

DIREZIONE GENERALE DEL CONSIGLIO
Servizio Legislativo e qualità della legislazione

Scheda per l'analisi di fattibilità del progetto di legge
“NORME PER LA INTEGRAZIONE SOCIALE DEI CITTADINI
STRANIERI IMMIGRATI”

Oggetto consiliare n. 4593

dicembre 2003

STRUTTURA DEL LAVORO

Il quadro di riferimento: analisi statistica descrittiva (pag. 4 – 26)

Si fornisce un quadro qualitativo e quantitativo di tipo dinamico per evidenziare il contesto sociale in cui si colloca il progetto di legge.

La griglia di fattibilità (pag. 27 - 54)

Si tratta di un percorso sintetico dove, attraverso una serie di domande ragionate standardizzate, che compongono la griglia di fattibilità, si delineano gli aspetti essenziali del PdL in esame. La griglia è stata modificata per adattarla al nuovo contesto delineato dalle recenti riforme costituzionali. Come negli studi precedenti il Gruppo ha provveduto a ritagliare la griglia stessa su misura del PdL esaminato approfondendo alcuni aspetti e tralasciandone altri, seguendo comunque il tradizionale percorso:

Analisi preliminare della Proposta di Legge (individuazione dell'oggetto del PdL; individuazione del contesto normativo; verifica di costituzionalità; esame del contesto socio-relazionale)

Analisi del testo (Struttura; obiettivi; analisi dei destinatari; Analisi della copertura amministrativa; Analisi economica; Quantificazione della spesa costo; Aspetti contabili; Individuazione della natura, della provenienza e della destinazione delle risorse)

Cittadinanza e diritto di voto (pag. 55 - 58)

Si tratta di una nota specifica circa la cittadinanza e il diritto di voto per i cittadini stranieri, cui si fa riferimento anche nella griglia di fattibilità.

Diritto comunitario (pag. 59 – 61)

Si propone una raccolta ragionata del diritto comunitario inerente la materia: Direttive, Regolamenti, Risoluzioni, Comunicazioni e Giurisprudenza.

I dati del convegno del 17 novembre 2003 (pag. 62 - 65)

Vengono riassunti alcuni dei dati presentati dal Servizio politiche per l'accoglienza e l'integrazione sociale della Regione Emilia-Romagna in occasione del convegno del 17 novembre 2003 tenutosi presso la Regione Emilia-Romagna: "Le politiche della Regione Emilia-Romagna per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati"

Appendice

Si allega il testo del PdL "NORME PER LA INTEGRAZIONE SOCIALE DEI CITTADINI STRANIERI IMMIGRATI" (oggetto consiliare n. 4593) analizzato.

Il quadro di riferimento: analisi statistica descrittiva

L'obiettivo è di fornire un quadro qualitativo e quantitativo di tipo dinamico per evidenziare il contesto sociale in cui si colloca il progetto di legge e individuare degli indicatori rilevanti nell'ottica di effettuare un monitoraggio del fenomeno nel corso del tempo.

Trattandosi di una politica sociale, l'intervento è finalizzato a realizzare obiettivi che insistono su molteplici aspetti sociali ed economici, l'analisi del fenomeno è quindi composita ed articolata in funzione delle direttrici di intervento individuate

1

Introduzione

E' stata eseguita una sintetica panoramica della situazione italiana e del contesto emiliano-romagnolo, con particolare riferimento agli argomenti trattati nel progetto di legge. La metodologia scelta coniuga l'analisi quantitativa realizzata attraverso grafici, tabelle e indicatori con la valutazione qualitativa dei risultati e del contesto in cui si colloca l'analisi stessa.

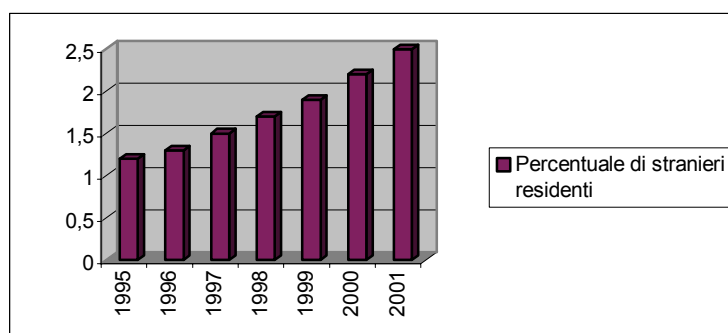
Ai fini della lettura dei prossimi capitoli, è opportuno premettere che i dati fanno riferimento agli immigrati con regolare permesso di soggiorno; il numero di stranieri presenti in Italia infatti è superiore ai dati ufficiali sia per la componente clandestina sia per la complessa registrazione dei minori (sottostimata per coloro che entrano in Italia con il permesso di soggiorno dei genitori).

La situazione in Italia e in Emilia Romagna

Italia, Spagna, Portogallo e Grecia hanno assistito negli ultimi trent'anni a processi migratori complessi. Le caratteristiche dei Paesi del Mediterraneo hanno portato a dover gestire una quantità elevata di immigrazione in transito: la vicinanza a Stati instabili economicamente e politicamente ha inoltre accelerato il processo d'immigrazione.

Il nostro Paese ha assistito a un aumento del numero d'immigrati esponenziale, come evidenziato dai grafici seguenti.

Grafico 1 - Stranieri residenti in Italia al 1° gennaio, percentuale sulla popolazione totale.
Fonte: Istat



L'incidenza degli stranieri residenti risulta in aumento, anche se l'Italia presenta un valore molto più basso della media europea.

Rispetto alla popolazione residente complessiva al 1° gennaio 2001, gli stranieri rappresentano una quota del 2,5%. L'incidenza degli stranieri residenti risulta in aumento rispetto all'inizio dell'anno 2000 quando era pari al 2,2%. Si tratta, comunque, di un valore che colloca l'Italia tra i paesi europei con la più bassa percentuale di stranieri sulla popolazione complessiva: al 1° gennaio 1999 (ultimo anno disponibile per il confronto con gli altri paesi europei), l'incidenza percentuale degli stranieri in Italia era pari all'1,9%; considerando i soli cittadini dei paesi extracomunitari il rapporto era pari all'1,7%, superiore solamente al dato registrato in Spagna (0,9%), Grecia (1,2%), Portogallo e Finlandia (entrambi 1,3%), e inferiore a quello di tutti gli altri paesi dell'Unione europea (Fonte ISTAT, Servizio Popolazione e cultura).

Particolarmente interessante l'indicazione sui minori stranieri, in relazione alla dinamica naturale del Paese.

Tabella 1 - Italia: popolazione e minori stranieri residenti. 1° gennaio 2000 e 2001.

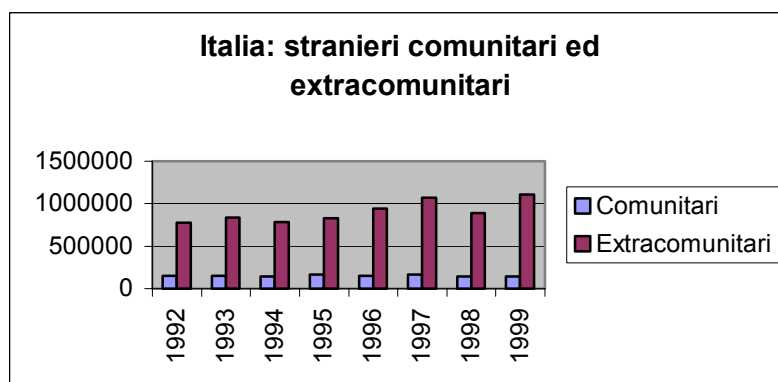
Fonte: Istat

	2000	2001	Variazioni percentuali
Popolazione straniera residente	1.270.553	1.464.589	15,3
Incidenza % su popolazione totale	2,2	2,5	
Minorenni stranieri residenti	229.849	277.976	20,9
Incidenza % su popolazione straniera	18,1	19,0	

Visto che non sono ancora disponibili i dati sufficientemente disaggregati del censimento 2001, è possibile analizzare i permessi di soggiorno.

Grafico 2 - Italia: permessi di soggiorno concessi a immigrati comunitari ed extracomunitari dal 1992 al 1999

Fonte: Ministero dell'Interno



Un aspetto essenziale nell'analisi riguarda la motivazione in base alla quale viene concesso il permesso di soggiorno. La legge italiana consente l'ingresso a stranieri che abbiano un permesso di soggiorno la cui validità è vincolata dal motivo per il quale si chiede l'ingresso.

Il soggiorno a scopo lavorativo è il motivo principale, ma l'intenzione di radicamento è rafforzata dai ricongiungimenti familiari, come evidenziato dalla tabella 2.

Altro aspetto caratterizzante è l'elevato grado di policentricità (diversi paesi di provenienza), evidenziata sempre dalla tabella 2 che segue.

Tabella 2 – Italia: soggiornanti stranieri al 31/12/2002 per motivo della presenza. Primi trenta gruppi nazionali.**Fonte: XIII Rapporto sull'immigrazione – Caritas/Migrantes – Dossier statistico 2003.**

	Motivi di lavoro			Motivi familiari	Motivi lav. e familiari	Motivi di studio	Motivi religiosi	Altri motivi	TOTALE
	Motivi di lavoro tot	di cui lav.subord.	di cui lav. autonomo						
Marocco	67,1	50,5	12,8	31,7	98,8	0,3	0,0	0,9	172.834
Albania	53,8	47,6	4,2	38,8	92,6	4,1	0,1	3,3	168.963
Romania	58,3	50,4	6,1	31,4	89,7	1,0	0,9	8,4	95.834
Filippine	78,1	74,4	2,1	15,2	93,3	0,5	5,5	0,7	65.257
Cina Popolare	64,1	42	19,8	33,6	97,7	0,9	0,2	1,2	62.314
Tunisia	70,7	58,2	6,3	28,3	98,9	0,4	0,0	0,7	51.384
Usa	15,9	13,6	2,2	52,2	68,1	7,9	8,5	15,6	47.645
Jugoslavia	46,5	45,4	6,1	29,8	86,3	2,0	1,2	10,5	39.799
Germania	40,7	31,4	5,6	20,6	61,3	3,0	4,4	31,4	37.667
Senegal	90,1	64,6	19,5	9,10	99,2	0,1	0,1	0,6	36.310
Sri Lanka	65,0	58,9	3,2	31,4	96,4	0,1	0,7	2,7	35845
Polonia	50,0	44,7	3,5	33,5	83,4	2,5	7,5	6,6	35077
India	48,0	44,5	2,1	32,0	80	1,7	16,5	1,9	34080
Perù	68,6	58,5	7,7	27,2	95,8	0,7	2,3	1,3	31115,0
Egitto	72,0	55,8	14,4	26,0	97,9	0,5	0,6	1,0	29861
Francia	47,3	36,5	4,7	23,6	71,0	2,3	7,4	19,4	26846
Macedonia	57,7	50,3	5,0	40,0	97,6	0,4	0,0	1,9	26060
Regno Unito	49,4	38,0	6,3	24,0	73,5	1,9	5,2	19,4	24138
Bangladesh	73,8	63,0	8,1	23,9	97,7	0,1	0,3	1,9	22061
Spagna	38,2	29,4	2,3	19,7	57,9	6,8	26,9	8,4	21163
Pakistan	70,5	57,4	9,7	25,3	95,8	0,2	0,4	3,5	20989
Brasile	24,1	18,0	4,8	51,1	75,3	4,5	12,7	7,5	20804
Nigeria	67,1	48,3	14,2	21,9	89,0	0,8	4,2	6	19505
Ghana	71,7	65,4	3,4	26,8	98,5	0,2	0,6	0,6	19160
Svizzera	32,3	26,0	5,5	20,4	52,7	1,3	2,8	43,2	17674
Croazia	61,4	52,4	6,5	25,9	87,3	8,3	1,5	3,0	16852
Ucraina	36,7	31,5	3,5	43,9	80,6	1,8	2,0	15,7	14035
Bosnia Erzeg.	62,7	51,5	6,6	33,7	96,4	1,4	0,0	2,2	12790
Russia	26,7	19,3	6,3	55,1	81,7	5,6	0,5	12,2	12735
Ecuador	62,2	52,0	6,5	27,1	89,2	1,4	2,1	7,2	12108
ITALIA	55,2	45,1	7,2	31,2	86,4	2,8	3,6	7,2	1.512.324

Si può osservare come le prime 15 comunità rappresentino il 60% del totale, evidenziando così l'elevato grado di multietnicità.

Le comunità più rappresentate hanno tuttavia una storia diversa, mentre la comunità marocchina è stata una delle prime insediate in Italia, quella albanese è più recente: si evidenzia così un aspetto del cambiamento nel fenomeno dell'immigrazione; si veda anche la tabella 3 che fa invece riferimento al 2000.

Sempre con l'obiettivo di evidenziare la numerosa presenza di diverse etnie e frammentazione dei Paesi di provenienza può essere utile la tabella 3, che riporta per ciascuna provincia informazioni relative alle cittadinanze rappresentate, alle religioni e alle lingue.

Tabella 3 - Le province italiane con il più alto numero di cittadinanze rappresentate in base alle religioni professate e alle lingue parlate.
Fonte: Ministero dell'Interno

Anno 2000

Provincia	Cittadinanze rappresentate	Religioni professate	Lingue parlate	Stato estero più rappresentato
Milano	144	18	65	Cina
Roma	142	17	64	Albania
Firenze	118	17	56	Cina
Torino	114	18	56	Marocco
Brescia	108	15	51	Marocco
Verona	100	15	47	Marocco
Perugia	99	17	48	Albania
Bergamo	98	17	51	Marocco
Bologna	98	17	53	Marocco
Vicenza	97	16	48	Ex Jugoslavia
Genova	93	17	45	Ecuador
Treviso	90	16	46	Marocco
Modena	89	17	46	Marocco
Varese	89	14	43	Marocco
Como	86	16	43	Marocco
Reggio Emilia	84	15	45	Marocco
Padova	83	15	43	Marocco
Parma	83	16	44	Marocco
Venezia	81	14	43	Ex Jugoslavia
Lecco	77	14	39	Marocco
Siena	76	14	42	Albania
Ancona	75	14	37	Albania
Arezzo	73	13	40	Albania
Cremona	73	15	41	India
Pavia	73	15	37	Albania
Ravenna	72	13	43	Albania
Udine	72	15	36	Albania
ITALIA	182	18	78	Albania

NB: La tabella riporta solo le province con un numero di cittadinanze rappresentate superiore a 70.

Come si può osservare, nella sola provincia di Bologna sono rappresentate ben 98 cittadinanze sulle 193 presenti a livello mondiale, vengono professate 17 religioni e parlate 53 lingue.

Una tendenza spontanea indotta dall'integrazione riguarda la crescita dell'immigrazione nei piccoli comuni. Infatti i costi delle abitazioni nelle grandi città hanno progressivamente spinto gli immigrati verso la periferia delle grandi città e verso i paesi situati a varia distanza dalla città.

Per quanto riguarda, in particolare, i rapporti con i cittadini italiani può essere interessante utilizzare come indicatore la fisionomia delle relazioni intrattenute, come espresso dalla seguente tabella.

Tabella 4 - Italia: soggetti frequentati nel tempo libero dagli immigrati che hanno chiesto la regolarizzazione. Confronto 1998-2002, valori percentuali.
Fonte: indagine Censis 1998 e 2002.

		1998	2002
Cittadini italiani	Spesso	22,6	21,1
	Qualche volta	43,9	43,6
	Mai	33,5	35,3
	TOTALE	100,0	100,0
Cittadini del mio stesso Paese	Spesso	68,1	64,2
	Qualche volta	25,6	30,9
	Mai	6,3	4,9
	TOTALE	100,0	100,0
Cittadini stranieri provenienti da altri Paesi	Spesso	7,5	16,9
	Qualche volta	33,5	45,1
	Mai	59	38
	TOTALE	100,0	100,0

Per quanto riguarda l'intensità dei rapporti con i cittadini italiani si evidenzia sostanzialmente una stabilità rispetto al 1998, abbastanza stabili anche i rapporti con i cittadini del proprio Paese mentre è significativo l'aumento dell'intensità nei rapporti con i cittadini di altri Paesi.

Emilia Romagna

Per quanto riguarda la distribuzione sul territorio nazionale, le singole regioni non mostrano modelli omogenei. Il Sud rappresenta un polo iniziale d'attrazione ma in

un secondo tempo diventa zona di smistamento verso il Nord, il Centro ed altri stati europei (Fonte XIII Rapporto sull'immigrazione – Dossier statistico 2003 - Caritas/Migrantes; d'ora innanzi, per brevità, Rapporto Caritas 2003).

Grafico 3 - Emilia Romagna: cittadini stranieri residenti per provincia al 31 dicembre 1999

Fonte: Istat

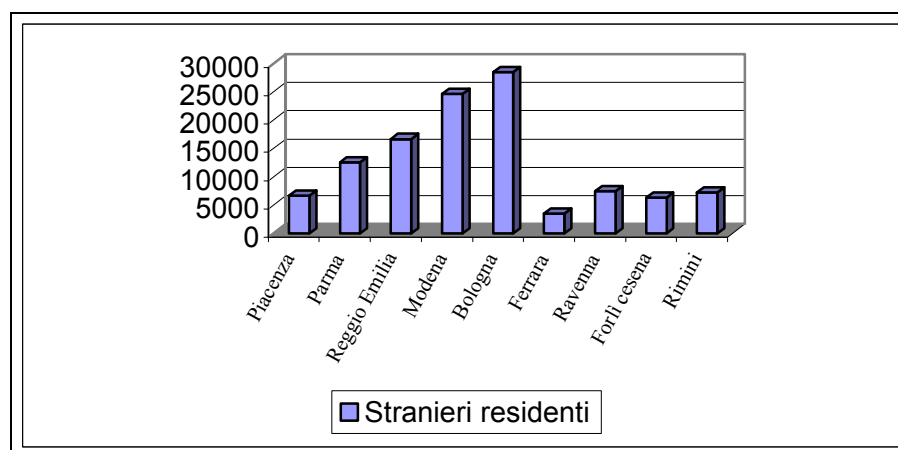


Tabella 5 - Emilia Romagna: le tre cittadinanze più numerose per provincia

Fonte: Istat 1999

Piacenza	Parma	Reggio Emilia	Modena	Bologna	Ferrara	Ravenna	Forlì-Cesena	Rimini
Marocco	Marocco	Marocco	Marocco	Marocco	Marocco	Marocco	Albania	Albania
Albania	Tunisia	India	Ghana	Filippine	Albania	Senegal	Marocco	Senegal
Macedonia	Albania	Albania	Tunisia	Tunisia	Cina	Albania	Tunisia	Marocco

Le residenze anagrafiche risultano più stabili rispetto ai dati relativi ai permessi di soggiorno (che risentono delle periodiche cancellazioni delle questure), ma non essendo ancora disponibili i dati del censimento 2001 sono stati ugualmente utilizzati i valori dei permessi (L'immigrazione straniera in Emilia-Romagna – dati al 01/01/2002 – Direzione generale risorse finanziarie e strumentale e Direzione generale sanità e politiche sociali - Regione Emilia-Romagna).

Grafico 4 - Emilia Romagna: permessi di soggiorno dal 1991 al 2002

Rielaborazione su dati Ministero degli Interni, Rapporto Caritas 2003 e Regione Emilia-Romagna.

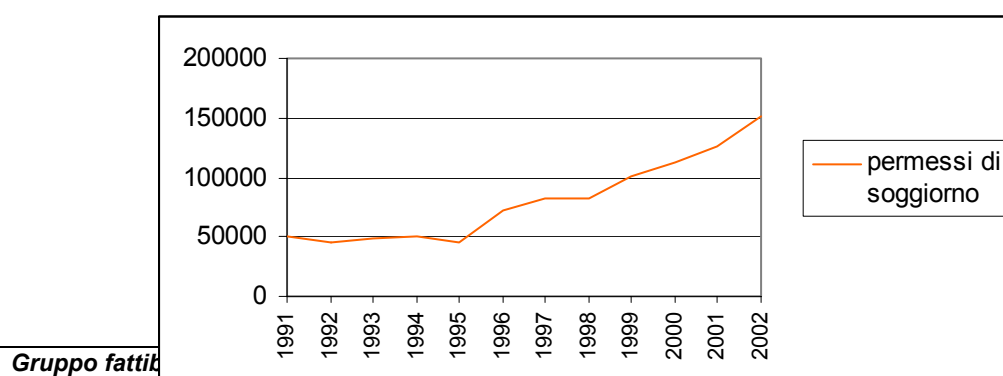
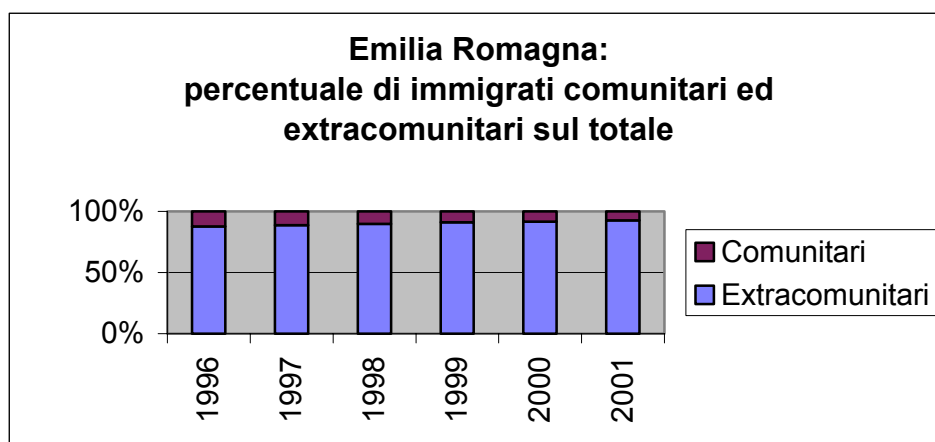


Grafico 5 - Emilia Romagna: permessi di soggiorno concessi a immigrati comunitari ed extracomunitari dal 1996 al 2001. Percentuale sul totale.

Fonte: rielaborazione Ministero dell'Interno



Tab 6 - Permessi di soggiorno in Emilia Romagna e Italia al 31/12/2002.

Fonte: Rapporto Caritas 2003

<i>Motivi del soggiorno</i>	<i>Emilia Romagna</i>	<i>Italia</i>
Lavoro subordinato	77.034	682.747
Lavoro subordinato - attesa occupazione	2.622	29.508
Iscrizione liste collocamento	631	6.650
Attesa perfezionamento pratica lavorativa	11	1.291
Lavoro subordinato	80.298	720.196
Motivi commerciali/lavoro autonomo	9.573	108.615
Attesa perfezionamento lavoro autonomo	-	118
Lavoro autonomo	9.573	108.733
Inserimento mondo del lavoro Art.36 Dpr 394	280	1.256
Motivi straord.con possibil. Di lavoro	146	2.497
Soggiorno ricerca lavoro Art.23 D.L.286	398	1.796
Altri motivi di lavoro	824	5.549
Totale lavoro	90.695	834.478
Adozione	283	4.049
Affari	35	662
Affidamento	261	3.041
Asilo politico	466	6.303
Attesa cittadinanza Art.11/1/C Dpr394/99	105	1.179
Attesa emigrazione	-	1
Attesa stato d'apolide Art.11/1/C Dpr 394	2	12
Attività sportiva	189	1.528
Dichiar. di presenza Art.4 Comm.1 L.39/90	-	31
In Italia per detenzione	-	9
Invito	12	90
Marinai attesa imbarco	-	1
Missione (attività di volontariato)	1	43
Motivi di giustizia	18	548
Motivi di salute	475	7.754
Motivi di studio	5.070	43.058

Motivi familiari	47.956	472.240
Motivi religiosi	648	54.128
Motivi straordinari	464	2.048
Per missione	78	5.866
Permesso soggiorno-Conv.Dublino 15/10/90	16	388
Protezione temporanea Dcpm del 12/05/99	2	25
Residenza elettiva	2.165	48.001
Richiesta asilo politico	346	10.399
Ril. Foglio di sogg. Art.18 Dlg.25/07/98	170	851
Sogg.no per minore d'età Art.28 Dpr 394	251	3.026
Soggiorno per vacanza lavoro	4	30
Tirocinio	23	136
Turismo-attesa emigrazione	1.193	12.399
Totale	150.628	1.512.324

Nell'ambito degli indicatori statistici che si possono proporre in questo contesto, risulta essere particolarmente adeguato l'indice di Gini. E' infatti interessante verificare come si ripartiscono i permessi di soggiorno tra le province dell'Emilia Romagna, affiancando all'immediata rappresentazione grafica la verifica numerica.

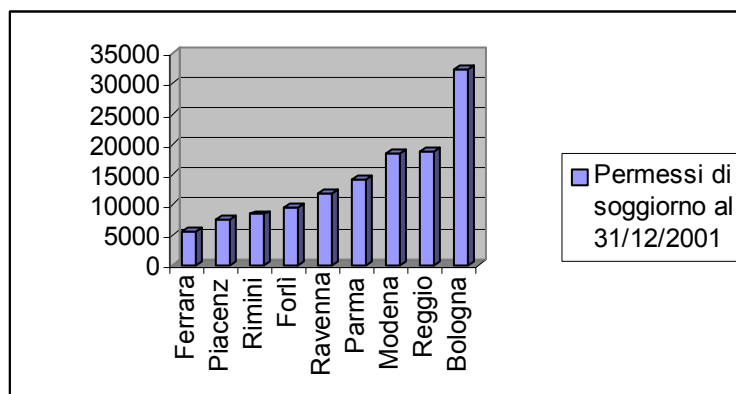
Il numero dei permessi di soggiorno si configura come un carattere quantitativo trasferibile, ossia è possibile ipotizzare (almeno teoricamente) due situazioni estreme e antitetiche: tutti i permessi di soggiorno si concentrano in una sola provincia oppure si ripartiscono in modo equo tra tutte le province. Fra queste due situazioni, la prima di concentrazione massima e la seconda di equidistribuzione, è compresa la gamma delle distribuzioni concrete.

Un opportuno indicatore è, appunto, il rapporto di concentrazione di Gini: si tratta di un indice relativo che assume il valore 0 quando il carattere non è concentrato e il valore 1 quando la concentrazione è massima, cioè quando l'intensità totale del carattere è presente in una sola unità del collettivo.

In questo caso l'indice risulta pari a 0,14: la concentrazione dei permessi di soggiorno è pari al 14% del suo massimo, che si avrebbe nel caso in cui il totale dei permessi fosse attribuito a una sola provincia.

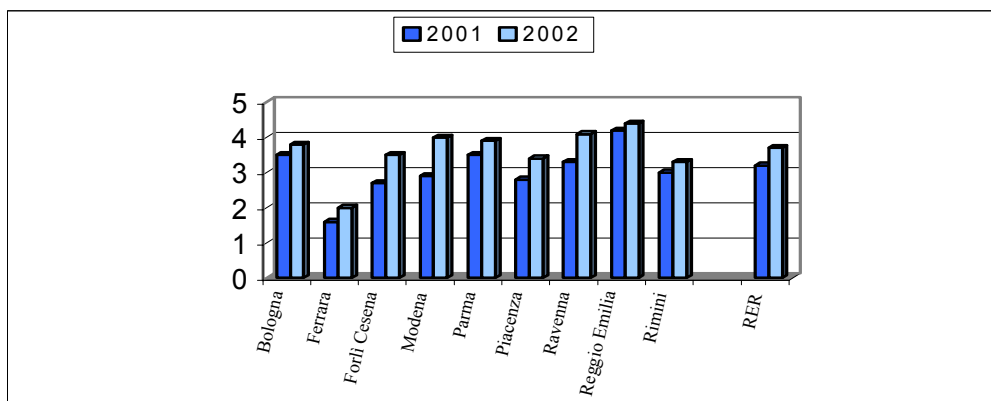
Rappresentando graficamente l'ammontare dei permessi di soggiorno al 31 dicembre 2001, si ottiene il seguente grafico.

Grafico 6 - Emilia Romagna: permessi di soggiorno al 31 dicembre 2001
Fonte: Rapporto Caritas 2003



L'indice di concentrazione e il grafico precedente evidenziano quindi che cinque province (Bologna, Reggio Emilia, Modena, Parma e Ravenna) possiedono il 70 per cento dei permessi di soggiorno.

Grafico 7 - Emilia Romagna: percentuale permessi di soggiorno su popolazione residente nel 2001 e 2002
Fonte: Rapporto Caritas 2003



Anche nel 2002 quindi, viene confermato un trend crescente.

Tabella 7 - Permessi di soggiorno per sesso in Emilia Romagna anno 2001: valori %
Fonte: RER, Ministero degli Interni

Provincia	% M	%F
Piacenza	57,38	42,62
Parma	57,01	42,99
Reggio Emilia	57,15	42,85
Modena	57,83	42,17
Bologna	53,22	46,78
Ferrara	50,22	49,78
Ravenna	58,53	41,47

Forlì Cesena	56,32	43,68
Rimini	52,93	47,07
Emilia Romagna	55,72	44,28
Italia	53,34	46,66

L'elevata quota della presenza femminile testimonia la forte motivazione dei ricongiungimenti familiari al maschile, oltre ad una comunque significativa percentuale di donne che per prime hanno lasciato la famiglia d'origine per farsi poi raggiungere dal marito (Eurispes - Rapporto Italia 1982 – 2002).

Di seguito viene riportata la tabella con l'indicazione delle cittadinanze più numerose sul territorio regionale.

Tabella 8 - Permessi di soggiorno in Emilia Romagna al 31 dicembre 2001. Prime venti nazionalità per paesi di cittadinanza.

Fonte: elaborazione RER su dati Ministero degli Interni

Comunità	Numerosità
Marocco	22.676
Albania	15.386
Tunisia	8.635
Cina Popolare	5.175
Romania	4.967
Senegal	4.734
Filippine	4.214
Ghana	3.681
India	3.323
Pakistan	3.180
Nigeria	2.344
Jugoslavia	2.289
San Marino	2.053
Macedonia	2.051
Polonia	1.808
Francia	1.730
Germania	1.693
Sri Lanka	1.568
Brasile	1.503
Regno Unito	1.493
Altri Paesi	32.081
Totale	126.584

Si può osservare come le prime quindici comunità rappresentino oltre il 60% del totale.

Alcuni aspetti del fenomeno immigrazione

Il lavoro

L'Emilia Romagna si presenta come una regione multirazziale e con un mercato del lavoro caratterizzato dalla presenza numerosa di lavoratori immigrati.

Secondo un'elaborazione della Caritas (il già citato Rapporto 2003) su dati INAIL, per il 2002 la forza lavoro presente in Emilia Romagna viene stimata in 90.685 unità, pari al 60,2% dei permessi di soggiorno. I lavoratori risultano essere per l'84,9% lavoratori subordinati occupati, per il 10,6% lavoratori autonomi e per il 4,5% non occupati.

Per quanto riguarda la dimensione delle imprese, il 26% delle assunzioni di extracomunitari riguarda ditte con meno di dieci addetti, il 31,5% ditte che hanno da 11 a 50 addetti e il 42% ditte con oltre 50 addetti.

Un confronto interessante può essere fatto confrontando i tassi di disoccupazione provinciali con la percentuale di immigrati residenti:

Tabella 9 – Tasso di disoccupazione e percentuale di immigrati residenti per provincia
Fonte: elaborazione RER

<i>Province</i>	<i>RER</i>	<i>RE</i>	<i>MO</i>	<i>PR</i>	<i>BO</i>	<i>PC</i>	<i>RN</i>	<i>RA</i>	<i>FC</i>	<i>FE</i>
Percentuale di immigrati residenti	3,25	4,30	4,04	3,74	3,54	3,08	3,03	2,55	2,22	1,19
Tasso di disoccupazione	3,8	2,2	2,5	3,4	3,4	5,1	5,4	4,8	3,8	7,0

Si osserva un rapporto inversamente proporzionale tra le due grandezze: a un minor tasso di disoccupazione corrisponde una maggiore presenza d'immigrati.

Un indicatore della relazione lineare tra le due variabili in cui il ruolo di variabile dipendente e indipendente perde di significato poiché valuta la reciproca influenza, è il coefficiente di correlazione lineare " r " di Bravais Pearson.

Questo indice assume valore uno in caso di perfetta dipendenza lineare positiva, meno uno in se tra le variabili intercorre una perfetta relazione lineare di dipendenza e assume valore zero se i due caratteri sono linearmente indipendenti.

In questo caso $r = -0,86$ evidenziando il forte rapporto inversamente proporzionale tra le due variabili: il segno è negativo e il valore del coefficiente è prossimo a uno.

Questo valore conferma l'analisi dei valori numerici riportati nella tabella precedente.

Un altro indicatore particolarmente utile è il tasso di disoccupazione degli immigrati, calcolato come numero di stranieri senza lavoro rapportato al numero di cittadini stranieri autorizzati a svolgere un'attività lavorativa.

L'indice a livello italiano è pari a 5,2% ma distinguendo a livello territoriale si osserva: Nord Ovest con 4,9%, Sud 5,6%, Isole 8,1%. L'Emilia Romagna presenta un tasso pari a 4,5%, inferiore alla media italiana.

Tabella 10 e grafico 7 - Tasso di disoccupazione dei lavoratori stranieri (31/12/2002).

Fonte: rapporto Caritas 2003

Valle d'Aosta	8,2
Piemonte	6,1
Lombardia	4,3
Liguria	7,3
Veneto	3,5
Trentino Alto Adige	3,2
Friuli Ven. Giulia	4,1
Emilia Romagna	4,5
Toscana	4,3
Umbria	5,5
Marche	2,6
Lazio	6,9
Abruzzo	2,9
Campania	9,7
Basilicata	7,0
Molise	5,1
Puglia	4,5
Calabria	18,8
Sicilia	8,0
Sardegna	4,3

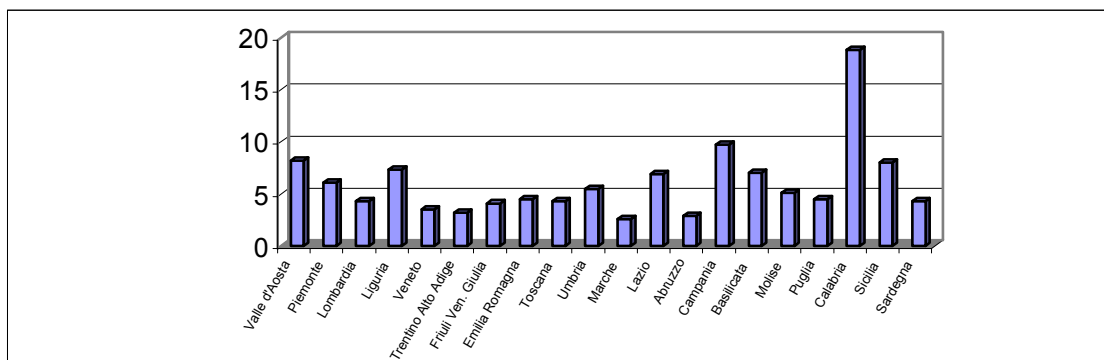
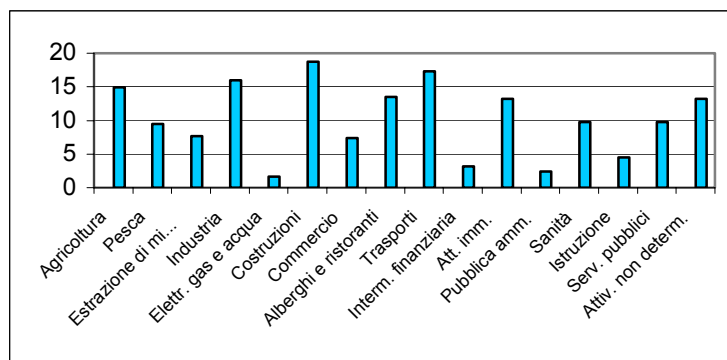


Tabella 11 e Grafico 8 - Percentuale d'incidenza di assunzioni di extracomunitari sul totale assunzioni per settore d'impiego; anno 2002.
Elaborazione RER su dati Inail

Settori	%
Agricoltura	14,9
Pesca	9,5
Estrazione di minerali	7,7
Industria	16,0
Elettr. gas e acqua	1,6
Costruzioni	18,8
Commercio	7,4
Alberghi e ristoranti	13,5
Trasporti	17,3
Interm. finanziaria	3,2
Att. imm.	13,2
Pubblica amm.	2,4
Sanità	9,8
Istruzione	4,5
Serv. pubblici	9,8
Attiv. non determ.	13,2
Totale RER	12,7



I settori in cui gli immigrati operano prevalentemente sono, quindi: costruzioni, trasporti, industria e agricoltura.

Tabella 12 – Italia: prime 15 province per assunzioni in agricoltura, industria e servizi. Anno 2002.
Fonte: Rapporto Caritas 2003

Agricoltura		Industria		Servizi	
Bolzano	13.886	Milano	12.677	Milano	42.638
Trento	13.412	Brescia	10.053	Roma	24.403
Verona	5.837	Treviso	8.714	Bolzano	13.270
Ragusa	4.019	Vicenza	7.657	Vicenza	11.650
Bari	2.882	Modena	4.823	Firenze	7.877
Perugia	2.824	Roma	4.576	Venezia	7.642
Ravenna	2.594	Verona	4.290	Brescia	7.457
Modena	1.894	Firenze	4.245	Trento	7.286
Bologna	1.744	Padova	4.238	Verona	6.832
Trapani	1.722	Bologna	4.187	Bologna	6.584
Forlì Cesena	1.652	Reggio Emilia	3.511	Torino	6.514
Roma	1.402	Perugia	3.494	Ravenna	4.546
Ferrara	1.399	Ancona	3.146	Perugia	4.547
L'Aquila	1.274	Venezia	3.149	Bergamo	4.537
Foggia	1.137	Prato	2.991	Rimini	4.145
ITALIA	91.086	ITALIA	174.057	ITALIA	258.553

NB: la voce “industria” è formata dalle costruzioni, metalli, alimentare e tessile; “servizi” comprende gli alberghi, i ristoranti, le attività immobiliari/pulizie e il commercio.

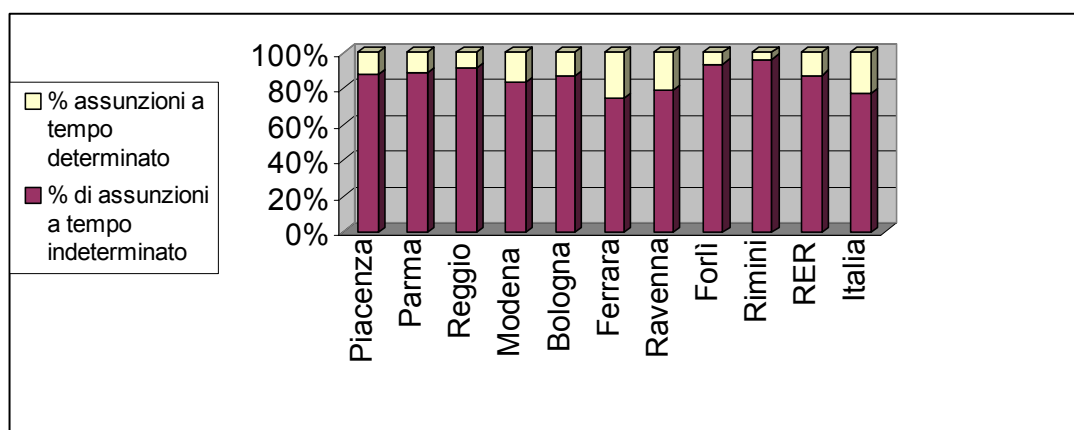
Tabella 13 - Lavoratori subordinati extracomunitari assunti nelle province della regione Emilia-Romagna e in Italia. Anno 2001.

Fonte: elaborazione RER su dati Inail

Province	Assunzioni a tempo indeterminato	% di assunzioni a tempo indeterminato	Assunzioni a tempo determinato	% assunzioni a tempo determinato	Totale assunzioni	% assunzioni
Piacenza	2.991	87,5	426	12,5	3.417	5,7
Parma	5.347	88,7	681	11,3	6.028	10,1
Reggio Emilia	6.074	91,2	587	8,8	6.661	11,2
Modena	8.401	83,5	1.662	16,5	10.063	16,8
Bologna	9.437	86,9	1.418	13,1	10.855	18,2
Ferrara	1.682	74,3	581	25,7	2.263	3,8
Ravenna	6.280	78,9	1.683	21,1	7.963	13,3
Forlì	6.689	93,3	477	6,7	7.166	12,0
Cesena						
Rimini	5.104	96,1	209	3,9	5.313	8,9
Emilia Romagna	52.005	87,1	7.724	12,9	59.729	100,0
Italia	396.724	77,0	118.686	23,0	515.410	

Grafico 9 - Percentuale di assunzione immigrati extracomunitari sul totale assunzioni per tipologia di contratto d'impiego disaggregato per provincia; anno 2002.

Fonte: elaborazione RER su dati Inail



Il lavoro del settore familiare

La frammentazione della famiglia, la forte riduzione del tasso di natalità, l'aumento della popolazione anziana, la crisi della nuzialità, sono aspetti che hanno sottolineato la rilevanza del lavoro dei collaboratori familiari.

Tabella 14 - Mansioni nella collaborazione domestica, anno 2003.

Fonte: Rapporto Caritas 2003

Collaborazione domestica	35,7	Maggiore incidenza: eritree 38,8%, filippine 43,6%
Cura alle persone (anziani)	26,1	Maggiore incidenza: etiopi 41,7%, somale 47,4%
Baby sitting	9,0	Maggiore incidenza: etiopi 16,7%
Ruolo "tuttofare"	29,2	Maggiore incidenza filippine 40,6%, capoverdiane 68,0%

Tabella 15 – Domande di regolarizzazione (11/11/2002).

Fonte: Rapporto Caritas 2003

	Domestici extracomunitari	Domande di regolarizzazione	% domestici extracomunitari	% Domande di regolarizzazione
Emilia Romagna	7.803	27.048	5,71	7,93
Italia	136.619	341.121	100,00	100,00

Economia sommersa

L'economia sommersa è rappresentata da produzione e lavoro irregolare in settori produttivi ordinari, provocata essenzialmente dalla volontà di sottrarsi agli obblighi fiscali, contributivi, contrattuali, normativi.

Secondo l'ultimo rapporto del Censis il sommerso perde peso a livello nazionale ma aumenta nelle aree meno modernizzate; a questo proposito il ruolo degli immigrati, in particolare irregolari, risulta evidente: nel 1994 due terzi degli immigrati risultavano lavorare in nero. A partire dal 1996 due sanatorie successive permettono l'emersione di molti lavoratori irregolari e oggi risulta in nero circa il 30% degli immigrati.

Tabella 16 - Italia: soggetti maggiormente coinvolti nel sommerso per area geografica. Anno 2002. Valori percentuali.

Fonte: Censis, 2002

	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e isole	TOTALE
Giovani	87,2	80,2	85,7	92,7	87,3
Casalinghe	40,2	47,4	45,3	34,8	41,0

Disoccupati	83,2	68,7	76,9	97,5	84,0
Lavoratori in mobilità e cassa integrazione	66,1	65,7	67,1	86,0	73,0
Pensionati	86,7	88,8	74,4	45,3	72,0
Immigrati extracomunitari	95,9	91,7	95,1	87,2	91,9
Occupati “regolari” del settore privato	32,7	21,5	21,4	34,4	28,6
Occupati “regolari” del settore pubblico	39,4	43,8	41,1	37,6	40,1

NB: Il totale non è pari a 100 poiché erano possibili più risposte.

L'istruzione

Come si è osservato, negli ultimi anni i flussi migratori sono stati caratterizzati dalla tendenza alla stabilizzazione e all'inserimento nel contesto sociale italiano.

La presenza dei minori quindi, soprattutto in relazione all'immigrazione femminile, è estremamente importante e in continua crescita rappresentando così un indicatore del grado d'integrazione e di stabilità raggiunta.

Le dinamiche dei movimenti migratori si riflettono sulla distribuzione territoriale degli studenti stranieri. Si evidenzia, come rilevato in precedenza, la tendenza a stabilizzarsi nelle zone più ricche del territorio nazionale.

Tabella 17 - Alunni con cittadinanza non italiana per continente di appartenenza e area geografica. Valori percentuali anno scolastico 1999/00.

Fonte: Ministero dell'Interno

Regioni e aree geografiche	Europa		Africa	America	Asia	Oceania e apolidi
	UE	Non UE				

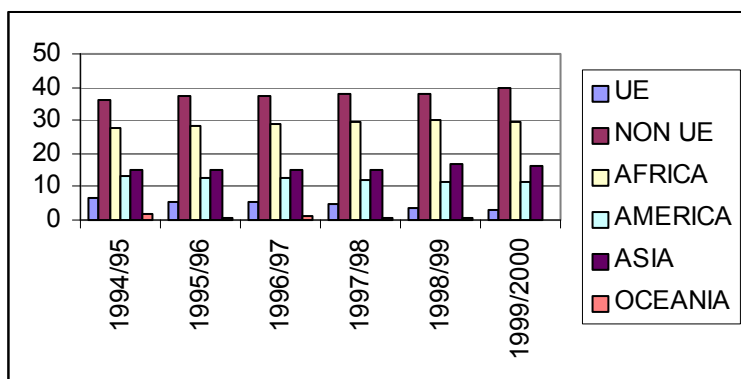
Piemonte	8,17	8,19	12,69	9,05	5,63	2,94
Lombardia	25,44	16,46	27,59	31,04	34,39	8,82
Trentino Alto Adige	0,55	1,75	0,96	0,75	0,42	0,37
Veneto	8,22	13,87	13,35	7,13	8,1	2,21
Friuli Venezia Giulia	2,63	4,59	1,22	3,47	0,89	2,57
Liguria	5,13	2,07	1,92	8,70	1,39	4,04
Emilia Romagna	8,36	10,23	17,45	6,76	12,95	1,84
Toscana	18,37	10,28	5,2	7,25	14,8	26,84
Umbria	3,48	3,14	2,16	2,47	1,18	1,47
Marche	3,02	5,68	3,72	2,53	1,79	1,84
Lazio	9,21	11,19	5,82	15,52	11,74	31,99
Abruzzo	0,99	2,94	0,72	1,25	0,77	1,10
Molise	0,00	0,16	0,15	0,02	0,03	0,00
Campania	1,12	1,09	0,8	1,21	1,82	0,00
Puglia	2,17	5,39	1,22	0,77	0,91	1,47
Basilicata	0,08	0,19	0,11	0,04	0,06	1,84
Calabria	0,36	0,99	1,01	0,20	0,34	0,0
Sicilia	1,73	1,58	3,30	1,17	2,40	4,78
Sardegna	0,99	0,22	0,60	0,68	0,39	5,88
ITALIA	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Nord Ovest	38,73	26,72	42,2	48,79	41,41	15,81
Nord Est	19,76	30,44	32,97	18,11	22,36	6,99
Centro	34,07	30,28	16,91	27,77	29,51	62,13
Sud Isole	4,71	10,77	4,02	3,48	3,93	4,41
	2,71	1,80	3,90	1,85	2,79	10,66

Analizzando l'andamento per anno scolastico, si osserva che il numero di alunni extra europei, africani e asiatici è prevalente.

Tabella 18 e grafico 10 - Italia: distribuzione percentuale degli alunni con cittadinanza non italiana rispetto all'area di provenienza.

Fonte: Ministero dell'Interno

		EUROPA		AFRICA	AMERICA	ASIA	OCEANIA E APOLIDI	TOTALE
		UE	NON UE					
anno scolastico								
1994/95		6,36	36,05	27,77	13,24	14,82	1,76	100
1995/96		5,63	37,56	28,40	12,83	14,96	0,61	100
1996/97		5,17	37,24	28,73	12,7	15,17	0,99	100
1997/98		4,75	37,9	29,31	12,13	15,24	0,67	100
1998/99		3,68	38,05	29,95	11,32	16,61	0,39	100
1999/2000		3,05	39,87	29,27	11,51	16,08	0,23	100



Per quanto riguarda la tipologia scolastica degli alunni stranieri, in particolare in Emilia Romagna, può essere indicativa la seguente tabella.

Tabella 19 e grafico 11 - Emilia Romagna: Percentuale di alunni di nazionalità estera nelle scuole statali (a.s. 2002/2003).

Fonte: Rapporto Caritas 2003

Provincia	Materna	Elementare	Media	Superiore	TOTALE
Bologna	9,63	8,27	7,33	3,44	6,85
Ferrara	4,64	4,1	3,45	1,97	3,16
Forlì Cesena	6,48	6,69	5,78	2,34	4,99
Modena	11,59	9,34	7,0	4,1	7,4
Parma	8,70	7,85	7,03	3,43	6,15
Piacenza	10,62	8,21	7,02	3,65	6,87
Ravenna	6,03	7,02	5,98	2,75	5,27
Reggio Emilia	11,27	9,39	7,81	4,74	7,69
Rimini	4,55	6,33	6,0	7,93	6,46
TOTALE	8,85	7,88	6,64	3,72	6,35

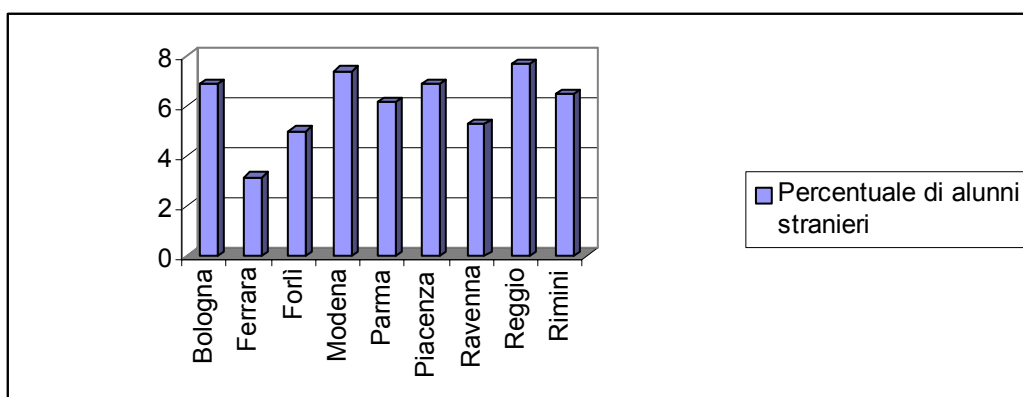
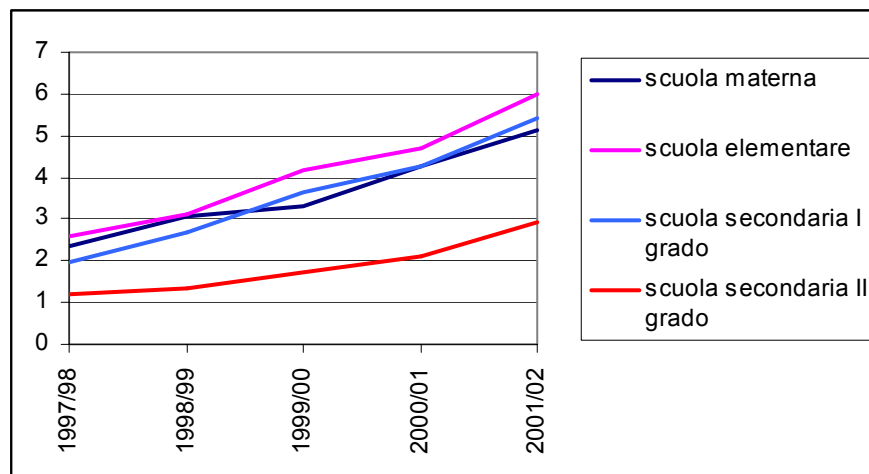


Grafico 12 - Emilia Romagna: percentuale di alunni con cittadinanza non italiana sul totale iscritti per anno scolastico e ordine di scuola.

Fonte: elaborazione RER su dati Ministero Pubblica Istruzione



La percentuale di alunni stranieri diminuisce all'aumentare del livello scolastico; più nel dettaglio, per quanto riguarda la tipologia d'istruzione superiore si può considerare la seguente tabella.

Tabella 19 - Emilia Romagna: incidenza degli alunni con cittadinanza non italiana per tipologia di istruzione secondaria di II grado nelle province dell'Emilia Romagna. Anno scolastico 2001/02.

Fonte: Sistema informativo del Ministero della Pubblica Istruzione.

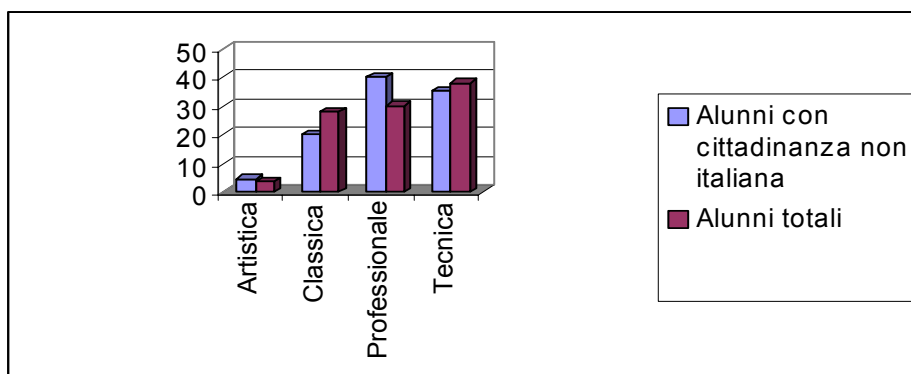
Province	Istruzione classica, scientifica e magistrale	Istruzione tecnica	Istruzione professionale	Istruzione artistica
Bologna	13,96	32,02	51,9	2,12
Ferrara	17,22	29,8	51,66	1,32
Forlì Cesena	8,37	44,77	46,44	0,42
Modena	5,26	34,39	58,75	1,59
Parma	11,37	34,11	50,12	4,41
Piacenza	15,84	31,19	48,51	4,46
Ravenna	15,53	21,00	51,6	11,87
Reggio Emilia	7,14	33,98	55,79	3,09
Rimini	14,62	41,79	36,87	6,73
Italia	18,32	35,62	42,53	3,53

Si evidenzia, tra le scelte degli alunni non italiani, la preferenza verso l'istruzione professionale.

A livello nazionale si conferma questa tendenza, evidenziata dal seguente grafico.

Grafico 13 - Italia: confronto tra alunni con cittadinanza non italiana e totale alunni per tipologia d'istruzione. Scuola secondaria superiore. Anno scolastico 1999/00.

Fonte: Ministero della Pubblica Istruzione



Un indicatore dell'integrazione degli stranieri può essere considerato dal successo scolastico.

Il percorso scolastico degli alunni stranieri è più discontinuo di quello dei compagni italiani ed è più esposto al rischio di dispersione, in particolare negli ordini superiori di scuola. Se si considerano le difficoltà linguistiche, la scarsa motivazione (spesso anche della famiglia), le condizioni di vita difficili, il rischio di abbandono è elevato. Secondo il primo rapporto nazionale sulla scuola Eurispes-Liberal, nell'anno scolastico 2000/01 la percentuale degli studenti con cittadinanza straniera promossi su 100 scrutinati alle scuole elementari e medie è più bassa rispetto alla stessa percentuale di studenti italiani, come evidenziato nella seguente tabella.

Tabella 20 - Italia: il successo scolastico degli alunni con cittadinanza italiana e non italiana. Anno scolastico 2000/01

Fonte rapporto Eurispes

Ordine di scuola	Alunni promossi	
	Italiani	Non Italiani
Elementare	98,93%	96,64%
Media	96,07%	88,42%

Dall'analisi di questo indicatore risulta che il divario aumenta al crescere del grado della scuola, alle elementari il gap è abbastanza lieve ma diventa più rilevante nelle scuole medie.

La sanità

Il fenomeno migratorio ha naturalmente numerosi effetti anche per il sistema sanitario.

Un dato interessante emerge dalla tabella che segue, dove si propone la percentuale di ricoveri della popolazione (italiana ed immigrata) suddivisa in funzione del sesso. Si può vedere come la percentuale si discosti, soprattutto per alcune popolazioni, in maniera significativa rispetto i cittadini italiani.

Tabella 21 - Emilia Romagna: ricoveri ospedalieri per sesso nei primi venti Paesi di cittadinanza. Anno 2001.

Fonte: elaborazione RER su Banca dati regionale SDO.

Paese di cittadinanza	F	FM	%F su MF
Italia	511.370	958.027	53,38
Marocco	3.249	5.767	56,34
Paese non identificato	3.492	5.667	61,62
Albania	2.112	3.601	58,65
Tunisia	1.006	2.019	49,83
Cina	863	1.202	71,8
Romania	840	1.139	73,75
Nigeria	847	1.072	79,01
Ghana	620	1.016	61,02
San Marino	390	781	49,94
India	445	776	57,35
Pakistan	391	766	51,04
Jugoslavia	494	748	66,04
Senegal	187	587	31,86
Germania	253	510	49,61
Ucraina	465	509	91,36
Filippine	344	444	77,48
Polonia	366	433	84,53
Macedonia	260	419	62,05
Russia	330	410	80,49
Altri Paesi	5.211	7.918	65,81
Totale	533.535	993.811	53,69

Griglia per l'analisi di fattibilità dei progetti di legge

Progetto di legge “Norme per la integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati”
 Oggetto consiliare n. 4593
 D’iniziativa della Giunta regionale

A. ANALISI PRELIMINARE DELLA PROPOSTA DI LEGGE

A I – INDIVIDUAZIONE DELLA MATERIA DEL PROGETTO DI LEGGE

1. Qual è la materia del p.d.l.?	<p>Le materie del P.D.L. sono: immigrazione e in particolare l’integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Il pdl indirizza l’azione amministrativa nel territorio della Regione al fine di rendere effettivo per i cittadini stranieri immigrati l’esercizio dei diritti fondamentali loro riconosciuti dalle norme di diritto interno ed internazionale nonché il principio di pari opportunità di accesso ai servizi.</p> <p>A tal fine, il p.d.l., prevede interventi riguardanti:</p> <ul style="list-style-type: none"> - partecipazione e rappresentanza a livello locale; - misure contro la discriminazione; - politiche abitative; - integrazione sociale ed assistenza sanitaria; - accesso ai servizi educativi per l’infanzia e diritto allo studio; - formazione professionale; - inserimento lavorativo e sostegno di attività autonome e imprenditoriali; - integrazione e comunicazione interculturale; - contributi ad associazioni per attività dedicata a stranieri; - iniziative di rientro e reinserimento nei paesi di origine. <p>I soggetti destinatari degli interventi sono: i cittadini di Stati non appartenenti all’Unione Europea, i rifugiati ai sensi della vigente normativa, gli apolidi, residenti o domiciliati nel territorio della Regione Emilia-Romagna, salvo i casi esclusi dalla legge dello Stato; i richiedenti asilo, fatto salvo i casi esclusi dalla legge dello Stato (per un approfondimento relativo a tali stati si veda nota allegata);</p> <p>I minori stranieri o apolidi sono tutelati sul semplice presupposto della presenza nel territorio regionale.</p>
2. Si tratta di materia rientrante nella competenza primaria della regione ?	Si rimanda al punto AIII . 3

N.B. : con riferimento all'art. 117, commi 4, 8, art. 123, art. 133, secondo comma della Costituzione	
3. Si tratta di materia rientrante nella competenza concorrente ? N.B.: con riferimento al terzo, quinto e ultimo comma dell'art. 117, secondo e sesto comma dell'art. 119, primo comma dell'art. 122 della Costituzione	Si rimanda al punto AIII . 3
4. Si tratta di materia delegata? N.B. con riferimento al sesto comma dell'art. 117 della Costituzione	Si rimanda al punto AIII . 3
5. Si tratta di materia rientrante nella potestà legislativa attribuita in forza dell'art. 116, terzo comma della Costituzione (con riferimento alle "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia")	No

A II- INDIVIDUAZIONE DEL CONTESTO NORMATIVO

1.Vi è una legge statale che determina i principi fondamentali della materia oggetto del progetto?	<p>Le materie "immigrazione" e "condizione giuridica dello straniero" sono disciplinate dalla seguente legislazione nazionale:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>Legge 6 marzo 1998, n. 40</u> (Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione giuridica dello straniero); - <u>D.Lgs del 25 luglio 1998 n. 286</u> (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero); ed il suo regolamento applicativo; - <u>D.P.R. 131 agosto 1999, n. 394</u> (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e nome sulla condizione dello straniero, a norma dell'at. 1 co 6 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286)
--	--

	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Legge 30 luglio 2002, n. 189</u> (Modifica alla normativa in materia di immigrazione ed asilo) di modifica del testo unico; <p>Occorre tenere presente in materia di servizi sociali:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>Legge 8 novembre 2000 n. 328</u> (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali)
2. Il P.d.L. nasce dall'opportunità di armonizzare il preesistente quadro normativo ai principi generali desumibili da recenti interventi legislativi?	Attraverso una serie di interventi volti alla integrazione sociale dei cittadini extracomunitari immigrati (descritti al punto AI 1), il p.d.l. persegue la finalità di rendere effettivo l'esercizio dei diritti fondamentali ed il principio di pari opportunità di accesso ai servizi, così come riconosciuti dalle norme di diritto interno ed internazionale
3. Qual è il quadro normativo comunitario? Vi è una normativa comunitaria alla quale la Regione deve uniformarsi?	<p>La materia <i>Integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati</i> costituisce un aspetto specifico della più ampia materia trattata all'interno del titolo IV del Trattato Ce: <i>Visti asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone</i> (con particolare riferimento all'art.63 Tr.Ce).</p> <p>Gli orientamenti e le priorità, compresi gli interventi di natura politica e legislativa, a livello Ue, sono enunciati nella recente <i>Comunicazione su immigrazione, integrazione e occupazione</i> approvata dalla Commissione Europea il 3 giugno 2003.</p> <p>Si richiama, inoltre, la <i>Comunicazione su una politica comunitaria in materia di immigrazione</i> adottata dalla Commissione Europea il 22 novembre 2000. In questa sede è stato introdotto il concetto di <i>cittadinanza civile</i>, definibile come <i>nucleo comune di diritti e doveri fondamentali che il migrante acquisisce gradualmente nel corso di un certo numero di anni</i>, sul presupposto che lo stesso soggiorni legalmente sul territorio dell'Unione.</p> <p>L'art.1 del PdL fa riferimento a norme sovranazionali:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ i principi ed i valori della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000; ▪ gli impegni assunti con la Carta europea dei diritti dell'uomo nella città, sottoscritta a Saint-Denis il 18 maggio 2000;

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ la Convenzione di Strasburgo sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale adottata dal Consiglio d'Europa e ratificata con Legge 8 marzo 1994 n. 203; <p>L'art.9 (Misure contro la discriminazione), richiama invece:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ la Direttiva del Consiglio dell'Unione Europea n. 43/2000/CE del 29 giugno 2000 <i>che attua il principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica</i>; ▪ e la Direttiva del Consiglio dell'Unione Europea n. 78/2000/CE del 27 novembre 2000 <i>che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro</i>. <p>Entrambe le Direttive trovano la propria base giuridica nell'art.13 Tr.Ce (Parte I del Trattato: <i>Principi</i>).</p> <p>Con riferimento all'art.19 (Iniziative di rientro e reinserimento nei paesi di origine) si richiama la Decisione del Consiglio n. 97/340/GAI del 26 maggio 1997 <i>concernente lo scambio di informazioni riguardanti gli aiuti per il ritorno volontario nel paese di origine di cittadini di paesi terzi</i>.</p> <p>Infine, per quanto riguarda la legislazione in via di adozione, si tenga presente, in particolare, la Proposta di Direttiva del Consiglio <i>relativa allo status di cittadini di paesi terzi che siano residenti di lungo periodo</i> COM (2001) 127 def. del 13 marzo 2001. Lo status di residente di lungo periodo (conferito dallo Stato Ue) è considerato quale <i>autentico strumento per l'integrazione sociale</i> in quanto garantisca al suo titolare <i>la parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro in una vasta gamma di settori economici e sociali</i>.</p> <p>Per ulteriori atti comunitari si veda la nota allegata.</p>
<p>4. La materia del P.d.L. è già disciplinata da leggi regionali?</p>	<p>Nella nostra Regione della materia si è direttamente occupata la <u>L.R. 21 febbraio 1990 n. 14</u> (Iniziative regionali in favore dell'emigrazione e dell'immigrazione – Nuove norme per l'istituzione della Consulta regionale dell'emigrazione e dell'immigrazione), di cui il pdl va ad abrogare e sostituire le disposizioni riferite ai cittadini stranieri immigrati.</p> <p>L'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati riguarda trasversalmente materie disciplinate dalle</p>

	<p>seguenti leggi regionali , che il P.d.L. richiama:</p> <ul style="list-style-type: none"> - LR 2 settembre 1996, n. 37 “Nuove norme regionali di attuazione della Legge 266/91 – Legge quadro sul volontariato”; - LR 3 luglio 1998, n. 19 “Norme in materia di riqualificazione urbana”; - LR 10 gennaio 2000 n. 1 “Norme in materia di servizi educativi per la prima infanzia” - LR 8 agosto 2001 n. 24 “Disciplina generale dell’intervento pubblico nel settore abitativo”; - LR 8 agosto 2001 n. 26 “Diritto allo studio ed all’apprendimento per tutta la vita. Abrogazione della LR 25 maggio 1999, n. 10”; - LR 9 dicembre 2002 n. 34 “Norme per la valorizzazione delle associazioni di promozione sociale. Abrogazione della Legge Regionale 7 marzo 1995 n. 10 - Norme per la promozione e la valorizzazione dell’associazionismo” - LR 12 marzo 2003 n. 2 “Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”; - LR 30 giugno 2003 n. 12 “Norme per l’uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l’arco della vita, attraverso il rafforzamento dell’istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro”. <p>Successivamente alla riforma del Titolo V della Costituzione, non sono state approvate da parte di altre Regioni leggi in materia di immigrazione e integrazione sociale dello straniero.</p>
5. Vi sono progetti di legge in materia all’esame del Parlamento o di altre Assemblee regionali ?	<p>- Atto Camera 4407, di iniziativa Pisicchio (Misto, Udeur-PE), <i>Modifiche alla Costituzione in materia di cittadinanza civile</i>, presentato in data 22 Ottobre 2003, da assegnare</p> <p>- Atto Camera 4406, d’iniziativa Fioroni, Sinisi (Margherita,DL-Ulivo), <i>Modifica all' articolo 48 della Costituzione per la concessione agli stranieri del diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni amministrative</i>, presentato in data 22 Ottobre 2003, da assegnare</p>

	<p>- Atto Camera 4397, d’iniziativa Anedda (AN), <i>Riconoscimento del diritto di voto ai cittadini stranieri non comunitari</i>, presentato in data 17 ottobre 2003, non ancora iniziato l’esame</p> <p>- Atto Camera 4326, d’iniziativa Diliberto (Misto, Comunisti italiani), <i>Modifica all' articolo 48 della Costituzione, concernente il riconoscimento dell' elettorato attivo e passivo agli stranieri</i>, presentato in data 1 Ottobre 2003, non ancora iniziato l’esame</p> <p>- Atto Camera 4388, d’iniziativa Mantini, Maccanico (Margherita, DL-Ulivo), <i>Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, concernenti il diritto di cittadinanza</i>, presentato in data 16 Ottobre 2003, non ancora iniziato l’esame</p> <p>- Atto Camera 2540, d’iniziativa Bulgarelli (Misto, verdi-l'Ulivo), <i>Modifica all'articolo 48 della Costituzione in materia di estensione del diritto di voto per i consigli regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali ai cittadini italiani ed agli stranieri che hanno compiuto il sedicesimo anno di età</i>, presentato in data 20 Marzo 2002, non ancora iniziato l’esame</p> <p>- Atto Camera 974, d’iniziativa Russo Spena (Rif.Comunista), <i>Riforma della disciplina relativa alla cittadinanza italiana</i>, presentato in data 21 Giugno 2001, non ancora iniziato l’esame</p> <p>- Atto Senato 2542, d’iniziativa Calderoni (LP) <i>Introduzione di un test per cittadini stranieri che richiedono la cittadinanza</i>, presentato in data 16 Ottobre 2003, da assegnare</p> <p>- Atto Senato 1667, d’iniziativa Curto (AN), <i>Istituzione dell' Agenzia regionale per l' immigrazione</i>, presentato in data 1 Agosto 2002, non ancora iniziato l’esame</p> <p>- Atto Senato 1273, d’iniziativa Guerzoni (DS-U), <i>Norme in materia di cittadinanza</i>, presentato in data 20 Marzo 2002, non ancora iniziato l’esame</p> <p>Regione Piemonte Pdl 549 di iniziativa consiliare "Norme per</p>
--	--

	<p><i>l'integrazione nel tessuto sociale regionale dei cittadini stranieri immigrati"</i>, presentato il 11 luglio 2003</p> <p>Regione Lombardia Pdl 374 di iniziativa consiliare <i>"Estensione del diritto di elettorato attivo e passivo ai cittadini stranieri extra UE e apolidi"</i>, presentato il 14 ottobre 2003</p> <p>Regione Sicilia Schema di disegno di legge costituzionale da sottoporre al Parlamento nazionale ai sensi dell'art. 18 dello Statuto della Regione siciliana, recante "modifica dell'art. 48 della Costituzione e dell'art. 15 dello Statuto della Regione siciliana in materia di elettorato attivo attribuito, negli enti locali, agli immigrati regolari"; approvato dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta n. 174 del 12-13 novembre 2003.</p>
--	---

A III – VERIFICA DI LEGITTIMITA'

1. Vi sono state sentenze, in particolare pronunce della Corte Costituzionale, in materia?	<p>Tra le pronunce della Corte Costituzionale in materia di immigrazione e condizione giuridica dello straniero, relativamente al P.d.L. in esame paiono rilevanti le seguenti:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>Cort. Cost., sent. 30 dicembre 1998, n. 454</u> - I lavoratori extracomunitari che siano stati autorizzati al lavoro subordinato stabile in Italia, fruendo di idoneo permesso di soggiorno, godono di tutti i diritti riconosciuti ai lavoratori italiani senza perderli qualora rimanessero disoccupati. Tra tali diritti non può non riconoscersi, pur in assenza di espressa disposizione di legge, quello di iscriversi avendone i requisiti, negli elenchi per il collocamento obbligatorio degli invalidi di cui alla l. 2 aprile 1968 n. 482. - <u>Cort. Cost., sent. 7 febbraio 2000, n. 31</u> - E' inammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione del d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) poiché
--	---

	<p>l'eventuale abrogazione dello stesso, in alcune disposizioni nelle quali si riflettono i valori fondamentali della nostra Carta Costituzionale, renderebbe inadempiente l'Italia agli obblighi derivanti dagli art.t. 2, 5, 6, 18, 23 e 27 della convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen e quindi del trattato di Amsterdam.</p> <p>- <u>Cort. Cost., ord. 09 novembre 2000, n. 485</u> - Plausibilità dell'equiparazione nell'art. 13 co 2 D.lgs. 286/1998 fra stranieri privi di permesso di soggiorno per non averlo mai ottenuto e gli stranieri il cui permesso sia scaduto senza essere stato rinnovato, essendo l'espulsione preordinata ad assicurare una razionale gestione dei flussi di immigrazione.</p> <p>- <u>Cort. Cost., ord. 6 luglio 2001, n. 232</u> - Manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, nella parte in cui non prevede il divieto di espulsione dello straniero coniugato e convivente con altro cittadino straniero in possesso di regolare permesso di soggiorno. Il legislatore può infatti legittimamente limitare il diritto al ricongiungimento, al fine di equamente bilanciare l'interesse dello straniero alla ricostituzione del nucleo familiare, con gli altri valori costituzionali sottesi dalle norme in tema di ingresso e soggiorno degli stranieri. Se, invece, fosse consentito sempre e comunque il ricongiungimento allo straniero coniugato e convivente con altro straniero, si aggirerebbero per tal via le norme in materia di ingresso e soggiorno, con evidente sacrificio degli altri valori costituzionali considerati da tali norme</p> <p>- <u>Cort. Cost., sent. 17 luglio 2001, n. 252</u> - E' infondata la q.l.c. dell'art. 19 comma 2 d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), sollevata in riferimento agli art.t. 2 e 32 Cost., in quanto, posto che il diritto alla salute costituisce un diritto fondamentale della persona e tenuto conto dell'intera disciplina contenuta nel d.lgs. 286 del 1998, il giudice possiede già il potere di valutare caso per caso, lo stato di salute del soggetto e</p>
--	---

	provvedere per la non esecuzione dell'espulsione.
2. Bibliografia: studi monografici, articoli e note in materia	<p>*Cittadino, cittadino europeo e cittadino extracomunitario / Paola Balbo. in: Gli *stranieri n. 2 /2003 p. 103-117</p> <p>*Immigrazione e interculture : costruire un progetto di cittadinanza / di Adel Jabbar. in: *Affari sociali internazionali n. 4 /2002 p. 117-126</p> <p>*Immigrazione: nuova legge, ma quale politica? / Massimo Livi Bacci. in: Il *Mulino n. 5 /2002 p. 903-908</p> <p>*Ottavo rapporto sulle migrazioni 2002 / Fondazione ISMU Iniziative e Studi sulla Multietnicità. - Milano : Angeli, c2003-. - 367 p. ;</p> <p>*Immigrazione : dossier statistico 2002 / Caritas di Roma. - Roma : Nuova Anterem, 2002. - 480 p. ; (in acquisizione il dossier 2003)</p> <p>*Manuale di legislazione sugli stranieri : aggiornato con la legge Bossi-Fini / Luigi Di Maio, Maria Proto, Maria Grazia Longarzia. - 4. ed. - Roma : Laurus Robuffo, c2003. - 475 p. : ill. ;</p> <p>*Manuale pratico di diritto dell'immigrazione : giurisprudenza, legislazione, modulistica, circolari ministeriali / Vincenzo Musacchio. - 2. ed. interamente riv. e agg. alla Legge Bossi-Fini. - Padova : CEDAM, 2003. - XI, 791 p. ;</p> <p>Stranieri : cosa cambia con la legge Bossi-Fini : Ingresso, soggiorno, lavoro, studio e ricongiungimento familiare / Ugo Terracciano , Marco Chiacchiera. - Forlì : Experta, [2002]. - 431 p. ;</p> <p>*Immigrazione e stato sociale in Europa / a cura di Tito Boeri, Barry McCormick ; con il contributo di Herbert Brucker ... [et al.]. - Milano : Università Bocconi : Egea, 2002. - XXI, 201 p. ; (In cop.: Un rapporto per la Fondazione Rodolfo Debenedetti.</p> <p>L'*immigrazione tra diritti e politica globale / a cura di</p>

	Carlo Boris Menghi. - Torino : Giappichelli, [2002]. - 266 p. ;
3. Il p.d.l. appare conforme ai principi costituzionali?	<p>Se è difficile tracciare i confini geografici di un fenomeno di così ampia portata quale l'immigrazione, possiamo immaginare quanto possa essere forse più difficile delineare con nettezza i "confini giuridici" del nostro ordinamento su tale complessa "materia". Proprio sulla operazione stessa di confinare sic et simpliciter l'immigrazione quale "materia" si potrebbe disquisire a lungo. Pur tuttavia nel nuovo quadro costituzionale, delineato dalla riforma del titolo V, parte seconda, della stessa Costituzione, possiamo trarre questi fondamentali capisaldi:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ l'art 10, secondo comma stabilisce che "la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali" ■ l'art. 117, secondo comma attribuisce allo Stato legislazione esclusiva in materia di: <ul style="list-style-type: none"> - <u>condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'U.E.</u> (lett. a) - <u>immigrazione</u> (lett.b), - <u>cittadinanza</u> (lett. i) <p>Basterebbe citare queste norme per una prima considerazione: e cioè che la potestà legislativa esclusiva dello Stato investe in modo completo la condizione giuridica del cittadino extracomunitario immigrato relativa sia alla disciplina dell'ammissione, soggiorno, e allontanamento dal territorio della Repubblica sia a quella del trattamento e dei diritti dello straniero che comunque si trovi sul territorio nazionale.</p> <p>Sembrerebbe del tutto esclusa, dal quadro sopra delineato qualsiasi competenza della Regione su tale materia. Ma, a fronte della competenza esclusiva dello Stato sull'immigrazione, proprio per la complessità globale, (nel senso che travalica qualsiasi confine regionale, nazionale , continentale) che il governo di questo fenomeno comporta, è stata chiara, e deve essere sempre più chiara l'esigenza di una stretta connessione tra l'Europa e lo Stato membro Italia, e tra lo Stato e le</p>

	<p>Regioni. Connessione che è in parte testimoniata da quanto previsto all'art. 118, terzo comma della Costituzione che prevede la necessità di forme di coordinamento tra Stato e Regioni nell'esercizio di funzioni riferite all'immigrazione. (art. 118, co. 3 : “ La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'art. 117,”).</p> <p>Lo Stato dopo la riforma del Titolo V, è intervenuto a ridisciplinare la materia dell'immigrazione e dell'asilo politico attraverso l'adozione, con legge 30 luglio 2002, n. 189, di modifiche incisive al decreto legislativo 286/98 “Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”.</p> <p>I compiti assegnati alla Regione nel contesto della nuova legge dello Stato sono circoscritti ad ambiti specifici e lasciano alle regioni uno spazio delimitato di azione. Vediamo quale.</p> <p>Innanzitutto si prevede (art. 1, comma 4) che nelle materie di competenza legislativa delle Regioni, le disposizioni del testo unico costituiscono principi fondamentali, a cui pertanto le Regioni si devono adeguare.</p> <p>L'art. 3, comma 5 stabilisce che nell'ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio, le regioni, le province, i comuni e gli altri enti locali adottino provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelle inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana.</p> <p>L'art. 24, comma 4 ter, che riguarda la determinazione dei flussi di ingresso (le c.d. quote di ingresso stabilite con decreto del presidente del Consiglio dei ministri) stabilisce che le Regioni possono trasmettere, entro il 30 novembre di ogni anno, alla Presidenza del consiglio dei ministri, un</p>
--	--

	<p>rapporto sulla presenza e sulla condizione degli immigrati extracomunitari nel territorio regionale, contenente anche le indicazioni previsionali relative ai flussi sostenibili nel triennio successivo in rapporto alla capacità di assorbimento del tessuto sociale e produttivo.</p> <p>L'art. 23 prevede programmi, (su proposta anche delle Regioni) per porre in essere attività di istruzione e formazione professionale nei paesi d'origine da realizzarsi anche in collaborazione con le Regioni.</p> <p>Diversi articoli del titolo V del testo unico prevedono poi una competenza regionale nel dare attuazione alle misure di assistenza sanitaria, diritto allo studio, accesso all'abitazione, integrazione sociale.</p> <p>La materia specifica del pdl in esame riguarda, come esposto al punto AI.1 , l'integrazione sociale dei cittadini extracomunitari immigrati che a tal fine diventano destinatari di programmazione, progettazione e realizzazione di interventi concertata tra Regione ed Enti locali e privato sociale, che si pone, rispondendo al principio di sussidiarietà di cui all'art 118 commi 1 e 4 Cost, nell'ambito della rete integrata di servizi sociali di cui alla legge 328 del 2000 e 2 del 2003.</p> <p>Tali interventi (descritti ai capi II e III del p.d.l) sono volti a garantire al cittadino extracomunitario immigrato l'esercizio dei diritti fondamentali della persona e la parità di trattamento con il cittadino italiano nell'accesso ai servizi pubblici (come riconosciuto dall'art 2 del d.lgs 286/1998 sulla base dei principi di cui agli artt. 2 e 3 Cost) e concernono materie attribuite dall'art.117 commi 3 e 4, alla competenza legislativa concorrente o esclusiva regionale.</p> <p>Secondo la dottrina prevalente, data la competenza legislativa esclusiva statale in materia di condizione giuridica dello straniero, la legge regionale può estendere ai cittadini extracomunitari la disciplina di tali materie muovendosi nei limiti in cui tali aspetti sono stati riconosciuti dalla legislazione statale relativamente alla condizione giuridica dello straniero.</p> <p>La previsione dei singoli interventi di cui ai capi II e III del p.d.l. è dunque da ritenersi costituzionalmente</p>
--	---

	<p>legittima se ed in quanto consistenti in misure, volte a garantire l'effettivo esercizio dei diritti fondamentali della persona, previste dalle disposizioni di cui al titolo V del decreto legislativo 286/1998, cui il p.d.l. infatti rimanda, come di seguito si va a specificare.</p> <p>Destinatari Mentre il testo unico distingue tra le diverse ipotesi di cittadini immigrati (cittadini immigrati con carta di soggiorno, con permesso di soggiorno, cittadini comunque presenti sul territorio ecc. ecc....) nel progetto di legge tali diverse categorie a volte non sono esattamente circoscritte e immediatamente identificabili.</p> <p>- Partecipazione e rappresentanza a livello locale: Non è del tutto chiaro, nel testo dell'art 8 del pdl il riferimento a <i>“forme di presenza nei Consigli degli Enti locali di rappresentanti immigrati e, ove consentito, il diritto di voto agli immigrati”</i>. Se l'intenzione del legislatore è quella di dare, in qualche modo rilevanza legislativa a disposizioni che, in diversi casi nella nostra regione, sono state previste in Statuti e Regolamenti comunali, si precisa che tali disposizioni comunali non hanno né possono avere il carattere di norme che riconoscono un vero e proprio diritto elettorale. Se il riferimento vuole rappresentare un “auspicio” ad introdurre nel nostro ordinamento il diritto di voto agli immigrati lo strumento legislativo regionale non pare il più idoneo a sollecitare una soluzione in tal senso. (Vi sono in proposito altri strumenti quali risoluzioni, o.d.g., o una proposta di legge alle Camere che possono essere presi in considerazione). Si precisa che l'art. 48 della Costituzione riserva ai cittadini il diritto di voto e che l'art 117 riserva infatti alla competenza legislativa esclusiva statale le materie relative alla cittadinanza (lett. i) alla legislazione elettorale per le elezioni europee, politiche, referendum statali, elezioni amministrative. Per quanto riguarda le elezioni regionali, la Regione disciplina con propria legge il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e incompatibilità del Presidente, degli altri componenti della Giunta e dei consiglieri nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica (Art. 122 Cost.). Sul voto ai cittadini immigrati si veda <u>nota allegata</u>.</p>
--	--

	<p>- Misure contro la discriminazione: l'art. 9 del p.d.l. si conforma all'art 44 co 12 del D.lgs. 286/1998 nel prevedere, da parte della Regione con la collaborazione degli Enti locali e associazioni no profit, un'attività di osservazione monitoraggio, assistenza legale a stranieri vittime di discriminazioni. Per i comportamenti considerati discriminatori si veda l'art 43 del citato d.lgs.</p> <p>Politiche abitative: l'art 10 del pdl è legittimo nei limiti in cui risulta conforme all'art. 40 del d.lgs.286/1998 che riconosce:</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'accesso ai centri di accoglienza: agli stranieri regolarmente soggiornanti per motivi diversi dal turismo, - l'accesso agli alloggi sociali e alle misure di integrazione sociale: agli stranieri regolarmente soggiornanti, - il diritto di accedere all'edilizia residenziale pubblica e ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali (per agevolare l'accesso alle locazioni e al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa) in condizioni di parità con il cittadino italiano agli stranieri titolari di carta di soggiorno e agli stranieri regolarmente soggiornante in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo. <p>Accesso ai servizi educativi per l'infanzia e diritto allo studio : l'art. 14 del pdl risulta conforme all'art. 38 del d.lgs. 286/1998 laddove riconosce ai minori stranieri presenti sul territorio l'obbligo scolastico (previsto comunque in base all'art 34 Cost) nonchè l'applicazione di tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, accesso ai servizi educativi, partecipazione alla vita della comunità scolastica.</p> <p>Integrazione e comunicazione interculturale (art 17) e Contributi ad associazioni per attività dedicata a stranieri (art 18) : tali previsioni si pongono in linea con l'art. 42 del d.lgs. 286/1998, per il quale Stato, Regioni ed Enti locali favoriscono misure di integrazione sociale, avvalendosi della collaborazione delle associazioni di stranieri o organizzazione</p>
--	--

	<p>stabilmente operanti a loro favore.</p> <p>Assistenza sanitaria: l'art 13 del pdl è legittimo nei limiti in cui risulta conforme agli art.t.. 34 e 35 del d.lgs. 286/1998 dai quali si ricava che:</p> <ul style="list-style-type: none"> - hanno obbligo di iscrizione al S.S.N. e piena parità di trattamento e uguaglianza di diritti e doveri rispetto ai cittadini italiani: gli stranieri regolarmente soggiornanti che abbiano in corso rapporto di lavoro autonomo o subordinato o siano iscritti alle liste di collocamento o che abbiano richiesto il rinnovo del titolo di soggiorno per motivazioni tassativamente elencate (all'art 34 co 1 lett b); il trattamento è esteso ai familiari regolarmente soggiornanti; - ai cittadini stranieri comunque presenti sul territorio non in regola con le norme su diritto e soggiorno: sono assicurate le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti e comunque essenziali e sono estesi i programmi di medicina preventiva. L'art. 35 co 3 elenca in particolare le prestazioni comunque garantite. Il progetto di legge estende invece anche a quest'ultima categoria(cittadini stranieri comunque presenti sul territorio non in regola) gli interventi riguardanti "il complesso delle attività sanitarie, previste dai Livelli essenziali di assistenza. <p>Inserimento lavorativo e sostegno di attività autonome e imprenditoriali: la legittimità dell'art. 16 del pdl è da considerare relativamente alla sua conformità con il Titolo III del d.lgs.286/1998 che detta l'intera disciplina del lavoro. Si consideri pure l'art 37 del citato decreto relativamente alle attività professionali.</p> <p>Iniziative di rientro e reinserimento nei paesi d'origine: La previsione dell'art. 19 co 1 del pdl è da considerare in relazione a quella di cui all'art. 3, comma 3, del d.lgs. 286/1998 che stabilisce che sia il "Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato" a prevedere ogni possibile strumento per un positivo reinserimento nei Paesi di origine.</p> <p>Formazione professionale: l'art. 15 del pdl è legittimo nei limiti in cui riserva ai cittadini stranieri</p>
--	--

	immigrati <i>regolarmente soggiornanti</i> il diritto alla formazione professionale in condizione di parità
--	---

AIV – ESAME DEL CONTESTO SOCIO-RELAZIONALE

1. Quali interessi tra quelli emergenti nella collettività intende soddisfare il p.d.l. ?	
2. Il p.d.l. nasce dalla necessità di fornire un quadro normativo certo al fine di disciplinare nuovi interessi socio-economici?	
3. Il p.d.l. risponde ad emergenze e/o gravi situazioni di disagio determinatesi sul territorio ?	

B. ANALISI DEL TESTO

BI - STRUTTURA

1. La relazione di accompagnamento è chiara ed esauriente?	La relazione è ampia e contiene anche alcuni dati per inquadrare “quantitativamente” e storicamente il fenomeno “immigrazione”; si tratta però di indicazioni di massima non esaustive per poter approfondire l’argomento trattato.
2. Nel Titolo del testo sono espressi gli obiettivi del p.d.l.?	Sì: “garantire l’integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati”
3. Le singole parti sono omogenee e compiute?	-
4. Il testo contiene rinvii a norme future che incidono sul contenuto o a norme future per le quali non si suggeriscono neanche i principi di base?	No
5. L’applicazione del p.d.l. è subordinata all’operatività di leggi preesistenti?	Come evidenziato nella griglia di fattibilità, area AII p.ti 1 e 4, il PdL si caratterizza per l’elevata trasversalità, andando ad investire anche le Politiche abitative, l’assistenza sanitaria, l’accesso ai servizi educativi ecc. Il PdL si deve quindi inserire nell’ambito della normativa vigente in materia, prevedendo gli interventi

	<p>specifici.</p> <p>È di tutta evidenza che l'eventuale mancata operatività delle leggi regionali dei vari settori coinvolti (si veda la griglia di fattibilità AII p.to 4) come le politiche abitative, i servizi sociali o il diritto allo studio svuoterebbe, almeno in parte, alcune delle iniziative del presente PdL:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ l'art. 10 sulle Politiche abitative fa quindi inevitabilmente riferimento alle LR 24/2001; LR 2/2003; LR 19/1998; ▪ l'art. 14 sull'Accesso ai servizi educativi per l'infanzia e il diritto allo studio fa riferimento agli interventi previsti dalle LR 26/2001; LR 1/2000; ▪ l'art. 18 (e in parte anche il 15 sulla Formazione professionale) in tema di Contributi ad associazioni per attività dedicata ai cittadini stranieri immigrati fa riferimento alla LR 34/2002 (Norme per la valorizzazione delle associazioni di promozione sociale) e alla LR 37/1996 (associazioni di volontariato);
<p>6. Il testo contiene rinvii ad atti amministrativi per la sua attuazione? Se sì, sono stati previsti meccanismi di garanzia contro eventuali inerzie?</p>	<p>L'art. 3 Funzioni della Regione, prevede che il Consiglio, su proposta della Giunta, predisponga (sarebbe più esatto "approva") il programma triennale per la integrazione sociale dei cittadini stranieri. Tale programma è formulato:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ sentita la Conferenza regionale delle autonomie locali; ▪ sentita la Consulta regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri (art.6 6 PdL); ▪ tenendo conto dell'attività di osservazione del fenomeno migratorio; ▪ tenendo conto del piano regionale degli interventi e dei servizi sociali di cui all'art. 47 LR 2/2003. <p>In conformità del programma triennale la Giunta ha le seguenti funzioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ approvazione del piano regionale di azioni contro la discriminazioni ex art. 9; ▪ concessione dei contributi per gli interventi di politiche abitative e riqualificazione urbana; ▪ approvazione piani provinciali ex art. 11;

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ promozione di programmi in materia di protezione, assistenza ed integrazione sociale e <u>approvazione dei criteri, modalità di finanziamenti e indirizzi</u> di cui art. 12; ▪ <u>emanazione di direttive alle Aziende sanitarie</u> per l'applicazione dell'art. 13; ▪ <u>emanazione di direttive ai Comuni</u> in materia di concorso alle spese per il rimpatrio delle salme di cittadini stranieri i cui familiari versino in stato di bisogno; ▪ <u>definizione dei criteri per la concessione di contributi alle associazioni ai sensi dell'art. 18;</u> ▪ promozione dell'alfabetizzazione e dell'accesso ai servizi educativi dell'art. 14; promozione di interventi di formazione professionale art. 15; promozione di iniziative per l'inserimento lavorativo art. 16; promozione di interventi di integrazione e comunicazione interculturale; promozione di iniziative per il volontario rientro nei paesi d'origine; <p>Sempre l'art 3 prevede che il Consiglio predisponga il piano straordinario di interventi, anche in deroga alla programmazione ordinaria, finalizzato all'attuazione degli interventi di prima accoglienza.</p> <p>L'art. 4 sulle funzioni delle Province prevede, fra le altre, l'adozione e la proposta per l'approvazione della Regione, dei piani provinciali per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri.</p>
--	---

BII – OBIETTIVI

1. Il p.d.l. contiene obiettivi diretti ed espliciti?	<p>Il PdL si ispira al principio generale di assicurare ai cittadini stranieri gli stessi diritti e doveri garantiti agli altri cittadini. Si tratta quindi di garantire pari opportunità a tutti i cittadini di accedere ai servizi esistenti.</p> <p>L'art. 1 Comma 3 riassume infatti questi obiettivi indicando che le politiche della Regione devono essere finalizzate :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ alla rimozione degli ostacoli al pieno inserimento sociale e culturale; ▪ al reciproco riconoscimento e alla valorizzazione
---	---

	<p>delle identità culturali, religiose e linguistiche;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ alla valorizzazione della consapevolezza dei diritti e dei doveri connessi alla condizione di cittadino straniero immigrato come disciplinata dall'ordinamento italiano ed europeo.
2. Gli obiettivi perseguiti dal p.d.l. sono definiti chiaramente e senza ambiguità?	Sì, il perseguimento degli obiettivi passa attraverso l'esplicita individuazione delle finalità che il PdL si propone di perseguire (vedi punto precedente della griglia di fattibilità)
3. Gli obiettivi individuati nel p.d.l. sono coerenti con gli obiettivi determinati dai programmi generali, dai piani di settore e/o da leggi?	Sì
4. In quale modo il p.d.l. intende perseguire gli obiettivi?	<p>L'art. 1 del p.d.l. prevede:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ iniziative per accrescere la conoscenza del fenomeno immigrazione e la sensibilizzazione sulle relative problematiche; ▪ di garantire ai cittadini stranieri immigrati pari opportunità di accesso all'abitazione, al lavoro, all'istruzione e alla formazione professionale, alla conoscenza delle opportunità connesse all'avvio di attività di lavoro autonomo, alle prestazioni sanitarie ed assistenziali; ▪ di garantire per i cittadini stranieri immigrati adeguate forme di tutela dei diritti e di conoscenza dei doveri previsti dall'ordinamento italiano ed europeo; ▪ di individuare e rimuovere eventuali condizioni di marginalità sociale; ▪ di agevolare progetti di rientro dei cittadini stranieri immigrati nei paesi d'origine; ▪ la promozione della partecipazione dei cittadini stranieri immigrati alla vita pubblica locale; ▪ Promuovere l'integrazione sociale; garantire condizioni favorevoli allo sviluppo dell'associazionismo promosso dai cittadini stranieri; promuovere la realizzazione di interventi di mediazione culturale rivolta ai detenuti stranieri per favorirne il reinserimento sociale; promuovere percorsi di assistenza e tutela rivolta a minori stranieri non accompagnati.
5. Le figure giuridiche e/o i procedimenti e/o gli strumenti previsti per	-

l'attuazione del p.d.l. sono idonei allo scopo?	
6. Il perseguimento degli obiettivi previsti può produrre effetti collaterali anche in settori o ambiti diversi da quelli disciplinati dal p.d.l.?	-
7. Si può verificare una resistenza da parte dell'utenza all'applicazione della norma?	-

BIII – ANALISI DEI DESTINATARI

1. Quali sono i destinatari diretti o indiretti del p.d.l.?	<p>I destinatari diretti sono individuati dall'art. 2 del PdL:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ i <u>cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea</u>, i <u>rifugiati</u> ai sensi della vigente normativa, nonché gli <u>apolidi</u>, residenti o domiciliati nel territorio della Regione Emilia-Romagna, salvo i casi esclusi dalla legge dello Stato; ▪ i richiedenti asilo, fatto salvo i casi esclusi dalla legge dello Stato; ▪ i <u>minori stranieri o apolidi</u> sono tutelati sul semplice presupposto della presenza nel territorio regionale. <p>Ai fini dell'attuazione del p.d.l. restano ovviamente coinvolti:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ la Regione; ▪ le Province; ▪ i Comuni; ▪ le ASL, ACER e altri soggetti coinvolti in ragione delle materie trattate dal PdL (scuola, enti di formazione, associazioni ecc.)
2. Sono identificati o identificabili chiaramente?	Sono identificati.
3. E' possibile identificare in senso quantitativo i destinatari?	Sì, almeno in parte, occorre infatti tenere conto del "sommerso".
4. Sono identificate le zone territoriali di intervento?	Sì
5. Se il provvedimento è riferito ad una vasta utenza, esiste la previsione di forme di pubblicità?	L'accrescimento dell'informazione e la diffusione della conoscenza fanno parte delle finalità del PdL.

6. I tempi eventualmente previsti per permettere ai destinatari di adeguarsi alla normativa, sono realisticamente rispettabili?	Sì, anche se per una compiuta valutazione si dovranno analizzare i provvedimenti successivi cui il PdL rinvia.
---	--

B IV – ANALISI DELLA COPERTURA AMMINISTRATIVA

1. Per ciascuna procedura, o atto, o attività, o compito o funzione, sono stati individuati o sono individuabili i soggetti istituzionali e/o le strutture amministrative che devono attuare la normativa ?	Per una valutazione compiuta si deve rimandare ai provvedimenti successivi cui il pdl rinvia.
---	---

B V –ANALISI ECONOMICA

1. Il progetto di legge è suscettibile di produrre effetti in ambito economico?	Sì
2. Quali sono gli aspetti in ambito economico sui quali il p.d.l. può incidere, rispetto agli ambiti di impatto?	<p>Gli interventi di cui al pdl sono suscettibili di produrre effetti in ambito economico indirettamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ favorire la formazione di cittadini stranieri volta a consentire l’acquisizione di competenze e professionalità congruenti alla domanda del mercato del lavoro (art. 15 pdl); ▪ così come previsto nell’ambito delle “schede progettuali” del Documento di Politica Economica e Finanziaria 2003-2005 (DPEF 2003-2005) favorire percorsi di emersione dei fenomeni di lavoro irregolare e sommerso.
3. E’ possibile valutare gli effetti, anche in riferimento agli obiettivi determinati dagli atti di programmazione regionale e dai piani di settore, in termini di impatto sul territorio, sull’ambiente, sulla competitività, sul mercato del lavoro?	<p>Si tratta di una valutazione complessa che dovrebbe coinvolgere gli esperti di settore. In ottica futura, si segnala <u>come il PdL preveda lo sviluppo di forme di monitoraggio:</u></p> <p>art. 3 comma 4 lett. a) laddove prevede la predisposizione di un rapporto annuale sulla presenza degli stranieri contenente anche l’analisi dell’evoluzione del fenomeno migratorio;</p> <p>alla lettera b) si prevede invece la raccolta e l’elaborazione di dati ed informazioni utili nell’attività</p>

	<p>di monitoraggio dei flussi migratori e della condizione degli stranieri presenti sul territorio regionale; Si segnala inoltre che il pdl si configura come “ponte” fra altre Leggi regionali ponendosi l’obiettivo di agevolare l’integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati, così come illustrato nel punto della griglia AII 4. Significativo è il riferimento alle:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ LR 8 agosto 2001 n. 24 “Disciplina generale dell’intervento pubblico nel settore abitativo”; ▪ LR 12 marzo 2003 n. 2 “Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”; <p>che entrambe prevedono al loro interno specifiche clausole per il monitoraggio della Legge ponendosi quindi le basi per disporre di quelle informazioni necessarie per valutare se, ed in che misura, le politiche previste abbiano portato dei benefici. Viste le caratteristiche del pdl si potrebbe inoltre pensare all’introduzione nell’articolo di una clausola per il monitoraggio della legge specifica.</p>
<p>4. Sotto il profilo economico l’intervento si caratterizza come:</p> <ul style="list-style-type: none"> - trasferimento di risorse, - investimenti finanziari; - investimenti diretti; - acquisto di beni e servizi? 	<p>L’intervento è articolato:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ trasferimento di risorse dallo Stato alla Regione; ▪ trasferimento di risorse dalla Regione agli Enti locali; ▪ Investimenti diretti di risorse da parte della Regione Emilia-Romagna.
<p>5. qual è la tipologia di intervento?</p> <ul style="list-style-type: none"> - congiunturale - strutturale 	<p>Convivono interventi di natura congiunturale e strutturale.</p>
<p>6. Le informazioni a corredo del p.d.l. sono sufficienti per sviluppare le sovraespresse valutazioni economiche? Possono essere eventualmente integrate?</p>	<p>No.</p>
<p>7. Gli effetti economici prefigurati sono adeguati agli obiettivi?</p>	<p>Non è possibile effettuare una quantificazione di tale portata stante la ridotta quantità di dati a disposizione e le rilevanti interdipendenze con altri interventi/Leggi regionali esistenti.</p>

B VI – QUANTIFICAZIONE DELLA SPESA COSTO

1. Nel p.d.l. è stata	No
-----------------------	----

determinata la totalità dei costi connessi alla sua attuazione?	
2. Tale determinazione è precisata nell'articolato oppure nella relazione accompagnatoria?	No
3. La quantificazione del costo fa riferimento ad un calcolo di tipo macroeconomico?	No
4. Sono fissati con univocità, chiarezza e precisione eventuali requisiti soggettivi che devono essere posseduti dai beneficiari? E' da considerarsi assente o molto remota la possibilità che i titolari di diritti possano essere molto più numerosi di quanti ci si attendono?	I destinatari degli interventi sono delimitati dall'art. 2 del PdL "Destinatari". Come precedentemente detto, questo non è un dato sufficiente per quantificare quanti e quali saranno gli effettivi beneficiari, si dovrà invece fare riferimento all'applicazione delle iniziative previste che coinvolgono le Leggi regionali già descritte nella prima parte della griglia di fattibilità (AII 4).
5. Il numero dei soggetti destinatari dell'intervento è determinato con metodologie adeguate?	No
6. Qualora l'entità dell'onere dipenda da specifici parametri propri dei soggetti, la parametrizzazione è corretta?	Non è possibile rispondere in modo compiuto a tale domanda.
7. Qual è l'effetto dell'atto in termini di spesa e di costo? (a preventivo o a consuntivo)	Si tratta di una valutazione complessa in quanto coinvolge diversi settori ed aree di intervento. Un riferimento importante è comunque rappresentato dalla delibera del Consiglio con la quale si approva il Programma 2003 per l'attuazione del D.Lgs. 286/1998 "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero". Si tratta di risorse statali integrate da risorse regionali, così come previsto dal Fondo nazionale (per quanto riguarda la composizione si rinvia ai punti successivi della griglia). Per l'Emilia-Romagna si prevede un impiego complessivo di risorse finanziarie per € 3.444.652,00 così ripartiti:

	<table border="1" data-bbox="673 277 1353 676"> <tr> <td>INIZIATIVA 1 – “Piani territoriali provinciali per le azioni di integrazione sociale a favore degli immigrati</td><td align="right">€ 2.824.652,00</td></tr> <tr> <td>INIZIATIVA 2 – “Interventi a sostegno delle iniziative di comunicazione interculturale”</td><td align="right">€ 207.000,00</td></tr> <tr> <td>INIZIATIVA 3 – “Interventi a sostegno dei programmi di assistenza ed integrazione sociale a favore delle vittime di sfruttamento sessuale – art. 18 D.Lgs 286/98”</td><td align="right">€ 413.000,00</td></tr> <tr> <td>Totale Programma 2003</td><td align="right">€ 3.444.652,00</td></tr> </table> <p data-bbox="651 862 1375 1081">Facendo invece riferimento al medesimo programma per l’immigrazione per il 2002 venivano invece complessivamente risorse per 4.577.563,63 (oltre 129.114,22 Euro già destinate con la deliberazione del 2001). La ripartizione fra le iniziative risultava la seguente:</p> <table border="1" data-bbox="673 1272 1353 1585"> <tr> <td>INIZIATIVA 1 – “Piani territoriali provinciali per le azioni di integrazione sociale a favore degli immigrati</td><td align="right">€ 2.649.234,28</td></tr> <tr> <td>INIZIATIVA 2 – “Interventi a sostegno delle iniziative di comunicazione interculturale”</td><td align="right">€ 206.582,76</td></tr> <tr> <td>INIZIATIVA 3 – “Predisposizione di piani territoriali provinciali di intervento”</td><td align="right">€ 1.721.746,59</td></tr> <tr> <td>Totale Programma 2002</td><td align="right">€ 4.577.563,63</td></tr> </table> <p data-bbox="651 1641 1375 1971">Per una corretta lettura si segnala che le “iniziative 3” non sono le medesime nei due programmi. Nel 2002 si faceva riferimento ai piani territoriali provinciali, allocati nel capitolo di spesa 68330 per Contributi ai Comuni per la realizzazione del programma sperimentale di interventi per l’integrazione sociale degli immigrati (Accordo di programma Regione – Ministero del lavoro del 18 dicembre 2001). Trattasi delle risorse derivanti dal Contributo</p>	INIZIATIVA 1 – “Piani territoriali provinciali per le azioni di integrazione sociale a favore degli immigrati	€ 2.824.652,00	INIZIATIVA 2 – “Interventi a sostegno delle iniziative di comunicazione interculturale”	€ 207.000,00	INIZIATIVA 3 – “Interventi a sostegno dei programmi di assistenza ed integrazione sociale a favore delle vittime di sfruttamento sessuale – art. 18 D.Lgs 286/98”	€ 413.000,00	Totale Programma 2003	€ 3.444.652,00	INIZIATIVA 1 – “Piani territoriali provinciali per le azioni di integrazione sociale a favore degli immigrati	€ 2.649.234,28	INIZIATIVA 2 – “Interventi a sostegno delle iniziative di comunicazione interculturale”	€ 206.582,76	INIZIATIVA 3 – “Predisposizione di piani territoriali provinciali di intervento”	€ 1.721.746,59	Totale Programma 2002	€ 4.577.563,63
INIZIATIVA 1 – “Piani territoriali provinciali per le azioni di integrazione sociale a favore degli immigrati	€ 2.824.652,00																
INIZIATIVA 2 – “Interventi a sostegno delle iniziative di comunicazione interculturale”	€ 207.000,00																
INIZIATIVA 3 – “Interventi a sostegno dei programmi di assistenza ed integrazione sociale a favore delle vittime di sfruttamento sessuale – art. 18 D.Lgs 286/98”	€ 413.000,00																
Totale Programma 2003	€ 3.444.652,00																
INIZIATIVA 1 – “Piani territoriali provinciali per le azioni di integrazione sociale a favore degli immigrati	€ 2.649.234,28																
INIZIATIVA 2 – “Interventi a sostegno delle iniziative di comunicazione interculturale”	€ 206.582,76																
INIZIATIVA 3 – “Predisposizione di piani territoriali provinciali di intervento”	€ 1.721.746,59																
Totale Programma 2002	€ 4.577.563,63																

	<p>straordinario INPS al Fondo Nazionale Politiche Migratorie ripartito fra le Regioni sulla base dell'accordo di cui sopra, quindi di risorse straordinarie, vedi anche la nota successiva sulla scheda sui dati del convegno del 17 novembre 2003.</p> <p>Per l'anno 2003, l'iniziativa 3 fa invece riferimento allo specifico intervento "Oltre la strada" a favore dell'assistenza e integrazione sociale delle persone straniere vittime di sfruttamento sessuale.</p> <p>Nei punti successivi della griglia di fattibilità si approfondirà la composizione di tale risorse stanziare.</p>
--	--

B.VII – ASPETTI CONTABILI

1. l'atto costituisce impegno di spesa in senso contabile?	No
2. Su quali esercizi successivi l'atto produce effetti finanziari?	L'impegno finanziario resterà determinato in funzione dei provvedimenti successivi legati al PdL in esame.
3. Reca delle previsioni afferenti il bilancio pluriennale?	Sì
4. Si rinvia alla successiva legge di bilancio?	Sì
5. Nel caso di Legge di spesa pluriennale, sono correttamente indicati sia gli esercizi interessati che l'entità complessiva della spesa?	No
6. Le UPB di bilancio cui afferisce la spesa sono classificate tra quelle di intervento per spesa corrente o d'investimento?	Le caratteristiche degli interventi possono caratterizzarsi sia come spesa corrente che d'investimento.
7. In quale programma (categoria) del bilancio si inserisce l'intervento?	Si tratta di una delimitazione complessa in quanto coinvolge diversi settori ed aree di intervento (sociale, sanità, scuola, politiche abitative, attività produttive).
8. Con riferimento agli ultimi due esercizi, qualora sia possibile individuare interventi affini od omogenei, la loro gestione ha dato luogo in misura	Stante la specificità dell'intervento nell'ambito di macroaree del bilancio più estese, non è possibile fare riferimento alle riclassificazioni proposte nel Rendiconto Generale per l'esercizio finanziario – Note illustrative e rappresentazioni grafiche dell'andamento della spesa nei vari settori di intervento.

rilevante alla formazione di residui passivi e/o di economie di spesa?	
9. In termini percentuali, qual è il rapporto tra competenza e residui passivi e/o economie di spesa in quegli esercizi?	Stante la specificità dell'intervento nell'ambito di macroaree del bilancio più estese, non è possibile fare riferimento alle riclassificazioni proposte nel Rendiconto Generale per l'esercizio finanziario – Note illustrative e rappresentazioni grafiche dell'andamento della spesa nei vari settori di intervento

B.VIII- INDIVIDUAZIONE DELLA NATURA, DELLA PROVENIENZA E DELLA DESTINAZIONE DELLE RISORSE

1. Le risorse con cui far fronte all'intervento, sono determinate?	Si rinvia alla Legge di bilancio
2. Si tratta di - risorse proprie - risorse statali - risorse comunitarie - risorse provenienti da forme di indebitamento	Si ha il concorso di più risorse.
3. Nel caso che si abbia un concorso tra più tipi di risorse, qual è il rapporto tra loro in termini di composizione percentuale?	Riprendendo il precedentemente citato Programma 2003 per l'attuazione del D.Lgs. 286/1998 "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero". Si può vedere nel caso specifico quale sia il contributo statale (Fondo Nazionale) e quanto la Regione Emilia-Romagna decida di aggiungervi per integrare le misure previste:

Gruppo fattibilità delle leggi regionali 53

precedente della griglia di fattibilità).

Ripartizione risorse Iniziativa 1 Programma 2003

Province	Valore in €	Valore %
Piacenza	€ 172.586,24	6,11 %
Parma	€ 319.750,60	11,32 %
Reggio-Emilia	€ 423.980,26	15,01 %
Modena	€ 481.885,63	17,06 %
Bologna	€ 715.766,82	25,34 %
Ferrara	€ 107.336,78	3,80 %
Forlì-Cesena	€ 191.228,94	6,77 %
Ravenna	€ 228.514,35	8,09 %
Rimini	€ 183.602,38	6,50 %
Totale Iniziativa 1 – Anno 2003	€ 2.824.652,00	100%

Per quanto riguarda i criteri di ripartizione, il Programma ha fatto riferimento:

- alla popolazione immigrata residente nei singoli territori calcolata sulla base dei permessi di soggiorno – Fonte Ministero dell’Interno (50%);
- la popolazione immigrata residente nei singoli territori calcolata sulla base delle residenze anagrafiche – Fonte ISTAT (50%).

3. Cittadinanza e diritto di voto

- ❖ L'art. 8 del P.d.L. in esame "Partecipazione e rappresentanza a livello locale", prevede tra l'altro "forme di presenza nei Consigli degli Enti locali di rappresentanti immigrati e, ove consentito, il diritto di voto agli immigrati", al fine di promuovere un effettivo protagonismo dei cittadini stranieri immigrati nella definizione delle politiche pubbliche.

Riferimenti normativi

A) COSTITUZIONE

- L'art. 10, co. 2, Cost. sancisce che *"la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali"*
- L'art. 48, co. 1, Cost. prevede che possano esercitare il diritto di voto *"tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età"*
- L'art. 117 co 2 Cost riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato cittadinanza (lett i) e legislazione elettorale (lett p)

B) LEGISLAZIONE STATALE ORDINARIA

- L'art. 9, comma 1, lett. f), della l. 91/1992 (Nuove norme sulla cittadinanza) stabilisce espressamente che la cittadinanza italiana può, tra l'altro, essere concessa con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministro dell'interno *"allo straniero che risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica"*.
Inoltre, essa può essere concessa nei seguenti casi:
 - allo straniero del quale il padre o la madre o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado sono stati cittadini per nascita, o che è nato nel territorio della Repubblica e, in entrambi i casi, vi risiede legalmente da almeno tre anni, comunque fatto salvo quanto previsto dall'art. 4, comma 1, lettera c);
 - allo straniero maggiorenne adottato da cittadino italiano che risiede legalmente nel territorio della Repubblica da almeno cinque anni successivamente alla adozione;
 - allo straniero che ha prestato servizio, anche all'estero, per almeno cinque anni alle dipendenze dello Stato;
 - al cittadino di uno Stato membro delle Comunità Europee se risiede legalmente da almeno quattro anni nel territorio della Repubblica;
 - all'apolide che risiede legalmente da almeno cinque anni nel territorio della Repubblica.

La cittadinanza può essere concessa allo straniero anche quando questi abbia reso eminenti servizi all'Italia ovvero quando ricorra un eccezionale interesse per lo Stato.

- Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. a), del D.P.R. 572/1993 (Regolamento di esecuzione della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (2), recante nuove norme sulla cittadinanza) si considera **legalmente residente nel territorio dello Stato** *"chi vi risiede avendo soddisfatto le condizioni e gli adempimenti previsti dalle norme in materia di ingresso e di soggiorno degli stranieri in Italia e da quelle in materia d'iscrizione anagrafica"*
- Nel D.P.R. 362/1994 è contenuto, invece, il Regolamento recante la disciplina dei procedimenti di acquisto della cittadinanza italiana
- L'art. 2, comma 4, del D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) conferisce allo straniero regolarmente soggiornante la possibilità di *"partecipare alla vita pubblica locale"*

La proposta di estensione dei diritti politici, ed in particolare del diritto di voto, agli stranieri si intreccia in maniera imprescindibile con l'eventuale modifica della disciplina della cittadinanza italiana.

L'attribuzione dell'elettorato agli stranieri è strettamente connessa, dunque, col problema inerente al tema della titolarità dei diritti fondamentali da parte degli stranieri.

E' indubbio, in primo luogo, che il legislatore costituzionale abbia posto una riserva di legge rinforzata in materia di "condizione giuridica dello straniero" nell'art. 10, comma 2, Cost. per "sottrarre alla discrezionalità dell'azione amministrativa la disciplina della materia" (V. Paolo Bonetti, "Ammissione all'elettorato e acquisto della cittadinanza: due vie dell'integrazione politica degli stranieri. Profili costituzionali e prospettive legislative", www.federalismi.it, n. 11 del 2003) e, inoltre, per permettere che la legge che disciplina la condizione dello straniero possa essere conforme alle norme del diritto internazionale.

Il diritto di voto, insieme al diritto di associarsi in partiti politici, al diritto di accesso ai pubblici uffici e alle cariche elettive, al diritto di Petizione alle Camere, etc. è conferito espressamente dalla Costituzione soltanto ai cittadini italiani

Due sono gli orientamenti dottrinali principali sulla *quaestio* circa le modalità più adatte all'eventuale riconoscimento anche agli stranieri di diritti e doveri che per precipua disposizione costituzionale sembrerebbe appartengano in via esclusiva ai soli cittadini.

1. Da un lato, vi è chi ritiene che "le previsioni costituzionali riferite ai soli cittadini comportino l'automatica esclusione dello straniero dalla titolarità costituzionale dei quelle situazioni giuridiche soggettive" (v. Bonetti, op. cit.).

Conseguenza immediata di tale affermazione è la necessità di una **legge di revisione costituzionale** per conferire agli stranieri l'elettorato sia attivo che passivo.

Revisione costituzionale che sarebbe indispensabile non soltanto per attribuire allo straniero "la capacità elettorale a livello politico ma anche per attribuirgli l'elettorato a livello amministrativo ed europeo" (v. Sonetti, op. ult. cit.).

2. Dall'altro, invece, vi è chi reputa che "le norme costituzionali si riferiscono comunque ai soli cittadini e che, invece, è la legge sulla condizione giuridica dello straniero prevista dall'art. 10, comma 2 Cost, che può disciplinarne diritti e doveri, seppur col vincolo di osservare le norme e i trattati internazionali vigenti in materia" (v. Bonetti, op. ult. cit.)

In questo caso non occorrerebbe, invece, alcuna revisione costituzionale essendo sufficiente una **legge ordinaria** il cui contenuto è vincolato alle norme internazionali o comunitarie.

Il legislatore ordinario avrebbe, pertanto, facoltà di estendere i diritti politici anche agli stranieri.

- ❖ Anche qualora si decidesse di estendere il diritto di voto agli stranieri senza percorrere la strada rappresentata dalla revisione costituzionale, spetterebbe sempre ad una **legge ordinaria statale** disciplinare eventualmente la materia. La condizione giuridica di cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea, la cittadinanza e la legislazione elettorale costituiscono infatti, ai sensi degli articoli 117 comma lettere a) i) e p), materie oggetto di potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Diverso può essere il caso di elezioni regionali, dopo la riforma operata con legge costituzionale 1/99. Compete allo Stato ex art. 122 Cost. dettare i principi fondamentali riguardanti il "sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali". Occorrerà attendere sviluppi futuri in materia, (la legge di principi e la legge regionale elettorale) anche se l'eventualità di una modifica del corpo elettorale regionale con un allargamento agli elettori stranieri appare questione su cui occorre un attento studio e verifica posto che tale materia incrocia altre materie riservate allo Stato (disciplina della condizione giuridica dello straniero).

APOLIDI, RIFUGIATI POLITICI E RICHIEDENTI ASILO

A) APOLIDIA: è la condizione giuridica di persone che sono prive di cittadinanza. Essa può essere "*originaria*" per chi nasce privo di cittadinanza e "*derivata*" per chi perde la cittadinanza che aveva senza acquistarne un'altra.

Si parla, inoltre, di "apolidia di fatto" quando, pur senza aver perduto la cittadinanza, non si fruisca della protezione che il proprio Stato accorda agli altri cittadini (es.: **rifugiati**)

L'art. 29 delle disp. prel. al codice civile: dispone l'equiparazione dell'apolide, per quanto riguarda i diritti civili, al cittadino dello Stato ospitante.

B) ASILO POLITICO: è l'atto mediante il quale uno Stato accoglie nel proprio territorio ("*Asilo territoriale*") od ospita nelle proprie ambasciate all'estero ("*Asilo diplomatico*") chi in un altro Stato è sottoposto a persecuzione o a trattamenti discriminatori per ragioni politiche, religiose, razziali e così via.

- Asilo territoriale: Art. 14 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo; art. 10 della Costituzione;

- Asilo politico diplomatico: trova riconoscimento soltanto nella prassi internazionale basata sulla consuetudine;

L'operatività dell'istituto in materia di immigrazione: disciplina contenuta in a) art. 1 L. n. 39/90 e b) Convenzione di Dublino del 15 giugno 1990

PDL
NORME PER LA INTEGRAZIONE SOCIALE
DEI CITTADINI STRANIERI IMMIGRATI*

***Solo i documenti contrassegnati dall'asterisco sono strettamente pertinenti la materia trattata nel PdL. Gli altri documenti sono comunque da tenere in considerazione perché pertinenti.**

NORMATIVA

***Direttiva 2000/43/CE** del Consiglio del 29 giugno 2000 che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica – GUCE L 180 del 19.7.2000

Base giuridica: art.13 Tr.CE

***Direttiva 2000/78/CE** del Consiglio del 27 novembre 2000 che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e condizioni di lavoro – GUCE L 303 del 2.12.2000

Base giuridica: art.13 Tr.CE

Regolamento 859/2003/CE del 14 maggio 2003 che estende le disposizioni del Regolamento 1408/71/CEE e del Regolamento 574/72/CEE ai cittadini di paesi terzi cui tali disposizioni non siano già applicabili unicamente a causa della nazionalità – GUCE L 124 del 20.5.2003

Base giuridica art.63 Tr. CE

Normativa modificata:

Regolamento 71/408/CEE del Consiglio del 14 giugno 1971 relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità - GUCE L 149 del 5.7.1971

***Decisione 97/340/GAI** del Consiglio del 26 maggio 1997 concernente lo scambio di informazioni riguardanti gli aiuti per il ritorno volontario nel paese di origine di cittadini di paesi terzi – GUCE L 147 del 5.6.1997

Risoluzione del Consiglio del 20 giugno 1994 sulle limitazioni all'ammissione di cittadini extracomunitari nel territorio degli Stati membri per fini di occupazione - GUCE C 274 del 19.09.1996

Risoluzione del Consiglio del 30 novembre 1994 concernente la limitazione all'ammissione di cittadini di paesi terzi nel territorio degli Stati membri ai fini dell'esercizio di un'attività professionale autonoma - GUCE C 274 del 19.09.1996

Risoluzione del Consiglio del 30 novembre 1994 sull'ammissione di cittadini di paesi terzi nel territorio degli Stati membri a fini di studio - GUCE C 274 del 19.09.1996

COMUNICAZIONI della Commissione Europea

***Proposta di Direttiva** del Consiglio relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano residenti di lungo periodo – COM (2001) 127 def., del 13.3.2001

***Comunicazione** della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e sociale e al Comitato delle Regioni su immigrazione, integrazione e occupazione COM (2003) 336 def. del 3.6.2003

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo relativa ad un metodo aperto di coordinamento della politica comunitaria in materia di immigrazione - COM(2001) 387 def. dell'11.7.2001

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo su una politica comunitaria in materia di immigrazione – COM (2000) 757 def. del 22.11.2000

GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA' EUROPEE

Causa C-109/01 CONCLUSIONI dell'Avvocato Generale L.A. Geelhoed del 27 febbraio 2003.

Libera circolazione delle persone

Causa C-466/00 SENTENZA della Corte del 6 marzo 2003.

Libera circolazione dei lavoratori - Regolamento 1612/68/CEE - Vantaggio sociale - Diritto per il coniuge di un lavoratore migrante di ottenere un permesso di soggiorno a tempo indeterminato nel territorio di uno Stato membro.

Causa C-60/00 SENTENZA della Corte dell'11 luglio 2002.

Diritto di soggiorno nel detto Stato del coniuge cittadino di un paese terzo. Presa in considerazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo - Diritto al rispetto della vita familiare - Decisione di espellere una persona da un paese in cui vivono suoi congiunti.

Causa C-413/99 SENTENZA della Corte del 17 settembre 2002.

Libera circolazione delle persone - Lavoratore migrante - Diritto di soggiorno dei familiari del lavoratore migrante - Diritto dei figli alla prosecuzione degli studi nello Stato membro ospitante Artt.10 e 12 del Regolamento 1612/68/CEE - Cittadinanza dell'Unione europea - Diritto di soggiorno.

Causa 131/85 SENTENZA della Corte (Quarta Sezione) del 7 maggio 1986.

Libera circolazione delle persone - Posizione del coniuge del lavoratore. Diritto dei familiari di accedere ad un'attività subordinata - Parità di trattamento - Requisiti di cittadinanza - (Regolamento 1612/68/CEE, artt.3 , n.1 , e 11).

Cause riunite 281, 283, 284, 285 E 287/85 SENTENZA della Corte del 9 luglio 1987.

Politica sociale - Competenza della Commissione - Incoraggiamento della collaborazione fra Stati Membri - Campo della Collaborazione - Politica migratoria nei confronti dei paesi terzi - Trattato CEE, art.137, ex art. 118.

Causa 32/75 SENTENZA della Corte del 30 settembre 1975.

Libera circolazione - Lavoratori migranti - Decesso - Famiglia - Trattamento riservato ai cittadini nazionali - Vantaggi sociali - Estensione - Regolamento 1612/68/CEE, art.7, n. 2.

GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Causa 39/1995/545/631 SENTENZA 16 settembre 1996. GAYGUSUZ v. AUSTRIA.

Benefici sociali. Discriminazione. Violazione dell'art.14 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo.

**17 novembre 2003 Regione Emilia-Romagna, convegno:
“Le politiche della Regione Emilia-Romagna per l’integrazione
sociale dei cittadini stranieri immigrati”**

*I dati presentati dal Servizio politiche per l’accoglienza e l’integrazione sociale
della Regione Emilia-Romagna*

Tra la documentazione presentata in occasione del recente convegno del 17 novembre 2003 tenutosi presso la regione Emilia-Romagna è stato presentato una interessante scheda sintetica di monitoraggio del Programma 2000-2001-2002 della Regione Emilia-Romagna delle attività a favore dei cittadini stranieri immigrati ai sensi del D.lgs 286/98.

Nella Griglia di fattibilità sono stati invece proposti i dati in sede di delibera di programmazione per il 2003 (e 2002), si tratta quindi di dati solo in parte confrontabili; infatti la rendicontazione della scheda sintetica che qui viene ripercorsa nei suoi aspetti più salienti, fa riferimento a risorse impegnate per il periodo che va dal 2000 al 2002.

Innanzitutto si riporta la ripartizione delle risorse in ambito provinciale per gli anni dal 2000 al 2002:

Tabella 1 – Risorse ripartite per provincia

<i>Provincia</i>	<i>Programma 2000 (Euro)</i>	<i>Programma 2001 (Euro)</i>	<i>Programma 2002 (Euro)</i>
<i>Piacenza</i>	111.298,53	147.372,08	269.252,42
<i>Parma</i>	227.343,65	260.996,41	460.264,29
<i>Reggio-Emilia</i>	347.595,12	384.858,48	668.756,23
<i>Modena</i>	316.583,95	452.083,07	738.257,71
<i>Bologna</i>	527.781,67	635.311,43	1.139.659,57
<i>Ferrara</i>	68.817,88	76.532,78	156.481,11
<i>Ravenna</i>	167.848,49	186.671,28	329.559,32
<i>Forlì-Cesena</i>	127.604,62	163.608,19	330.446,14
<i>Rimini</i>	108.141,94	145.461,35	277.557,29
<i>Totale</i>	<i>2.003.015,85</i>	<i>2.452.895,07</i>	<i>4.370.234,08*</i>

* Il programma 2002 comprende risorse straordinarie derivanti da un Fondo INPS (art. 13 L. 943/86 soppresso dal primo gennaio 2000) poi confluito nel Fondo Politiche migratorie previsto nell’ambito di un Accordo di programma tra Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali – Dipartimento delle politiche sociali e previdenziali e Regione Emilia Romagna, di cui si era già fatto cenno nella griglia di fattibilità.

Facendo sempre riferimento ai dati proposti nella griglia di fattibilità, la differenza nel valore complessivo del programma 2002 è riconducibile alla “iniziativa 2” (Interventi a sostegno delle iniziative di comunicazione interculturale) qui non compresa e del valore di quasi 207.000 Euro.

Complessivamente, nel triennio 2000-2001-2002 sono state quindi previste risorse finanziarie per oltre 8.800.000 Euro. Entrando nello specifico delle azioni previste, la scheda sintetica di monitoraggio individua la seguente ripartizione:

Tabella 2 - Aggregazione percentuale delle singole azioni previste all'interno dei piani territoriali provinciali secondo gli obiettivi-linee di indirizzo.

Azioni previste	2000 (%)	2001 (%)	2002 (%)
Corsi di lingua italiana per minori, interventi interculturali e attività extra-scolastiche in ambito scolastico	13,00	19,2	20,9
Sportelli informativi	20,5	20,1	19,4
Formazione e interventi di mediatori culturali	10,5	12,7	12,6
Sostegno sociale economico diretto ed indiretto, attività a favore richiedenti asilo e profughi	10,0	6,6	9,3
Avvio o implementazione di centri interculturali	11,5	10,1	7,1
Interventi per facilitare l'accesso ai servizi	7,0	7,2	6,3
Tutela e assistenza legale	4,0	3,9	4,7
Avvio o implementazione di osservatori locali sull'immigrazione	5,0	5,1	4,2
Corsi di lingua italiana per adulti	8,0	5,6	4,2
Campagne informative e iniziative culturali, sportive, artistiche	2,0	2,6	3,1
Sostegno all'associazionismo e di percorsi di rappresentanza	1,5	1,3	2,8
Percorsi integrati di formazione linguistica, informazione, f.p.	5,0	3,5	2,2
Corsi di lingua e interventi per mantenere cultura di origine	0,5	2,1	1,5
Interventi di sostegno in materie di politiche abitative	0	0	1,5

Iniziative connesse all'uso dei mezzi di comunicazione di massa	1,5	0	0,2
Totale	100	100	100

Cui corrispondono risorse complessive per oltre 7.100.000 Euro. I restanti 1.700.000 Euro per arrivare agli 8.800.000 Euro sono le già citate risorse straordinarie del 2002 derivanti dal Fondo INPS:

Tabella 3 - Aggregazione percentuale delle singole azioni previste all'interno del Fondo nazionale ex art. 45 D.Lgs 286/98 – Anno 2001 nel Programma 2002 (valori in percentuale)

Azioni previste	2002 (%)
Corsi di lingua italiana per minori, interventi interculturali e attività extra-scolastiche in ambito scolastico	30,0
Corsi di lingua italiana per adulti	22,0
Interventi di sostegno in materie di politiche abitative	20,0
Formazione e interventi di mediatori culturali	13,5
Lavoro di cura	5,0
Attività a favore richiedenti asilo e profughi	4,5
Interventi per facilitare l'accesso ai servizi	4,5
Altri interventi	0,5
Totale	100

Per quanto riguarda i commenti relativi i dati proposti si rinvia ovviamente alle considerazioni del Servizio politiche per l'accoglienza e l'integrazione sociale che ha elaborato i dati qui riassunti negli aspetti salienti.

Una considerazione può comunque essere fatta per quanto riguarda l'impegno in valore assoluto per la programmazione regionale delle attività a favore dei cittadini stranieri immigrati ai sensi del D.lgs 286/98. Nella tabella, oltre al dato in valore assoluto, si propone una seconda colonna denominata "valore normalizzato" per agevolare il confronto tra gli anni proposti, rettificando per gli anni 2002 e 2003 quegli interventi non omogenei con gli altri anni (in proposito si rimanda alle note in calce alla tabella che segue).

Tabella 4 – Programmazione regionale D.lgs 286/98 (valori in Euro)

<i>Programma</i>	<i>Valore assoluto</i>	<i>Valore normalizzato</i>
<i>Programma 2000</i>	2.003.016	2.003.016
<i>Programma 2001</i>	2.452.895	2.452.895
<i>Programma 2002</i>	4.370.234	2.648.489 *
<i>Programma 2003</i>	3.444.652	2.824.652 **

* il **valore normalizzato** per il programma 2002 è stato considerato al netto delle risorse straordinarie derivanti dal Fondo Inps, specifico per il 2002.

** nel **valore normalizzato** per il programma 2003 è stata considerata la sola iniziativa 1 in quanto le iniziative 2 e 3 non sono omogenee con i dati degli anni precedenti (l'anno precedente facevano riferimento al già citato Fondo Inps e alle iniziative per "Interventi a sostegno delle iniziative di comunicazione interculturale" non incluse nei dati del 2002).

Bologna 5 dicembre 2003

Appendice

Si allega il testo del PdL "NORME PER LA INTEGRAZIONE SOCIALE DEI CITTADINI STRANIERI IMMIGRATI" (oggetto consiliare n. 4593, analizzato).