

Decentramento, migrazioni e welfare state: un rapporto complesso

di Pietro Saitta

1. La crisi della cittadinanza

Inizierò le mie riflessioni a partire dalla constatazione che una rapida rassegna delle fonti legislative sovranazionali – per lo più Convenzioni e trattati internazionali – oltre che di molta letteratura sul multiculturalismo¹, mostra che il concetto di cittadinanza così come è trattato da diversi ordinamenti nazionali è entrato in crisi. A partire dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo (1948) si è infatti assistito al proliferare di accordi che definiscono la granparte dei diritti ascritti dalla cultura giuridica

Presentato dall'Istituto di Sociologia.

¹ Di seguito, gli espliciti titoli di una serie di risoluzioni e conferenze di organi internazionali sul tema: Trattato Sull'unione Europea, firmato in Amsterdam il 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° maggio 1999 in materia di discriminazione; Onu, Cerd (Committee on the Elimination of Racial Discrimination), Convenzione internazionale per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, C 7 273 Add. 1, 23 settembre 1993; Onu, Assemblea Generale, Convenzione di New York sull'eliminazione della discriminazione razziale, 21 dicembre 1965 Onu, Assemblea Generale, Convenzione Internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e membri delle loro famiglie; Consiglio d'Europa, Convenzione europea sullo status legale dei lavoratori migranti, 24 novembre 1977; Convenzione del Consiglio d'Europa sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, n. 144, 5 febbraio 1992 (ratificata da Italia, Paesi Bassi, Norvegia e Svezia); Risoluzione del Consiglio Giustizia e Affari Interni, Ue, 4 marzo 1996, con cui si invita gli stati membri ad implementare politiche di favore nei riguardi dei cittadini lungo-residenti, provenienti da paesi terzi: misure, ad esempio, come la non adozione di provvedimenti di revoca del permesso di soggiorno o di allontanamento, se non per casi di grave minaccia dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale; convenzione delle nazioni unite, relativa allo statuto dei rifugiati, firmata a Ginevra il 28 luglio 1951, entrata in vigore il 22 aprile 1954; Convenzione dell'Unione europea, sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri della Comunità europea, firmata a Dublino il 15 giugno 1999, per "l'armonizzazione delle politiche dell'asilo negli stati membri", contro abusi e rimbalzi di palla da uno stato all'altro nell'esame di domande e procedure d'asilo; Commissione Ue, proposta al Consiglio di un'azione comune ai sensi dell'art. k. 3, paragrafo 2, lettera b) del trattato sull'Ue in materia di protezione temporanea degli sfollati, 20 marzo 1997.

ottocentesca ai cittadini degli stati nazionali come connessi piuttosto alla condizione umana e pertanto inalienabili. A questo mutamento, che potremmo definire interno al diritto, si associano poi le trasformazioni materiali ed economiche dell'ambiente. Il rapido sviluppo dei sistemi di trasporto, le interconnessioni economiche tra stati e imprese, i flussi migratori dettati da crisi politiche e finanziarie hanno in effetti alterato profondamente la fisionomia degli stati nazione, rendendo necessario un adattamento degli ordinamenti nazionali. Come notato da Appadurai (1996), i casi dei cinesi che comprano immobili in Canada e aprono imprese in Italia o quello degli arabi che formano imperi finanziari a Londra sono fatti rilevanti che devono per forza determinare delle trasformazioni nel modo in cui gli stati trattano la questione della cittadinanza e dell'alterità². Delineato questo quadro, colpisce il ritardo con cui un cospicuo numero di legislazioni nazionali recepisce le istanze tendenti ad ampliare le definizioni comuni di cittadinanza e annulla le distinzioni in tema di allargamento dei diritti. A tal proposito, Ferrajoli (2001) ha notato che parte di questa situazione trova origine nella confusione, rinvenibile tanto in dottrina che nel sentire comune, tra i diritti e le loro garanzie³. Il fatto, cioè, che molte delle previsioni attuate dalla sempre più vasta legislazione internazionale sul tema dei diritti umani non determinino l'insorgenza di reali doveri per gli stati né tanto meno di sanzioni per chi li violi, ha causato uno svilimento della considerazione e della diffusione di cui questi diritti godono. Tale confusione, insomma, avrebbe diffuso "l'idea che i diritti non garantiti non sono affatto diritti, ma semplici promesse o peggio vuote declamazioni" (Ferrajoli 2001, 65).

Eppure, fuori da una prospettiva squisitamente dottrinale, sono molte le esperienze che suggeriscono l'opportunità di queste trasformazioni anche in un'ottica strumentale – di interesse, cioè, degli stati. Gli orienta-

² Il fenomeno dell'imprenditoria etnica è diventato rilevante anche in Italia. Limitandoci al solo caso dei grossi centri metropolitani, può essere utile ricordare che a Roma gli spuri dati disponibili parlano di 11.850 imprese gestite da stranieri, di cui 2372 provenienti da paesi in via di sviluppo o comunque in crisi. A Milano queste aziende ammontano nell'anno 2000 a 3.119, mentre a Torino sono 3.050 alla fine del 1999 (Reyneri e Ambrosini 2001). Naturalmente, al di fuori dell'esemplare vicenda degli imprenditori stranieri, non si devono dimenticare i lavoratori di bassa qualifica di origine extracomunitaria che nelle aree distrettuali soprattutto del Nord-Est interpretano un ruolo essenziale per l'economia locale, rimpiazzando la manodopera locale ormai in gran parte scarsamente interessata alle mansioni "inferiori".

³ Come ricorda l'autore, ad ogni diritto corrisponde il dovere per qualcuno di dar luogo a un determinato comportamento. La sanzione prevista per chi violi tale dovere prende il nome di *garanzia*. In materia giuridica internazionale e, specificamente, di diritti umani e di cittadinanza, tali garanzie sono praticamente inesistenti. Ora, a meno che non si abbracciano con esito «paradossale» tesi di giusnaturalismo realistico, è indubbio che esistenza e validità delle norme si determinano all'atto stesso della loro creazione. Di fatto, quindi, ci troveremmo dinanzi a sistematiche violazioni di norme esistenti e cogenti.

menti della classe politica, tuttavia, non sembrano andare in tale direzione⁴. Non sembra essere un fenomeno legato ai colori e alle ideologie, dato che tale ritrosia accomuna tanto la destra che la sinistra, sia pure con caratteri e modalità molto diverse tra loro. Per stare al caso italiano si nota come, pur celandosi dietro la legge 40/98 degli onorevoli Turco e Napolitano una ratio ben dissimile da quella che anima il disegno della nuova maggioranza, nessuna forza politica agisce in realtà per una piena inclusione dei migranti nella comunità nazionale. In vero esiste all'interno delle vigenti disposizioni una previsione fondamentale come la Carta di soggiorno, che nelle intenzioni dei relatori doveva segnare un passo in avanti verso l'emancipazione degli immigrati dall'assillo della temporaneità, ma è stata osteggiata dagli operatori giuridici e dal Ministero degli interni⁵. Si può pensare che tale possibilità provochi evidentemente delle reazioni anche nell'amministrazione. Se questo risultasse vero significherebbe che l'immigrazione è stata rivestita di caratteri politici tali da rappresentare attualmente un fattore di divisione sia della classe di governo sia di quei settori dell'amministrazione che per definizione non dovrebbero esprimere preferenze. A questo si aggiunge il fatto che in tema di cittadinanza ed inclusione un ruolo fondamentale è interpretato – oltre che dalle norme costituzionali (artt. 3, 4 e 10 Cost.), da quelle che specificamente regolano la cittadinanza (l. 91/92) e dalla legislazione migratoria (l. 40/98) – anche dalle politiche “sociali” nazionali e regionali. Proprio queste ultime risultano strategiche perché in quadro di decentramento come quello contemporaneo gli immigrati e i soggetti deboli della società in generale rischiano di essere soggetti a una pluralità di previsioni assistenziali che possono indebolire ulteriormente la loro situazione. Nell'attuale gestione della questione migratoria si notano infatti nelle diverse Regioni una varietà di atteggiamenti che possono determinare esiti molto differenziati. È ad esempio il caso del Friuli, dove la l. reg. 2/2000 opera per il sostegno della famiglia e l'incremento demografico. Questa legge esclude dal novero dei beneficiari degli assegni di maternità

⁴ Vedi ad esempio il decreto Fini-Bossi, che nelle intenzioni dei due proponenti non serve ad integrare la persona del migrante nella sua interezza, ma limitatamente al ruolo di forza-lavoro da essa svolto. Cfr. *La proposta di Bossi. Immigrati solo a tempo*, «La Repubblica», 3 luglio 2001.

⁵ Chi è in possesso della Carta può essere libero di perdere il lavoro o trascorrere periodi di disoccupazione senza più timori di essere espatriato. Viene rilasciata a chi dimostri di avere un reddito sufficiente per sé e per i propri familiari, ma soprattutto a chi disponga di un permesso di soggiorno che presuppone “un numero illimitato di rinnovi”. Proprio quest'ultima condizione ha fatto sì che la Carta sia stata concessa a una netta minoranza dei potenziali destinatari (meno del 5%). Il Ministero degli interni ha infatti chiarito che il documento non può essere concesso a chi, pur vivendo in Italia da 5 anni e disponendo di un reddito sufficiente: a) lavora nel mondo dello spettacolo; b) ha un permesso per attesa di occupazione; c) ha un contratto a tempo determinato (perché il mercato del lavoro è imprevedibile).

e degli alloggi popolari le famiglie di origine straniera. Nel vicino Veneto, così come nella remota Sicilia, invece, la situazione è diametralmente opposta. Addirittura – come è stato efficacemente mostrato da Perrone (1995) – nell'Isola e nel meridione in genere è molto facile per gli stranieri trovare casa o accedere ai servizi sanitari, mentre è più difficile ottenere un lavoro in regola. Nei fatti, perciò, le politiche sociali e migratorie sono le vere politiche per e della cittadinanza. Come è stato notato da molti teorici contemporanei⁶, su questo tipo di legislazioni è necessario agire innanzitutto per mettere in moto un processo integrativo rispettoso di tutte le identità in campo, e quindi prevenire e combattere la marginalizzazione, ma anche per rendere attive le indicazioni contenute in quegli atti giuridici di rilevanza internazionale che tutte le democrazie occidentali hanno formalmente sottoscritto e adottato. La questione nodale, insomma, è come rendere vivente un lembo di diritto che allo stato attuale è in sonno.

2. Politiche locali per l'immigrazione

A partire dalla fine degli anni '70, dapprima in maniera timida e poi con una forte accelerazione nel corso dello scorso decennio, Regioni ed enti locali sono stati investiti di nuovi e importanti poteri in materia socio-assistenziale. Iniziando col d.p.r. 616/1977, passando attraverso le leggi 142/90, 241/90 e finendo con le cosiddette leggi "Bassanini" (LL. 59/97 e 127/97) e la 328/2000, Comuni, Province e Regioni hanno assunto sempre maggiore autonomia in relazione alla gestione dei servizi sociali e alla programmazione e ideazione degli interventi negli ambiti contigui. Tale processo di responsabilizzazione e decentramento funzionale ha avuto una lunga fase di maturazione e non può certamente dirsi concluso, data la rilevanza recentemente assunta dal dibattito sulla *devoluzione*. Si deve perciò guardare all'attuale assetto politico e amministrativo come ad un fenomeno in divenire, che non ha probabilmente ancora dispiegato in pieno il proprio potenziale, ma di cui tuttavia s'intravedono ormai effetti e anomalie. Parte integrante di un percorso volto da un lato a snellire la pubblica amministrazione, come si diceva negli anni di messa a regime della riforma, e dall'altro a rendere più vicine le amministrazioni locali ai bisogni delle popolazioni, il decentramento funzionale ha indubbiamente frammentato il panorama delle politiche sociali⁷. Il plurale solitamente impiegato per indicare quest'ultima tipologia di azioni, vol-

⁶ Giusto per citare qualche nome Sgritta (1993), Mezzadra (1999), Zincone (2000).

⁷ Sui temi del decentramento funzionale e sulle prospettive aperte dalle leggi "Bassanini", cfr. Gambino (1992), Castiello (1996), Melis (1996).

te a limitare gli effetti perturbanti degli ostacoli economici e sociali nel percorso degli individui e delle comunità verso una compiuta realizzazione, non trova ragion d'uso solo nella molteplicità di tipologie d'intervento adottate, inerenti i variegati ambiti della sanità, dell'istruzione o della previdenza, ma anche nella constatazione che queste politiche differiscono per qualità e quantità in rapporto al numero degli enti territoriali e locali costituiti. Esistono insomma tante legislazioni sociali per quanti sono le regioni, i comuni e le province. Una tale pluralità di soggetti legiferanti comporta necessariamente una profonda disomogeneità nei contenuti e nelle previsioni. La condizione dei destinatari delle politiche sociali non è pertanto la medesima in tutto il Paese ed essere un assistito dei servizi in Friuli o in Sicilia non comporta esattamente le stesse conseguenze in Emilia-Romagna o in Toscana, così come del resto a Milano o a Brescia, all'interno cioè di una medesima Regione. A tal proposito, nelle pagine precedenti si è già fatto cenno alla legge della Regione Friuli Venezia-Giulia che vincola la concessione di benefici assistenziali al possesso della cittadinanza italiana o alla delibera del Comune di Milano, che affermava la sostanziale disuguaglianza tra autoctoni e stranieri nell'attribuzione dei punteggi utili all'assegnazione di immobili di edilizia popolare, pur in presenza di una normativa regionale che di fatto sancisce l'identità delle posizioni di stranieri e italiani rispetto all'amministrazione.

Tale situazione, costituitasi sostanzialmente al momento dell'implementazione delle due leggi Bassanini, trova origine nel momento interlocutorio attraversato dal Paese all'epoca dell'approvazione di queste stesse normative. Si era infatti in attesa dei risultati dell'ormai disciolta commissione bicamerale incaricata della modifica della seconda parte della Costituzione e le leggi Bassanini rappresentavano il massimo dell'innovazione possibile restando nell'ambito della presente Carta costituzionale. La legge «sul federalismo amministrativo», come era comunemente definita la 59/97, è improntata al principio di *sussidiarietà*. Da un punto di vista pratico, tale principio si caratterizza per l'asserzione di «comprensività limitata» delle istituzioni centrali: queste ultime non possono occuparsi di ogni aspetto necessario e utile ad un civile funzionamento della società; occorre dunque dare forza alla cooperazione e a diverse modalità di intervento nel governo della cosa pubblica. Questo obiettivo pareva perseguibile solo a patto di eliminare le distanze – diciamo pure la terzietà – tra governo, amministrazione e organizzazioni del mondo civile (sussidiarietà «orizzontale») e aumentando il grado di autodeterminazione degli organi periferici (sussidiarietà «verticale»). Come dire che le istituzioni debbono essere funzionali alle esigenze dei cittadini ed assumere caratteri adatti alle realtà locali in cui i governi operano. Più in dettaglio, con la l. 59 si affida al governo la delega per emanare i decreti legislativi necessari a conferire alle regioni e agli enti locali «funzioni e compiti ammini-

strativi rivolti alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità», oltre che il compito d'individuare funzioni e compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori e esercitati da qualsiasi amministrazione centrale e periferica dello Stato. Il risultato più evidente di questo processo è stato quello di ampliare il divario tra aree del Paese, variegare in modo notevole il contenuto delle normative locali, favorire l'immobilismo legislativo in relazione a certe tematiche (tipica quella del sostegno alla famiglia) e limitare l'innovazione sociale. In altri termini, se è vero che esistono Regioni o Comuni che hanno raggiunto in certi ambiti standard d'eccellenza (esemplare il caso delle politiche e dei progetti rivolti ai minori nel modenese), lo è altrettanto il fatto che esistono aree in cui l'articolazione degli interventi sociali è minima e impiega metodologie vetuste. Anche all'interno delle regioni più attive nella promozione di forme innovative di produzione e accesso ai servizi è possibile, come si è visto, rinvenire aree arretrate. Il permanere di tale situazione è effetto dell'azione congiunta di molti fattori interni alla dinamica della pubblica amministrazione e alla relazione intercorrenti tra livelli di governo (stato, regione, province, comuni). Tra i fattori rilevanti, Ascoli e Pavolini (2000) menzionano: *i*) la confusione a lungo dominante sul ruolo delle regioni, definito di "programmazione e coordinamento" ma non chiaramente precisato, se non per la funzione di determinazione degli ambiti territoriali adeguati alla gestione dei servizi sociali e sanitari (d.p.r. 616/77, art. 25, c. 2); *ii*) i problemi di allocazione delle risorse, ossia di quelle somme che le regioni devono ripartire fra i comuni senza disporre di indicazioni in merito; *iii*) le difficoltà da parte dei comuni a reperire i fondi necessari a finanziare le attività, in una stagione in cui gli enti sono chiamati a provvedere autonomamente a sopperire tale fabbisogno; *iv*) il sovraccarico di lavoro degli enti deputati al controllo dell'attività delle amministrazioni, come il Coreco, per effetto dell'aumento esponenziale degli organi legiferanti; *v*) la disomogeneità di colore politico tra Regione ed enti locali, che innesca prassi ostruzionistiche tra livelli di governo.

La combinazione di questi elementi ha di fatto determinato la pluralità di situazioni rinvenibili nel territorio nazionale in relazione alle politiche sociali e per l'integrazione, in cui rientra pienamente la questione migratoria. Gli atti regionali e locali concernenti tale materia sono le vere misure per l'inserimento, quelle cioè che per il livello capillare cui operano possono assicurare, ritardare o impedire l'inserimento degli stranieri. Ancor più delle normative nazionali, impegnate per una parte rilevante solo a definire i contorni dell'azione delle regioni, le politiche 'locali' concretizzano indicazioni per molti versi generiche, enucleanti più spesso fini che mezzi. Ad esempio, le modalità pratiche attraverso cui favorire la frequenza scolastica, l'accesso alle cure sanitarie o all'abitazione da parte degli stranieri sono solitamente espresse nelle legislazioni regio-

nali e ancor di più nelle delibere comunali e negli atti delle province. Inoltre per gli spazi esecutivi e interpretativi di cui tutto sommato i legislatori periferici godono, essi sono di fatto dotati di un potere 'correttivo' nei confronti della normativa nazionale; possono cioè estendere o ampliare i contenuti di quest'ultima, affermare nuovi e diversi orientamenti, potendo tra l'altro contare sulla parzialità dei controlli e sulla scarsa tendenza al ricorso legale delle categorie sociali marginali⁸, all'interno della quale rientra certamente quella dei migranti. Uno sguardo ad alcuni testi legislativi vigenti mostra con precisione cosa s'intenda. Confrontando due normative inerenti l'ambito sanitario, emanate rispettivamente dalla Regione Friuli-Venezia Giulia ed Emilia-Romagna (art. 7, l.r. 51/1993; art. 6 l.r. 14/1990), si nota come i due atti si differenziano per i dettagli. Lo scarto è evidente in particolare in quel passo dell'atto del Friuli-Venezia Giulia in cui si afferma che gli interventi socio-assistenziali sono riservati «agli stranieri residenti con *permesso di soggiorno*» e che è contrapposto all'altro, contenuto nella legge della regione Emilia-Romagna, in cui si enuncia che le medesime prestazioni sono garantite agli stranieri in genere, «nei limiti e con le modalità previste per i cittadini residenti».

Il vincolo della regolarità di posizione rispetto all'ordinamento è affermato inequivocabilmente nella prima delle due leggi, mentre è lasco, se non inesistente, nella seconda. Un dettaglio questo che può determinare effetti rilevanti riguardo la possibilità di usufruire di determinate prestazioni socio-assistenziali e sanitarie e che di certo non manca di influenzare le amministrazioni responsabili dei servizi. I contenuti dei regolamenti dei servizi sociali e sanitari, le direttive emanate dalle dirigenze locali e le circolari interne (a contenuto «non-normativo»)⁹ dipendono infatti in larga parte dalle normative regionali e da quelle comunali e provinciali. Un particolare come quello rilevato, che presuppone la «regolarità» per l'ammissione a certe previsioni, può rendere sostanzialmente diverso il panorama dell'assistenza nelle differenti regioni. Ancora, nelle due normative regionali è chiara la differenza tra le tipologie di interventi ammissibili: *limitati* a quelli 'non differibili' nel caso del Friuli (gli in-

⁸ Cfr. Portes (1978), il quale rileva l'esistenza di una 'etica del migrante' che induce gli stranieri ad evitare le occasioni di scontro e limitare le rivendicazioni nei confronti della maggioranza egemone. È questo un atteggiamento ricorrente, ma non privo di eccezioni, come si evince dalla lettura di Roth (1976) e dalle recenti mobilitazioni di immigrati registratesi in Italia in occasione del dibattito sulla proposta di legge Bossi-fini.

⁹ Sono 'a contenuto normativo' le circolari promanate dai ministeri competenti per area, integrative le fonti legislative primarie preesistenti (Riso 2002). Nel testo ho usato l'espressione 'circolari non-normative' per indicare quelle risoluzioni adottate localmente e non pervenute dai ministeri competenti, ideate per fronteggiare situazioni di rilevanza esclusivamente locale.

terventi cosiddetti «d'emergenza»); *senza vincoli* in quello dell'Emilia-Romagna.

La contrapposizione tra le due normative in relazione ad un identico ambito d'intervento, peraltro essenziale come quello dell'assistenza socio-sanitaria, mostra in modo icastico quale spazio viga per fornire differenti interpretazioni di un medesimo quadro legislativo (quello posto in essere della legge 943/86): 'letterale' nell'esempio della Regione Friuli-Venezia Giulia; 'estensivo' in quello dell'Emilia-Romagna. Infine si comprende da questi casi, peraltro frequenti, che l'analisi delle politiche migratorie, ma più in generale di quelle pubbliche, è al momento attuale resa estremamente complicata dalla frammentarietà e specificità degli ordinamenti. Qualsiasi ricerca non può prescindere, per essere completa, da rilevazioni quanto più possibile particolari e 'localistiche' delle politiche implementate in una data area. Senza questo accorgimento, che peraltro complica notevolmente la portata dell'osservazione, si rischia di cogliere solo parzialmente tanto la realtà 'del diritto' che quella 'materiale', costituita dai progetti e delle esperienze attivate ai vari livelli di governo.

2.1 *Le politiche per l'immigrazione in Emilia-Romagna e Marche*

Sfumature come quelle appena ricordate caratterizzano le legislazioni regionali e locali dedicate alla materia. Ma le differenze riguardano anche l'uguaglianza di cittadini nazionali e stranieri nell'accesso ai benefici di legge, come mostrano i summenzionati casi milanese e friulano. Ancora, i divari riguardano l'ineguale distribuzione di specifiche normative. Il caso siciliano è in questo senso emblematico: dal 1984, con la l.r. 38, la Regione si è munita degli strumenti necessari a fronteggiare il fenomeno migratorio che a partire dagli anni '70 ha investito con forza dapprima alcune zone del trapanese e del ragusano e poi le restanti provincie. In quella che è da trent'anni la culla dell'immigrazione nell'isola e in Italia, oltre che un area di imponente densità migratoria, Mazara del Vallo¹⁰, le amministrazioni locali hanno sino a quest'anno omesso di intervenire sulla questione, tralasciando ad esempio di aprire sportelli informativi o impedendo l'ingresso degli stranieri nelle graduatorie per i contributi per gli alloggi. Solo a partire dal 2002 si sono avuti i primi timidi segnali di un'apertura in questa direzione, allestendo le graduatorie ma non erogando i contributi (attualmente bloccati per lungaggini burocratiche).

Spesso, però, non è sufficiente la dotazione legislativa per sortire i risultati auspicati. Dando per scontate tanto le lacune presenti in molte normative regionali e/o locali quanto i loro effetti sulla vita delle catego-

¹⁰ Secondo l'Istat, nell'anno 2001 nella cittadina sarebbero residenti 2903 cittadini stranieri (3500 circa per la polizia), su un totale di 52.000 abitanti.

rie escluse¹¹, nelle pagine seguenti proverò ad analizzare le legislazioni di due aree-guida nel settore delle politiche sociali e nella gestione degli arrivi, quali le Regioni Emilia Romagna e Marche. Lo studio nasce nell'ambito di una ricerca interuniversitaria, finanziata dal MIUR e dedicata all'integrazione dei minori e delle famiglie straniere nelle suddette Regioni. Attraverso una rapida disamina delle legislazioni regionali – intendendo come “minime”, ovvero fondamentali, le previsioni in esse contenute – spero di poter mostrare alcuni interessanti modelli di legislazione e anche di poter mettere in luce alcuni limiti, deducendo dai risultati complessivi dell'analisi la distanza che separa le suddette aree-guida da quelle che stanno «in coda».

In particolare ho osservato le normative delle Regioni Emilia-Romagna e Marche in relazione alle seguenti dimensioni:

- 1) uguaglianza e cittadinanza;
- 2) istruzione e lavoro
- 3) sanità e servizi sociali;
- 4) abitazione.

Si può ipotizzare che queste siano tra le principali dimensioni da indagare per valutare l'inclusività degli ordinamenti e per poter determinare lo sfondo normativo e sociale all'interno del quale si muovano gli immigrati, potendo appunto immaginare (anche sulla scorta di una nutrita letteratura sociologica) le difficoltà che essi sperimentano in Regioni ove l'attenzione per queste aree problematiche sia inferiore.

Venendo alle legislazioni analizzate, una comune sensibilità in tema di politiche sociali e dunque di gestione dell'immigrazione sembra caratterizzarle. Lo si può vedere tanto osservando gli atti normativi in senso proprio, quanto le dichiarazioni comuni delle parti sociali agenti nei rispettivi territori. A tale proposito, per quanto il «Protocollo d'intesa in materia di immigrazione straniera» stipulato in Emilia-Romagna tra le Regioni, le parti sociali e il forum del terzo settore si caratterizzi per una articolazione superiore rispetto all'omologo atto marchigiano, intitolato «Dichiarazione comune delle parti sociali della Regione Marche», risulta evidente la volontà delle organizzazioni rappresentative delle basi sociali dei due territori di procedere verso un percorso d'integrazione degli immigrati presenti, abbattendo le disuguaglianze e gli ostacoli materiali e legislativi. Queste intese, che sembrerebbero essere più che semplici dichiarazioni d'intenti (in considerazione almeno della legislazione a cui s'accompagnano nelle due regioni e dei progetti che soprattutto in Emilia-Romagna sono stati finanziati e implementati) mostrano l'importanza delle tradizioni civiche locali nel processo di integrazione. In assenza tanto di una legislazione nazionale che svolga in modo vincolante la propria

¹¹ Per un'analisi dei suddetti effetti, rinvio a Fondazione Andolfi (2001), Ares (2001), Zincone (2000 e 2001).

funzione di promozione¹² di nuovi diritti quanto di un efficace sistema di controllo sulla normazione che sanzioni immobilismi o chiusure eccessive, è evidente che le iniziative che concernono temi 'caldi' come quelli migratori possono essere messe in atto dalle amministrazioni regionali solo se la base cittadina è positivamente orientata verso di essi. Nei contesti locali, per l'esiguità di risorse degli attori politici e la maggiore vicinanza alla 'clientela' elettorale, intraprendere tali azioni può risultare estremamente ostico e comportare dei costi che difficilmente vengono tollerati. Nello specifico caso, l'avvallo proveniente dalle rappresentanze sindacali, economiche e sociali ha reso più facile l'intrapresa di misure volte all'integrazione e soprattutto la produzione di normative molto aperte nei confronti della presenza straniera.

2.2 *Principio di uguaglianza e diritti di cittadinanza nelle legislazioni regionali*

Nelle regioni osservate, le leggi che intervengono esplicitamente sulla questione migratoria sono la l.r. 14/90 dell'Emilia-Romagna ("Iniziative regionali in favore dell'emigrazione e dell'immigrazione - Nuove norme per l'istituzione della Consulta Regionale dell'emigrazione e dell'immigrazione") e la l.r. delle Marche 2/1998 ("Interventi a sostegno dei diritti degli immigrati"). Ben otto anni corrono tra le date di pubblicazione dei due atti e questo comporta che i quadri normativi di riferimento siano tra loro diversi: in particolare, la normativa emiliano-romagnola deriva i propri contenuti dalla l. 943/86 e dalla l. 39/90 ("legge Martelli"), mentre quella marchigiana dalla l. 40/98 ("legge Turco-Napolitano"). Ancor prima dei contenuti legislativi, è rilevante nel caso emiliano la celerità con cui il governo territoriale ha ritenuto di dover regolare la questione migratoria. Per quanto nessun articolo della legislazione nazionale allora vigente imponesse alle Regioni di preparare atti che trattassero sistematicamente quel tema e le uniche prescrizioni concernessero la formazione di una consulta regionale sui problemi dell'immigrazione (adempimento quest'ultimo realizzato anche in Emilia-Romagna in ritardo rispetto ai tempi indicati dalla l. 943), la Regione ha colmato quella che evidentemente appariva come una lacuna precedendo di gran lunga la maggior parte degli enti omologhi e ha introdotto contenuti originali, almeno in relazione ad alcune dimensioni (soprattutto quelle relative in senso lato all'istruzione).

¹² Cfr. Bobbio (1977). E nota l'idea del filosofo, derivata da Bentham, che il diritto debba svolgere, tramite ad esempio strumenti come le sanzioni positive, un'azione di trasformazione delle pratiche e delle idee e favorire, dove ritenuto opportuno, l'affermazione di nuove categorie. Tutto questo può chiamarsi "funzione promozionale" del diritto.

Venendo a queste ultime, è d'interesse quella che si riferisce alle questioni dell'«uguaglianza e della cittadinanza» – intendendo evidentemente indicare con questa dizione le misure che assimilano la posizione degli stranieri a quella degli italiani e incidono sulla possibilità di accedere ai benefici di *welfare* e di assistenza previsti dal resto della legislazione sociale. Nel caso dell'Emilia-Romagna e delle Marche tale uguaglianza è sancita con chiarezza e in modo pieno, senza cioè limitazioni legate per esempio alla regolarità delle condizioni di soggiorno o la residenza di lungo periodo (artt 1, 3, l.r. 14/1990, Regione Emilia-Romagna; art. 1 l.r. 2/1998 Regione Marche).

Dalla lettura dei testi legislativi emergono con forza ulteriori punti, oltre a quelli già menzionati, tendenti ad eguagliare le posizioni dei differenti soggetti. Penso in particolare alle asserzioni di cui al comma b), art. 1, l.r. 2/1998 e comma a), art. 2, l.r. 14/1990, che associano all'idea di uguaglianza quella di rispetto e valorizzazione delle differenze. Quella propugnata dai legislatori è una definizione d'integrazione affatto facile da assumere, specie nel caso della Regione Emilia-Romagna, che arriva a tracciarla circa un decennio prima delle Marche, in una stagione in cui il dibattito sulle valenze del multiculturalismo e sui modelli di gestione delle diversità era in Italia ad uno stato pionieristico. Per cui, nel caso di quest'area tematica, non si può non notare l'elaborazione teorica che ha preceduto l'emanazione della normativa e anche la lungimiranza dei proponenti. L'approccio 'valorizzante', infatti, alla luce delle esperienze realizzate nei paesi europei già da tempo meta di flussi migratori e recentemente riproposte da Barbagli (1998), persegue obiettivi auspicabili per almeno due ragioni: in primo luogo argina parzialmente il rischio che le seconde generazioni di immigrati, a volte sradicate e prive di una identità, smarriscano il senso di appartenenza ad una cultura e ad una comunità e prendano a deviare, entrando in circuito perverso che alimenta l'esclusione e il pregiudizio; in seconda battuta è una misura a vantaggio degli stranieri e della loro libertà di movimento. I progetti migratori, infatti, per quanto nell'esperienza tendano a stabilizzarsi dopo un certo periodo¹³, sono nelle dichiarazioni della maggior parte degli attori transitori¹⁴. Tale aspirazione al ritorno può in certi casi essere frustrata dalla presenza di figli ormai completamente inseriti nel contesto locale, privi di legami con quella che è avvertita dai genitori come la patria ma che a loro risulta estranea, non conoscendone bene la lingua, non avvertendone

¹³ I flussi tendono a stabilizzarsi tanto per ragioni di opportunità in stagioni di chiusura delle frontiere (come nel caso tedesco degli anni '70, ricordato su) quanto per ragioni 'affettive' (insorgenza di nuove relazioni, mutamenti culturali intervenienti...).

¹⁴ Di recente, nel corso di una ricerca condotta dalla Fondazione Andolfi (2001), ben il 52% degli intervistati ha dichiarato di voler tornare nel paese di origine.

come familiari i valori, non desiderando tornarvi. In questo senso, favorire «i legami con la cultura d'origine» può essere un accorgimento utile per tutti gli attori coinvolti: *in primis*, ovviamente, per gli stranieri, ma poi anche per gli autoctoni che possono così limitare gli effetti collaterali di un processo integrativo spesso difficoltoso.

Una recente rilevazione delle politiche sociali nell'Emilia-Romagna, condotta da Ascoli e Pavolini (2000), ha però messo in luce il divario esistente in questa Regione nel corso degli anni '90 tra lettera legislativa e pratica. In rapporto alle politiche per l'integrazione, secondo gli autori, «si sono avute infatti fasi di sostanziale inattività e di scarsa attenzione alla tematica dell'immigrazione, che hanno comportato la sostanziale non applicazione della legge e il limitato investimento finanziario negli strumenti volti a promuoverle» (p. 121). E anche in relazione alle Marche, per quanto vi siano esempi di attivismo locale (come a Urbino, Pesaro, Ancona, Fano), non sono molti i progetti implementati e pubblicizzati e non è facile rinvenire testimonianza di iniziative specificamente rivolte agli immigrati¹⁵. Relativamente all'Emilia-Romagna, la principale ragione dell'immobilismo pratico consisterebbe nell'instabilità delle titolarità in materia di immigrazione: solo a partire dal 1998, infatti, l'assessorato preposto ai servizi si occupa in modo continuativo della questione (Ascoli e Pavolini 2000, 121). Tuttavia, se nel corso dello scorso decennio gli interventi volti a favorire i modelli 'normali' d'integrazione sono stati insufficienti, non altrettanto sembrerebbero esserlo quelli rivolti agli immigrati 'marginali', in particolari detenuti e prostitute¹⁶. È rilevante il fatto che invece di procedere all'esclusione, la Regione abbia stabilito di promuovere progetti a favore di quei detenuti di origine straniera che stessero scontando misure detentive alternative in carcere o avessero terminato il periodo di pena e si preparassero a rientrare in società. Qui le misure per il recupero (ma anche per una integrazione *universale*) si fondono con quelle per il lavoro e la formazione: infatti è proprio nell'intra-

¹⁵ Un dato che emerge esplicitamente dalle interviste rivolte ad alcuni testimoni privilegiati, come la dott.ssa Piscitelli, funzionaria dell'assessorato ai Servizi Sociali della Regione Marche, e il dott. Tonucci, dirigente dei servizi sociali della Provincia di Pesaro-Urbino. Specie la prima intervista ha messo in luce il divario tra le iniziative previste nelle varie aree della Regione e notato l'immobilismo totale o parziale di certe città o ambiti (Ascoli, Macerata, Civitanova Marche) attraversati peraltro da ingenti flussi migratori. Le forme d'intervento più diffuse, stando alla testimonianza della dirigente della Regione, consistono in centri polifunzionali per l'orientamento e la formazione degli stranieri e nella concessione di garanzie per l'affitto degli immobili (sostanzialmente si tratta di fondi aperti dalle Province a favore di richiedenti stranieri). Sul caso di Fano, cfr. Limen (1998).

¹⁶ In Emilia Romagna il 50% della popolazione carceraria è di origine straniera, secondo i dati del Ministero degli Interni. È utile ricordare che soprattutto i reati compiuti dagli immigrati clandestini sono per buona parte "strumentali", legati cioè alla sopravvivenza. Cfr. Barbagli (1998) e Colombo (1998).

Tab. 1. *Grado di diffusione sul territorio della Regione Emilia-Romagna dei servizi per l'accoglienza e l'integrazione sociale*

Presenza nei Comuni di:	Totale
– centri di consulenza e ascolto per immigrati	83%
– centri d'accoglienza per immigrati	100%
– area sosta per nomadi	57%
– Sportelli per immigrati in carcere	90%
– Iniziative a favore di carcerati ed ex carcerati	100 %

Fonte: Ascoli, Pavolini (2001).

presa di azioni volte a dotare gli ex-detenuti di strumenti utili a condurre una vita 'onesta', quali il lavoro e il saper fare, che sono consistiti gli interventi. A questo fine, nell'87 e nel '98 la Regione Emilia Romagna ha stipulato due diversi Protocolli d'intesa col Ministero di Grazia e Giustizia, volti a coordinare i vari attori che si occupano di carcerati e a rafforzare la posizione della Regione e degli enti locali nel rapporto con i penitenziari (Ascoli e Pavolini 2001, 124).

È curioso e anche un po' paradossale – ma in un'accezione, se possibile, positiva – che la Regione abbia trascurato di intervenire nei settori tradizionali d'intervento, quelli aventi per destinatari i 'regolari' e i 'produttivi', e si sia invece impegnata a favore dei 'reprobi', di quelli cioè che pratiche e sentire comuni tendono invece a percepire come indesiderabili. Risulta dalla citata ricerca sulle politiche sociali in Emilia-Romagna che questi interventi siano stati reputati i migliori dalla giuria di testimoni privilegiati a cui è stata richiesta una valutazione, il fiore all'occhiello delle amministrazioni locali che li hanno adottati. Il fatto che si continuino ad implementare progetti di tale natura e che questi sortiscano effetti positivi appare un indizio significativo, che suggerisce forse l'opportunità di accantonare pratiche esclusive e criminalizzanti, le quali anziché debellare i fenomeni di devianza probabilmente li alimentano.

A partire dalla fine degli anni '90, tuttavia, l'immobilismo registrato in Emilia-Romagna relativamente alle aree tradizionali d'intervento ha conosciuto una inversione di tendenza. Infatti secondo un rapporto curato dalla stessa Regione (2001) e dedicato all'immigrazione straniera nel territorio, il Piano regionale per l'anno 2000 prevedeva in tutta l'area 71 interventi dedicati al tema, col coinvolgimento di Comuni, Province, privato sociale, istituzioni scolastiche e altri enti (per la formazione, associazione di categoria, parrocchie...). I progetti, come si vedrà nelle prossime pagine, riguardano le aree della sanità, dell'istruzione e dell'edilizia e tendono a recuperare il terreno perso nel periodo precedente.

2.3 La dimensione «istruzione e lavoro»

La seconda dimensione analizzata è quella dell'istruzione, formazione e lavoro. Nelle Marche il primo tema è trattato, oltre che dalla l.r. 2/98, dalla l.r. 42/92 («Norme in materia di assistenza scolastica e diritto allo studio»); in Emilia-Romagna dalla l.r. 14/90 e dalla l.r. 1/00 («norma in materia di servizi educativi per la prima infanzia»). In entrambi i casi i fini 'promozionali' espressi dalla normativa specificamente rivolta ai migranti sono ribaditi dalla legislazione dedicata all'istruzione. È superfluo rilevare lo spirito egualitario di queste legislazioni, ma d'interesse notare che entrambi gli atti rilevano l'importanza della lingua e della cultura d'origine nel bagaglio culturale dei giovani migranti.

La normativa dell'Emilia-Romagna è quasi esplicita nel dichiarare i motivi di questa promozione: essa servirebbe al «reinserimento dei lavori extracomunitari nei paesi di origine», come mostra la successione degli artt. 8 e 9. Al medesimo fine sembra tendere l'atto della regione Marche, che però esprime con chiarezza anche il principio differenzialista/integrazionista proprio del concetto oggi dominante di *salad bowl*¹⁷, come si vede all'art. 10 («la Regione riconosce e favorisce l'integrazione degli immigrati stranieri nella comunità marchigiana, per tutelare la loro identità culturale e valorizzare il loro patrimonio di origine»).

Al fine di rendere possibile l'attuazione del diritto allo studio, la Regione Marche prevede la concessione di borse di studio e la gratuità del percorso scolastico per i bisognosi (artt. 13 e 17, l.r. 2/98). L'Emilia-Romagna non prevede in modo chiaro nulla del genere, ma dal momento che l'art. 1 della l.r. 2/98 sancisce la piena uguaglianza di stranieri e italiani dinanzi alla legge e all'amministrazione, dovrebbe essere implicita la possibilità dei primi di concorrere per la concessione delle forme di sostegno allo studio ed esclusa la previsione della cittadinanza come requisito richiesto dai bandi di concorso per l'assegnazione di borse e benefici d'altra natura.

Ancora, le normative regionali studiate curano molto la formazione finalizzata al lavoro (v. art. 11, l.r. 2/98 Regione Marche; artt. 2, 8, l.r. 14/90 Regione Emilia-Romagna), ma soprattutto promuovono l'impiego degli stranieri. In questo senso, specie nelle Marche, si punta alla sinergia tra preparazione e strutturazione del mercato del lavoro. Osservando le sezioni degli atti regionali specificamente dedicate alla questione (artt. 1, 2, 6, 7, l.r. 34/1995, Regione Marche, «Interventi per favorire nuova imprenditorialità giovanile»; art. 15, l.r. 14/1990, Regione Emilia-Romagna, «Iniziative regionali in favore dell'emigrazione e dell'immigrazione»)

¹⁷ Se il *melting pot* è il crogiuolo in cui le identità si fondono sino a diventare difficilmente distinguibili, nel *salad bowl* le differenze spiccano ma partecipano dell'interesse comune.

si nota come attraverso lo strumento promozionale per eccellenza, quello delle sanzioni positive e degli incentivi, i legislatori tendono a predisporre le condizioni per rendere recettivo il mercato del lavoro dipendente e, al contempo, curano la qualificazione dei lavoratori stranieri al fine di non renderli subordinati (nel senso di sottoposti all'egemonia del mercato per mancanza di *skill*). Pure, le normative pongono le basi per un autoimpiego che sia consapevole e abbia prospettive di buona riuscita, fondandosi su un patrimonio di conoscenza e non sul semplice spirito imprenditoriale.

A tal fine a Fano, nelle Marche, sono stati implementati corsi di formazione professionale di termoidraulica e saldatura; a Urbino, invece, sono stati attuati corsi di lingua italiana ed informatica. In modo analogo, nei centri emiliani di Ravenna e Bologna si sono finanziati iniziative per la formazione di muratori, saldatori e operatori per la pulizia, oltre che percorsi di orientamento per la preparazione al lavoro. Sempre in Emilia, tra i tanti, è stato avviato un progetto, intitolato MILAGRO, operante nel triennio 2000/2003, tendente a sviluppare l'autoimprenditorialità degli stranieri. Allo stesso modo sono stati avviati i progetti ISIDE e PRIDE, rivolti specificamente alle donne migranti, volti all'accompagnamento al lavoro e alla valorizzazione delle competenze. Entrambi i progetti risultano di un certo interesse perché tendono ad arginare lo spreco di capitale umano rappresentato dalle donne con scolarità medio-alta sottoimpiegate o disoccupate *tout-court*.

Non è ancora possibile esprimere una valutazione sugli esiti dei progetti, ma è sicuramente d'interesse tanto il fatto che la legislazione locale abbia previsto spazi così ampi per la qualificazione e l'inserimento quanto quello che un così ampio numero di iniziative sia stato avviato (52 progetti, di cui 8 rivolti in modo esclusivo ai cittadini extracomunitari). L'imprenditoria etnica nel nostro Paese è divenuto ormai un fenomeno rilevante¹⁸ – che sta a testimoniare come gli immigrati possiedano spesso un talento imprenditoriale che non esitano a mettere alla prova appena ne hanno l'opportunità – ma essa si accompagna alla tendenza del mercato a porre gli stranieri in condizioni di subalternità, relegandoli nei gradini più bassi della gerarchia del lavoro (non mancando tra l'altro di

¹⁸ Limitandoci al solo caso dei grossi centri metropolitani, può essere utile ricordare che a Roma gli spuri dati disponibili parlano di 11.850 imprese gestite da stranieri, di cui 2372 provenienti da paesi in via di sviluppo. A Milano queste aziende ammontano nell'anno 2000 a 3.119, mentre a Torino sono 3.050 alla fine del 1999 (Reyneri e Ambrosini 2001). Naturalmente, al di fuori dell'esemplare vicenda degli imprenditori stranieri, non si devono dimenticare i lavoratori di bassa qualifica di origine extracomunitaria che nelle aree distrettuali soprattutto del Nord-Est – oltre che nelle campagne e nelle marinerie del meridione – interpretano un ruolo essenziale per l'economia locale, rimpiazzando la manodopera locale ormai in gran parte scarsamente interessata alle mansioni 'inferiori'.

favorire l'inserimento in 'nero'). È evidente che è solo a partire dalla qualificazione della manodopera straniera e dall'ampliamento degli spazi per l'inserimento degli aspiranti imprenditori che diviene possibile superare la propensione strutturale a marginalizzare tale categoria di soggetti ed è quindi attraverso questo tipo di iniziative che si promuove l'affrancamento di essi dalla precarietà e nello stesso tempo lo sviluppo economico, personale e culturale.

2.4 Sanità e servizi sociali

Si è già accennato alle aperture perseguite delle legislazioni osservate in materia di accesso ai servizi sociali. Più in dettaglio, la lettura dei testi (artt. 12, 15 l.r. 2/1998 Regione Marche; art. 5 l.r. 2/1985 e artt. 5, 6, 7 l.r. 14/1990 Regione Emilia-Romagna) mostra che l'approccio adottato in ambo le aree è assolutamente perequante e, nel caso dell'Emilia-Romagna, attivo già dall'85 (art. 5, l.r. 2/85), prima cioè che intervenisse la l. 943/86 a fornire indicazioni in merito.

Ancora, è rilevante la cura per il conferimento agli stranieri di quel patrimonio di informazioni tecnico-giuridiche necessarie all'auto-tutela dei diritti nel paese d'arrivo. Dal punto di vista pratico gli interventi in quest'area si sono tradotti nell'apertura di sportelli informativi, nella formazione interculturale di una parte degli operatori sanitari destinati ad avere rapporti con gli stranieri, in una organizzazione dei servizi volti a garantire tempestività di accesso e modalità di assistenza compatibili con culture diverse. È noto che uno dei problemi lungamente rilevati in tema di assistenza verte attorno alle informazioni e alla loro circolazione, in senso verticale e orizzontale, tanto con riferimento agli stranieri che agli operatori dell'amministrazione (Marceca 2000). La cura di questa dimensione si presenta come prioritaria in una strategia finalizzata alla buona integrazione e alla pari opportunità nell'accesso ai servizi. Le previsioni qui evidenziate, tra l'altro, rinforzano quanto disposto in materia di diritti di cittadinanza e sono pertanto il complemento di quelle sezioni.

2.5 L'abitazione

Si è a più riprese accennato a questa fondamentale dimensione: concerne un bisogno essenziale per la qualità della vita e anche per poter godere del diritto costituzionalmente garantito all'unità familiare, stante la vigente legislazione che subordina i ricongiungimenti al possesso di una abitazione che soddisfi i requisiti d'idoneità.

Nelle legislazioni osservate (art. 19 l.r. 2/1998, Regione Marche; artt. 10, 11 l.r. 14/1990, Regione Emilia Romagna), come più volte notato, non solo sono assenti eventuali preclusioni fondate sulla cittadinanza per

l'ammissione alle graduatorie per l'assegnazione degli immobili di proprietà pubblica ma, come nel caso emiliano, sono presenti delle riserve pari al 15% degli alloggi annualmente conferibili.

Da un punto di vista pratico, la Giunta Regionale emiliana con la delibera n. 2062/2000 ha definito i termini per l'assegnazione dei fondi utili alla realizzazione di strutture di accoglienza per gli immigrati (previsti dall'art. 40 del D.lgs. 286/98)¹⁹, individuato i beneficiari dei finanziamenti²⁰, ma soprattutto ha predisposto un piano per il recupero del patrimonio edilizio esistente. A quest'ultimo proposito, è previsto il riuso dell'edilizia rurale, rappresentata sostanzialmente da case coloniche da concedere in affitto ai lavoratori migranti dal reddito basso e a studenti di origine straniera. Secondo Ascoli e Pavolini, «quasi tutti i comuni con almeno 20.000 abitanti hanno presentato sul loro territorio servizi per questo tipo di utenza (93%), a fronte di una percentuale pari al 42% nel caso dei comuni medio-piccoli, dove gli interventi a favore di tale categoria si focalizzano quasi esclusivamente su forme di sostegno economico e corsi di alfabetizzazione» (p. 125), probabilmente a causa della differente disponibilità finanziaria.

3. Conclusioni

Cosa suggerisce la lettura delle suddette normative? Innanzitutto – anche se non in modo direttamente visibile – il problema della rappresentatività. Infatti nella variegata realtà geografica e giuridica italiana il fenomeno migratorio usualmente non si affronta nei modi appena descritti. Oltre che dalla lettura dei testi normativi, l'insufficienza generale delle politiche è dimostrata dalla numerosa pubblicistica dedicata al tema negli ultimi anni – abbastanza disposta a riconoscere i passi in avanti compiuti, ma altrettanto netta nel rilevare le lacune presenti. In secondo luogo, la veloce e senza dubbio incompleta rassegna delle implementazioni nelle due aree mostra che spesso non è sufficiente la dotazione legislativa. Le omissioni sono spesso dietro l'angolo e questo vanifica ogni dettato normativo.

La frammentarietà degli ordinamenti contemporanei, il decentramento funzionale, la differenza di colore politico tra i livelli di governo locale, le contraddizioni interne al diritto, le differenti tradizioni civiche sono

¹⁹ I commi 1 e 4 dell'art. 40 prescrivono che le Regioni e gli enti locali predispongano 'centri di accoglienza' destinati ad ospitare stranieri regolarmente soggiornanti, impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze abitative, e 'alloggi sociali' a pagamento nell'attesa del reperimento di una alloggio ordinario in via definitiva.

²⁰ Questi sono diffusamente indicati nel Rapporto curato dalla Regione Emilia-Romagna (2000).

tra le principali cause della pluralità di situazioni che è possibile riscontrare nel territorio nazionale. Spesso, per giunta, non è sufficiente avere delle buone leggi per conseguire esiti positivi. Come si è visto, vi è di frequente una frattura all'interno degli stessi governi nazionali e/o locali, una sorta di schizofrenia: a normative avanzate non di rado corrisponde l'immobilismo istituzionale o l'approssimazione nella preparazione e implementazione dei progetti. Le legislazioni sovente si limitano a fornire un quadro, a indicare in maniera oltremodo generica uno o più ambiti d'intervento e suggerire in modo poco concreto una serie di iniziative. Questo significa che assomigliano a delle scatole da riempire con i più vari contenuti. Ciò può anche essere un punto di forza, ma rischia più facilmente di esacerbare le differenze tra aree geografiche e impedire il consolidarsi dei diritti. Negli anni '90 nuovi modelli gestionali, come ad esempio il *new public management*, si sono diffusi nella pubblica amministrazione e in particolare tra gli enti pubblici non economici come l'INPS o l'INAIL. Tali modelli esaltavano l'autonomia delle amministrazioni e la capacità di flettersi a seconda delle esigenze diffuse negli ambienti in cui operavano, ma erano netti nel definire gli standard minimi di erogazione dei servizi, attraverso quegli strumenti discussi che sono le Carte dei servizi. L'estensione di questo approccio gestionale agli enti locali e alle Regioni non ha evidentemente prodotto i medesimi effetti, a causa probabilmente dell'assenza di qualcosa di simile a uno standard minimo. Gli standard, difatti, sono precisamente delle concrete indicazioni sulla quantità e qualità di servizi che un ente deve produrre. In tema di politiche pubbliche questo requisito di concretezza è spesso assente, come può vedersi scorrendo i testi legislativi nazionali e ancora di più quelli regionali. Ancora, i controlli sono spesso difficili da effettuare. Mentre un ente pubblico non economico, come ad esempio l'INPS, ha un numero elevato ma pur sempre ridotto di agenzie diffuse sul territorio, i Comuni presenti all'interno di una Regione ammontano nel loro insieme a diverse centinaia se rapportati al comprensorio regionale e a qualche migliaio se rapportato a quello nazionale. All'attività dei Comuni si aggiunge quella delle Province. Le Regioni ammontano a 20 e producono nell'arco di un anno centinaia di leggi. Analogamente, il parlamento produce annualmente un numero simile se non più elevato di normative. È evidente che in quadro siffatto il pieno controllo sulle normative e sugli interventi condotti a livello locale e nazionale è fisiologicamente impossibile da realizzarsi. In un contesto simile le violazioni più o meno consapevoli di diritti e di normative vigenti possono passare inosservati, con evidente detrimento dei destinatari delle politiche.

Anche le Regioni da me osservate, per quanto dal punto di vista legislativo e degli interventi siano una sorta di isole felici, non sfuggono a questo insieme di critiche. L'Emilia-Romagna, ad esempio, nonostante disponesse già dal 1990 di una legislazione molto avanzata in materia mi-

gratoria, è rimasta immobile per quasi un decennio. Nelle Marche, per quanto gli interventi in campo abitativo e sociale non manchino, è difficile rinvenire notizie di progetti, e questo fa pensare ad una certa esiguità di implementazioni. Certo, come si diceva, queste regioni rappresentano per certi versi, e nonostante i limiti, delle eccezioni positive all'interno di un quadro generale normalmente molto lacunoso, ma lo sono solo in modo parziale.

Tuttavia, se vi sono critiche da fare, queste probabilmente non vanno rivolte tanto alle Regioni o agli enti locali, ma all'attuale modello di delega e decentramento. Al fine di prevenire le distorsioni e i divari tra aree geografiche suscitati dall'attuale sistema di delega e normazione, potrebbe risultare utile apportare dei correttivi o per lo meno perfezionare il modo di costruire i testi legislativi, conferendo a questi ultimi maggiore concretezza, precisione e prescrittività. Se l'attuale tendenza dovesse continuare a svilupparsi senza correttivi, è allora possibile attendersi un incremento degli esistenti divari e soprattutto una insolita differenziazione dei diritti soggettivi vigenti nel territorio nazionale.

Riferimenti bibliografici

- A. Appadurai, *Modernity at Large. Cultural Dimensions of Globalization*, Minneapolis-London, University of Minnesota Press 1996.
- Ares, *Il colore delle case. Primo rapporto sulla condizione abitativa degli immigrati in Italia*, 2001.
- U. Ascoli, E. Pavolini, *Le politiche sociali della Regione Emilia-Romagna*, Regione Emilia-Romagna 2001.
- M. Barbagli, *Immigrati e criminalità*, Bologna, Il Mulino 1998.
- N. Bobbio, *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Milano, Comunità 1977.
- F. Castiello, *Il nuovo modello di azione amministrativa*, Rimini, Maggioli 1996.
- Cittadinanza attiva e integrazione multiculturale. Un percorso di analisi civica a Fano (PS)*, Limen (a cura di), Fano 1998.
- A. Colombo, *Etnografia di una economia clandestina*, Bologna, Il Mulino 1998.
- L. Ferrajoli, *I diritti fondamentali nella sociologia giuridica e nella teoria del diritto*, in *La qualità della vita delle famiglie immigrate*, Ferrari, V., Fondazione Andolfi (a cura di), Cnel 2001.
- S. Gambino, *Riforma amministrativa e Welfare State*, in *Dirigenza pubblica e innovazione amministrativa*, Gambino, S. (a cura di), Rimini, Maggioli 1992.
- M. Marceca, *La salute*, in *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Zincone, G. (a cura di), Bologna, Il Mulino 2000.
- G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, Il Mulino 1996.
- S. Mezzadra, *Cittadinanza e immigrazione. Il dibattito filosofico-politico*, relazione svolta al seminario di Firenze del 18 dicembre 1999.
- A. Portes, *Towards a Structural Analysis of Illegal (Undocumented) Immigration*, «International Migration Review» 12 (4), 1978.
- R. Putnam, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, Mondadori 1993.
- Regione Emilia-Romagna (a cura di), *L'immigrazione straniera in Emilia-Romagna*, Regione Emilia-Romagna 2001.

- E. Reyneri, M. Ambrosini, *Il mercato del lavoro*, in *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati*, Zincone, G. (a cura di), Bologna, Il Mulino 2001.
- D. Riso, *Le circolari a contenuto normativo*, «Gius.it» 2002.
- H.K. Roth, *L'altro movimento operaio*, Milano, Feltrinelli 1976.
- G.B. Sgritta, *Politica sociale e cittadinanza*, in *Fondamenti di politica sociale*, Donati, P. (a cura di), Roma, NIS 1993.
- G. Zincone (a cura di), *Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati*, Bologna, Il Mulino 2000.
- G. Zincone (a cura di), *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati*, Bologna, Il Mulino 2001.