

Governo locale e immigrazione in Italia Tra servizi di *welfare* e politiche di sviluppo

di Tiziana Caponio

Sommario

1. *Introduzione.* – 2. *Amministrazioni locali e immigrazione negli anni ottanta. Un ruolo incerto.* – 3. *Dalle leggi alle politiche. I Comuni tra inerzia e innovazione.* – 4. *La legge 8 marzo 1998, n. 40 e il testo unico sull'immigrazione. Verso una razionalizzazione?* – 5. *I Comuni nell'era della Bossi-Fini, ovvero un decentramento con tante contraddizioni.* – 6. *Conclusioni.*

1. Introduzione ⁽¹⁾

Lo studio delle politiche di immigrazione ha sempre privilegiato il livello nazionale, formalmente responsabile tanto della definizione delle condizioni di ingresso e soggiorno in un Paese, quanto delle politiche di integrazione e accesso alla cittadinanza. Tuttavia, dalla metà degli anni novanta, sulla spinta di alcuni progetti internazionali ⁽²⁾, si sono moltiplicate le ricerche sugli interventi delle amministrazioni locali, considerate non più come semplici attuatori di leggi e/o decisioni prese altrove, ma bensì come livelli di governo direttamente responsabili dell'inserimento sociale degli immigrati presenti sul territorio.

(1) Molte delle riflessioni presentate in questo articolo sono maturate nell'ambito di una serie di progetti promossi dal Centro studi di politica internazionale (CESPI), e coordinati da Ferruccio Pastore, che ringrazio. Un ringraziamento particolare va anche a Asher Colombo, Giuseppe Sciortino e Giovanna Zincone, per i suggerimenti e le fruttuose discussioni.

(2) Vedi ad esempio il progetto, *Multicultural Policies and Modes of Citizenship in European Cities*, promosso nel 1996 dall'UNESCO, che si proponeva di raccogliere una serie di dati essenziali sulle politiche per gli immigrati messe in atto dalle principali città europee, tra cui, per l'Italia, Roma, Milano, Torino, Bologna, Napoli e Palermo (www.unesco.org/most/p97). Anche l'OCDE ha curato un rapporto sul tema (*Immigrants, Integration and Cities. Exploring the Links*, Parigi, OCDE, 1998).

Gli enti locali, quindi, in Italia come in altri Paesi europei e non, si caratterizzano sempre più come prima porta di ingresso nel sistema dei diritti di cittadinanza: è a livello locale, infatti, che gli immigrati esprimono bisogni, dalla casa all'assistenza sanitaria, all'istruzione, che mettono sotto pressione l'intero sistema di *welfare* municipale, e quindi, innanzitutto, il governo locale, attore cruciale nell'organizzazione e nell'erogazione dei servizi.

Ma non solo. Gli studi sulle migrazioni internazionali hanno messo in evidenza come i flussi contemporanei siano richiamati sempre più dalle opportunità lavorative offerte da sistemi produttivi fortemente radicati sul territorio, come i distretti industriali ⁽³⁾ e le cosiddette "città globali", dove, accanto alle professioni qualificate nei settori strategici delle telecomunicazioni e della finanza, resta elevata la richiesta di servizi tradizionali (come ad esempio quelli di pulizia), in cui trovano facilmente occupazione gli immigrati ⁽⁴⁾. Oltre che un problema di *welfare*, quindi, l'immigrazione può anche rappresentare un fattore importante per lo sviluppo del territorio, la cui regolazione diventa un interesse cruciale per le istituzioni di governo locale.

Ed è proprio alla luce di questo insieme di considerazioni che, qui di seguito, analizzeremo il ruolo dei Comuni nelle politiche migratorie del nostro Paese. In altre parole, cercheremo di guardare alle amministrazioni locali sia come istituzioni di *welfare*, responsabili dell'integrazione sociale degli immigrati, che come istituzioni di sviluppo, potenzialmente interessate all'immigrazione come risorsa per il territorio. Di fatto, come vedremo, le leggi nazionali emanate dalla metà degli anni ottanta ad oggi in Italia hanno sempre privilegiato il primo aspetto, ovvero quello degli interventi di carattere sociale, intesi come politiche di integrazione nel caso della legge 8 marzo 1998, n. 40, come

(3) Al riguardo, si veda L. FREY, *Il mercato internazionale del lavoro*, in *Economia e politica industriale*, n. 101-102, 1999, pp. 54-96. Per uno studio sulla presenza immigrata in alcuni distretti industriali italiani si veda *Immigrazione e processi di internazionalizzazione dei sistemi produttivi italiani*, a cura del CENTRO STUDI POLITICA INTERNAZIONALE, *Cespi working paper*, n. 9.

(4) Sul rapporto tra città globali e immigrazione si veda S. SASSEN, *Le città nell'economia globale*, Bologna, Il Mulino, 1997.

servizi di accoglienza e assistenza nel caso della legge 30 luglio 2002, n. 189 (meglio nota come Bossi-Fini), che si è preoccupata soprattutto di sistematizzare le competenze in materia di richiedenti asilo e minori non accompagnati, ovvero dei soggetti più problematici dal punto di vista della pressione sui servizi sociali.

Resta, invece, ancora tutto da definire il possibile ruolo del governo locale nelle decisioni riguardanti ingressi e inserimento lavorativo, questione spinosa, che mette in discussione il primato dell'interesse nazionale nelle politiche dei flussi, ma che pure appare sempre più ineludibile, come del resto evidenziato da alcune timide aperture contenute tanto nella l. 40/98 che nella Bossi-Fini.

2. *Amministrazioni locali e immigrazione negli anni ottanta. Un ruolo incerto*

A distanza di oltre 10 anni dall'avvio dei flussi migratori verso l'Italia, la prima legge sull'immigrazione, ovvero la legge 30 dicembre 1986, n. 943, sembra mostrare una certa consapevolezza del potenziale ruolo degli enti locali nel favorire i processi di integrazione sociale degli immigrati. In questi anni, del resto, grandi città del nord come Torino e Milano hanno già aperto appositi uffici stranieri, assegnando a questi generiche funzioni di prima accoglienza e orientamento ⁽⁵⁾. L'immigrazione, insomma, si manifesta innanzitutto come problema di accesso ai servizi, a cui alcune amministrazioni cercano di rispondere attraverso l'istituzione di strutture amministrative *ad hoc*, nonostante l'assenza di normativa al riguardo.

(5) L'Ufficio stranieri del Comune di Torino è stato aperto nel 1982, mentre quello di Milano nel 1986. Riguardo al caso di Torino, si veda F. ZUCCHINI, *L'implementazione della politica pubblica per l'immigrazione: i casi di Torino e Brescia*, in *Terzo rapporto sulle migrazioni - 1997*, a cura di FONDAZIONE CARIPILO-ISMU, Milano, Franco Angeli, 1998, pp. 173-189. Su Milano, invece, si veda T. CAPONIO, *Policy networks e immigrazione. Il caso delle politiche sociali a Milano e Napoli*, in *Stranieri in Italia. Assimilati ed esclusi*, a cura di A. COLOMBO, G. SCIORTINO, Bologna, Il Mulino, 2002, pp. 253-282.

Fino al 1986, infatti, le uniche norme in vigore erano quelle del Codice di pubblica sicurezza del 1935, che si limitava ad assoggettare lo straniero a una serie di controlli discrezionali da parte delle autorità di polizia. La nuova legge, invece, parte da una definizione del lavoratore immigrato come soggetto di diritti (art. 1), a cui deve essere assicurato il pieno accesso alla sanità, ai servizi sociali, alla scuola e alla casa, nonché la protezione della cultura e della lingua di origine. Responsabile della promozione di questi interventi è il “Servizio per i problemi dei lavoratori immigrati e delle loro famiglie”, istituito presso la Direzione generale del collocamento della manodopera del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, che, nella propria azione, deve tenere conto dei pareri espressi dalla “Consulta per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie”. Quest’ultima, istituita dall’articolo 2, vede la partecipazione di sei esponenti delle associazioni di immigrati più rappresentative, di quattro rappresentanti dei sindacati e tre delle associazioni datoriali, di quattro esperti dei Ministeri interessati, di tre rappresentanti delle associazioni del terzo settore attive a favore degli stranieri, e, infine, di quattro rappresentanti delle autonomie locali, di cui due designati dalle Regioni, uno dall’Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI), e uno dell’Unione delle Province italiane (UPI).

Come si può vedere, quindi, le autonomie locali hanno la possibilità di influenzare, attraverso la Consulta, l’organismo decisionale che dovrebbe occuparsi di delineare strategie e politiche di accesso ai diritti sociali e di cittadinanza, e cioè il “Servizio per i problemi dei lavoratori immigrati e delle loro famiglie”. Gli enti territoriali, poi, sono al centro della fase di implementazione, come evidenziato dagli articoli 8 e 9 della legge, dove si delinea sostanzialmente un sistema a due livelli: alla Regione, infatti, spettano compiti di promozione della partecipazione pubblica, attraverso la costituzione di consulte simili – nella composizione – a quella nazionale (art. 2, c. 7), di predisposizione di programmi culturali per rafforzare la conoscenza della lingua italiana e delle culture di origine (art. 9, cc. 2 e 5), di formazione professionale e inserimento lavorativo (art. 9, c.

2); agli enti locali, invece, è demandata la funzione di attuazione di questi programmi e l'accoglienza sul territorio, attraverso i servizi sociali e la "preventiva disponibilità di idonei alloggi, eventualmente istituendo apposite consulte" (art. 8, c. 6).

La legge 943/86, quindi, riconosce ai governi territoriali, e soprattutto a Comuni e Regioni, un ruolo importante tanto nel processo di *decision-making*, quanto, soprattutto, in quello di messa in opera delle politiche di integrazione degli immigrati. Allo stesso tempo, viene riconosciuto anche un interesse del territorio nella regolazione dei flussi migratori: in base all'art. 5, infatti, la "Consulta per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie", al cui interno, come abbiamo visto, sono rappresentati gli enti locali, partecipa, con propri pareri, alla predisposizione dei decreti di programmazione dell'occupazione dei lavoratori stranieri in Italia emanati dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale. Questi decreti, che avrebbero dovuto stabilire, tra l'altro, le modalità di presentazione delle domande da parte degli stranieri che intendano essere avviati al lavoro in Italia, di predisposizione di liste di collocamento *ad hoc*, di censimento mensile delle offerte di lavoro risultate inevase presso le commissioni territoriali per l'impiego, e di raccolta delle previsioni annuali riguardanti il lavoro stagionale.

In altre parole, la prima legge italiana sull'immigrazione configurava un modello di gestione dei flussi migratori e della presenza immigrata sul territorio che, benché fortemente centralizzato, si proponeva comunque di tenere conto delle istanze e degli interessi dei livelli di governo "minori". Tuttavia, per quanto riguarda il *decision-making*, il sistema delineato appare a dir poco farraginoso: gli enti territoriali, infatti, erano sì rappresentanti all'interno della "Consulta per i problemi dei lavoratori immigrati e delle loro famiglie", ma questo era un organo puramente consultivo, che, sia in materia di programmazione degli ingressi che di politiche di integrazione, si limitava ad esprimere pareri di cui non era chiaro il carattere vincolante.

La Consulta, inoltre, ha incontrato non poche difficoltà di

costituzione, dato che, nonostante la legge ne prevedesse l'attivazione entro sei mesi, di fatto furono necessari tre anni per risolvere il problema della rappresentanza delle associazioni di immigrati ⁽⁶⁾. Anche le disposizioni previste in tema di accesso ai servizi sociali, formazione professionale e promozione culturale, di fatto restarono lettera morta, dato che la legge non prevedeva né specifiche linee di intervento né tantomeno stanziamenti *ad hoc*.

Con la legge 28 febbraio 1990, n. 39, tuttavia, sembra prendere decisamente il sopravvento l'approccio di tipo centralistico. L'art. 2, infatti, prevede che sia le decisioni di programmazione dei flussi di ingresso per lavoro, che quelle riguardanti gli interventi sociali ed economici diretti a favorire l'integrazione degli stranieri, vengano prese con decreti adottati di concerto dai Ministri di affari esteri, interno, bilancio e programmazione economica, lavoro e previdenza sociale. Tra gli organismi consultati figurano il CNEL, le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e la Conferenza Stato-Regioni, a indicare una qualche concertazione con le parti interessate, anche se decisamente meno estesa rispetto a quanto previsto dalla l. 943/86.

In compenso, la l. 39/90 prevede per la prima volta la realizzazione di "centri di prima accoglienza e di servizi" per gli immigrati (art. 11), e a tal fine dispone uno stanziamento di 30 miliardi di lire per ciascuno degli esercizi finanziari 1990, 1991 e 1992, da erogare alle Regioni, a cui viene affidata, in collaborazione con i Comuni di maggiore insediamento, la concreta predisposizione dei centri. Agli enti territoriali, quindi, viene assegnata sostanzialmente la gestione delle emergenze, mentre si rimanda al livello ministeriale la predisposizione di politiche dei flussi e di integrazione, considerate sostanzialmente questioni di interesse nazionale più che locale.

In concreto, se il sistema di programmazione degli ingressi si rivelerà inadeguato a soddisfare le richieste di un mercato del

(6) Per una ricostruzione più dettagliata si veda G. ZINCONI, *Illegality, Enlightenment and Ambiguity: A Hot Italian Recepty*, in *South European Society and Politics*, vol. 3, n. 3, 1999, pp. 43-82.

lavoro sempre più flessibile se non decisamente informale, ben poca attenzione verrà riservata dalla politica nazionale alla questione integrazione, che, di fatto, continuerà ad essere delegata ai livelli di governo locale, che, in questi anni, si trovano a dover fare i conti con una presenza straniera sempre più stabile sul territorio.

3. Dalle leggi alle politiche. I Comuni tra inerzia e innovazione

Come si è accennato in apertura, già nel corso degli anni ottanta le amministrazioni di alcune grandi città del nord iniziano ad occuparsi di immigrati stranieri, anche in assenza di politiche nazionali al riguardo. Al contrario, decisamente meno sollecite risultano essere state le amministrazioni del sud, che a lungo hanno preferito la delega *de facto* alle associazioni del terzo settore ⁽⁷⁾. Se, quindi, al sud prevale l'inerzia, nelle città del centro-nord si delineano stili diversi di *policy*, con la sperimentazione di interventi talora innovativi, che eserciteranno un'influenza non secondaria nel lungo processo di riforma della l. 39/90 ⁽⁸⁾. Analizziamo meglio qui di seguito alcuni casi, cercando di evidenziarne i tratti distintivi e gli elementi di innovazione.

La città di Milano si distingue senza dubbio per un'apertura precoce dell'edilizia residenziale pubblica agli immigrati: nel 1982, una delibera della giunta ammette anche gli stranieri "più bisognosi" residenti in città all'assegnazione di alloggi costruiti senza il contributo statale, permettendo così lo sgombero di uno

(7) Sui casi di Roma, Palermo e Napoli si vedano METROPOLIS ITALIAN TEAM, *Immigration and Foreign People in Italy: the Nineties in Six Metropolitan Areas*, Second International Conference An International Forum for Research and Policy on Migration and Cities, 1997, Mimeo. Su Napoli si veda anche T. CAPONIO, *Policy networks e immigrazione. Il caso delle politiche sociali a Milano e Napoli*, in *Stranieri in Italia. Assimilati ed esclusi*, a cura di A. COLOMBO, G. SCIORTINO, Bologna, Il Mulino, 2002, pp. 253-282.

(8) Al riguardo si veda G. ZINCONI, L. DI GREGORIO, *Le politiche pubbliche per l'immigrazione in Italia: uno schema d'analisi eclettico*, in *Stato e mercato*, n. 3, 2003, pp. 37-59.

stabile comunale occupato abusivamente in via Vivaio ⁽⁹⁾. Si tratta di una misura tampone, volta a fronteggiare l'ondata di occupazioni abusive che vede protagonista soprattutto la comunità eritrea, ma che di fatto apre la strada a una politica di vera e propria "redistribuzione delle risorse abitative" ⁽¹⁰⁾: in media, dal 1984 al 2000, le assegnazioni a favore di stranieri hanno rappresentato l'11% del totale, con punte del 19% nel 1988, del 23% nel 1991 e del 15% nel 1999 ⁽¹¹⁾.

Lo stile di *policy* dell'amministrazione milanese, quindi, appare orientato sin da subito a favorire l'inclusione diretta degli immigrati nelle politiche sociali già consolidate. Nella seconda metà degli anni ottanta, però, vengono approvati anche una serie di interventi volti a riconoscere la dimensione della differenza e dell'identità di gruppo: è il caso dal Centro stranieri, nato nel 1989 per ospitare le attività delle associazioni di stranieri, i corsi di alfabetizzazione per adulti e gli interventi di inserimento scolastico per i minori; della Consulta cittadina per l'immigrazione, istituita nel 1986 su pressione dell'associazionismo straniero ⁽¹²⁾; dei centri di prima accoglienza finanziati dalla l. 39/90, che l'amministrazione decide di affidare in gestione a cooperative multietniche.

Di fatto, si tratta di esperienze che si esauriscono nel giro di pochi anni, soprattutto a causa della *querelle* sulla gestione dei centri di accoglienza, dato che molte cooperative di immigrati si rivelano incapaci di far rispettare agli ospiti regole minime di convivenza e decoro. La vittoria elettorale della Lega Nord nel

(9) Nel 1983 interviene anche la Regione, che, con la legge n. 91, all'art. 10, consente, in situazioni di emergenza o di pericolo per l'ordine pubblico, l'assegnazione di alloggi di risulta anche agli immigrati extracomunitari. Questa misura verrà riconfermata nella successiva legge regionale 28/90.

(10) Per un confronto con il caso di Bologna si veda F. DECIMO, *Gli elementi di un conflitto urbano. Questione abitativa e immigrazione marocchina a Bologna*, in *Stranieri in Italia. Un'immigrazione normale*, a cura di G. SCIORTINO, A. COLOMBO, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 71-101.

(11) In tutto, dal 1984 ad oggi il Comune di Milano ha assegnato a cittadini stranieri 2.524 alloggi su 22.847 (dati del Comune di Milano, Settore edilizia popolare – assegnazione alloggi).

(12) Ricordiamo che si trattava di una consulta nominata dall'amministrazione, e non eletta direttamente dagli immigrati.

1993, sulla scia delle proteste dei residenti contro le situazioni di maggiore degrado e illegalità, porta a una ridefinizione delle politiche del Comune, che si focalizzano sull'inserimento individuale degli immigrati "con le carte in regola", lavoratori ma non solo. Vengono promossi, infatti, una serie di interventi a favore di categorie considerate particolarmente "a rischio" di marginalità sociale, come rifugiati, richiedenti asilo e vittime della tratta, con l'apertura di strutture di accoglienza *ad hoc* gestite dal terzo settore.

Anche a Torino l'amministrazione sembra prediligere l'intervento mirato su di una categoria caratterizzata da uno *status* giuridico particolarmente incerto, e cioè quella dei minori stranieri. Per favorirne l'inserimento scolastico, dal 1990 il Comune promuove l'istituzione di due uffici specifici, l'Ufficio mondialità, per facilitare l'accesso dei bambini stranieri agli asili nido e alle scuole materne, e il "Centro informazione documentazione inserimento scolastico stranieri" (CIDISS), che invece si occupa dell'inserimento nelle scuole dell'obbligo e della promozione di programmi di educazione interculturale. Di particolare rilevanza è l'intesa stipulata con il Provveditorato agli studi per favorire l'iscrizione a scuola dei minori stranieri anche se non in regola con il permesso di soggiorno. Inoltre, nel giugno 1992 è stato istituito l'Ufficio minori stranieri che, d'intesa con il Tribunale dei minorenni e la Questura, rilascia ai minori irregolari un permesso di soggiorno "per motivi di giustizia", affidandone la tutela giuridica all'Ufficio stesso o ad organizzazioni di volontariato.

Nel corso degli anni novanta, l'amministrazione torinese ha anche promosso attivamente l'inserimento di mediatori culturali nei servizi, nonché la partecipazione politica delle associazioni di immigrati, come evidenziato dall'istituzione, nel 1994, della Consulta elettiva degli stranieri, eletta direttamente dagli immigrati regolarmente residenti con un sistema di voto volto a garantire la rappresentanza delle diverse comunità presenti sul territorio. Rientra anche in questo progetto di riconoscimento culturale l'apertura, nel 1997, del Centro interculturale, con l'obiettivo di assicurare a gruppi e associazioni gli spazi neces-

sari per lo svolgimento delle loro attività⁽¹³⁾.

Il riconoscimento della diversità etnico-culturale, tuttavia, appare caratterizzare in modo particolare le politiche per gli immigrati del Comune di Bologna, dove, già nel 1989, e cioè prima dell'arrivo dei fondi della l. 39/90, vengono aperti i primi centri di accoglienza, in molti casi affidati all'autogestione dei gruppi etnici ospitati⁽¹⁴⁾. Ma è agli inizi degli anni novanta che si delinea sempre più chiaramente un progetto di integrazione basato sul riconoscimento di diversità e specificità culturali: è questo il caso del "Centro di documentazione-laboratorio per un'educazione interculturale" (CD-LEI), costituito nel 1992 in seguito ad un'intesa tra Assessorato al coordinamento delle politiche scolastiche del Comune, Assessorato alla scuola della Provincia, provveditorato agli studi e dipartimento di scienze dell'educazione dell'Università di Bologna, con l'obiettivo di promuovere interventi in materia di educazione interculturale; del progetto Polo interetnico, attivato nel 1994 per favorire l'inserimento scolastico dei minori stranieri; dell'esperienza del "Forum delle associazioni straniere", istituito nel 1997 per favorire la rappresentanza e la partecipazione dei gruppi immigrati ai processi decisionali⁽¹⁵⁾.

Come si può vedere, quindi, negli anni ottanta-novanta, pur in assenza di normative coerenti in materia di immigrazione, i maggiori Comuni del centro-nord hanno promosso numerosi interventi a favore degli stranieri, caratterizzandosi come vero e

(13) Si tratta, tuttavia, di interventi non privi di contraddizioni. La Consulta, ad esempio, dopo la scadenza del mandato nel 1999, non è più stata eletta, mentre il Centro interculturale ha sempre goduto di scarsa visibilità. In proposito vedi: T. CAPONIO, A. NIELSEN, N. RIBAS, "The policy mirror mechanism": the case of Turin, in *Papers-Revista de sociologia*, Universitat Autònoma de Barcelona, n. 60 su *Female immigration in Southern Europe*, 2000, pp. 67-83.

(14) È il caso della ex-scuola Certani, affidata ai senegalesi che tra l'altro avevano occupato abusivamente lo stabile, e delle scuole Romagnoli e Collodi, affidate rispettivamente a cittadini nordafricani, per la maggior parte marocchini e tunisini. Per una ricostruzione di questo periodo si veda M.A. BERNADOTTI, G. MOTTURA, *Il gioco delle tre case. Immigrazione e politiche abitative a Bologna dal 1990 al 1999*, Torino, L'Hammartan Italia, 1999.

(15) Come a Torino, anche in questo caso non sono mancati i problemi. In proposito si veda T. CAPONIO, *Politiche locali per gli immigrati e innovazione istituzionale. Il caso dell'Isi a Bologna*, in *Polis*, n. 2, anno XVII, 2003, pp. 257-282.

proprio laboratorio per una *policy* dell'integrazione. Tuttavia, ciò che emerge è un quadro molto differenziato, dove l'accesso ai servizi è fortemente condizionato dalle politiche adottate dalle amministrazioni locali: se a Milano, ad esempio, è sempre stato relativamente più semplice ottenere una casa popolare, a Torino si è strutturata nel tempo una rete di attori e risorse particolarmente favorevole ai minori, mentre Bologna si è distinta per gli esperimenti di autogestione e il coinvolgimento delle comunità immigrate.

In questo contesto, spicca l'assenza di politiche nelle città del sud del paese, che sembra equivalere a una negazione di diritti da parte delle amministrazioni locali. A Napoli, ad esempio, nel corso degli anni ottanta è la rete delle parrocchie e del volontariato cattolico a farsi carico dell'assistenza a una popolazione immigrata che, per quanto ancora numericamente contenuta, pure presenta non pochi problemi di inserimento sociale⁽¹⁶⁾. I primi interventi dell'amministrazione locale, infatti, risalgono solo al 1995, quando il Comune stanZIA 138 milioni di vecchie lire per l'apertura di tre sportelli informativi e di segretariato sociale affidati in gestione alla Caritas.

Al fine di attenuare le disparità più macroscopiche nell'accesso ai servizi, nel corso degli anni novanta vengono approvati una serie di provvedimenti che si concentrano soprattutto sul trattamento degli immigrati irregolari: è questo il caso del decreto legge 18 novembre 1995, n. 489, meglio noto come decreto Dini, che assicura anche allo "straniero temporaneamente presente nel territorio dello Stato", non solo le cure ambulatoriali ed ospedaliere essenziali per malattia e infortunio

(16) Purtroppo, non si dispongono di dati precisi sulla presenza straniera in questo periodo nell'area napoletana, anche se non mancano le analisi di tipo qualitativo che mettono in luce la presenza considerevole di immigrati sprovvisti di regolare permesso di soggiorno, sia tra gli addetti al settore domestico che tra quelli impiegati in agricoltura. Si vedano ad esempio F. AMATO, *La circolarità commerciale degli immigrati nel napoletano*, in *Afriche e Orienti*, vol. 2, n. 3-4, 2000, pp. 53-57; E. DE FILIPPO, E. PUGLIESE, *Le donne nell'immigrazione in Campania*, in *Papers – Revista de Sociologia*, Universitat Autònoma de Barcelona, n. 60 su *Female immigration in Southern Europe*, 2000, pp. 55-66.

(¹⁷), ma anche i programmi di medicina preventiva e la tutela della maternità, nonché di alcune circolari del Ministero della pubblica istruzione (31 dicembre 1991, n. 400, e 6 aprile 1995, n. 119), che invitano i Provveditorati agli studi ad ammettere a scuola anche i minori irregolari, sulla scorta di esperienze come quella di Torino sopra menzionata. Ma è solo negli anni seguenti, grazie anche ai finanziamenti messi a disposizione dalla l. 40/98, che prenderà forma un insieme di interventi più articolato, diretto non solo a fronteggiare i problemi di accoglienza, ma anche a gettare le basi di un vero e proprio sistema di politiche di integrazione degli immigrati.

4. *La legge 8 marzo 1998, n. 40 e il testo unico sull'immigrazione. Verso una razionalizzazione?*

Dall'analisi fin qui condotta emerge come gli anni ottanta e novanta siano stati caratterizzati da una sostanziale discrepanza tra leggi sull'immigrazione, che si limitavano a considerare le amministrazioni locali come terminali di implementazione di politiche nazionali peraltro piuttosto vaghe, e interventi concretamente portati avanti a livello locale, con i maggiori Comuni del centro-nord nel ruolo di "pionieri" nel trovare soluzioni ai diversi problemi posti dalla presenza di immigrati regolari e non sul territorio. La legge 40/98 si propone di dare coerenza a questo quadro frammentato, partendo proprio dal riconoscimento del ruolo cruciale svolto dagli enti locali nell'accoglienza e nell'integrazione sociale degli stranieri.

In base all'articolo 42, infatti, è compito di Stato, Regioni, Province e Comuni, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e in collaborazione con le associazioni di immigrati operanti in loro favore, intraprendere iniziative per l'integrazione degli immigrati, dall'insegnamento della lingua italiana, alla

(17) Queste erano già previste dal decreto legge 663/79, che all'articolo 5 fissava un tetto minimo di tutela per lo straniero sprovvisto di permesso di soggiorno, disponendo che dovessero essergli assicurate "le cure urgenti ospedaliere per malattia, infortunio, maternità".

valorizzazione della cultura di origine, alla mediazione culturale nei servizi, all'organizzazione di corsi di formazione per gli operatori degli uffici pubblici e degli enti privati che hanno rapporti abituali con gli stranieri. Per la realizzazione di questi interventi, nonché per quelli di prima accoglienza (art. 20), promozione dell'educazione interculturale (art. 38) e accesso all'abitazione (art. 40), la legge prevede l'istituzione del "Fondo nazionale per le politiche migratorie", destinato appunto al finanziamento delle iniziative inserite nei programmi annuali o pluriennali di Stato, Regioni, Province e Comuni ⁽¹⁸⁾.

Di fatto, l'art. 58 del Regolamento di attuazione ⁽¹⁹⁾ ha identificato nelle Regioni e nelle Province autonome di Trento e Bolzano, le principali beneficiarie del Fondo nazionale, ai cui programmi annuali e pluriennali è assegnato l'80% dei finanziamenti ⁽²⁰⁾. Le risorse attribuite alle Regioni costituiscono quote di co-finanziamento dei programmi da queste predisposti, a cui esse si impegnano a partecipare con quote a carico dei propri bilanci non inferiori al 20% del totale di ciascun programma (c. 4). All'art. 59 si specifica, poi, che i programmi regionali devono essere basati su accordi di programma con gli enti locali, che indichino gli obiettivi da perseguire, gli interventi da realizzare, le modalità e i tempi di realizzazione, i costi e le risorse impiegate (c. 3).

Come si può vedere, quindi, la l. 40/98 e il relativo Regolamento di attuazione, delineano un sistema di ripartizione dei compiti che vede le Regioni nel ruolo di enti programmatori, e i Comuni nella veste di ideatori di interventi e servizi. Compito delle amministrazioni locali, quindi, sarebbe quello di definire nello specifico i progetti, a partire dalle priorità e dalle linee programmatiche indicate a livello regionale. Attraverso il riferimento all'accordo di programma, poi, si cerca di promuovere

(18) Sempre all'art. 45 si stabilisce per il 1998 uno stanziamento pari a L. 70,5 miliardi, e per il 1999 a 68 miliardi. Anche per il 2000 è rimasto costante lo stanziamento di L. 68 miliardi.

(19) Emanato con decreto del Presidente della Repubblica del 31 agosto 1999, n. 394.

(20) Il restante 20% è invece destinato ad interventi di carattere statale (c. 1).

la collaborazione interistituzionale tra enti pubblici, nonché tra questi e le organizzazioni private che operano a favore degli immigrati.

In concreto, tuttavia, le Regioni sembrano disporre di notevoli margini di autonomia nel definire non solo il tipo di interventi da finanziare e i criteri di selezione dei progetti, ma anche il ruolo effettivamente svolto dagli enti locali in tale processo di selezione. Per quanto riguarda i programmi regionali relativi agli anni 2000-2001, ad esempio, la Regione Campania ⁽²¹⁾ ha deciso di riservare il 40% dei fondi a progetti “concertati”, ovvero presentati da Province, Comuni e/o altri enti pubblici previa concertazione con l’Assessorato regionale all’immigrazione; la Lombardia ha affidato la selezione dei progetti alle ASL e, per il territorio della città di Milano, al Comune ⁽²²⁾; l’Emilia Romagna ⁽²³⁾, invece, ha delegato tale compito alle Province, raccomandando però di favorire, in fase di definizione dei progetti, la massima concertazione tra enti locali, altri enti pubblici, associazioni del terzo settore, rappresentanze delle forze economiche e sociali, associazioni di stranieri. Il ruolo delle amministrazioni comunali, dunque, può cambiare sensibilmente a seconda delle scelte “di metodo” adottate dalle Regioni, che possono favorire la concertazione con gli altri attori sul territorio, come nel caso di Campania ed Emilia-Romagna, o piuttosto la competizione, come sembrerebbe essere il caso della Lombardia.

Spetta invece decisamente ai Comuni, eventualmente in convenzione con associazioni del terzo settore, predisporre i progetti di accoglienza e assistenza delle donne straniere vitt-

(21) Delibera di Giunta n. 3026 del 22 giugno 2001, “Programma regionale – politiche di governo dei flussi migratori e di supporto all’inclusione sociale degli immigrati e delle immigrate” (Fondo nazionale esercizio finanziario 2000).

(22) Delibera di Giunta n. 7/6261 del 1 ottobre 2001, “Attuazione del programma regionale degli interventi concernenti l’immigrazione – anno 2001”. Per il programma precedente, invece, responsabili della selezione erano le Province (delibera di Consiglio n. 6/1280 del 7 luglio 1999, “Programma pluriennale degli interventi concernenti l’immigrazione per il biennio 1999-2000”).

(23) Delibera del Consiglio regionale n. 203 del 20 giugno 2001, “Linee guida per l’attuazione del III programma delle attività a favore degli immigrati previste dal d.lgs. 286/98”.

me del *raket* della prostituzione previsti dall'art. 18 del testo unico. In base all'art. 25 del Regolamento di attuazione, infatti, un'apposita Commissione istituita presso il Dipartimento alle pari opportunità della Presidenza del Consiglio, seleziona gli interventi da ammettere a finanziamento nella misura massima del 70% del costo del progetto stesso, mentre spetta all'ente locale farsi carico del restante 30%. Comuni e Province, poi, rispettivamente attraverso l'ANCI e l'UPI, partecipano al Comitato minori stranieri, istituito dall'art. 23 del t.u. "al fine di vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri temporaneamente ammessi sul territorio dello Stato e di coordinare le attività delle amministrazioni interessate" (c. 1).

Come si può vedere, quindi, la legge riconosce ai Comuni un ruolo prioritario nell'intervento sul campo a favore di categorie particolarmente a rischio, quali appunto donne sfruttate e minori soli, mentre, per quanto riguarda le questioni legate all'integrazione, si privilegia un approccio più orientato alla programmazione sul territorio, favorendo piani di intervento che coinvolgano l'intera Regione e che diano luogo a politiche continuative nel tempo.

Ma la l. 40/98, all'art. 3, ha anche introdotto un nuovo strumento di coordinamento e integrazione tra i vari attori, pubblici e privati, che, a livello locale, si occupano di immigrati, e cioè i Consigli territoriali per l'immigrazione (da ora in poi CT), che dovrebbero occuparsi dell'analisi delle esigenze e della promozione degli interventi sul territorio (c. 6). Sempre in base all'art. 3, i CT si caratterizzano come organismi *inter-istituzionali*, ovvero in cui sono rappresentate tutte le istituzioni pubbliche rilevanti sul territorio, di tipo *concertativo*, in quanto vedono la partecipazione di rappresentanti delle associazioni sindacali e dei datori di lavoro, e, almeno in parte, *rappresentativo*, dato che prevedono una rappresentanza dei cosiddetti *stakeholder*, e cioè delle associazioni di immigrati e di quelle che operano in loro favore.

Di fatto, però, la rilevanza e il ruolo di questi organismi sono quantomeno controversi. La decisione di affidare al Prefetto, e cioè a un organo privo di competenze in materia di politiche

sociali, il compito di assicurare la formazione e il funzionamento dei CT (art. 57, c. 1), nonché l'assenza di un fondo apposito a cui poter attingere per la realizzazione di iniziative specifiche, sembra averne minato in partenza le possibilità di influenza sulle decisioni di *policy*. Un'indagine promossa dall'ANCI, infatti, rivela che il 40,4% dei 250 Comuni con più di 15.000 abitanti che hanno risposto al questionario ⁽²⁴⁾, non hanno mai preso parte al CT, percentuale che raggiunge addirittura il 62,7% tra i Comuni del sud.

Del resto, la legge non assegna ai CT neanche prerogative specifiche in materia di politiche degli ingressi. Analogamente alla normativa precedente, sono Comuni e Regioni a dover essere consultati in fase di definizione dei flussi: in base all'art. 3, la Conferenza Stato-autonomie locali e la Conferenza Stato-Regioni esprimono il loro parere sul documento programmatico predisposto ogni tre anni dal Presidente del Consiglio ⁽²⁵⁾, sulla cui base vengono stabilite le quote annuali di stranieri da ammettere sul territorio per lavoro subordinato, autonomo e stagionale (art. 3, c. 4). La nuova normativa, quindi, ripropone il metodo consultivo come strumento per tenere conto dei diversi interessi in gioco nelle politiche nazionali di immigrazione, territori di insediamento inclusi.

Tuttavia, la l. 40/98 introduce anche due importanti novità che sembrano prefigurare una qualche possibilità per i governi locali di mettere in atto politiche attive dei flussi. Innanzitutto, l'art. 23 del t.u., annovera Regioni ed enti locali tra gli attori idonei a prestare garanzia per l'ingresso di cittadini stranieri da inserire nel mercato del lavoro, al pari di associazioni professionali e sindacali, enti e organizzazioni di volontariato, singoli

(24) Questi sono pari al 38% dei 660 Comuni contattati e costituiscono un campione che, se non può proprio dirsi rappresentativo, appare comunque significativo. La rilevazione, che ha riguardato in generale le politiche locali per gli immigrati, è stata condotta in collaborazione con l'*équipe* del Dipartimento di statistica e con la Facoltà di sociologia dell'Università La Sapienza di Roma.

(25) Sempre all'art. 3 si prevede che il documento debba tenere conto anche dei pareri espressi dal CNEL, dalle associazioni nazionali attive nell'assistenza agli immigrati, e, infine, dalle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative a livello nazionale.

cittadini italiani e stranieri regolarmente soggiornanti. Inoltre, l'art. 24, che regola l'ingresso per lavoro stagionale, prevede che le Commissioni regionali per l'impiego possano stipulare apposite convenzioni con Regioni, enti locali e organizzazioni sindacali, per inserire lavoratori stranieri in mansioni a carattere stagionale.

Al momento appare difficile dire se e quanto questi strumenti rappresentino un primo passo verso un coinvolgimento diretto degli enti territoriali nelle decisioni riguardanti l'ingresso e l'inserimento di lavoratori stranieri nei mercati locali del lavoro. Da un lato, infatti, l'istituto dello *sponsor*, rimasto in vigore per soli due anni ed eliminato dalla l. 189/02, è stato utilizzato soprattutto da stranieri regolarmente soggiornanti, e, in secondo luogo, da datori di lavoro italiani ⁽²⁶⁾; dall'altro, da una ricerca sul lavoro stagionale nelle aree di Caserta, Rimini e Trento, commissionata al CENSIS dal CNEL nel 2001, emerge come le convenzioni previste dall'art. 24 per facilitare l'inserimento dei lavoratori stranieri stagionali, di fatto non risultino essere mai state stipulate ⁽²⁷⁾.

In altre parole, quindi, la l. 40/98 si è preoccupata essenzialmente di chiarire il ruolo dei governi locali nelle *politiche per gli immigrati*, ovvero nelle politiche che si rivolgono agli stranieri ammessi a soggiornare sul territorio italiano, mentre un'attenzione minore è stata riservata alle *politiche di immigrazione*, riguardanti invece le condizioni di ingresso e di soggiorno nel Paese ⁽²⁸⁾, che di fatto continuano a restare una prerogativa del governo nazionale. Per quanto concerne più nello specifico il primo settore di *policy*, infatti, la legge ha delineato un

(26) In realtà, una valutazione attendibile e approfondita del funzionamento di questo istituto non è mai stata effettuata. In base all'analisi dei dati raccolti dalla Caritas presso 18 Questure, emerge come il 39,6% delle domande sia stato presentato da italiani e il 60,6% da stranieri. In ogni caso, le domande accolte sono state poco più di un quarto (il 27,3%) di quelle presentate (CARITAS (a cura di), *Dossier statistico 2002*, Roma, Anterem, 2002, p. 123).

(27) *I lavoratori stagionali soggiornanti in Italia. Scenari a medio termine*, in *Censis note & commenti*, n. 4, 2002.

(28) La distinzione classica tra *politiche di immigrazione (immigration politics)* e *politiche per gli immigrati (immigrants politics)* è stata introdotta da T. HAMMAR, *Democracy and the Nation State*, Aldershot, Avebury, 1990.

sistema che potremmo soprannominare “a due livelli”: il primo livello è quello dell’assistenza e della protezione sociale, di competenza delle amministrazioni locali; il secondo è quello delle politiche di integrazione, che invece sono affidate in via prioritaria alle Regioni, alle quali spetta predisporre piani annuali e pluriennali di intervento.

In entrambi i casi, la previsione di finanziamenti specifici sembra aver favorito la progettazione degli enti locali, come evidenziato ad esempio dal caso del Comune di Napoli, che grazie ai fondi della l. 40/98 e in collaborazione con diverse associazioni del terzo settore, ha dato avvio a una serie di progetti in tema di immigrazione, dalla protezione sociale a favore delle vittime della prostituzione (progetto “La gatta”), al centro di accoglienza per donne e minori inaugurato nel 2001. Va sottolineato, tuttavia, come al momento risulti assente una reale attività di monitoraggio dello stato di implementazione di questa parte della legge, dato che, nella corrente legislatura, non si è provveduto alla nomina della Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati (art. 46 del t.u.), a cui la l. 40/98 affidava un tale compito ⁽²⁹⁾.

5. I Comuni nell’era della Bossi-Fini, ovvero un decentramento con tante contraddizioni

Come è noto, la legge Bossi-Fini ha puntato essenzialmente a un irrigidimento delle condizioni di ingresso e permanenza nel nostro Paese, senza che ciò abbia comportato anche una revisione totale dell’impianto normativo introdotto dalla l. 40/98 ⁽³⁰⁾. In particolare, per quanto riguarda il ruolo degli enti locali,

(29) In proposito, vedi i primi due rapporti della Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati: G. ZINCONE (a cura di), *Primo rapporto sulle politiche di integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2000; G. ZINCONE (a cura di), *Secondo rapporto sulle politiche di integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2001.

(30) In proposito vedi: A. COLOMBO, G. SCIORTINO, *La legge Bossi-Fini: estremismi gridati, moderazioni implicite e frutti avvelenati*, in *Politica in Italia. I fatti dell’anno e le interpretazioni*, a cura di J. BLONDEL, P. SEGATTI, Bologna, Il Mulino, 2003, pp.

si conferma la sostanziale separazione tra due ambiti di *policy*: 1) quello dell'integrazione, decisamente incentrato sulle modalità di distribuzione del Fondo nazionale, e quindi sull'articolazione tra programmazione regionale e progettazione locale degli interventi; 2) quello dell'assistenza e della protezione sociale, che invece vede sempre più in prima linea le amministrazioni locali, anche nell'accoglienza di rifugiati e richiedenti asilo, come vedremo. Decisamente in secondo piano appare, invece, il nodo del rapporto tra immigrazione e sviluppo locale, come evidenziato dall'eliminazione dell'istituto dello *sponsor* e dalle contraddizioni emerse in sede di discussione del regolamento di attuazione, di fatto non ancora approvato.

Ma andiamo con ordine. Innanzitutto, per quanto riguarda le politiche di assistenza e protezione sociale, la legge Bossi-Fini, all'articolo 1-*sexies*, ha istituito il "Sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati e stranieri con permesso umanitario" (art. 18 della l. 40/98), al fine di razionalizzare e coordinare i servizi di assistenza diretti a queste categorie particolarmente a rischio. In questo modo, la legge riconosce un carattere istituzionale all'esperienza del cosiddetto Progetto nazionale asilo (da ora in poi PNA), che, nell'ottobre 2000, sulla base di un protocollo di intesa tra ACNUR, Ministero dell'interno e ANCI, ha dato vita a una rete di servizi di accoglienza alla quale hanno aderito ben 150 Comuni ⁽³¹⁾. Ma, soprattutto, ad essere riconosciuta è la funzione cruciale svolta dalle amministrazioni locali nel fronteggiare i flussi più problematici: la l. 189/02, infatti, affida all'ANCI, sulla base di un'apposita convenzione, la gestione del "Servizio centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico", organo operativo del Sistema di protezione ⁽³²⁾.

195-215.

(31) Per un'analisi delle politiche italiane di asilo nel corso degli anni novanta si veda: T. CAPONIO, C. FINOTELLI, *La inmigración en Italia entro el derecho de asilo y la obligación de trabajar*, in *Migraciones*, n. 14, dicembre 2003, pp. 63-96.

(32) Nell'ottobre del 2003, l'ANCI e la missione in Italia dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) hanno siglato un protocollo di intesa che ha istituito il "Sistema di interventi decentrati e in rete" (SID), che si occuperà proprio della gestione operativa del "Servizio centrale di informazione, promozione, consulenza,

Resta, tuttavia, ancora da sciogliere un nodo importante, e cioè quello delle risorse che verranno destinate a queste politiche. Infatti, l'art. 1-*septies* istituisce, presso il Ministero dell'interno, il "Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo" ⁽³³⁾, per assicurare il finanziamento dei servizi di accoglienza nella misura massima dell'80% del costo di ogni singola iniziativa territoriale. Il governo nazionale, quindi, si assume la responsabilità di finanziatore parziale, specificando il limite massimo ma non quello minimo del finanziamento, ciò che implica l'impossibilità di determinare *a priori* l'effettiva entità dell'onere per i Comuni, che di fatto può mutare di anno in anno, in base alla dotazione del fondo stesso, nonché al numero e al costo di progetti approvati ⁽³⁴⁾.

Sul piano delle politiche dei flussi, la legge Bossi-Fini prevede che la Conferenza unificata Stato-Regioni e Stato-città e autonomie locali, debba essere consultata non solo in fase di definizione del documento programmatico triennale, ma anche in quella di determinazione delle quote di ingresso annuali (art. 3, c. 4). Inoltre, l'art. 19 introduce, quale titolo di prelazione, che dà diritto, cioè, a un canale preferenziale di ingresso in Italia, la partecipazione, nei Paesi di origine, ad appositi programmi di formazione professionale approvati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero dell'istruzione, università e ricerca, anche su proposta di Regioni e Province autonome. Gli enti locali, così come le Regioni, le Province autonome, le associazioni nazionali dei datori di lavoro e dei lavoratori, le organizzazioni internazionali, gli enti e le associazioni operanti nel settore dell'immigrazione da almeno tre anni, possono collaborare alla realizzazione di tali corsi.

In altre parole, la legge Bossi-Fini sembra prefigurare un

monitoraggio e supporto tecnico".

(33) Ricordiamo che per il 2003 il Fondo ha una dotazione di 9 milioni di euro (CARITAS, *Dossier statistico 2003*, Roma, Anterem, 2003, p. 484).

(34) In ogni caso, in base all'art. 1-*sexies*, il Ministro dell'interno deve consultare la Conferenza unificata prima di determinare, con proprio decreto, l'entità delle risorse da attribuire al Fondo nazionale asilo.

qualche ruolo delle Regioni e delle Province autonome nel promuovere la formazione di manodopera che risponda alle esigenze dei mercati locali del lavoro. Di fatto, però, come si è accennato, la nuova legge ha eliminato l'istituto dello *sponsor*, che avrebbe permesso ai livelli territoriali di governo di reclutare i lavoratori immigrati formati per essere inseriti in settori produttivi specifici. Né, d'altro canto, il regolamento di attuazione, ancora in fase di discussione, sembra prevedere meccanismi analoghi, nonostante le richieste avanzate dalle Regioni andassero in questa direzione ⁽³⁵⁾.

Ancora una volta, quindi, il ruolo dei governi locali nell'ambito delle politiche migratorie appare decisamente sbilanciato sul lato degli interventi di *welfare*, se non decisamente di accoglienza e assistenza, come evidenziato dal Sistema di protezione introdotto dalla nuova legge. Sul lato delle politiche degli ingressi e dell'inserimento lavorativo, invece, a prevalere sono le contraddizioni: da un lato si ammette la possibilità che gli immigrati possano rispondere alle diverse esigenze dei mercati locali del lavoro, prevedendo che Regioni e Province autonome possano suggerire l'istituzione di corsi di formazione *ad hoc*; d'altro canto, però, si nega ogni politica attiva di reclutamento di questi lavoratori da parte degli enti che hanno contribuito a formarli. In ultima analisi, la politica dei flussi continua a restare una prerogativa dello Stato nazionale, in un'ottica che sembra tenere in scarsa considerazione ogni possibile nesso tra immigrazione e sviluppo locale.

6. Conclusioni

L'analisi qui condotta sul ruolo del governo locale nelle po-

(35) Per le proposte di emendamenti allo schema di regolamento di attuazione in materia di immigrazione si veda http://www.regioni.it/fascicoli_conferen/Presidenti/2003/novembre/26_11_2003/immigrazione.htm. Per quanto riguarda il regolamento di attuazione degli articoli della legge 189/02 in materia di asilo, si veda invece: http://www.regioni.it/fascicoli_conferen/Presidenti/2003/novembre/26_11_2003/status_Rifugiato/htm.

litiche italiane di immigrazione, e, in particolare, nelle leggi che dalla seconda metà degli anni ottanta ad oggi hanno regolato il fenomeno, ha evidenziato sostanzialmente due elementi di continuità: 1) un ruolo eminentemente consultivo in materia di politiche dei flussi; 2) un ruolo decisamente più attivo nell'ambito degli interventi di assistenza, protezione sociale e integrazione.

Per quanto riguarda innanzitutto il primo punto, e cioè quello delle *politiche di immigrazione*, si è visto come le ultime due leggi, e cioè la l. 40/98 e la l. 189/02, abbiano introdotto alcuni strumenti che prefigurano la possibilità di una qualche politica attiva degli ingressi da parte di Regioni ed enti locali. Alcuni di questi strumenti, tuttavia, non risultano essere stati utilizzati dalle amministrazioni territoriali, come si è visto nel caso dello *sponsor* e delle convenzioni per i lavoratori stagionali, a riprova, forse, di una scarsa consapevolezza del possibile legame tra immigrazione e sviluppo economico da parte degli stessi governi locali e regionali.

In realtà, le continue richieste provenienti dalle Regioni, e non solo da quelle del nord, di quote di ingresso aggiuntive di lavoratori stranieri stagionali ⁽³⁶⁾, sembrerebbero indicare esattamente il contrario, e suggerire la necessità di una più attenta valutazione dei meccanismi sopra menzionati. Lo *sponsor*, infatti, come è noto, si rivolgeva ad un numero estremamente ampio di soggetti, e non rappresentava certo uno strumento di *policy* disegnato appositamente per le amministrazioni locali, mentre il regolamento di attuazione non ha specificato le modalità di stipula delle convenzioni previste dall'art. 24 della l. 40/98.

Per quanto riguarda, invece, le *politiche per gli immigrati*, va sottolineato come la l. 40/98 rappresenti un vero e proprio salto di qualità rispetto alla normativa precedente, dato che per la prima volta viene introdotta una chiara divisione di compiti tra Regioni e Comuni, divisione che per molti aspetti prefigura la legge 8 novembre 2000, n. 238, "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", che

(36) In proposito, vedi la ricerca del CENSIS menzionata nella nota.

ha assegnato alle prime funzioni di programmazione, coordinamento, indirizzo e valutazione dell'attuazione del sistema integrato di servizi sociali sul territorio, e ai secondi compiti di progettazione e realizzazione degli interventi ⁽³⁷⁾.

Di fatto, si tratta di compiti che le amministrazioni locali, e in particolare quelle delle città di maggiori dimensioni del centro-nord, hanno svolto sin dagli anni ottanta, anche in assenza di chiari indirizzi di *policy*. In altre parole, come si è visto, la l. 40/98, più che delineare dall'alto un sistema nuovo di politiche di integrazione ed accoglienza, rappresenta una sorta di riconoscimento ufficiale di attività già consolidate a livello locale, come quelle di protezione sociale, mediazione culturale, alfabetizzazione, formazione professionale ed educazione interculturale. Restano, tuttavia, da sciogliere alcuni nodi problematici, che anche la legge Bossi-Fini, che del resto si è occupata poco di questo aspetto delle politiche migratorie, non sembra aver considerato.

Innanzitutto, come si è visto, un elemento che ha sempre caratterizzato l'accesso degli stranieri ai diritti sociali nel nostro paese è l'estrema differenziazione territoriale delle politiche e degli interventi. I provvedimenti degli anni novanta hanno cercato di eliminare tali disparità, assicurando alcuni diritti di base (assistenza sanitaria e scuola dell'obbligo) anche agli immigrati non in regola con il permesso di soggiorno. Nell'ambito delle politiche di integrazione, invece, con la l. 40/98, si opta decisamente per la delega al territorio, e in particolare alle Regioni, nella convinzione che questi livelli di governo dispongano di una conoscenza migliore delle esigenze e dei problemi degli immigrati che lì lavorano e vivono.

Resta, tuttavia, ancora da verificare se e quanto un tale sistema non abbia finito col riprodurre, e forse anche col cristallizzare, differenze territoriali pre-esistenti. Si consideri, ad esempio, la questione dell'accesso alla casa: superare la fase di precarietà abitativa, infatti, appare come una condizione indi-

(37) R. FINOCCHI GHERSI, *La legge-quadro sui servizi sociali e la riforma del titolo V*, in *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, a cura di A. ALBANESE, C. MARZUOLI, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 23-78.

spensabile per una piena integrazione nella società di arrivo, soprattutto se l'immigrato/a intende anche ricongiungersi con la propria famiglia ancora residente all'estero, o formarne una nuova in Italia. Al riguardo, però, continuano a prevalere forti disparità a livello territoriale, come evidenziato dalle ricerche più recenti⁽³⁸⁾, che sottolineano regolarmente la maggiore propensione delle amministrazioni del centro-nord alla sperimentazione e all'innovazione di *policy*, anche in collaborazione con le associazioni del terzo settore. D'altro canto, la legge Bossi-Fini, che si è limitata a introdurre un nuovo vincolo nell'accesso all'edilizia residenziale pubblica, prevedendo che il richiedente straniero debba essere in possesso di un permesso di soggiorno almeno biennale (art. 27, c. 6).

In altre parole, se le leggi 40/98 e 189/02 hanno riconosciuto il ruolo centrale di governi locali e regionali nelle politiche per gli immigrati, resta ancora aperta la questione di assicurare eguali opportunità di accesso ai diritti, eliminando disparità e differenze territoriali che rischiano di pregiudicare più che di favorire l'inserimento sociale. Una questione, questa, che appare sempre più urgente anche in una prospettiva che guardi al Comune come ente di sviluppo, volto a promuovere cioè il benessere sociale ed economico del territorio, obiettivo poco compatibile con la presenza di minoranze straniere discriminate.

(38) Si veda ad esempio: A. TOSI, *Inserimento ed esclusione: un anno dopo. L'abitazione*, in *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, a cura di G. ZINCONI, Il Mulino, Bologna, 2002, pp 193-215.