

NORME PER L'INTEGRAZIONE SOCIALE DEI CITTADINI STRADIENIRI IMMIGRATI

Oggetto consiliare n. 4593

Studio presentato nel mese di dicembre 2003

A differenza delle altre sintesi, si è scelto di proporre per intero la griglia di fattibilità, anche per fornire un esempio di applicazione di questo strumento specifico.

Si tratta di uno studio di fattibilità particolarmente significativo in ragione della tipologia e della pluralità degli interventi proposti. Fornire un quadro chiaro, sintetico, accurato è apparso un obiettivo prioritario per collocare il progetto di legge nella realtà sociale ed economica della Regione, realizzando anche una breve panoramica della situazione italiana per evidenziare elementi di omogeneità o differenziazione dell'Emilia-Romagna rispetto al caso nazionale.

Ampia parte del lavoro è stata dedicata all'attività di documentazione sul fenomeno con raccolta ed elaborazione dei dati, facendo riferimento a più fonti: Istat, Ministero dell'Istruzione, Ministero degli Interni, rapporto sull'immigrazione Caritas 2003, fonti interne alla Regione. È stato necessario selezionare accuratamente le fonti utilizzate, vista la molteplicità e non omogeneità d'informazione disponibile in relazione all'importanza e complessità del fenomeno trattato. È apparso opportuno, infatti, fornire al Legislatore un quadro qualitativo e quantitativo dell'intervento, anche nell'ottica del successivo monitoraggio

Per realizzare quest'analisi si è tenuto conto della natura del fenomeno e dei settori coinvolti, dall'abitazione alla scuola, dal lavoro alla sanità, evidenziando i punti ritenuti centrali per ciascun aspetto della vita sociale degli immigrati, in modo da realizzare uno strumento utile per comprendere meglio la complessità dell'intervento prefigurato. Di conseguenza, per fornire un quadro organico si è effettuata una selezione dei dati ritenuti più significativi accompagnati da elaborazioni grafiche.

Il lavoro si è rivelato particolarmente interessante per il carattere trasversale degli interventi: ciò ha permesso di ragionare non solo sui singoli settori-obiettivo ma anche sulle relazioni tra essi, in particolar modo attraverso elaborazioni che hanno permesso di evidenziare il tipo di relazione presente e consentiranno di seguirne l'evoluzione nel corso del tempo.

Nell'analisi sono stati considerati anche elementi connessi al fenomeno, come ad esempio l'aspetto dell'economia sommersa: esso è infatti strettamente legato alla dinamica produttiva e si è ritenuto importante evidenziarne alcuni aspetti, in relazione all'area geografica e ai soggetti maggiormente coinvolti.

L'aspetto del lavoro sommerso rientra inoltre nel problema di sottostima del fenomeno: i dati fanno riferimento agli immigrati con rego-

lare permesso di soggiorno, mentre il numero di stranieri presenti in Italia è superiore ai dati ufficiali sia per la componente clandestina sia per la complessa registrazione dei minori (sottostimata per coloro che entrano in Italia con il permesso dei genitori).

Per i motivi evidenziati si è prestata particolare attenzione alle fonti: le due fonti statistiche principali quali i permessi di soggiorno del Ministero degli Interni e le residenze anagrafiche comunali dell'Istat tendono, per questa componente non identificabile, a sottostimare l'entità del fenomeno. Nel corso degli anni i valori di queste due fonti hanno mostrato la tendenza ad avvicinarsi, rendendo più comprensibili alcuni aspetti di un fenomeno così complesso e in continua evoluzione.

Sono stati infine analizzati gli aspetti inerenti la quantificazione della spesa e del costo degli interventi facendo riferimento ad una analisi retrospettiva sulla base dei dati di bilancio e delle delibere di approvazione dei programmi di attuazione del D.Lgs 286/1998 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) così da disporre di un'adeguata articolazione dei dati su base provinciale, nonché un'individuazione delle risorse specificatamente assegnate ai diversi interventi previsti sia in valore assoluto che percentuale.

Vista l'importanza del progetto di legge, è stato previsto l'inserimento di una clausola valutativa. La Legge è entrata in vigore nel marzo 2004 e la clausola valutativa inserita all'art. 20 prevede una relazione al Consiglio con cadenza triennale.

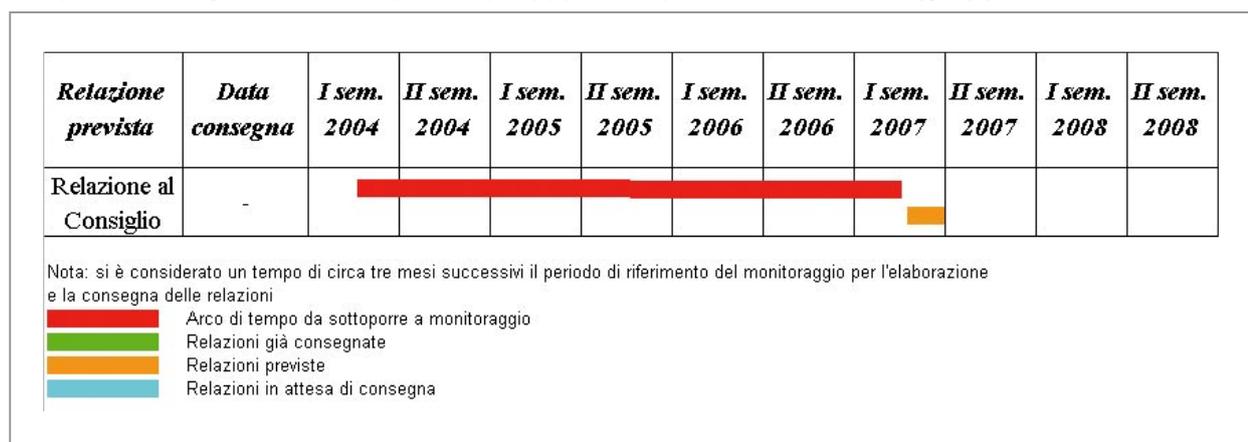
Si è ritenuto opportuno considerare una cadenza triennale in ragione del carattere della *policy*: prevedendo interventi tra loro eterogenei relativi all'istruzione, alla sanità, alla formazione professionale e al lavoro, è opportuno ragionare in termini pluriennali.

In questo caso appare più semplice individuare la tempistica necessaria per il monitoraggio della Legge, ritenendo di valutare gli anni non da gennaio a dicembre ma da marzo a marzo: il diagramma di Gantt parte da marzo 2004 fino alla scadenza del primo triennio che avviene nel marzo 2007, prevedendo la consegna della relazione nel primo semestre del 2007.

Di seguito si propongono due versioni dei report di accompagnamento alla proposta di clausola valutativa:

- ▶ una versione più ampia per approfondire le caratteristiche della clausola valutativa;
- ▶ un report sintetico di presentazione per focalizzare gli aspetti di maggiore rilievo.

DIAGRAMMA DI GANTT RELATIVO ALLA CLAUSOLA VALUTATIVA DELLA L.R. 5/2004



In materia è stata approvata la *Legge Regionale 24 marzo 2004, n. 5, "Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle Leggi Regionali 21 febbraio 1990, n. 14 e 12 marzo 2003, n. 2"*. Consultabile sulla banca dati **DEMETRA** dell'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna.

IL QUADRO DI RIFERIMENTO

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

LA SITUAZIONE IN ITALIA E IN EMILIA-ROMAGNA

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

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

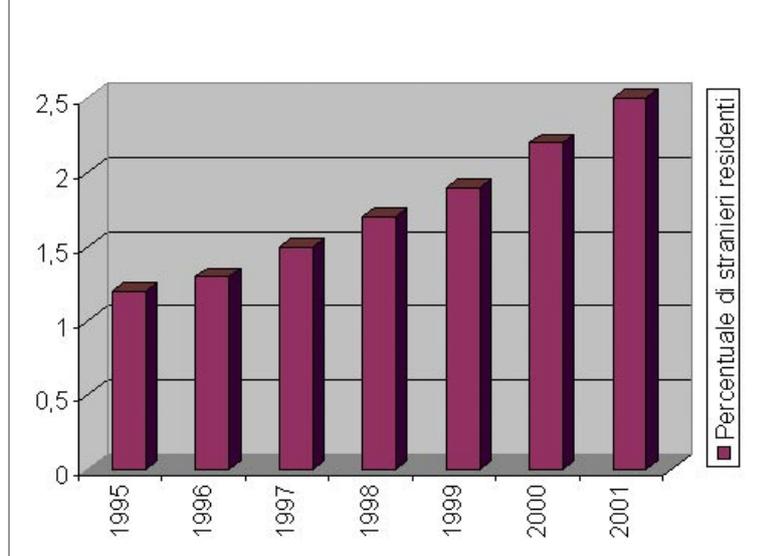
Rispetto alla popolazione residente complessiva al 1° gennaio 2001, gli stranieri rappresentano una quota del 2,5%. L'incidenza degli stranieri residenti risulta in aumento rispetto all'inizio dell'anno 2000 quando era pari al 2,2%. Si tratta, comunque, di un valore che colloca l'Italia tra i paesi europei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

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

GRAFICO 1 - STRANIERI RESIDENTI IN ITALIA AL 1° GENNAIO

(percentuale sulla popolazione totale)

Fonte: ISTAT



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

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

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

TABELLA 2

**ITALIA: SOGGIORNANTI STRANIERI AL 31/12/2002 PER MOTIVO DELLA PRESENZA
PRIMI TRENTA GRUPPI NAZIONALI**

Fonte: XIII Rapporto sull'immigrazione - Caritas/Migrantes - Dossier statistico 2003

	MOTIVI DI LAVORO			MOTIVI FAMILIARI	MOTIVI LAVORO E FAMILIARI	MOTIVI DI STUDIO	MOTIVI RELIGIOSI	ALTRI MOTIVI	TOTALE
	MOTIVI DI LAVORO TOTALI	DI CUI LAV. SUBORD.	DI CUI LAVORO AUTONOMO						
Marocco	67,1	50,5	12,8	31,7	98,8	0,3	0,0	0,9	172.834
Albania	53,8	47,6	4,2	38,8	92,6	4,1	0,1	3,3	168.963
Romania	58,3	50,4	6,1	31,4	89,7	1,0	0,9	8,4	95.834
Filippine	78,1	74,4	2,1	15,2	93,3	0,5	5,5	0,7	65.257
Cina Popolare	64,1	42	19,8	33,6	97,7	0,9	0,2	1,2	62.314
Tunisia	70,7	58,2	6,3	28,3	98,9	0,4	0,0	0,7	51.384
Usa	15,9	13,6	2,2	52,2	68,1	7,9	8,5	15,6	47.645
Jugoslavia	46,5	45,4	6,1	29,8	86,3	2,0	1,2	10,5	39.799
Germania	40,7	31,4	5,6	20,6	61,3	3,0	4,4	31,4	37.667
Senegal	90,1	64,6	19,5	9,10	99,2	0,1	0,1	0,6	36.310
Sri Lanka	65,0	58,9	3,2	31,4	96,4	0,1	0,7	2,7	35.845
Polonia	50,0	44,7	3,5	33,5	83,4	2,5	7,5	6,6	35.077
India	48,0	44,5	2,1	32,0	80	1,7	16,5	1,9	34.080
Perù	68,6	58,5	7,7	27,2	95,8	0,7	2,3	1,3	31.115
Egitto	72,0	55,8	14,4	26,0	97,9	0,5	0,6	1,0	29.861
Francia	47,3	36,5	4,7	23,6	71,0	2,3	7,4	19,4	26.846
Macedonia	57,7	50,3	5,0	40,0	97,6	0,4	0,0	1,9	26.060
Regno Unito	49,4	38,0	6,3	24,0	73,5	1,9	5,2	19,4	24.138
Bangladesh	73,8	63,0	8,1	23,9	97,7	0,1	0,3	1,9	22.061
Spagna	38,2	29,4	2,3	19,7	57,9	6,8	26,9	8,4	21.163
Pakistan	70,5	57,4	9,7	25,3	95,8	0,2	0,4	3,5	20.989
Brasile	24,1	18,0	4,8	51,1	75,3	4,5	12,7	7,5	20.804
Nigeria	67,1	48,3	14,2	21,9	89,0	0,8	4,2	6	19.505
Ghana	71,7	65,4	3,4	26,8	98,5	0,2	0,6	0,6	19.160
Svizzera	32,3	26,0	5,5	20,4	52,7	1,3	2,8	43,2	17.674
Croazia	61,4	52,4	6,5	25,9	87,3	8,3	1,5	3,0	16.852
Ucraina	36,7	31,5	3,5	43,9	80,6	1,8	2,0	15,7	14.035
Bosnia Erzeg.	62,7	51,5	6,6	33,7	96,4	1,4	0,0	2,2	12.790
Russia	26,7	19,3	6,3	55,1	81,7	5,6	0,5	12,2	12.735
Ecuador	62,2	52,0	6,5	27,1	89,2	1,4	2,1	7,2	12.108
ITALIA	55,2	45,1	7,2	31,2	86,4	2,8	3,6	7,2	1.512.324

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

Le comunità più rappresentate hanno tuttavia

una storia diversa, mentre la comunità marocchina è stata una delle prime insediate in Italia, quella albanese è più recente: si evidenzia così un aspetto del cambiamento nel fenome-

no dell'immigrazione; si veda anche la tabella 3 che fa invece riferimento al 2000.

Sempre con l'obiettivo di evidenziare la numerosa presenza di diverse etnie e frammen-

tazione dei Paesi di provenienza può essere utile la tabella 3, che riporta per ciascuna provincia informazioni relative alle cittadinanze rappresentate, alle religioni e alle lingue.

TABELLA 3

LE PROVINCE ITALIANE CON IL PIÙ ALTO NUMERO DI CITTADINANZE RAPPRESENTATE IN BASE ALLE RELIGIONI PROFESSATE E ALLE LINGUE PARLATE

Fonte: Ministero dell'Interno

ANNO 2000				
PROVINCIA	CITTADINANZE RAPPRESENTATE	RELIGIONI PROFESSATE	LINGUE PARLATE	STATO ESTERO PIÙ RAPPRESENTATO
Milano	144	18	65	Cina
Roma	142	17	64	Albania
Firenze	118	17	56	Cina
Torino	114	18	56	Marocco
Brescia	108	15	51	Marocco
Verona	100	15	47	Marocco
Perugia	99	17	48	Albania
Bergamo	98	17	51	Marocco
Bologna	98	17	53	Marocco
Vicenza	97	16	48	Ex Jugoslavia
Genova	93	17	45	Ecuador
Treviso	90	16	46	Marocco
Modena	89	17	46	Marocco
Varese	89	14	43	Marocco
Como	86	16	43	Marocco
Reggio Emilia	84	15	45	Marocco
Padova	83	15	43	Marocco
Parma	83	16	44	Marocco
Venezia	81	14	43	Ex Jugoslavia
Lecco	77	14	39	Marocco
Siena	76	14	42	Albania
Ancona	75	14	37	Albania
Arezzo	73	13	40	Albania
Cremona	73	15	41	India
Pavia	73	15	37	Albania
Ravenna	72	13	43	Albania
Udine	72	15	36	Albania
ITALIA	182	18	78	Albania

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

Come si può osservare, nella sola provincia di Bologna sono rappresentate ben 98 cittadinan-

ze sulle 193 presenti a livello mondiale, vengono professate 17 religioni e parlate 53 lingue.

EMILIA-ROMAGNA

Per quanto riguarda la distribuzione sul territorio nazionale, le singole regioni non mostrano modelli omogenei. Il Sud rappresenta un polo iniziale d'attrazione ma in un secondo tempo diventa zona di smistamento verso il Nord, il Centro ed altri stati europei (Fonte: XIII Rapporto sull'immigrazione - Dossier statistico 2003 - Caritas/Migrantes; d'ora innanzi, per brevità, Rapporto Caritas 2003).

GRAFICO 3

EMILIA ROMAGNA: CITTADINI STRANIERI RESIDENTI PER PROVINCIA AL 31 DICEMBRE 1999

Fonte: Istat

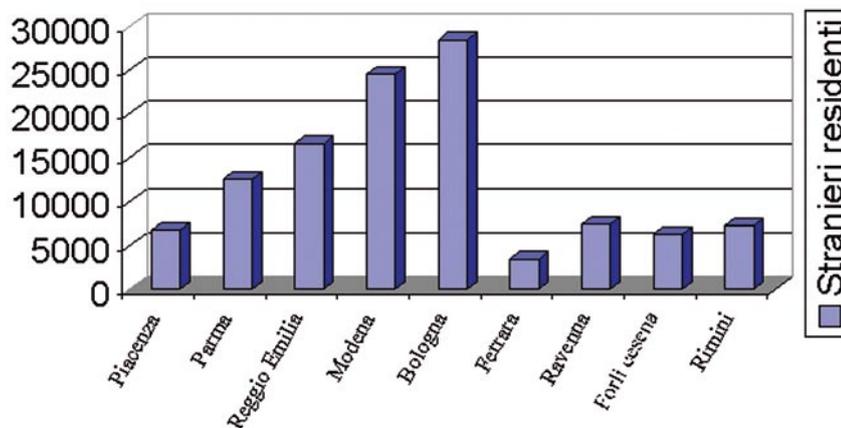


TABELLA 5

EMILIA ROMAGNA: LE TRE CITTADINANZE PIÙ NUMEROSE PER PROVINCIA

Fonte: Istat 1999

PIACENZA	PARMA	REGGIO EMILIA	MODENA	BOLOGNA	FERRARA	RAVENNA	FORLÌ CESENA	RIMINI
Marocco	Marocco	Marocco	Marocco	Marocco	Marocco	Marocco	Albania	Albania
Albania	Tunisia	India	Ghana	Filippine	Albania	Senegal	Marocco	Senegal
Macedonia	Albania	Albania	Tunisia	Tunisia	Cina	Albania	Tunisia	Marocco

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

GRAFICO 4 - EMILIA ROMAGNA: PERMESSI DI SOGGIORNO DAL 1991 AL 2002

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

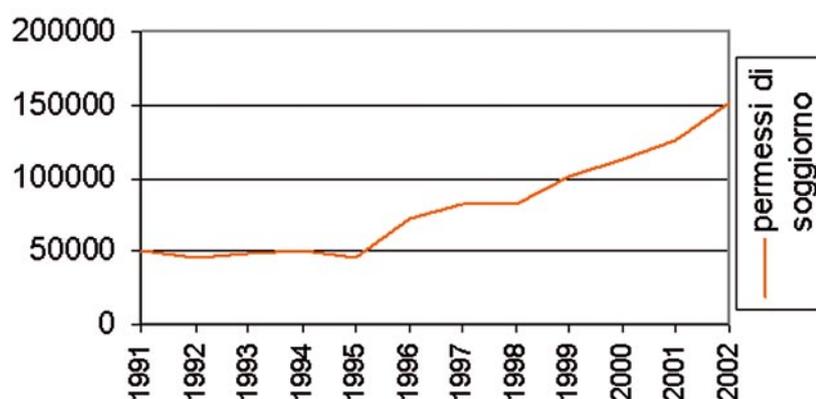


GRAFICO 5 - EMILIA ROMAGNA: PERMESSI DI SOGGIORNO CONCESSI AD IMMIGRATI COMUNITARI ED EXTRACOMUNITARI DAL 1996 AL 2001. PERCENTUALE SUL TOTALE

Fonte: Rielaborazione Ministero dell'Interno

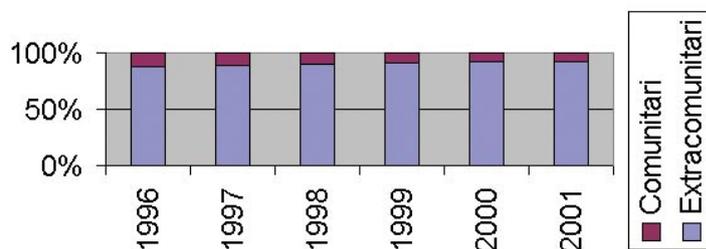


TABELLA 6

PERMESSI DI SOGGIORNO IN EMILIA ROMAGNA E ITALIA AL 31/12/2002

Fonte: Rapporto Caritas 2003

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

Motivi di giustizia	18	548
Motivi di salute	475	7.754
Motivi di studio	5.070	43.058
Motivi familiari	47.956	472.240
Motivi religiosi	648	54.128
Motivi straordinari	464	2.048
Per missione	78	5.866
Permesso soggiorno-Conv.Dublino 15/10/90	16	388
Protezione temporanea Dcpm del 12/05/99	2	25
Residenza elettiva	2.165	48.001
Richiesta asilo politico	346	10.399
Ril. Foglio di sogg. Art.18 Dlg.25/07/98	170	851
Sogg.no per minore d'età Art.28 Dpr 394	251	3.026
Soggiorno per vacanza lavoro	4	30
Tirocinio	23	136
Turismo-attesa emigrazione	1.193	12.399
TOTALE	150.628	1.512.324

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

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

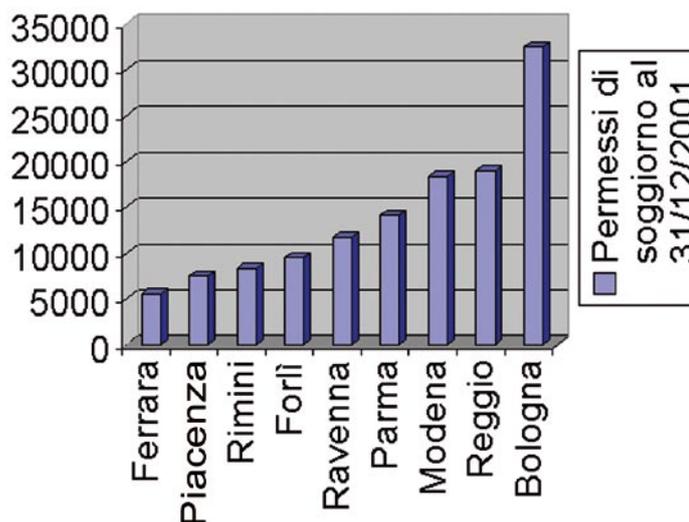
Un opportuno indicatore è, appunto, il rapporto di concentrazione di Gini: si tratta di un indice relativo che assume il valore 0 quando il carattere non è concentrato e il valore 1 quando la concentrazione è massima, cioè quando l'intensità totale del carattere è presente in una sola unità del collettivo.

In questo caso l'indice risulta pari a 0,33: la concentrazione dei permessi di soggiorno è pari al 33% del suo massimo, che si avrebbe nel caso in cui il totale dei permessi fosse attribuito a una sola provincia.

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

GRAFICO 6 - EMILIA ROMAGNA: PERMESSI DI SOGGIORNO AL 31 DICEMBRE 2001

Fonte: Rapporto Caritas 2003



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

ALCUNI ASPETTI DEL FENOMENO IMMIGRAZIONE

IL LAVORO

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

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

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

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

TABELLA 9

TASSO DI DISOCCUPAZIONE E PERCENTUALE DI IMMIGRATI RESIDENTI PER PROVINCIA										
FONTE: ELABORAZIONE RER										
PROVINCE	EMILIA-ROMAGNA	RE	MO	PR	BO	PC	RN	RA	FC	FE
PERCENTUALE DI IMMIGRATI RESIDENTI	3,25	4,30	4,04	3,74	3,54	3,08	3,03	2,55	2,22	1,19
TASSO DI DISOCCUPAZIONE	3,8	2,2	2,5	3,4	3,4	5,1	5,4	4,8	3,8	7,0

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

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

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

In questo caso $r = -0,86$ evidenziando il forte rapporto inversamente proporzionale tra le due variabili: il segno è negativo e il valore del coefficiente è prossimo a uno. Questo valore conferma l'analisi dei valori numerici riportati nella tabella precedente.

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

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

TABELLA 10**TASSO DI DISOCCUPAZIONE
DEI LAVORATORI STRANIERI
(31/12/2002)***Fonte: rapporto Caritas 2003*

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

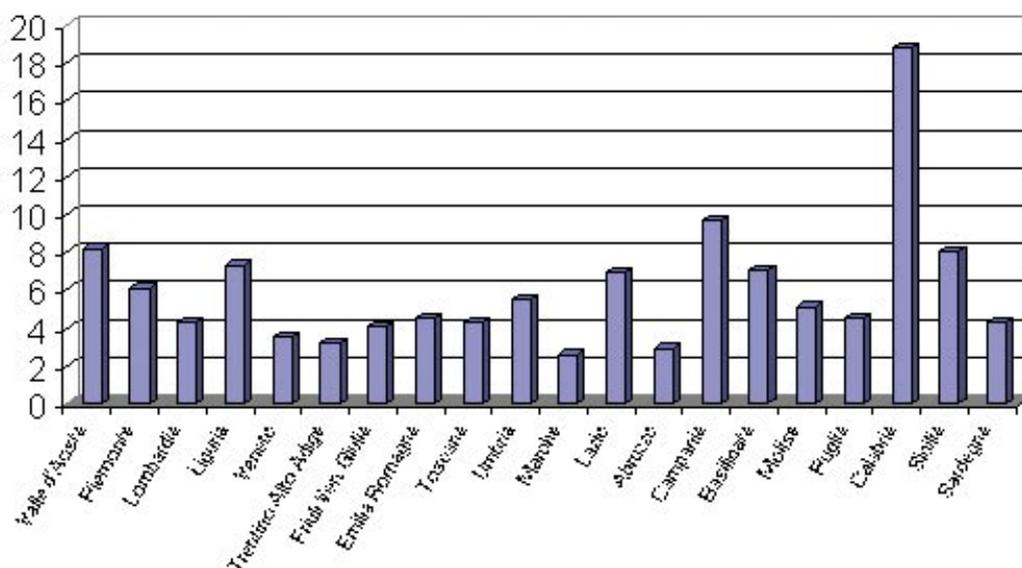
GRAFICO 7 - TASSO DI DISOCCUPAZIONE DEI LAVORATORI STRANIERI (31/12/2002)*Fonte: Rapporto Caritas 2003*

TABELLA 11

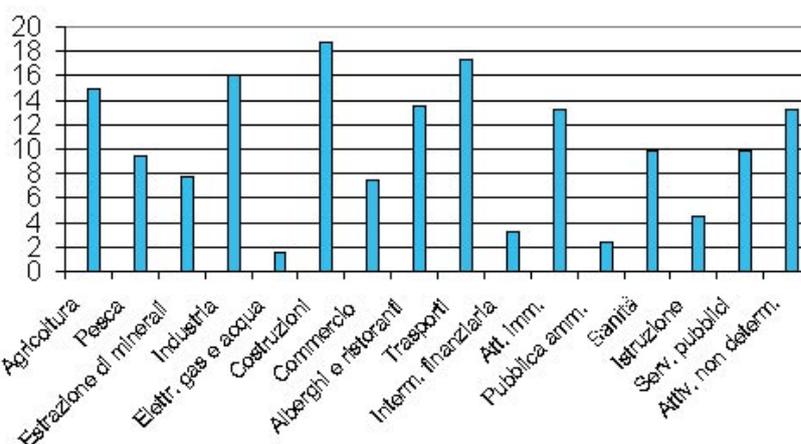
**PERCENTUALE D'INCIDENZA
DI ASSUNZIONI
DI EXTRACOMUNITARI
SUL TOTALE ASSUNZIONI
PER SETTORE D'IMPIEGO
ANNO 2002**

*ELABORAZIONE REGIONE EMILIA-
ROMAGNA SU DATI INAIL*

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

**GRAFICO 8 - PERCENTUALE D'INCIDENZA DI ASSUNZIONI DI EXTRACOMUNITARI
SUL TOTALE ASSUNZIONI PER SETTORE D'IMPIEGO - ANNO 2002**

ELABORAZIONE REGIONE EMILIA-ROMAGNA SU DATI INAIL



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

TABELLA 12

**ITALIA: PRIME 15 PROVINCE PER ASSUNZIONI
IN AGRICOLTURA, INDUSTRIA E SERVIZI
ANNO 2002**

FONTE: RAPPORTO CARITAS 2003

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

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

TABELLA 13

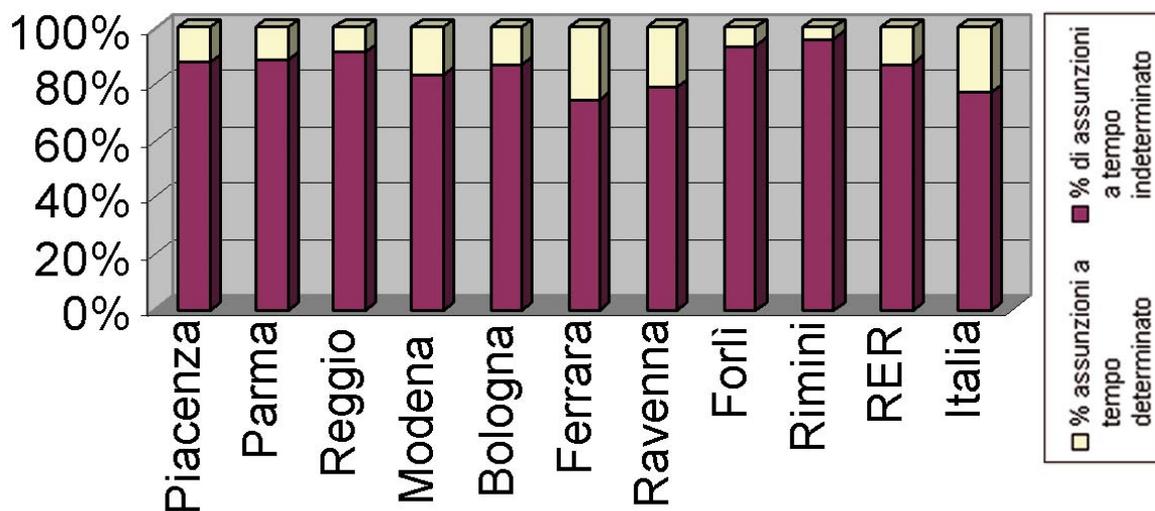
**LAVORATORI SUBORDINATI EXTRACOMUNITARI ASSUNTI
NELLE PROVINCE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA E IN ITALIA
ANNO 2001**

Fonte: elaborazione Regione Emilia-Romagna su dati Inail

PROVINCE	ASSUNZIONI A TEMPO INDETERMINATO	% ASSUNZIONI A TEMPO INDETERMINATO	ASSUNZIONI A TEMPO DETERMINATO	% ASSUNZIONI A TEMPO DETERMINATO	TOTALE ASSUNZIONI	% ASSUNZIONI
Piacenza	2.991	87,5	426	12,5	3.417	5,7
Parma	5.347	88,7	681	11,3	6.028	10,1
Reggio Emilia	6.074	91,2	587	8,8	6.661	11,2
Modena	8.401	83,5	1.662	16,5	10.063	16,8
Bologna	9.437	86,9	1.418	13,1	10.855	18,2
Ferrara	1.682	74,3	581	25,7	2.263	3,8
Ravenna	6.280	78,9	1.68	21,1	7.963	13,3
Forlì Cesena	6.689	93,3	477	6,7	7.166	12,0
Rimini	5.104	96,1	209	3,9	5.313	8,9
Emilia Romagna	52.005	87,1	7.724	12,9	59.729	100,0
Italia	396.724	77,0	118.686	23,0	515.410	

GRAFICO 9 - PERCENTUALE D'ASSUNZIONE IMMIGRATI EXTRACOMUNITARI SU TOTALE ASSUNZIONI PER TIPOLOGIA DI CONTRATTO D'IMPIEGO DISAGGREGATO PER PROVINCIA - ANNO 2002

ELABORAZIONE REGIONE EMILIA-ROMAGNA SU DATI INAIL



L'ISTRUZIONE

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

La presenza dei minori quindi, soprattutto in relazione all'immigrazione femminile, è estre-

mamente importante e in continua crescita rappresentando così un indicatore del grado d'integrazione e di stabilità raggiunta.

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

TABELLA 17

**ALUNNI CON CITTADINANZA NON ITALIANA PER CONTINENTE DI APPARTENENZA E AREA GEOGRAFICA
VALORI PERCENTUALI ANNO SCOLASTICO 1999/2000**

Fonte: Ministero dell'Interno

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

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

TABELLA 18

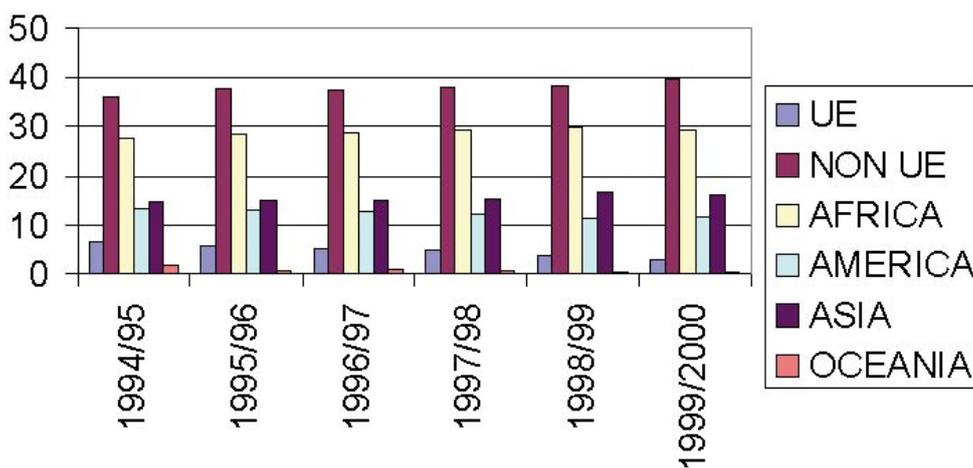
ITALIA: DISTRIBUZIONE PERCENTUALE DEGLI ALUNNI CON CITTADINANZA NON ITALIANA RISPETTO ALL'AREA DI PROVENIENZA

Fonte: Ministero dell'Interno

ANNO SCOLASTICO	EUROPA		Africa	America	Asia	Oceania e Apolidi	Totale
	UE	non UE					
1994/95	6,36	36,05	27,77	13,24	14,82	1,76	100
1995/96	5,63	37,56	28,40	12,83	14,96	0,61	100
1996/97	5,17	37,24	28,73	12,70	15,17	0,99	100
1997/98	4,75	37,90	29,31	12,13	15,24	0,67	100
1998/99	3,68	38,05	29,95	11,32	16,61	0,39	100
1999/2000	3,05	39,87	29,27	11,51	16,08	0,23	100

GRAFICO 10 - ITALIA: DISTRIBUZIONE PERCENTUALE DEGLI ALUNNI CON CITTADINANZA NON ITALIANA RISPETTO ALL'AREA DI PROVENIENZA

Fonte: Ministero dell'Interno



Per quanto riguarda la tipologia scolastica degli alunni stranieri, in particolare in Emilia

Romagna, può essere indicativa la seguente tabella.

TABELLA 19

EMILIA ROMAGNA: PERCENTUALE DI ALUNNI DI NAZIONALITÀ ESTERA NELLE SCUOLE STATALI - ANNO SCOLASTICO 2002/2003

Fonte: Rapporto Caritas 2003

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

GRAFICO 11 - EMILIA-ROMAGNA: PERCENTUALE DI ALUNNI DI NAZIONALITÀ ESTERA NELLE SCUOLE STATALI (ANNO SCOLASTICO 2002/2003)

Fonte: Rapporto Caritas 2003

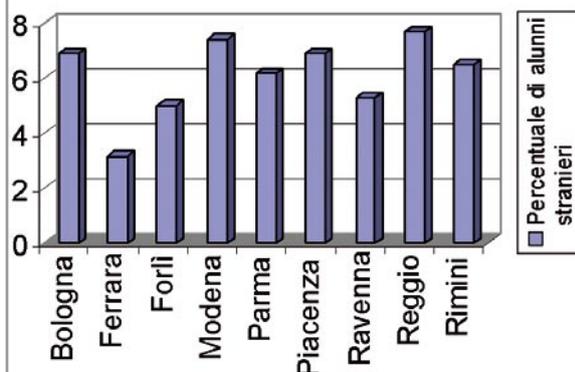
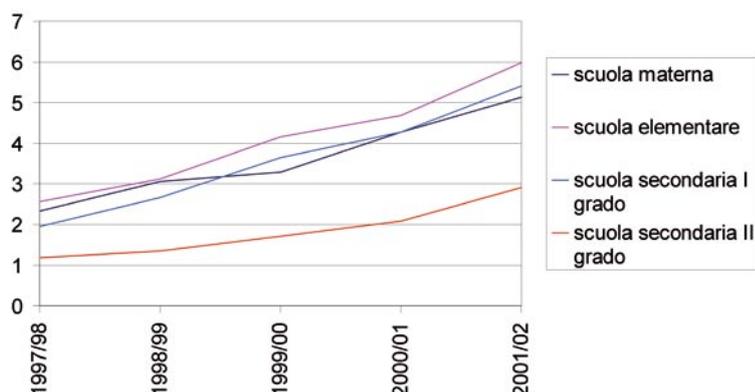


GRAFICO 12 - EMILIA-ROMAGNA: PERCENTUALE DI ALUNNI CON CITTADINANZA NON ITALIANA SUL TOTALE ISCRITTI PER ANNO SCOLASTICO E ORDINE DI SCUOLA

Fonte: Elaborazione Regione Emilia-Romagna su dati Ministero Pubblica Istruzione



La percentuale di alunni stranieri diminuisce all'aumentare del livello scolastico; più nel detta-

glio, per quanto riguarda la tipologia d'istruzione superiore si può considerare la seguente tabella.

TABELLA 20

EMILIA ROMAGNA: INCIDENZA DEGLI ALUNNI CON CITTADINANZA NON ITALIANA PER TIPOLOGIA DI ISTRUZIONE SECONDARIA DI II GRADO NELLE PROVINCE DELL'EMILIA ROMAGNA - ANNO SCOLASTICO 2001/02

Fonte: Sistema informativo del Ministero della Pubblica Istruzione

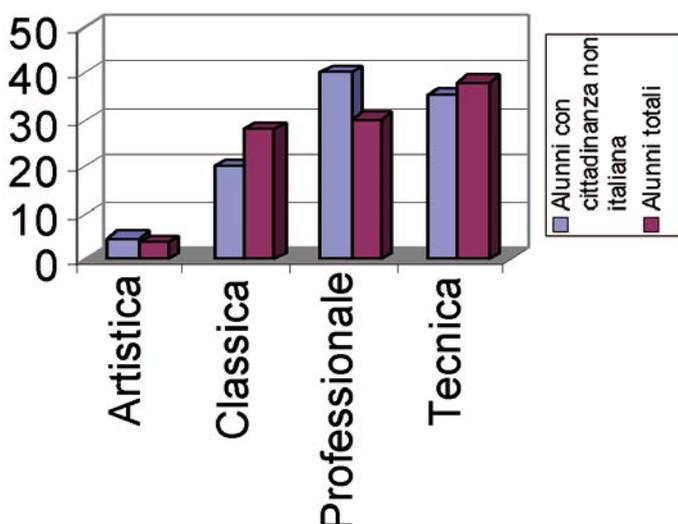
PROVINCE	ISTRUZIONE CLASSICA, SCIENTIFICA E MAGISTRALE	ISTRUZIONE TECNICA	ISTRUZIONE PROFESSIONALE	ISTRUZIONE ARTISTICA
Bologna	13,96	32,02	51,90	2,12
Ferrara	17,22	29,80	51,66	1,32
Forlì Cesena	8,37	44,77	46,44	0,42
Modena	5,26	34,39	58,75	1,59
Parma	11,37	34,11	50,12	4,41
Piacenza	15,84	31,19	48,51	4,46
Ravenna	15,53	21,00	51,60	11,87
Reggio Emilia	7,14	33,98	55,79	3,09
Rimini	14,62	41,79	36,87	6,73
Italia	18,32	35,62	42,53	3,53

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

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

GRAFICO 13 - ITALIA: CONFRONTO TRA ALUNNI CON CITTADINANZA NON ITALIANA E TOTALE ALUNNI PER TIPOLOGIA D'ISTRUZIONE - SCUOLA SECONDARIA SUPERIORE - ANNO SCOLASTICO 1999/2000

Fonte: Ministero Pubblica Istruzione



GRIGLIA PER L'ANALISI DI FATTIBILITÀ DEI PROGETTI DI LEGGE

A differenza che nelle altre sintesi degli studi di fattibilità, di seguito si propone la versione completa della griglia di fattibilità.

Progetto di legge

NORME PER LA INTEGRAZIONE SOCIALE DEI CITTADINI STRANIERI IMMIGRATI

Oggetto consiliare n. 4593

D'iniziativa della Giunta regionale

A. ANALISI PRELIMINARE DELLA PROPOSTA DI LEGGE

A I - INDIVIDUAZIONE DELLA MATERIA DEL PROGETTO DI LEGGE

<p>1. Qual è la materia del p.d.l.?</p>	<p>Le materie del P.D.L. sono: immigrazione e in particolare l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Il pdl indirizza l'azione amministrativa nel territorio della Regione al fine di rendere effettivo per i cittadini stranieri immigrati l'esercizio dei diritti fondamentali loro riconosciuti dalle norme di diritto interno ed internazionale nonché il principio di pari opportunità di accesso ai servizi. A tal fine, il p.d.l., prevede interventi riguardanti:</p> <ul style="list-style-type: none"> - partecipazione e rappresentanza a livello locale; - misure contro la discriminazione; - politiche abitative; - integrazione sociale ed assistenza sanitaria; - accesso ai servizi educativi per l'infanzia e diritto allo studio; - formazione professionale; - inserimento lavorativo e sostegno di attività autonome e imprenditoriali; - integrazione e comunicazione interculturale; - contributi ad associazioni per attività dedicata a stranieri; - iniziative di rientro e reinserimento nei paesi di origine. <p>I soggetti destinatari degli interventi sono: i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea, i rifugiati ai sensi della vigente normativa, gli apolidi, residenti o domiciliati nel territorio della Regione Emilia-Romagna, salvo i casi esclusi dalla legge dello Stato; i richiedenti asilo, fatto salvo i casi esclusi dalla legge dello Stato (per un approfondimento relativo a tali stati si veda nota allegata); I minori stranieri o apolidi sono tutelati sul semplice presupposto della presenza nel territorio regionale.</p>
<p>2. Si tratta di materia rientrante nella competenza primaria della regione?</p> <p><i>N.B.: con riferimento all'art. 117, commi 4, 8, art. 123, art. 133, secondo comma della Costituzione</i></p>	<p>Si rimanda al punto AIII . 3</p>

<p>3. Si tratta di materia rientrante nella competenza concorrente?</p> <p><i>N.B.: con riferimento al terzo, quinto e ultimo comma dell'art. 117, secondo e sesto comma dell'art. 119, primo comma dell'art. 122 della Costituzione</i></p>	<p>Si rimanda al punto AIII . 3</p>
<p>4. Si tratta di materia delegata?</p> <p><i>N.B.: con riferimento al sesto comma dell'art. 117 della Costituzione</i></p>	<p>Si rimanda al punto AIII . 3</p>
<p>5. Si tratta di materia rientrante nella potestà legislativa attribuita in forza dell'art. 116, terzo comma della Costituzione (con riferimento alle "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia").</p>	<p>No</p>
<p>A II - INDIVIDUAZIONE DEL CONTESTO NORMATIVO</p>	
<p>1. Vi è una legge statale che determina i principi fondamentali della materia oggetto del progetto?</p>	<p>Le materie "immigrazione" e "condizione giuridica dello straniero" sono disciplinate dalla seguente legislazione nazionale:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Legge 6 marzo 1998, n. 40</i> (Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione giuridica dello straniero); - <i>D.Lgs del 25 luglio 1998, n. 286</i> (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero); ed il suo regolamento applicativo: <ul style="list-style-type: none"> - <i>D.P.R. 131 agosto 1999, n. 394</i> (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e nome sulla condizione dello straniero, a norma dell'at. 1 co 6 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286) - <i>Legge 30 luglio 2002, n. 189</i> (Modifica alla normativa in materia di immigrazione ed asilo) di modifica del testo unico. <p>Occorre tenere presente in materia di servizi sociali:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Legge 8 novembre 2000, n. 328</i> (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali)
<p>2. Il P.d.L. nasce dall'opportunità di armonizzare il preesistente quadro normativo ai principi generali desumibili da recenti interventi legislativi?</p>	<p>Attraverso una serie di interventi volti alla integrazione sociale dei cittadini extracomunitari immigrati (descritti al punto AI 1), il p.d.l. persegue la finalità di rendere effettivo l'esercizio dei diritti fondamentali ed il principio di pari opportunità di accesso ai servizi, così come riconosciuti dalle norme di diritto interno ed internazionale.</p>
<p>3. Qual è il quadro normativo comunitario?</p> <p>Vi è una normativa comunitaria alla quale la Regione deve uniformarsi?</p>	<p>La materia <i>Integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati</i> costituisce un aspetto specifico della più ampia materia trattata all'interno del titolo IV del Trattato Ce: <i>Visti asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone</i> (con particolare riferimento all'art.63 Tr.Ce). Gli orientamenti e le priorità, compresi gli interventi di natura politica e legislativa, a livello Ue, sono enunciati nella recente <i>Comunicazione su immigrazione, integrazione e occupazione</i> approvata dalla Commissione Europea il 3 giugno 2003.</p> <p>Si richiama, inoltre, la <i>Comunicazione su una politica comunitaria in materia di immigrazione</i> adottata della Commissione Europea il 22 novembre 2000. In questa sede è stato introdotto il concetto di <i> cittadinanza civile</i>, definibile come nucleo comune di diritti e doveri</p>

fondamentali che il migrante acquisisce gradualmente nel corso di un certo numero di anni, sul presupposto che lo stesso soggiorni legalmente sul territorio dell'Unione.

L'art.1 del PdL fa riferimento a norme sovranazionali:

- i principi ed i valori della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000;
- gli impegni assunti con la Carta europea dei diritti dell'uomo nella città, sottoscritta a Saint-Denis il 18 maggio 2000;
- la Convenzione di Strasburgo sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale adottata dal Consiglio d'Europa e ratificata con Legge 8 marzo 1994 n. 203.

L'art.9 (Misure contro la discriminazione), richiama invece:

- la Direttiva del Consiglio dell'Unione Europea n. 43/2000/CE del 29 giugno 2000 *che attua il principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica;*
- e la Direttiva del Consiglio dell'Unione Europea n. 78/2000/CE del 27 novembre 2000 *che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.*

Entrambe le Direttive trovano la propria base giuridica nell'art.13 Tr.Ce (Parte I del Trattato: Principi).

Con riferimento all'art.19 (Iniziative di rientro e reinserimento nei paesi di origine) si richiama la Decisione del Consiglio n. 97/340/GAI del 26 maggio 1997 *concernente lo scambio di informazioni riguardanti gli aiuti per il ritorno volontario nel paese di origine di cittadini di paesi terzi.*

Infine, per quanto riguarda la legislazione in via di adozione, si tenga presente, in particolare, la Proposta di Direttiva del Consiglio *relativa allo status di cittadini di paesi terzi che siano residenti di lungo periodo COM (2001) 127 def. del 13 marzo 2001.* Lo status di residente di lungo periodo (conferito dallo Stato Ue) è considerato quale *autentico strumento per l'integrazione sociale* in quanto garantisca al suo titolare la *parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro in una vasta gamma di settori economici e sociali.* Per ulteriori atti comunitari si veda la nota allegata.

4. La materia del P.d.L. è già disciplinata da leggi regionali?

Nella nostra Regione della materia si è direttamente occupata la *L.R. 21 febbraio 1990 n. 14* (Iniziative regionali in favore dell'emigrazione e dell'immigrazione - Nuove norme per l'istituzione della Consulta regionale dell'emigrazione e dell'immigrazione), di cui il pdl va ad abrogare e sostituire le disposizioni riferite ai cittadini stranieri immigrati.

L'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati riguarda trasversalmente materie disciplinate dalle seguenti leggi regionali, che il P.d.L. richiama:

- LR 2 settembre 1996, n. 37 "Nuove norme regionali di attuazione della Legge 266/91 - Legge quadro sul volontariato";
- LR 3 luglio 1998, n. 19 "Norme in materia di riqualificazione urbana";
- LR 10 gennaio 2000 n. 1 "Norme in materia di servizi educativi per la prima infanzia";
- LR 8 agosto 2001 n. 24 "Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo";

	<ul style="list-style-type: none"> - LR 8 agosto 2001 n. 26 “Diritto allo studio ed all’apprendimento per tutta la vita. Abrogazione della LR 25 maggio 1999, n. 10”; - LR 9 dicembre 2002 n. 34 “Norme per la valorizzazione delle associazioni di promozione sociale. Abrogazione della Legge Regionale 7 marzo 1995 n. 10 Norme per la promozione e la valorizzazione dell’associazionismo”; - LR 12 marzo 2003 n. 2 “Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”; - LR 30 giugno 2003 n. 12 “Norme per l’uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l’arco della vita, attraverso il rafforzamento dell’istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro”. <p>Successivamente alla riforma del Titolo V della Costituzione, non sono state approvate da parte di altre Regioni leggi in materia di immigrazione e integrazione sociale dello straniero.</p>
<p>5. Vi sono progetti di legge in materia all’esame del Parlamento o di altre Assemblee regionali?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Atto Camera 4407, di iniziativa Pisticchio (Misto, Udeur-PE), <i>Modifiche alla Costituzione in materia di cittadinanza civile</i>, presentato in data 22 Ottobre 2003, da assegnare - Atto Camera 4406, d’iniziativa Fioroni, Sinisi (Margherita,DL-Ulivo), <i>Modifica all’ articolo 48 della Costituzione per la concessione agli stranieri del diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni amministrative</i>, presentato in data 22 Ottobre 2003, da assegnare - Atto Camera 4397, d’iniziativa Anedda (AN), <i>Riconoscimento del diritto di voto ai cittadini stranieri non comunitari</i>, presentato in data 17 ottobre 2003, non ancora iniziato l’esame - Atto Camera 4326, d’iniziativa Diliberto (Misto, Comunisti italiani), <i>Modifica all’ articolo 48 della Costituzione, concernente il riconoscimento dell’ elettorato attivo e passivo agli stranieri</i>, presentato in data 1 Ottobre 2003, non ancora iniziato l’esame - Atto Camera 4388, d’iniziativa Mantini, Maccanico (Margherita, DL-Ulivo), <i>Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, concernenti il diritto di cittadinanza</i>, presentato in data 16 Ottobre 2003, non ancora iniziato l’esame - Atto Camera 2540, d’iniziativa Bulgarelli (Misto, verdi-l’Ulivo), <i>Modifica all’articolo 48 della Costituzione in materia di estensione del diritto di voto per i consigli regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali ai cittadini italiani ed agli stranieri che hanno compiuto il sedicesimo anno di età</i>, presentato in data 20 Marzo 2002, non ancora iniziato l’esame - Atto Camera 974, d’iniziativa Russo Spena (Rif.Comunista), <i>Riforma della disciplina relativa alla cittadinanza italiana</i>, presentato in data 21 Giugno 2001, non ancora iniziato l’esame - Atto Senato 2542, d’iniziativa Calderoni (LP) <i>Introduzione di un test per cittadini stranieri che richiedono la cittadinanza</i>, presentato in data 16 Ottobre 2003, da assegnare - Atto Senato 1667, d’iniziativa Curto (AN), <i>Istituzione dell’Agenzia regionale per l’immigrazione</i>, presentato in data 1 Agosto 2002, non ancora iniziato l’esame - Atto Senato 1273, d’iniziativa Guerzoni (DS-U), <i>Norme in materia di cittadinanza</i>, presentato in data 20 Marzo 2002, non ancora iniziato l’esame

REGIONE PIEMONTE

Pdl 549 di iniziativa consiliare *“Norme per l’integrazione nel tessuto sociale regionale dei cittadini stranieri immigrati”*, presentato il 11 luglio 2003

REGIONE LOMBARDIA

Pdl 374 di iniziativa consiliare *“Estensione del diritto di elettorato attivo e passivo ai cittadini stranieri extra UE e apolidi”*, presentato il 14 ottobre 2003

REGIONE SICILIA

Schema di disegno di legge costituzionale da sottoporre al Parlamento nazionale ai sensi dell’art. 18 dello Statuto della Regione siciliana, recante *“Modifica dell’art. 48 della Costituzione e dell’art. 15 dello Statuto della Regione siciliana in materia di elettorato attivo attribuito, negli enti locali, agli immigrati regolari”*; approvato dall’Assemblea regionale siciliana nella seduta n. 174 del 12-13 novembre 2003.

A III - VERIFICA DI LEGITTIMITÀ

1. Vi sono state sentenze, in particolare pronunce della Corte Costituzionale, in materia?

Tra le pronunce della Corte Costituzionale in materia di immigrazione e condizione giuridica dello straniero, relativamente al P.d.L. in esame paiono rilevanti le seguenti:

- *Cort. Cost., sent. 30 dicembre 1998, n. 454*

I lavoratori extracomunitari che siano stati autorizzati al lavoro subordinato stabile in Italia, fruendo di idoneo permesso di soggiorno, godono di tutti i diritti riconosciuti ai lavoratori italiani senza perderli qualora rimanessero disoccupati. Tra tali diritti non può non riconoscersi, pur in assenza di espressa disposizione di legge, quello di iscriversi avendone i requisiti, negli elenchi per il collocamento obbligatorio degli invalidi di cui alla l. 2 aprile 1968 n. 482.

- *Cort. Cost., sent. 7 febbraio 2000, n. 31*

È inammissibile la richiesta di referendum popolare per l’abrogazione del d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) poiché l’eventuale abrogazione dello stesso, in alcune disposizioni nelle quali si riflettono i valori fondamentali della nostra Carta Costituzionale, renderebbe inadempiente l’Italia agli obblighi derivanti dagli art.t. 2, 5, 6, 18, 23 e 27 della convenzione di applicazione dell’Accordo di Schengen e quindi del trattato di Amsterdam.

- *Cort. Cost., ord. 09 novembre 2000, n. 485*

Plausibilità dell’equiparazione nell’art. 13 co 2 D.lgs. 286/1998 fra stranieri privi di permesso di soggiorno per non averlo mai ottenuto e gli stranieri il cui permesso sia scaduto senza essere stato rinnovato, essendo l’espulsione preordinata ad assicurare una razionale gestione dei flussi di immigrazione.

- *Cort. Cost., ord. 6 luglio 2001, n. 232*

Manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 19 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, nella parte in cui non prevede il divieto di espulsione dello straniero coniugato e convivente con altro cittadino straniero in possesso di regolare permesso di soggiorno. Il legislatore può infatti legittimamente limitare il diritto al ricongiungimento, al fine di equamente bilanciare

	<p>l'interesse dello straniero alla ricostituzione del nucleo familiare, con gli altri valori costituzionali sottesi dalle norme in tema di ingresso e soggiorno degli stranieri. Se, invece, fosse consentito sempre e comunque il ricongiungimento allo straniero coniugato e convivente con altro straniero, si aggirerebbero per tal via le norme in materia di ingresso e soggiorno, con evidente sacrificio degli altri valori costituzionali considerati da tali norme.</p> <p>- <i>Cort. Cost., sent. 17 luglio 2001, n. 252</i> È infondata la q.l.c. dell'art. 19 comma 2 d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), sollevata in riferimento agli art.t. 2 e 32 Cost., in quanto, posto che il diritto alla salute costituisce un diritto fondamentale della persona e tenuto conto dell'intera disciplina contenuta nel d.lgs. 286 del 1998, il giudice possiede già il potere di valutare caso per caso, lo stato di salute del soggetto e provvedere per la non esecuzione dell'espulsione.</p>
<p>2. Bibliografia: studi monografici, articoli e note in materia.</p>	<p>*Cittadino, cittadino europeo e cittadino extracomunitario / Paola Balbo. in: <i>Gli *stranieri</i> n. 2 /2003 p. 103-117</p> <p>*Immigrazione e interculture : costruire un progetto di cittadinanza / di Adel Jabbar. in: <i>*Affari sociali internazionali</i> n. 4 /2002 p. 117-126</p> <p>*Immigrazione: nuova legge, ma quale politica? / Massimo Livi Bacci. in: <i>Il *Mulino</i> n. 5 /2002 p. 903-908</p> <p>*Ottavo rapporto sulle migrazioni 2002 / Fondazione ISMU Iniziative e Studi sulla Multietnicità. - Milano : Angeli, c2003-. - 367 p. ;</p> <p>*Immigrazione : dossier statistico 2002 / Caritas di Roma. - Roma : Nuova Anterem, 2002. - 480 p. ; (in acquisizione il dossier 2003)</p> <p>*Manuale di legislazione sugli stranieri : aggiornato con la legge Bossi-Fini / Luigi Di Maio, Maria Proto, Maria Grazia Longarzia. - 4. ed. - Roma : Laurus Robuffo, c2003. - 475 p. : ill. ;</p> <p>*Manuale pratico di diritto dell'immigrazione : giurisprudenza, legislazione, modulistica, circolari ministeriali / Vincenzo Musacchio. - 2. ed. interamente riv. e agg. alla Legge Bossi-Fini. - Padova : CEDAM, 2003. - XI, 791 p. ;</p> <p>*Stranieri : cosa cambia con la legge Bossi-Fini : Ingresso, soggiorno, lavoro, studio e ricongiungimento familiare / Ugo Terracciano , Marco Chiacchiera. - Forlì : Experta, [2002]. - 431 p. ;</p> <p>*Immigrazione e stato sociale in Europa / a cura di Tito Boeri, Barry McCormick ; con il contributo di Herbert Brucker ... [et al.]. - Milano : Università Bocconi : Egea, 2002. - XXI, 201 p. ; (In cop.: Un rapporto per la Fondazione Rodolfo Debenedetti.</p> <p>L*immigrazione tra diritti e politica globale / a cura di Carlo Boris Menghi. - Torino : Giappichelli, [2002]. - 266 p. ;</p>
<p>3. Il p.d.l. appare conforme ai principi costituzionali?</p>	<p>Se è difficile tracciare i confini geografici di un fenomeno di così ampia portata quale l'immigrazione, possiamo immaginare quanto possa essere forse più difficile delineare con nettezza i "confini giuridici" del nostro ordinamento su tale complessa "materia". Proprio sulla operazione stessa di confinare sic et simpliciter l'immigrazione quale "materia" si potrebbe disquisire a lungo. Pur tuttavia nel nuovo quadro costituzionale, delineato dalla riforma del titolo V, parte seconda, della stessa Costituzione, possiamo trarre questi fondamentali capisaldi:</p>

- l'art 10, secondo comma stabilisce che "la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali"
- l'art. 117, secondo comma attribuisce allo Stato legislazione esclusiva in materia di:
 - *condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'U.E. (lett. a),*
 - *immigrazione (lett.b),*
 - *cittadinanza (lett. i).*

Basterebbe citare queste norme per una prima considerazione: e cioè che la potestà legislativa esclusiva dello Stato investe in modo completo la condizione giuridica del cittadino extracomunitario immigrato relativa sia alla disciplina dell'ammissione, soggiorno, e allontanamento dal territorio della Repubblica sia a quella del trattamento e dei diritti dello straniero che comunque si trovi sul territorio nazionale.

Sembrirebbe del tutto esclusa, dal quadro sopra delineato qualsiasi competenza della Regione su tale materia. Ma, a fronte della competenza esclusiva dello Stato sull'immigrazione, proprio per la complessità globale, (nel senso che travalica qualsiasi confine regionale, nazionale, continentale) che il governo di questo fenomeno comporta, è stata chiara, e deve essere sempre più chiara l'esigenza di una stretta connessione tra l'Europa e lo Stato membro Italia, e tra lo Stato e le Regioni. Connessione che è in parte testimoniata da quanto previsto all'art. 118, terzo comma della Costituzione che prevede la necessità di forme di coordinamento tra Stato e Regioni nell'esercizio di funzioni riferite all'immigrazione. (art. 118, co. 3 : " La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'art. 117,").Lo Stato dopo la riforma del Titolo V, è intervenuto a ridisciplinare la materia dell'immigrazione e dell'asilo politico attraverso l'adozione, con legge 30 luglio 2002, n. 189, di modifiche incisive al decreto legislativo 286/98 "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero".

I compiti assegnati alla Regione nel contesto della nuova legge dello Stato sono circoscritti ad ambiti specifici e lasciano alle regioni uno spazio delimitato di azione. Vediamo quale. Innanzitutto si prevede (art. 1, comma 4) che nelle materie di competenza legislativa delle Regioni, le disposizioni del testo unico costituiscono principi fondamentali, a cui pertanto le Regioni si devono adeguare.

L'art. 3, comma 5 stabilisce che nell'ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio, le regioni, le province, i comuni e gli altri enti locali adottino provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelle inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana.

L'art. 24, comma 4 ter, che riguarda la determinazione dei flussi di ingresso (le c.d. quote di ingresso stabilite con decreto del presidente del Consiglio dei ministri) stabilisce che le Regioni possono trasmettere, entro il 30 novembre di ogni anno, alla Presidenza del consiglio dei ministri, un rapporto sulla presenza e sulla condizione degli immigrati extracomunitari nel territorio regionale, contenente

anche le indicazioni previsionali relative ai flussi sostenibili nel triennio successivo in rapporto alla capacità di assorbimento del tessuto sociale e produttivo.

L'art. 23 prevede programmi, (su proposta anche delle Regioni) per porre in essere attività di istruzione e formazione professionale nei paesi d'origine da realizzarsi anche in collaborazione con le Regioni.

Diversi articoli del titolo V del testo unico prevedono poi una competenza regionale nel dare attuazione alle misure di assistenza sanitaria, diritto allo studio, accesso all'abitazione, integrazione sociale.

La materia specifica del pdl in esame riguarda, come esposto al punto Al.1, l'integrazione sociale dei cittadini extracomunitari immigrati che a tal fine diventano destinatari di programmazione, progettazione e realizzazione di interventi concertata tra Regione ed Enti locali e privato sociale, che si pone, rispondendo al principio di sussidiarietà di cui all'art 118 commi 1 e 4 Cost, nell'ambito della rete integrata di servizi sociali di cui alla legge 328 del 2000 e 2 del 2003.

Tali interventi (descritti ai capi II e III del p.d.l) sono volti a garantire al cittadino extracomunitario immigrato l'esercizio dei diritti fondamentali della persona e la parità di trattamento con il cittadino italiano nell'accesso ai servizi pubblici (come riconosciuto dall'art 2 del d.lgs 286/1998 sulla base dei principi di cui agli artt. 2 e 3 Cost) e concernono materie attribuite dall'art.117 commi 3 e 4, alla competenza legislativa concorrente o esclusiva regionale. Secondo la dottrina prevalente, data la competenza legislativa esclusiva statale in materia di condizione giuridica dello straniero, la legge regionale può estendere ai cittadini extracomunitari la disciplina di tali materie muovendosi nei limiti in cui tali aspetti sono stati riconosciuti dalla legislazione statale relativamente alla condizione giuridica dello straniero.

La previsione dei singoli interventi di cui ai capi II e III del p.d.l. è dunque da ritenersi costituzionalmente legittima se ed in quanto consistenti in misure, volte a garantire l'effettivo esercizio dei diritti fondamentali della persona, previste dalle disposizioni di cui al titolo V del decreto legislativo 286/1998, cui il p.d.l. infatti rimanda, come di seguito si va a specificare.

DESTINATARI: mentre il testo unico distingue tra le diverse ipotesi di cittadini immigrati (cittadini immigrati con carta di soggiorno, con permesso di soggiorno, cittadini comunque presenti sul territorio ecc. ecc....) nel progetto di legge tali diverse categorie a volte non sono esattamente circoscritte e immediatamente identificabili.

PARTECIPAZIONE E RAPPRESENTANZA A LIVELLO LOCALE: non è del tutto chiaro, nel testo dell'art 8 del pdl il riferimento a "*forme di presenza nei Consigli degli Enti locali di rappresentanti immigrati e, ove consentito, il diritto di voto agli immigrati*". Se l'intenzione del legislatore è quella di dare, in qualche modo rilevanza legislativa a disposizioni che, in diversi casi nella nostra regione, sono state previste in Statuti e Regolamenti comunali, si precisa che tali disposizioni comunali non hanno né possono avere il carattere di norme che riconoscono un vero e proprio diritto elettorale. Se il riferimento vuole rappresentare un "auspicio" ad introdurre nel nostro ordinamento il diritto di voto agli immigrati lo strumento legislativo regionale non pare il più idoneo a sollecitare una soluzione in tal senso. (Vi sono in proposito altri strumenti quali risoluzioni, o.d.g., o una proposta di legge alle Camere che possono essere presi in considerazione).

Si precisa che l'art. 48 della Costituzione riserva ai cittadini il diritto di voto e che l'art. 117 riserva infatti alla competenza legislativa esclusiva statale le materie relative alla cittadinanza (lett. i) alla legislazione elettorale per le elezioni europee, politiche, referendum statali, elezioni amministrative. Per quanto riguarda le elezioni regionali, la Regione disciplina con propria legge il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e incompatibilità del Presidente, degli altri componenti della Giunta e dei consiglieri nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica (Art. 122 Cost.). (Sul voto ai cittadini immigrati *si veda nota allegata*).

MISURE CONTRO LA DISCRIMINAZIONE: l'art. 9 del p.d.l. si conforma all'art. 44 co 12 del D.lgs. 286/1998 nel prevedere, da parte della Regione con la collaborazione degli Enti locali e associazioni no profit, un'attività di osservazione monitoraggio, assistenza legale a stranieri vittime di discriminazioni. Per i comportamenti considerati discriminatori si veda l'art. 43 del citato d.lgs.

POLITICHE ABITATIVE: l'art. 10 del pdl è legittimo nei limiti in cui risulta conforme all'art. 40 del d.lgs.286/1998 che riconosce:

- l'accesso ai centri di accoglienza: agli stranieri regolarmente soggiornanti per motivi diversi dal turismo,
- l'accesso agli alloggi sociali e alle misure di integrazione sociale: agli stranieri regolarmente soggiornanti,
- il diritto di accedere all'edilizia residenziale pubblica e ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali (per agevolare l'accesso alle locazioni e al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa) in condizioni di parità con il cittadino italiano agli stranieri titolari di carta di soggiorno e agli stranieri regolarmente soggiornante in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo.

ACCESSO AI SERVIZI EDUCATIVI PER L'INFANZIA E DIRITTO ALLO STUDIO: l'art. 14 del pdl risulta conforme all'art. 38 del d.lgs. 286/1998 laddove riconosce ai minori stranieri presenti sul territorio l'obbligo scolastico (previsto comunque in base all'art. 34 Cost) nonché l'applicazione di tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, accesso ai servizi educativi, partecipazione alla vita della comunità scolastica.

INTEGRAZIONE E COMUNICAZIONE INTERCULTURALE (ART 17) E CONTRIBUTI AD ASSOCIAZIONI PER ATTIVITÀ DEDICATA A STRANIERI (ART 18): tali previsioni si pongono in linea con l'art. 42 del d.lgs. 286/1998, per il quale Stato, Regioni ed Enti locali favoriscono misure di integrazione sociale, avvalendosi della collaborazione delle associazioni di stranieri o organizzazione stabilmente operanti a loro favore.

ASSISTENZA SANITARIA: l'art. 13 del pdl è legittimo nei limiti in cui risulta conforme agli art.t. 34 e 35 del d.lgs. 286/1998 dai quali si ricava che:

- hanno obbligo di iscrizione al S.S.N. e piena parità di trattamento e uguaglianza di diritti e doveri rispetto ai cittadini italiani: gli stranieri regolarmente soggiornanti che abbiano in corso rapporto di lavoro autonomo o subordinato o siano iscritti alle liste di collocamento o che abbiano richiesto il rinnovo del titolo di soggiorno per motivazioni tassativamente elencate (all'art. 34 co 1 lett b); il trattamento è esteso ai familiari regolarmente soggiornanti;

- ai cittadini stranieri comunque presenti sul territorio non in regola con le norme su diritto e soggiorno: sono assicurate le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti e comunque essenziali e sono estesi i programmi di medicina preventiva. L'art. 35 co 3 elenca in particolare le prestazioni comunque garantite. Il progetto di legge estende invece anche a quest'ultima categoria(cittadini stranieri comunque presenti sul territorio non in regola) gli interventi riguardanti "il complesso delle attività sanitarie, previste dai Livelli essenziali di assistenza.

INSERIMENTO LAVORATIVO E SOSTEGNO DI ATTIVITÀ AUTONOME E IMPRENDITORIALI: la legittimità dell'art. 16 del pdl è da considerare relativamente alla sua conformità con il Titolo III del d.lgs.286/1998 che detta l'intera disciplina del lavoro. Si consideri pure l'art 37 del citato decreto relativamente alle attività professionali.

INIZIATIVE DI RIENTRO E REINSERIMENTO NEI PAESI D'ORIGINE: La previsione dell'art. 19 co 1 del pdl è da considerare in relazione a quella di cui all'art. 3, comma 3, del d.lgs. 286/1998 che stabilisce che sia il "Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato" a prevedere ogni possibile strumento per un positivo reinserimento nei Paesi di origine.

FORMAZIONE PROFESSIONALE: l'art. 15 del pdl è legittimo nei limiti in cui riserva ai cittadini stranieri immigrati *regolarmente soggiornanti* il diritto alla formazione professionale in condizione di parità.

B. ANALISI DEL TESTO

B I - STRUTTURA

1. La relazione di accompagnamento è chiara ed esauriente?	La relazione è ampia e contiene anche alcuni dati per inquadrare "quantitativamente" e storicamente il fenomeno "immigrazione"; si tratta però di indicazioni di massima non esaustive per poter approfondire l'argomento trattato.
2. Nel Titolo del testo sono espressi gli obiettivi del p.d.l.?	Si: "garantire l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati"
3. Le singole parti sono omogenee e compiute?	-
4. Il testo contiene rinvii a norme future che incidono sul contenuto o a norme future per le quali non si suggeriscono neanche i principi di base?	No
5. L'applicazione del p.d.l. è subordinata all'operatività di leggi preesistenti?	Come evidenziato nella griglia di fattibilità, area All p.ti 1 e 4, il PdL si caratterizza per l'elevata trasversalità, andando ad investire anche le Politiche abitative, l'assistenza sanitaria, l'accesso ai servizi educativi ecc. Il PdL si deve quindi inserire nell'ambito della normativa vigente in materia, prevedendo gli interventi specifici. È di tutta evidenza che l'eventuale mancata operatività delle leggi regionali dei vari settori coinvolti (si veda la griglia di fattibilità All p.to 4) come le politiche abitative, i servizi sociali o il diritto allo studio svuoterebbe, almeno in parte, alcune delle iniziative del presente PdL: <ul style="list-style-type: none"> • l'art. 10 sulle Politiche abitative fa quindi inevitabilmente riferimento alle LR 24/2001; LR 2/2003; LR 19/1998; • l'art. 14 sull'Accesso ai servizi educativi per l'infanzia e il diritto allo studio fa riferimento agli interventi previsti dalle LR 26/2001; LR 1/2000;

	<ul style="list-style-type: none"> • l'art. 18 (e in parte anche il 15 sulla Formazione professionale) in tema di Contributi ad associazioni per attività dedicata ai cittadini stranieri immigrati fa riferimento alla LR 34/2002 (Norme per la valorizzazione delle associazioni di promozione sociale) e alla LR 37/1996 (associazioni di volontariato).
<p>6. Il testo contiene rinvii ad atti amministrativi per la sua attuazione? Se sì, sono stati previsti meccanismi di garanzia contro eventuali inerzie?</p>	<p>L'art. 3 Funzioni della Regione, prevede che il Consiglio, su proposta della Giunta, predisponga (sarebbe più esatto "approva") il programma triennale per la integrazione sociale dei cittadini stranieri. Tale programma è formulato:</p> <ul style="list-style-type: none"> • sentita la Conferenza regionale delle autonomie locali; • sentita la Consulta regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri (art.6 6 PdL); • tenendo conto dell'attività di osservazione del fenomeno migratorio; • tenendo conto del piano regionale degli interventi e dei servizi sociali di cui all'art. 47 LR 2/2003. <p>In conformità del programma triennale la Giunta ha le seguenti funzioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> • approvazione del piano regionale di azioni contro la discriminazioni ex art. 9; • concessione dei contributi per gli interventi di politiche abitative e riqualificazione urbana; • approvazione piani provinciali ex art. 11; • promozione di programmi in materia di protezione, assistenza ed integrazione sociale e <i>approvazione dei criteri, modalità di finanziamenti e indirizzi</i> di cui art. 12; • <i>emanazione di direttive alle Aziende sanitarie</i> per l'applicazione dell'art. 13; • <i>emanazione di direttive ai Comuni</i> in materia di concorso alle spese per il rimpatrio delle salme di cittadini stranieri i cui familiari versino in stato di bisogno; • <i>definizione dei criteri per la concessione di contributi alle associazioni ai sensi dell'art. 18;</i> • promozione dell'alfabetizzazione e dell'accesso ai servizi educativi dell'art. 14; promozione di interventi di formazione professionale art. 15; promozione di iniziative per l'inserimento lavorativo art. 16; promozione di interventi di integrazione e comunicazione interculturale; promozione di iniziative per il volontario rientro nei paesi d'origine. <p>Sempre l'art 3 prevede che il Consiglio predisponga il piano straordinario di interventi, anche in deroga alla programmazione ordinaria, finalizzato all'attuazione degli interventi di prima accoglienza.</p> <p>L'art. 4 sulle funzioni delle Province prevede, fra le altre, l'adozione e la proposta per l'approvazione della Regione, dei piani provinciali per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri.</p>
B II - OBIETTIVI	
<p>1. Il p.d.l. contiene obiettivi diretti ed espliciti?</p>	<p>Il PdL si ispira al principio generale di assicurare ai cittadini stranieri gli stessi diritti e doveri garantiti agli altri cittadini. Si tratta quindi di garantire pari opportunità a tutti i cittadini di accedere ai servizi esistenti. L'art. 1 Comma 3 riassume infatti questi obiettivi indicando che le politiche della Regione devono essere finalizzate :</p>

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

B III - ANALISI DEI DESTINATARI	
1. Quali sono i destinatari diretti o indiretti del p.d.l.?	<p>I destinatari diretti sono individuati dall'art. 2 del PdL:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea, i rifugiati ai sensi della vigente normativa, nonché gli apolidi, residenti o domiciliati</i> nel territorio della Regione Emilia-Romagna, salvo i casi esclusi dalla legge dello Stato; • i richiedenti asilo, fatto salvo i casi esclusi dalla legge dello Stato; • <i>i minori stranieri o apolidi</i> sono tutelati sul semplice presupposto della presenza nel territorio regionale. <p>Ai fini dell'attuazione del p.d.l. restano ovviamente coinvolti:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la Regione; • le Province; • i Comuni; • le ASL, ACER e altri soggetti coinvolti in ragione delle materie trattate dal PdL (scuola, enti di formazione, associazioni ecc.).
2. Sono identificati o identificabili chiaramente?	Sono identificati
3. È possibile identificare in senso quantitativo i destinatari?	Sì, almeno in parte, occorre infatti tenere conto del "sommerso".
4. Sono identificate le zone territoriali di intervento?	Sì
5. Se il provvedimento è riferito ad una vasta utenza, esiste la previsione di forme di pubblicità?	L'accrescimento dell'informazione e la diffusione della conoscenza fanno parte delle finalità del PdL.
6. I tempi eventualmente previsti per permettere ai destinatari di adeguarsi alla normativa, sono realisticamente rispettabili?	Sì, anche se per una compiuta valutazione si dovranno analizzare i provvedimenti successivi cui il PdL rinvia.
B IV - ANALISI DELLA COPERTURA AMMINISTRATIVA	
1. Per ciascuna procedura, o atto, o attività, o compito o funzione, sono stati individuati o sono individuabili i soggetti istituzionali e/o le strutture amministrative che devono attuare la normativa?	Per una valutazione compiuta si deve rimandare ai provvedimenti successivi cui il pdl rinvia.
B V - ANALISI ECONOMICA	
1. Il progetto di legge è suscettibile di produrre effetti in ambito economico?	Sì
2. Quali sono gli aspetti in ambito economico sui quali il p.d.l. può incidere, rispetto agli ambiti di impatto?	<p>Gli interventi di cui al pdl sono suscettibili di produrre effetti in ambito economico indirettamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • favorire la formazione di cittadini stranieri volta a consentire l'acquisizione di competenze e professionalità congruenti alla domanda del mercato del lavoro (art. 15 pdl); • così come previsto nell'ambito delle "schede progettuali" del Documento di Politica Economica e Finanziaria 2003-2005 (DPEF 2003-2005) favorire percorsi di emersione dei fenomeni di lavoro irregolare e sommerso.

<p>3. È possibile valutare gli effetti, anche in riferimento agli obiettivi determinati dagli atti di programmazione regionale e dai piani di settore, in termini di impatto sul territorio, sull'ambiente, sulla competitività, sul mercato del lavoro?</p>	<p>Si tratta di una valutazione complessa che dovrebbe coinvolgere gli esperti di settore. In ottica futura, si segnala <i>come il PdL preveda lo sviluppo di forme di monitoraggio</i>: art. 3 comma 4 lett. a) laddove prevede la predisposizione di un rapporto annuale sulla presenza degli stranieri contenente anche l'analisi dell'evoluzione del fenomeno migratorio; alla lettera b) si prevede invece la raccolta e l'elaborazione di dati ed informazioni utili nell'attività di monitoraggio dei flussi migratori e della condizione degli stranieri presenti sul territorio regionale.</p> <p>Si segnala inoltre che il pdl si configura come "ponte" fra altre Leggi regionali ponendosi l'obiettivo di agevolare l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati, così come illustrato nel punto della griglia All 4. Significativo è il riferimento alle:</p> <ul style="list-style-type: none"> • LR 8 agosto 2001 n. 24 "Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo"; • LR 12 marzo 2003 n. 2 "Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"; che entrambe prevedono al loro interno specifiche clausole per il monitoraggio della Legge ponendosi quindi le basi per disporre di quelle in formazioni necessarie per valutare se, ed in che misura, le politiche previste abbiano portato dei benefici. Viste le caratteristiche del pdl si potrebbe inoltre pensare all'introduzione nell'articolato di una clausola per il monitoraggio della legge specifica.
<p>4. Sotto il profilo economico l'intervento si caratterizza come:</p> <ul style="list-style-type: none"> - trasferimento di risorse, - investimenti finanziari; - investimenti diretti; - acquisto di beni e servizi? 	<p>L'intervento è articolato:</p> <ul style="list-style-type: none"> • trasferimento di risorse dallo Stato alla Regione; • trasferimento di risorse dalla Regione agli Enti locali; • investimenti diretti di risorse da parte della Regione Emilia-Romagna
<p>5. Qual è la tipologia di intervento?</p> <ul style="list-style-type: none"> - congiunturale - strutturale 	<p>Convivono interventi di natura congiunturale e strutturale.</p>
<p>6. Le informazioni a corredo del p.d.l. sono sufficienti per sviluppare le sovraespresse valutazioni economiche? Possono essere eventualmente integrate?</p>	<p>-</p>
<p>7. Gli effetti economici prefigurati sono adeguati agli obiettivi?</p>	<p>Non è possibile effettuare una quantificazione di tale portata stante la ridotta quantità di dati a disposizione e le rilevanti interdipendenze con altri interventi/Leggi regionali esistenti.</p>

B VI - QUANTIFICAZIONE DELLA SPESA COSTO									
1. Nel p.d.l. è stata determinata la totalità dei costi connessi alla sua attuazione?	-								
2. Tale determinazione è precisata nell'articolato oppure nella relazione accompagnatoria?	-								
3. La quantificazione del costo fa riferimento ad un calcolo di tipo macroeconomico?	-								
4. Sono fissati con univocità, chiarezza e precisione eventuali requisiti soggettivi che devono essere posseduti dai beneficiari? E' da considerarsi assente o molto remota la possibilità che i titolari di diritti possano essere molto più numerosi di quanti ci si attendono?									
5. Il numero dei soggetti destinatari dell'intervento è determinato con metodologie adeguate?	-								
6. Qualora l'entità dell'onere dipenda da specifici parametri propri dei soggetti, la parametrizzazione è corretta?	Non è possibile rispondere in modo compiuto a tale domanda.								
7. Qual è l'effetto dell'atto in termini di spesa e di costo?(a preventivo o a consuntivo)	<p>Si tratta di una valutazione complessa in quanto coinvolge diversi settori ed aree di intervento. Un riferimento importante è comunque rappresentato dalla delibera del Consiglio con la quale si approva il Programma 2003 per l'attuazione del D.Lgs. 286/1998 "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero". Si tratta di risorse statali integrate da risorse regionali, così come previsto dal Fondo nazionale (per quanto riguarda la composizione si rinvia ai punti successivi della griglia). Per l'Emilia-Romagna si prevede un impiego complessivo di risorse finanziarie per € 3.444.652,00 così ripartiti:</p> <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tbody> <tr> <td>INIZIATIVA 1 - "Piani territoriali provinciali per le azioni di integrazione sociale a favore degli immigrati"</td> <td style="text-align: right;">€ 2.824.652,00</td> </tr> <tr> <td>INIZIATIVA 2 - "Interventi a sostegno delle iniziative di comunicazione interculturale"</td> <td style="text-align: right;">€ 207.000,00</td> </tr> <tr> <td>INIZIATIVA 3 - "Interventi a sostegno dei programmi di assistenza ed integrazione sociale a favore delle vittime di sfruttamento sessuale - art. 18 D.Lgs 286/98"</td> <td style="text-align: right;">€ 413.000,00</td> </tr> <tr> <td>Totale Programma 2003</td> <td style="text-align: right;">€ 3.444.652,00</td> </tr> </tbody> </table> <p>Facendo invece riferimento al medesimo programma per l'immigrazione per il 2002 venivano invece complessivamente risorse per 4.577.563,63 (oltre 129.114,22 Euro già destinate con la deliberazione del 2001). La ripartizione fra le iniziative risultava la seguente:</p>	INIZIATIVA 1 - "Piani territoriali provinciali per le azioni di integrazione sociale a favore degli immigrati"	€ 2.824.652,00	INIZIATIVA 2 - "Interventi a sostegno delle iniziative di comunicazione interculturale"	€ 207.000,00	INIZIATIVA 3 - "Interventi a sostegno dei programmi di assistenza ed integrazione sociale a favore delle vittime di sfruttamento sessuale - art. 18 D.Lgs 286/98"	€ 413.000,00	Totale Programma 2003	€ 3.444.652,00
INIZIATIVA 1 - "Piani territoriali provinciali per le azioni di integrazione sociale a favore degli immigrati"	€ 2.824.652,00								
INIZIATIVA 2 - "Interventi a sostegno delle iniziative di comunicazione interculturale"	€ 207.000,00								
INIZIATIVA 3 - "Interventi a sostegno dei programmi di assistenza ed integrazione sociale a favore delle vittime di sfruttamento sessuale - art. 18 D.Lgs 286/98"	€ 413.000,00								
Totale Programma 2003	€ 3.444.652,00								

INIZIATIVA 1 - “Piani territoriali provinciali per le azioni di integrazione sociale a favore degli immigrati”	€ 2.649.234,28
INIZIATIVA 2 - “Interventi a sostegno delle iniziative di comunicazione interculturale”	€ 206.582,76
INIZIATIVA 3 - “Predisposizione di piani territoriali provinciali di intervento”	€ 1.721.746,59
Totale Programma 2002	€ 4.577.563,63

Per una corretta lettura si segnala che le “iniziative 3” non sono le medesime nei due programmi.

Nel **2002** si faceva riferimento ai piani territoriali provinciali, allocati nel capitolo di spesa 68330 per Contributi ai Comuni per la realizzazione del programma sperimentale di interventi per l'integrazione sociale degli immigrati (Accordo di programma Regione-Ministero del lavoro del 18 dicembre 2001). Trattasi delle risorse derivanti dal Contributo straordinario INPS al Fondo Nazionale Politiche Migratorie ripartito fra le Regioni sulla base dell'accordo di cui sopra, quindi di risorse straordinarie, vedi anche la nota successiva sulla scheda sui dati del convegno del 17 novembre 2003. Per l'anno **2003**, l'iniziativa 3 fa invece riferimento allo specifico intervento “Oltre la strada” a favore dell'assistenza e integrazione sociale delle persone straniere vittime di sfruttamento sessuale. Nei punti successivi della griglia di fattibilità si approfondirà la composizione di tale risorse stanziato.

B VII - ASPETTI CONTABILI

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

9. In termini percentuali, qual è il rapporto tra competenza e residui passivi e/o economie di spesa in quegli esercizi?

Stante la specificità dell'intervento nell'ambito di macroaree del bilancio più estese, non è possibile fare riferimento alle riclassificazioni proposte nel Rendiconto Generale per l'esercizio finanziario - Note illustrative e rappresentazioni grafiche dell'andamento della spesa nei vari settori di intervento

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

1. Le risorse con cui far fronte all'intervento, sono determinate?

Si rinvia alla Legge di bilancio

2. Si tratta di:
- risorse proprie
- risorse statali
- risorse comunitarie
- risorse provenienti da forme di indebitamento

Si ha il concorso di più risorse.

3. Nel caso che si abbia un concorso tra più tipi di risorse, qual è il rapporto tra loro in termini di composizione percentuale?

Riprendendo il precedentemente citato Programma 2003 per l'attuazione del D.Lgs. 286/1998 "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero". Si può vedere nel caso specifico quale sia il contributo statale (Fondo Nazionale) e quanto la Regione Emilia-Romagna decida di aggiungervi per integrare le misure previste:

DESCRIZIONE	VALORE IN €	VALORE %
Mezzi statali (Fondo Nazionale Politiche Migratorie)	€ 2.382.652,00	84%
Risorse regionali	€ 442.000,00	16%
Complessivamente per INIZIATIVA 1 - "Piani territoriali provinciali per le azioni di integrazione sociale a favore degli immigrati"	€ 2.824.652,00	100%
Mezzi statali	€ 0	0%
Risorse regionali	€ 207.000,00	100%
Complessivamente per INIZIATIVA 2 - "Interventi a sostegno delle iniziative di comunicazione interculturale"	€ 207.000,00	100%
Mezzi statali	€ 0	0%
Risorse regionali	€ 413.000,00	100%
Complessivamente per INIZIATIVA 3 - "Interventi a sostegno dei programmi di assistenza ed integrazione sociale a favore delle vittime di sfruttamento sessuale - art. 18 D.Lgs 286/98"	€ 413.000,00	100%
Riepilogo per il programma		
MEZZI STATALI	€ 2.382.652,00	69%
RISORSE REGIONALI	€ 1.062.000,00	31%
TOTALE PROGRAMMA 2003	€ 3.444.652,00	100%

4. Gli obiettivi della legge sono coerenti e compatibili finanziariamente con la destinazione delle risorse?

Facendo sempre riferimento al Programma 2003 per l'attuazione del D.Lgs. 286/1998 "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero". Può essere di interesse vedere come sono state ripartite per Province le risorse previste per l'iniziativa N. 1 "Piani territoriali provinciali per le azioni di integrazione sociale a favore degli immigrati", complessivamente € 2.824.652,00 (si veda il punto precedente della griglia di fattibilità).

RIPARTIZIONE RISORSE INIZIATIVA 1 PROGRAMMA 2003		
PROVINCE	VALORE IN €	VALORE %
Piacenza	€ 172.586,24	6,11 %
Parma	€ 319.750,60	11,32 %
Reggio-Emilia	€ 423.980,26	15,01 %
Modena	€ 481.885,63	17,06 %
Bologna	€ 715.766,82	25,34 %
Ferrara	€ 107.336,78	3,80 %
Forlì-Cesena	€ 191.228,94	6,77 %
Ravenna	€ 228.514,35	8,09 %
Rimini	€ 183.602,38	6,50 %
Totale Iniziativa 1 <i>Anno 2003</i>	€ 2.824.652,00	100%

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

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

CITTADINANZA E DIRITTO DI VOTO

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

RIFERIMENTI NORMATIVI

a) Costituzione

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

b) Legislazione statale ordinaria

- ▶ L'art. 9, comma 1, lett. f), della l. 91/1992 (Nuove norme sulla cittadinanza) stabilisce espressamente che la cittadinanza italiana può, tra l'altro, essere concessa con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministro dell'interno "allo straniero che **risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica**".

Inoltre, essa può essere concessa nei seguenti casi:

- allo straniero del quale il padre o la madre o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado sono stati cittadini per nascita, o che è nato nel territorio della Repubblica e, in entrambi i casi, vi risiede legalmente da almeno tre anni, comunque fatto salvo quanto previsto dall'art. 4, comma 1, lettera c);
- allo straniero maggiorenne adottato da cittadino italiano che risiede legalmente nel territorio della Repubblica da almeno cinque anni successivamente alla adozione;

- allo straniero che ha prestato servizio, anche all'estero, per almeno cinque anni alle dipendenze dello Stato;
- al cittadino di uno Stato membro delle Comunità Europee se risiede legalmente da almeno quattro anni nel territorio della Repubblica;
- all'apolide che risiede legalmente da almeno cinque anni nel territorio della Repubblica.

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

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

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

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

È indubbio, in primo luogo, che il legislatore costituzionale abbia posto una riserva di legge rinforzata in materia di "condizione giu-

ridica dello straniero” nell’art. 10, comma 2, Cost. per “sottrarre alla discrezionalità dell’azione amministrativa la disciplina della materia” (V. Paolo Bonetti, “Ammissione all’elettorato e acquisto della cittadinanza: due vie dell’integrazione politica degli stranieri. Profili costituzionali e prospettive legislative”, www.federalismi.it, n. 11 del 2003) e, inoltre, per permettere che la legge che disciplina la condizione dello straniero possa essere conforme alle norme del diritto internazionale.

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

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

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

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

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

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

In questo caso non occorrerebbe, invece, alcuna revisione costituzionale essendo

sufficiente una **legge ordinaria** il cui contenuto è vincolato alle norme internazionali o comunitarie.

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

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

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

APOLIDI, RIFUGIATI POLITICI E RICHIEDENTI ASILO

a) Apolidia: è la condizione giuridica di persone che sono prive di cittadinanza. Essa può essere “*originaria*” per chi nasce privo di cittadinanza e “*derivata*” per chi perde la cittadinanza che aveva senza acquistarne un’altra.

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

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

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

- *Asilo territoriale:* Art. 14 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo; art. 10 della Costituzione;
- *Asilo politico diplomatico:* trova riconoscimento soltanto nella prassi internazionale basata sulla consuetudine;

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

PROGETTO DI LEGGE

NORME PER LA INTEGRAZIONE SOCIALE DEI CITTADINI STRANIERI IMMIGRATI*

Normativa

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

Base giuridica: art.13 Tr.CE

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

Base giuridica: art.13 Tr.CE

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

Base giuridica art.63 Tr. CE

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

Normativa modificata:

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

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

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

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

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

Comunicazioni della Commissione Europea

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

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

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

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

Giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee

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

Libera circolazione delle persone

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Causa 32/75 SENTENZA della Corte del 30 settembre 1975

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

Giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo

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

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

LE POLITICHE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA PER L'INTEGRAZIONE SOCIALE DEI CITTADINI STRANIERI IMMIGRATI

Si tratta di un approfondimento elaborato sulla base dei dati presentati dal Servizio politiche per l'accoglienza e l'integrazione sociale della Regione Emilia-Romagna.

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

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

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

TABELLA 1 - RISORSE RIPARTITE PER PROVINCIA

PROVINCIA	PROGRAMMA 2000 (EURO)	PROGRAMMA 2001 (EURO)	PROGRAMMA 2002 (EURO)
PIACENZA	111.298,53	147.372,08	269.252,42
PARMA	227.343,65	260.996,41	460.264,29
REGGIO-EMILIA	347.595,12	384.858,48	668.756,23
MODENA	316.583,95	452.083,07	738.257,71
BOLOGNA	527.781,67	635.311,43	1.139.659,57
FERRARA	68.817,88	76.532,78	156.481,11
RAVENNA	167.848,49	186.671,28	329.559,32
FORLÌ-CESENA	127.604,62	163.608,19	330.446,14
RIMINI	108.141,94	145.461,35	277.557,29
TOTALE	2.003.015,85	2.452.895,07	4.370.234,08*

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

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

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

TABELLA 2 - AGGREGAZIONE PERCENTUALE DELLE SINGOLE AZIONI PREVISTE ALL'INTERNO DEI PIANI TERRITORIALI PROVINCIALI SECONDO GLI OBIETTIVI-LINEE DI INDIRIZZO

AZIONI PREVISTE	2000 (%)	2001 (%)	2002 (%)
Corsi di lingua italiana per minori, interventi interculturali e attività extra-scolastiche in ambito scolastico	13,00	19,2	20,9
Sportelli informativi	20,5	20,1	19,4
Formazione e interventi di mediatori culturali	10,5	12,7	12,6
Sostegno sociale economico diretto ed indiretto, attività a favore richiedenti asilo e profughi	10,0	6,6	9,3
Avvio o implementazione di centri interculturali	11,5	10,1	7,1
Interventi per facilitare l'accesso ai servizi	7,0	7,2	6,3
Tutela e assistenza legale	4,0	3,9	4,7
Avvio o implementazione di osservatori locali sull'immigrazione	5,0	5,1	4,2
Corsi di lingua italiana per adulti	8,0	5,6	4,2
Campagne informative e iniziative culturali, sportive, artistiche	2,0	2,6	3,1
Sostegno all'associazionismo e di percorsi di rappresentanza	1,5	1,3	2,8
Percorsi integrati di formazione linguistica, informazione, f.p.	5,0	3,5	2,2
Corsi di lingua e interventi per mantenere cultura di origine	0,5	2,1	1,5
Interventi di sostegno in materie di politiche abitative	0	0	1,5
Iniziative connesse all'uso dei mezzi di comunicazione di massa	1,5	0	0,2
TOTALE	100	100	100

Cui corrispondono risorse complessive per oltre 7.100.000 Euro. I restanti 1.700.000 Euro per arri-

vare agli 8.800.000 Euro sono le già citate risorse straordinarie del 2002 derivanti dal Fondo INPS:

TABELLA 3 - AGGREGAZIONE PERCENTUALE DELLE SINGOLE AZIONI PREVISTE ALL'INTERNO DEL FONDO NAZIONALE EX ART. 45 D.LGS 286/98 - ANNO 2001 NEL PROGRAMMA 2002 (VALORI IN PERCENTUALE)

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

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

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

TABELLA 4 - PROGRAMMAZIONE REGIONALE D.LGS 286/98 (VALORI IN EURO)

PROGRAMMA	VALORE ASSOLUTO	VALORE NORMALIZZATO
Programma 2000	2.003.016	2.003.016
Programma 2001	2.452.895	2.452.895
Programma 2002	4.370.234	2.648.489 *
Programma 2003	3.444.652	2.824.652 **

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

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

Relazione di presentazione alla clausola valutativa

QUALE CLAUSOLA VALUTATIVA PER LA NUOVA LEGGE SULL'INTEGRAZIONE SOCIALE DEGLI IMMIGRATI?

Bologna, 1 febbraio 2004

INDICE

1. INTRODUZIONE
2. COME SI COSTRUISCE UNA "BUONA" CLAUSOLA VALUTATIVA
 - Quattro ingredienti fondamentali
3. IL PROGETTO DI LEGGE PER L'INTEGRAZIONE SOCIALE DEGLI IMMIGRATI
 - Ricostruire la "ratio" della legge
 - Discriminazione e sfruttamento
 - L'accesso ai servizi di welfare
 - Partecipazione e conoscenza reciproca
4. LE DOMANDE PER IL CONTROLLO SULL'ATTUAZIONE E LA VALUTAZIONE DEGLI EFFETTI
5. UNA PROPOSTA DI CLAUSOLA VALUTATIVA
 - L'individuazione dei compiti istituzionali
 - I tempi per la presentazione della relazione
 - Lo stanziamento di risorse finanziarie

La redazione del presente documento è opera di un gruppo di lavoro composto da funzionari e collaboratori dell'Area legislativa e fattibilità del Consiglio regionale dell'Emilia Romagna e dallo staff di ricerca di progetto CAPIRe. Il gruppo di lavoro ringrazia per gli utili suggerimenti e commenti i funzionari del Consiglio regionale, che hanno partecipato al corso di formazione "Le clausole valutative: cosa sono, a cosa servono e come si costruiscono", tenutosi a Bologna nei mesi di dicembre 2003-gennaio 2004.

1. INTRODUZIONE

Il Consiglio regionale dell'Emilia Romagna è ormai da tempo impegnato nella sperimentazione di attività innovative, tese ad informare i Consiglieri sull'attuazione delle leggi approvate e sull'efficacia delle politiche promosse. La sperimentazione ha lo scopo di sviluppare strumenti e modalità di lavoro che consentano di capire che cosa ne è stato di una legge *dopo* la sua approvazione in Consiglio; per questo motivo tali attività vengono sovente definite con l'appellativo di analisi *ex post*¹.

Uno dei possibili modi per innescare attività conoscitive di questo tipo consiste nell'introdurre *clausole valutative* all'interno dei testi di legge più importanti. Con il termine di clausola valutativa si indica infatti un articolo di legge attraverso il quale viene attribuito un *mandato esplicito*, ai soggetti incaricati dell'attuazione della legge, di produrre, elaborare e, infine, comunicare all'organo legislativo le informazioni necessarie a conoscere tempi e modalità d'attuazione, e a valutare le conseguenze che ne sono scaturite per i suoi destinatari diretti e, in ultima analisi, per l'intera collettività regionale².

Questo documento presenta i risultati del

¹ Per analisi *ex ante* di un testo legislativo si intende l'insieme di attività tese a fornire informazioni ed elementi di valutazione ai Consiglieri su un testo in esame prima della sua approvazione. Nel Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna tali attività conducono solitamente alla stesura di un documento che prende il nome di "Scheda per l'analisi di fattibilità sui progetti di legge".

² Cfr. Note per CAPIRe N.3, "Le clausole valutative, ovvero come seminare il controllo durante la redazione di una legge raccogliermene i frutti dopo la sua approvazione", aprile 2003, www.capire.org/_documents/20030415155925-1.pdf.

tentativo di costruire, in seno al Consiglio regionale dell'Emilia Romagna, una clausola valutativa partendo dall'esame accurato di un testo di legge in discussione presso una delle commissioni permanenti.

Tale tentativo è stato condotto sul progetto di legge *"Norme per la integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati"*, per il quale era già in corso un'analisi ex ante concordata con il Presidente della quarta Commissione consiliare, competente in materia di Sanità e politiche sociali.

Il documento ha la seguente struttura. Nella seconda sezione viene sinteticamente presentata l'impostazione seguita dal gruppo di lavoro impegnato nella redazione della clausola valutativa. La terza sezione offre una lettura del progetto di legge, finalizzata ad individuare i "problemi collettivi" sui quali la legge intende incidere e gli interventi adottati in risposta a tali problemi. Nella sezione successiva vengono illustrate alcune domande "valutative" che possono essere inserite all'interno della clausola. L'ultima sezione contiene il testo della clausola valutativa proposta dal gruppo di lavoro.

2. COME SI COSTRUISCE UNA "BUONA" CLAUSOLA VALUTATIVA

La clausola valutativa è uno strumento legislativo che può essere usato per dare inizio ad un processo informativo sull'*attuazione* delle leggi e l'*efficacia* delle politiche regionali; attraverso la clausola l'assemblea regionale definisce, all'interno di un testo di legge, *che cosa* desidera conoscere rispetto all'*attuazione* della legge approvata e su *quali aspetti* potrà essere giudicato il successo della politica cui la stessa legge ha dato impulso.

La costruzione della clausola valutativa è il momento iniziale di un percorso conoscitivo, che è destinato a durare alcuni anni (probabilmente accompagnerà l'intero ciclo di vita della legge) e a coinvolgere attori di volta in volta differenti (le commissioni consiliari, le strutture dell'amministrazione regionale, gli enti strumentali della Regione, le autonomie locali, i gruppi di interesse,...). È evidente quindi che le scelte compiute nella redazione della clausola influenzeranno fortemente la

natura e la qualità delle informazioni che saranno successivamente prodotte; quanto più il mandato informativo espresso della clausola sarà chiaro, ben definito ed esplicito, tanto maggiori saranno le probabilità che, alla sua approvazione da parte dell'assemblea, segua una seria ed utile attività informativa, finalizzata a restituire ai Consiglieri nuove conoscenze sulle quali riflettere, discutere ed eventualmente assumere decisioni volte alla modifica normativa.

Ma come si costruisce una *buona* clausola valutativa? Quali ne sono gli ingredienti essenziali? Quali cautele si dovrebbero tener presenti nella sua elaborazione?

Il gruppo impegnato nella redazione della clausola valutativa per il testo di legge *"Norme per la integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati"* ha assunto come base di partenza del proprio lavoro alcune nette convinzioni in proposito.

QUATTRO INGREDIENTI FONDAMENTALI

In primo luogo, una *buona* clausola dovrebbe definire chiaramente *quali sono gli obiettivi conoscitivi che l'Assemblea si pone* rispetto ad una determinata legge e, quindi, individuare *quali aspetti saranno oggetto della successiva attività di analisi e valutazione*. In sostanza, si tratta di mettere a fuoco le domande valutative che guideranno la successiva attività di analisi. Senza un tale sforzo di definizione il messaggio contenuto nella clausola, e rivolto ai soggetti attuatori, sarà sfocato e debole, ed alta sarà la probabilità che la clausola venga disattesa o ignorata³.

In secondo luogo, la clausola dovrebbe *individuare chiaramente quali sono i soggetti* istituzionali che devono "attivarsi" per produrre le informazioni richieste. A volte le informazioni necessarie sono già disponibili presso le strutture dell'Esecutivo. Altre volte è necessario

³ Molte leggi approvate in Italia contengono già un mandato, rivolto all'organo esecutivo, di rendere conto sullo stato d'attuazione della legge. Le formulazioni più spesso utilizzate sono del seguente tenore: "Ogni anno la Giunta trasmette una relazione al Consiglio regionale sullo stato d'attuazione della presente legge". Assai raramente però formulazioni così generiche promuovono un reale processo conoscitivo sull'attuazione della legge.

rivolgersi ad altri enti territoriali, coinvolti nell'attuazione della politica, ai quali la legge ha delegato la gestione di parte degli interventi previsti. Molto più spesso, però, tali informazioni non sono contenute in nessun archivio o banca dati esistente ed è perciò necessario predisporre indagini e rilevazioni *ad hoc* per produrle. Per questo motivo la clausola deve definire quali sono le fonti informative alle quali attingere per ottenere dati e informazioni utili e deve indicare qual è il soggetto incaricato di promuovere l'attività di raccolta e di analisi.

Inoltre, la clausola valutativa dovrebbe *esplicitare le modalità e i tempi previsti per l'elaborazione e la trasmissione delle informazioni all'organo legislativo*. Rispondere a quesiti conoscitivi complessi sull'attuazione delle leggi o l'efficacia delle politiche è un'operazione che richiede tempo e comporta l'impiego di metodi analitici appropriati. La clausola valutativa dovrebbe incorporare al suo interno tale consapevolezza e riconoscere i quesiti ai quali è possibile dare una risposta in tempi relativamente brevi (ad esempio ad un anno dall'entrata in vigore) e quelli invece che, per la loro complessità, hanno necessità di tempi più lunghi (tre, cinque o più anni dal varo del provvedimento).

Infine, nei casi più complessi, la clausola dovrebbe *prevedere lo stanziamento di risorse finanziarie dedicate allo svolgimento delle attività di controllo e valutazione*. Produrre informazioni sulle politiche non è infatti un'attività senza costo. Intervistare testimoni privilegiati; somministrare questionari ai destinatari delle politiche; organizzare ed utilizzare archivi sui beneficiari dei servizi o dei sussidi regionali sono attività dispendiose che richiedono un adeguato impegno finanziario. Perciò, ogni qualvolta si ipotizza la realizzazione di attività analitiche complesse, che richiedono l'impegno di strutture ed enti di ricerca specializzati, è opportuno inserire nella clausola un'appropriata previsione di spesa.

Riassumendo sono almeno quattro gli ingredienti indispensabili di una clausola valutativa. Essa dovrebbe contenere: a) una chiara definizione degli obiettivi conoscitivi; b) l'indicazione dei soggetti responsabili della produzione di informazioni; c) l'individuazione delle modalità e dei tempi di trasmissione delle informazioni

all'organo legislativo; d) lo stanziamento delle risorse necessarie per il finanziamento delle attività informative.

Nelle pagine che seguono, viene illustrato come il gruppo di lavoro ha applicato concretamente questa impostazione per giungere alla redazione della clausola valutativa per il testo di legge sull'integrazione sociale degli immigrati.

3. IL PROGETTO DI LEGGE PER L'INTEGRAZIONE SOCIALE DEGLI IMMIGRATI

Il progetto di legge in esame disciplina una *vasta pluralità di interventi*, assai eterogenei tra loro e volti a promuovere da diversi punti di vista l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati in Emilia Romagna. In effetti, ciò che colpisce immediatamente è il carattere di estrema trasversalità della legge proposta, che tocca materie ed ambiti differenti: dalle politiche abitative regionali alle misure contro lo sfruttamento sessuale, dagli interventi di sostegno al lavoro autonomo ai contributi a favore dell'associazionismo, dai servizi educativi per l'infanzia ai corsi di formazione professionale; e l'elenco potrebbe facilmente continuare.

Si tratta inoltre di una legge che impone principi e regole di carattere generale e che rinvia, per una dettagliata regolamentazione, ad atti amministrativi successivi e ad altre leggi regionali di settore.

È possibile prefigurare per una legge di questo tipo, trasversale a diversi settori d'intervento e generale nei suoi contenuti normativi, una successiva attività di controllo sull'attuazione e di valutazione degli effetti? Questa è la prima sfida che il gruppo di lavoro si è trovato dinanzi.

Al fine di rispondere a questa domanda, abbiamo cercato di definire meglio cosa si intenda in questo contesto con l'espressione "promuovere l'integrazione sociale". In sostanza, quali sono le concrete finalità che la Regione intende perseguire? Attraverso quali interventi la Regione intende incidere sulle problematiche legate al fenomeno migratorio? Quali risultati è lecito attendersi dall'attuazione della legge?

RICOSTRUIRE LA “RATIO” DELLA LEGGE

L'espressione “integrazione sociale”, spesso utilizzata nell'ambito delle politiche per l'immigrazione, evoca un concetto multidimensionale, che manca di una definizione univoca ed universalmente accettata. Esso può essere utilizzato per richiamare processi di varia natura: dal regolare inserimento nel sistema produttivo locale di cittadini stranieri immigrati, alla coesistenza “non conflittuale” tra la maggioranza della popolazione autoctona e le minoranze immigrate, fino al completo assorbimento dell'immigrato nel tessuto sociale del paese ospitante, con una piena condivisione di valori e stili di vita. Diverse sono le interpretazioni che possono essere proposte a livello teorico del concetto di integrazione⁴; tali interpretazioni sono legate a differenti chiavi di lettura che di volta in volta danno rilievo a questa o a quella caratteristica della condizione di immigrato. L'immigrato viene quindi visto come risorsa produttiva utile al mercato del lavoro, oppure come soggetto giuridico avente diritti e doveri uguali a quelli degli altri cittadini, o ancora come fonte di ricchezza culturale per la collettività, e così via.

Dalla lettura del progetto di legge emerge abbastanza chiaramente cosa si intenda, in questo particolare contesto, con l'espressione “promuovere l'integrazione sociale”. Le finalità generali alle quali si ispira la legge sono infatti contenute all'art. 1, comma 3:

- rimozione degli ostacoli al pieno inserimento sociale e culturale;
- reciproco riconoscimento e valorizzazione delle identità culturali, religiose e linguistiche;
- consapevolezza dei diritti e dei doveri connessi alla condizione giuridica di cittadino-straniero immigrato.

Si tratta di principi di massima che trovano una loro traduzione più dettagliata al comma seguente, dove in 15 punti vengono definite le linee d'intervento. Tali linee d'intervento vengono poi riprese nei capi successivi del testo di legge; in particolare all'interno del capo III,

⁴ Per un approfondimento del tema si veda Giovanna Zincone (a cura di), Primo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia, *Il Mulino, Bologna, 1999*.

Interventi finalizzati alla partecipazione sociale, alle misure contro la discriminazione, alle politiche abitative, all'integrazione sociale, alla assistenza sanitaria e del capo IV, Interventi in materia di accesso ai servizi educativi per l'infanzia, diritto allo studio, formazione professionale, inserimento lavorativo, integrazione e comunicazione interculturale, dove ogni articolo è dedicato ad una particolare tipologia d'intervento.

È possibile operare una sintesi tra i principi generali e le specifiche linee d'intervento in modo da ricostruire e mettere in luce la “ratio” della legge, ovvero definire:

- quali sono i problemi più rilevanti sui quali la legge intende intervenire;
- quali sono gli strumenti che si intende impiegare per incidere su tali problemi;
- quali risultati è ragionevole attendersi dall'impiego di tali strumenti.

Operando alcune necessarie semplificazioni, è possibile riconoscere tre diversi problemi che stanno alla base degli interventi promossi da questo progetto di legge. Come vedremo anche la popolazione dei possibili destinatari cambia al mutare della natura del problema preso in esame.

DISCRIMINAZIONE E SFRUTTAMENTO

Il primo problema riguarda l'**esistenza di situazioni di discriminazione e sfruttamento strettamente connesse al fenomeno immigratorio**. Una parte degli immigrati vive infatti in condizioni non solo di povertà, ma di estrema emarginazione sociale. Sotto molti aspetti il cittadino straniero immigrato è un soggetto assai più debole rispetto agli altri cittadini: a volte per il modo irregolare con cui è entrato nel paese, quasi sempre per il fatto di provenire da nazioni economicamente molto povere e da condizioni di estremo disagio, egli può essere facilmente ostaggio della criminalità organizzata, oppure diventare oggetto di sfruttamento da parte di datori non rispettosi delle norme che regolano il mercato del lavoro. Per affrontare problemi di questo tipo la Regione promuove una serie di interventi specifici.

All'art.9, Misure contro la discriminazione, e all'art.12, Programma di protezione e integrazione sociale sono previsti interventi finalizzati

a garantire assistenza agli immigrati vittime di discriminazioni ed abusi più o meno gravi, oppure di situazioni di violenza e di grave sfruttamento, in particolare di natura sessuale. Le modalità di attuazione di tutti questi interventi sono poi rinviate al programma triennale regionale menzionato all'art.3 del progetto di legge⁵⁾.

L'ACCESSO AI SERVIZI

Il secondo problema riguarda l'esistenza di ostacoli che non consentono ai cittadini immigrati di avere pieno accesso ai servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni. Una parte di cittadini stranieri immigrati, assai più ampia della precedente coinvolta in situazioni di discriminazione o di emarginazione sociale, avrebbe diritto di accesso a servizi e contributi pubblici di cui non gode a causa di barriere ed impedimenti di diversa natura (scarsa informazione, difficoltà nella comprensione della lingua italiana, diffidenza verso le istituzioni, elevati costi burocratici,...). Si tratta quindi di garantire pari opportunità di accesso ai cittadini stranieri immigrati a determinati servizi, già erogati per il resto della popolazione: abitazioni pubbliche (art.10), contributi socio-assistenziali (art.11), assistenza sanitaria (art.13), servizi educativi (art.14), formazione professionale (art.15), sostegno al lavoro autonomo (art. 16).

PARTECIPAZIONE E CONOSCENZA RECIPROCA

Il terzo problema è determinato da un'insufficiente partecipazione dei cittadini stranieri immigrati alla vita pubblica delle comunità locali e dalla scarsa conoscenza reciproca delle diverse culture presenti all'interno dello stesso territorio. In effetti, nel progetto di legge in esame, la finalità di "promuovere l'integrazione

sociale" non si esaurisce nel tentativo di ridurre i casi di discriminazione o di sfruttamento, o in quello di garantire pari opportunità di accesso ai servizi. Essa va oltre e comprende alcuni interventi finalizzati a stimolare un'interazione positiva tra le diverse culture presenti nel territorio. Alla base di tale impostazione vi è l'osservazione del fatto che la convivenza tra culture diverse può creare disagio, diffidenza, conflitto, intolleranza. Anche quando sono stati risolti alcuni problemi di base, quali sono quelli legati all'esistenza di situazioni di marginalità sociale e alla garanzia di accesso a determinati servizi sociali, permane comunque un'area di possibile intervento da parte del pubblico, orientata a migliorare le modalità di comunicazione, comprensione e di apertura tra le differenti identità di cui si compone la comunità regionale. Il progetto di legge prevede quindi un'ampia categoria di interventi volti esattamente ad affrontare questo problema. A tale categoria possono essere sicuramente ascritti i seguenti interventi: la promozione di percorsi partecipativi e di rappresentanza presso le istituzioni locali (art.8, comma 1); l'istituzione di consulte provinciali, zonali e comunali per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati (art.8, comma 2); l'avvio e l'implementazione di centri interculturali, o lo svolgimento di iniziative pubbliche di informazione sui temi legati all'immigrazione, o ancora di iniziative culturali, artistiche e sportive che vedano la partecipazione di persone di diversa nazionalità (art.17); i contributi ad associazioni di cittadini stranieri immigrati che svolgono funzioni culturali, sociali o assistenziali (art. 18).

Dalla definizione dei tre differenti problemi collettivi sui quali il progetto di legge intende intervenire, è possibile in teoria riconoscere almeno **tre "popolazioni"** di potenziali destinatari della legge, diverse per caratteristiche e condizioni. Infatti, se per quanto concerne la prima problematica esaminata i destinatari potenziali sono soltanto coloro che hanno subito, o sono nelle condizioni di subire, vessazioni, abusi e discriminazioni (quindi solo una parte, non sappiamo quanto ridotta, dell'intera popolazione di immigrati), nel secondo caso la platea dei possibili destinatari si allarga notevolmente ed include tutti gli immigrati che, pur non trovandosi in situazioni di disagio estre-

5) Si tratta del documento che dovrebbe guidare le politiche regionali a favore dell'integrazione sociale degli immigrati. La Giunta regionale propone i contenuti di tale documento che viene successivamente approvato dal Consiglio regionale. Il programma viene formulato sentita la Conferenza regionale delle autonomie locali e la Consulta regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati prevista all'art.6 del progetto di legge.

mo, hanno i requisiti necessari per accedere ai singoli servizi di *welfare*. Nel terzo caso infine la platea dei potenziali destinatari è ancora più vasta; essa comprende non solo tutti i cittadini stranieri immigrati, in quanto portatori di interessi e valori di una minoranza della popolazione che vive sul territorio, ma anche il resto dei cittadini, in quanto destinatari di informazioni sui temi connessi all'immigrazione ed eventuali partecipanti ad iniziative di mediazione, confronto, scambio e comunicazione con soggetti di diversa provenienza culturale e religiosa. Obiettivo di quest'ultima categoria di interventi non è limitato al cambiamento delle condizioni di vita degli immigrati, ma è finalizzato anche a mutare gli atteggiamenti e le percezioni degli altri cittadini riguardo il fenomeno dell'immigrazione e contenere il rischio dell'affermarsi di pregiudizi, credenze ingiustificate e convinzioni fallaci.

4. LE DOMANDE PER IL CONTROLLO SULL'ATTUAZIONE E LA VALUTAZIONE DEGLI EFFETTI

Una volta riconosciuta la natura dei problemi che stanno alla base del progetto di legge, è necessario individuare gli elementi che possono essere oggetto di controllo e valutazione da parte del Consiglio regionale e quindi formulare su tali elementi alcune "ragionevoli" domande, ovvero domande suscettibili di ottenere risposte fondate sulla raccolta di qualche evidenza empirica. Questo passaggio è il cuore del processo di costruzione di una clausola valutativa.

Il gruppo di lavoro ha compiuto quindi un'opera di selezione dei quesiti che sembrano più rilevanti per comprendere in che modo è stata attuata la legge e quali risultati abbia prodotto. Di seguito viene sinteticamente spiegata la ragion d'essere di ogni quesito e si accenna al tipo di analisi che potrebbe essere necessaria per darvi risposta.

A. Nei cinque anni più recenti qual è stata l'evoluzione del fenomeno migratorio in Emilia-Romagna e come sono cambiate le condizioni di vita dei cittadini stranieri immigrati?

Questa domanda riprende in parte un aspetto dell'attività di monitoraggio menzionata al

comma 4 dell'art. 3. Tale comma prevede la stesura da parte della Regione di un rapporto annuale sulla presenza degli stranieri, contenente l'analisi dell'evoluzione del fenomeno migratorio. In particolare l'attività di monitoraggio dovrebbe concentrarsi nella raccolta di dati riguardanti i flussi migratori e sarebbe preliminare ad "un'attività di stima dei fabbisogni lavorativi" ai fini della programmazione delle politiche di accoglienza e alla determinazione delle quote di lavoratori necessari al mercato del lavoro regionale.

Inserire un simile quesito tra i contenuti essenziali dell'attività di rendicontazione della Giunta regionale al Consiglio potrebbe apparire una ridondanza. In realtà è un modo per evidenziare l'attenzione che il Consiglio regionale pone su tali temi e definire un chiaro ruolo dello stesso Consiglio come soggetto promotore dell'attività di monitoraggio su problemi connessi al fenomeno migratorio.

Inoltre le esigenze conoscitive del Consiglio sono ben più ampie di quelle elencate all'art. 3, finalizzate essenzialmente all'attività di programmazione. Tali esigenze dovrebbero essere perciò esplicitate e l'attività di monitoraggio svolta dalla Giunta regionale dovrebbe tenerne conto. L'interesse del Consiglio regionale non si limita infatti alla raccolta di informazioni sui flussi di immigrati in entrata e in uscita dal territorio regionale e alla previsione delle quantità di lavoratori immigrati che possono essere assorbiti annualmente dal sistema produttivo regionale. L'interesse principale riguarda il cambiamento nelle condizioni socioeconomiche degli immigrati. L'obiettivo è capire se, in un periodo di cinque anni a cavallo dell'entrata in vigore della legge, l'entità di un fenomeno percepito come problematico è cambiata oppure è rimasta immutata. La risposta a tale quesito non è un giudizio sul successo della legge nell'affrontare i problemi legati all'immigrazione, ma più semplicemente una descrizione dell'andamento di un fenomeno che motiva l'esistenza stessa della legge.

Naturalmente esistono modi diversi per "monitorare" il fenomeno migratorio. E' possibile accontentarsi di raccogliere informazioni, prodotte da meccanismi istituzionali già in funzione per altri scopi (ad esempio, il classico numero dei permessi di soggiorno rila-

sciati in un anno, prodotto dal Ministero degli Interni, per indicare il flusso di immigrati in entrata), oppure si può procedere ad un ampliamento dell'oggetto d'analisi e procedere alla realizzazione di indagini ad hoc, finalizzate a verificare aspetti particolari delle condizioni di vita degli immigrati (reddito, stato di occupazione, livello di alfabetizzazione,...). Il Consiglio dovrebbe essere consapevole dei limiti dell'informazione prodotta ed eventualmente essere in grado di stimolare la Giunta a colmare possibili carenze informative attraverso la realizzazione di rilevazioni e rielaborazioni supplementari.

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

Il quesito è legato alla prima area problematica presentata all'interno di questo documento: l'esistenza di casi di discriminazione e di sfruttamento degli immigrati. Da un lato si richiede una descrizione del problema della discriminazione/sfruttamento e la sua diffusione all'interno territorio regionale; dall'altro si chiede conto dello sforzo effettuato dal sistema pubblico regionale per affrontare il problema in questione. La domanda riguarda quindi l'attuazione degli articoli 9 e 12 del progetto di legge in esame. Essa sintetizza i contenuti di altre domande che per ovvi motivi di spazio non possono trovare posto all'interno della clausola. Che tipo di misure sono state adottate per proteggere ed assistere gli immigrati vittime di episodi di discriminazione, violenza o grave sfruttamento? Quanti sono gli immigrati coinvolti? Le risorse dedicate a tali misure si sono rivelate adeguate? È possibile determinare quanti sono gli immigrati in stato di bisogno non raggiunti da tali misure? Quali sono i maggiori problemi incontrati nell'implementazione di tali misure? Le risposte a tali quesiti possono offrire al Consiglio elementi di conoscenza utili per comprendere come gli interventi previsti dalla legge sono stati concretamente attuati sul territorio ed eventualmente per disegnare nuove politiche ed interventi pubblici.

La ricostruzione e l'analisi delle politiche contro la discriminazione e lo sfruttamento degli

immigrati richiede la raccolta di informazioni di natura sia quantitativa che qualitativa. Per la quantificazione dei casi di discriminazione e di sfruttamento sarà possibile ricorrere agli archivi delle denunce registrate presso le forze di polizia. Probabilmente però i numeri relativi alle denunce presentate offrono una rappresentazione assai parziale del problema e sarebbe necessario capire quanta parte del fenomeno sottoposto ad analisi rimane sommerso. Chi avrà il compito di rispondere a questa domanda dovrà perciò porsi il problema di superare questa od altre carenze informative dovute alla scarsa attendibilità o esaustività dei dati esistenti. Per descrivere l'attuazione delle misure adottate dalla Regione e dagli Enti locali, sarà necessario raccogliere informazioni presso i soggetti attuatori. I metodi utilizzabili per la generazione di tali informazioni possono essere diversi: realizzazione di interviste dei responsabili locali delle singole misure, somministrazione di questionari, studi di caso.

C. In che misura i cittadini stranieri immigrati hanno avuto accesso ai servizi e ai contributi previsti dalla presente legge?

Il progetto di legge parte dal principio generale di dover "garantire ai cittadini stranieri immigrati pari opportunità di accesso all'abitazione, al lavoro, all'istruzione e alla formazione professionale, alla conoscenza delle opportunità connesse all'avvio di attività autonome e imprenditoriali, alle prestazioni sanitarie ed assistenziali" (art. 1, comma 4).

Buona parte del progetto di legge è finalizzato a far sì che tale principio si realizzi nella realtà, mettendo in condizione i cittadini stranieri immigrati, che ne abbiano i requisiti, di accedere i vari servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni. A questo fine viene previsto, già all'interno del testo di legge, l'avvio e l'implementazione di attività, strutture, procedure ed istituzioni dedicate: ad esempio si prevede la costituzione di agenzie per la casa che orientino e accompagnino il cittadino straniero immigrato verso adeguate soluzioni abitative (art.10), la realizzazione di iniziative informative e attività di mediazione interculturale in campo socio-sanitario (art. 13), l'attuazione di corsi di alfabetizzazione per adulti (art. 14) e corsi di formazione professionale rispondenti

ai problemi di collocazione sul mercato del lavoro di cittadini stranieri immigrati (art. 15).

A distanza di qualche anno di tempo, può essere opportuno domandarsi se, e in che misura, l'istituzione di tali interventi abbia consentito ai cittadini stranieri immigrati di accedere ai tali servizi, venendo incontro alle loro necessità. Anche in questo caso si può rispondere alla domanda in modi diversi: è possibile descrivere quanta parte dei servizi erogati sono davvero utilizzati da cittadini stranieri immigrati, osservando la distribuzione dei servizi e dei contributi presso i destinatari, suddividendo questi ultimi secondo il diverso paese d'origine.

Oppure, operazione molto più complessa, è possibile indagare quanta parte della domanda (espressa oppure potenziale) di servizi rimane insoddisfatta presso la popolazione di destinatari potenziali.

D. Quali interventi sono stati attuati per incrementare la partecipazione dei cittadini stranieri immigrati alla vita pubblica locale e per favorire la comunicazione tra le diverse identità culturali presenti nel territorio?

Il quesito al punto D affronta il terzo problema sul quale il progetto di legge intende incidere: un'insufficiente partecipazione degli immigrati alla vita pubblica locale e la scarsa conoscenza reciproca di valori, usi, stili di vita delle diverse identità culturali presenti nel territorio. Come è già stato sottolineato il testo in esame prevede alcuni interventi finalizzati a mutare comportamenti sia negli immigrati che nel resto dei cittadini (attività informative, momenti di confronto, iniziative culturali e artistiche, consulte locali, estensione del diritto di voto, contributi alle associazioni di immigrati). Semplificando è possibile affermare che la legge intende incentivare i primi a partecipare maggiormente alla vita pubblica locale ed avere quindi un ruolo più attivo all'interno comunità e stimolare i secondi ad avere un atteggiamento più aperto e meno diffidente nei confronti di un fenomeno che conoscono ancora poco, ma di cui temono fortemente eventuali conseguenze negative.

Rispondere a questa domanda significa innanzitutto descrivere in che modo è stata data attuazione ad aspetti particolari della legge.

Ad esempio: quante consulte locali sono state istituite, come funzionano e quanti immigrati sono coinvolti? Quanti centri interculturali esistono sul territorio, quali iniziative promuovono e quanti cittadini vi partecipano? Come sono stati distribuiti i contributi alle associazioni di cittadini stranieri e che tipo di attività promuovono?

E. Quali sono le percezioni e gli atteggiamenti prevalenti tra i cittadini riguardo il fenomeno dell'immigrazione?

Il quesito formulato al punto E è legato alla domanda del punto precedente. L'intenzione del progetto di legge non è soltanto quello di intervenire sulle condizioni materiali degli individui immigrati, ma di tentare di modificare anche gli atteggiamenti e le percezioni dei cittadini in relazione alle problematiche connesse all'immigrazione. Il Consiglio può avvertire quindi l'esigenza di avere delle informazioni su tali fenomeni e sulla loro evoluzione nel corso del tempo. Avere a disposizione informazioni sugli stati d'animo, le opinioni e i comportamenti concreti della popolazione riguardo un problema complesso come la convivenza con minoranze immigrate consentirebbe al Consiglio di avere maggiore conoscenza dei contorni e dell'entità di questo particolare problema e, di conseguenza, di decidere in modo più consapevole di modificare o mantenere le misure regionali che vi intervengono.

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

Quest'ultimo è un quesito molto più generale rispetto agli altri. Si utilizzano infatti termini aperti e suscettibili di diverse definizioni, quali "efficacia" o "integrazione sociale". Ciò che lo caratterizza è l'intento di raccogliere le opinioni e i punti di vista di alcuni testimoni qualificati, che possono offrire nuovi elementi di conoscenza sull'attuazione delle misure previste dalla legge e sui risultati raggiunti. L'idea è di usare questo canale per consentire al Consiglio di intercettare informazioni di "prima mano" su eventuali criticità emerse nella fase d'implementazione dei diversi interventi.

5. UNA PROPOSTA DI CLAUSOLA VALUTATIVA

In questo paragrafo viene presentata la proposta di clausola valutativa comprensiva dei diversi quesiti formulati nelle pagine precedenti. Come è stato più volte sottolineato, ogni quesito rappresenta un particolare obiettivo conoscitivo che si concentra su singoli aspetti legati all'attuazione della legge o ai risultati da essa ottenuti. E' opportuno in questa sede spiegare brevemente le scelte fatte rispetto ai seguenti temi:

- ▶ l'individuazione dei soggetti istituzionali chiamati ad informare il Consiglio;
- ▶ la definizione delle modalità e dei tempi previsti per l'elaborazione e la trasmissione delle informazioni all'organo legislativo;
- ▶ la previsione di uno stanziamento di risorse finanziarie dedicate allo svolgimento delle attività di controllo e valutazione.

L'INDIVIDUAZIONE DEI COMPITI ISTITUZIONALI

La prima proposizione della clausola stabilisce il principio che la Giunta regionale debba rendere conto al Consiglio dell'attuazione della legge e dei risultati da essa prodotti. A questo proposito sono da segnalare due elementi di novità rispetto alle abituali formulazioni, impiegate in molti testi di legge, che assegnano all'Esecutivo il compito di presentare una relazione al Legislativo sullo stato d'attuazione della legge. La prima novità consiste nel tentativo di dare una definizione più chiara ed esplicita dei risultati che il Consiglio si attende in seguito all'attuazione della legge; viene immediatamente specificato che il legislatore si attende dei risultati *"in termini di miglioramento del livello di integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati"*. Sebbene tale espressione, come è stato più volte sottolineato nel documento, possa essere oggetto di numerose interpretazioni, essa specifica comunque il tipo di "cambiamento" che l'intervento legislativo intende produrre nella realtà regionale. La seconda novità consiste nell'individuazione nella frase successiva di altri due soggetti destinati a divenire i protagonisti del processo di "rendicontazione": da un lato, in rappresentanza della Giunta, l'Assessore con delega in

materia, dall'altro, in rappresentanza del Consiglio, la Commissione consiliare competente. La clausola crea così un luogo istituzionale (la presentazione in Commissione) nel quale dovrebbe avvenire un primo confronto sugli esiti emersi dall'attività di controllo e valutazione. Nello stesso tempo assegna delle responsabilità precise ai soggetti istituzionali coinvolti: alla Commissione la responsabilità di "chiedere conto" e discutere gli esiti della rendicontazione; all'Assessore (e ovviamente al suo apparato) la responsabilità di raccogliere e rielaborare le informazioni utili a dare risposta ai quesiti elencati ai punti seguenti. Questa chiara assegnazione di ruoli e di compiti dovrebbe limitare il rischio che il mandato informativo contenuto nella clausola cada nel vuoto e non abbia risposta.

I TEMPI PER LA PRESENTAZIONE DELLA RELAZIONE

La clausola prevede inoltre che la relazione sia presentata entro tre anni dall'entrata in vigore della legge, andando contro alla formulazione più tradizionale che prefigura la trasmissione al Consiglio di una relazione annuale. Perché tale scelta? In primo luogo, perché si ritiene che una legge, soprattutto di questa complessità, ha necessità di un certo periodo di tempo prima di essere completamente attuata e di produrre i primi risultati osservabili. Chiedere di conoscere i risultati, o ancor peggio gli effetti, di una legge addirittura l'anno successivo alla sua entrata in vigore significa formulare una richiesta che con ogni probabilità sarà disattesa. Meglio aspettare quindi che passi un "ragionevole" lasso di tempo prima di osservare se la politica pubblica promossa dalla legge ha maturato i frutti sperati. In secondo luogo, si riconosce il fatto che per rispondere ai quesiti introdotti dalla clausola valutativa è necessario predisporre un adeguato apparato informativo; e anche questo richiede del tempo. In sostanza, se il mandato a "rendere conto" vuol essere preso sul serio, occorre dare il tempo necessario ai soggetti, chiamati ad informare il Consiglio, di attrezzarsi in modo adeguato. In terzo luogo, il periodo di tre anni previsto in questo caso dalla clausola tiene conto della scadenza triennale, entro la quale il Consiglio, su proposta della Giunta, deve approvare il "programma triennale per la inte-

grazione sociale". Se una clausola di questo tipo venisse approvata il Consiglio regionale potrebbe giungere alla

discussione e all'approvazione del secondo programma triennale con una mole di informazioni, sull'entità dei problemi affrontati e sull'attuazione degli interventi previsti, molto maggiore.

LO STANZIAMENTO DI RISORSE FINANZIARIE

Infine, il secondo comma contiene due importanti affermazioni. In primo luogo afferma la necessità che per svolgere un'attività di analisi dell'attuazione e dei risultati della legge, è necessaria la collaborazione dei soggetti attuatori, che quindi dovranno rendere disponibili i dati in loro possesso ed eventualmente dovranno attrezzarsi per raccogliere le informazioni necessarie a rispondere alle domande contenute nel comma precedente. In secondo luogo, riconosce che un'attività di raccolta ed analisi di informazioni comporta necessariamente dei costi per i soggetti coinvolti nel processo di rendicontazione, e quindi, se si intende dare inizio a tale processo, occorre prevedere uno stanziamento di risorse finanziarie a questo scopo. Il finanziamento potrebbe essere "agganciato" agli stanziamenti previsti nei primi due anni di vigenza della legge, ovvero il periodo all'interno del quale dovrebbe compiersi la maggior parte dell'attività di rilevazione ed elaborazione delle informazioni, che prelude al momento della presentazione della relazione. La quota necessaria potrebbe essere espressa in termini percentuali rispetto a tale stanziamento. Per la definizione di tale quota occorre però avere una stima dei costi delle attività di analisi e valutazione, nonché delle risorse finanziarie legate all'implementazione delle politiche a favore dell'integrazione sociale nei due anni successivi all'approvazione della legge.

ART. ... - CLAUSOLA VALUTATIVA

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

a) nei cinque anni più recenti qual è stata l'evoluzione del fenomeno migratorio in Emilia-Romagna e come sono cambiate le condizioni di vita dei cittadini stranieri immigrati;

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

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

d) quali interventi sono stati attuati per incrementare la partecipazione dei cittadini stranieri immigrati alla vita pubblica locale e per favorire la comunicazione tra le diverse identità culturali presenti nel territorio;

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

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

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

Report alla clausola valutativa

QUALE CLAUSOLA VALUTATIVA PER LA LEGGE SULL'INTEGRAZIONE SOCIALE DEGLI IMMIGRATI?

Gruppo di lavoro per la redazione delle clausole valutative

9 febbraio 2004

Con l'espressione "clausola valutativa" si indica un articolo di legge attraverso il quale il Consiglio regionale chiede di essere informato su alcuni aspetti riguardanti l'attuazione della legge e i risultati da essa ottenuti.

Essa contiene un mandato esplicito, rivolto ai soggetti attuatori delle politiche regionali, di generare e comunicare all'assemblea informazioni utili a capire cosa ne sia stato della legge dopo la sua approvazione in Consiglio.

La clausola valutativa presentata in questa nota a livello sperimentale¹ è stata formulata su un progetto di legge attualmente in discussione presso la quarta Commissione consiliare, competente in materia di Sanità e politiche sociali. Il progetto in questione riguarda le **politiche regionali a favore dell'integrazione sociale degli immigrati**.

LA NUOVA LEGGE A FAVORE DELL'INTEGRAZIONE

A circa tredici anni di distanza dalla precedente legge regionale in materia di immigrazione (LR. 21 febbraio 1990, n. 14) è stato presentato in Consiglio un nuovo testo di legge dal titolo "Norme per la integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati". Il progetto di legge disciplina una vasta pluralità di interventi, assai eterogenei tra loro e volti a promuovere su diversi ambiti l'integrazione sociale dei cittadini



stranieri immigrati in Emilia-Romagna. La legge proposta ha un carattere di estrema trasversalità, toccando materie ed ambiti differenti: dalle politiche

abitative regionali alle misure contro lo sfruttamento sessuale, dagli interventi di sostegno al lavoro autonomo ai contributi a favore dell'associazionismo. Si tratta inoltre di una legge che impone principi e regole di carattere generale e che rinvia, per una dettagliata regolamentazione, ad atti amministrativi successivi e ad altre leggi regionali.

LA "RATIO" DELLA NUOVA LEGGE

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

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

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

DISCRIMINAZIONE E SFRUTTAMENTO

Il primo problema riguarda **l'esistenza di situazioni di grave discriminazione e sfruttamento, strettamente connesse alla condizione di immigrato**. Una parte degli immigrati vive infatti in condizioni non solo di povertà o di disagio economico, ma di forte emarginazione sociale. Sotto molti aspetti il cittadino straniero immigrato è un soggetto assai più debole rispetto agli altri cittadini: a volte per il modo irregolare con cui è



entrato nel paese, quasi sempre per il fatto di provenire da nazioni economicamente molto povere, egli può essere facilmente ostaggio della criminalità organizzata, oppure diventare oggetto di sfruttamento lavorativo o di altro tipo. Per affrontare tali problemi il nuovo testo di legge promuove una serie di interventi specifici. Ad esempio all'art.9, Misure contro la discriminazione, e all'art.12, Programma di protezione e integrazione sociale sono previsti interventi finalizzati a garantire assistenza agli immigrati vittime di vessazioni, abusi o sfruttamento, in particolare di natura sessuale.

ACCESSO AI SERVIZI

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

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

PARTECIPAZIONE E CONOSCENZA RECIPROCA

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

TRE "POPOLAZIONI" DI POSSIBILI DESTINATARI

Dalla definizione dei tre diversi problemi sui quali il progetto di legge interviene, è possibile quindi riconoscere tre "popolazioni" di potenziali destinatari degli interventi, che presentano condizioni e caratteristiche diverse. Per ciò che concerne la prima area d'intervento, il progetto di legge tocca una porzione ridotta dell'insieme di immigrati, e più precisamente coloro che hanno subito, o sono nelle condi-

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

LE DOMANDE SU ATTUAZIONE ED EFFETTI

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

Il primo e l'ultimo quesito (punti A ed F della clausola) sono di portata generale. Con il primo quesito il Consiglio regionale chiede di avere informazioni sull'evoluzione del feno-

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



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

COME LE INFORMAZIONI ARRIVANO IN CONSIGLIO

Oltre a definire i quesiti che dovrebbero orientare la successiva attività di “rendicontazione”, la clausola individua la Giunta regionale quale soggetto collegiale responsabile di informare il Consiglio sulle modalità d’attuazione della legge e sui risultati ottenuti. La novità consiste nell’assegnare all’Assessore con delega in materia il compito di presentare, a tre anni dall’entrata in vigore della legge, una relazione alla Commissione consiliare competente. La clausola identifica così un momento istituzionale certo, la presentazione in Commissione, durante il quale si svolgerà un primo confronto sugli esiti delle analisi condotte.

LE RISORSE FINANZIARIE

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

UNA POSSIBILE CLAUSOLA VALUTATIVA

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

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

- B) qual è la situazione in termini di discriminazione e sfruttamento di cittadini stranieri immigrati e quali interventi sono stati messi in opera sul territorio regionale per contrastare e rimediare a tali fenomeni;
- C) in che misura i cittadini stranieri immigrati hanno avuto accesso ai servizi e ai contributi previsti dalla presente legge;
- D) quali interventi sono stati attuati per incrementare la partecipazione dei cittadini stranieri immigrati alla vita pubblica locale e per favorire la comunicazione tra le diverse identità culturali presenti nel territorio;
- E) quali sono le percezioni e gli atteggiamenti prevalenti tra i cittadini riguardo il fenomeno dell’immigrazione;
- F) quali sono le opinioni degli operatori del settore circa l’efficacia degli interventi previsti dalla legge nel migliorare l’integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati.
2. Per svolgere le analisi necessarie a rispondere ai quesiti elencati al comma 1 viene destinata una somma fino al ____per cento del totale dei fondi stanziati nei primi due anni di vigenza della presente legge.

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

SVILUPPO REGIONALE DELLA SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE

Oggetto consiliare n. 5129

Studio presentato nel mese di aprile 2004

Questo progetto di legge è risultato di evidente interesse per le profonde modifiche in materia di informazione e comunicazione, derivanti dallo sviluppo di tecnologie in continua evoluzione.

Per quanto riguarda lo studio di fattibilità (di cui se ne propone una sintesi), si è cercato di fornire un accurato quadro di riferimento in cui collocare il progetto, per comprendere le linee d'intervento e le misure previste.

La prima parte dello studio di fattibilità è stata dedicata alla comprensione e alla collocazione nell'ambito della Pubblica Amministrazione dei concetti cardine relativi allo sviluppo e diffusione dell'ICT: cosa s'intende con questo termine? Da dove deriva? Quali sono gli ambiti d'intervento? In che cosa consiste il modello di "e-government" e cosa significa "e-procurement"? Queste sono alcune delle domande alle quali si è cercato di rispondere, attraverso l'utilizzo di appropriate fonti come l'Istat, il Ministero per l'innovazione e le tecnologie, la Commissione Europea, i documenti elaborati dalla Regione Emilia-Romagna, per cercare di comprendere il tema della Società dell'Informazione e il suo declinarsi in servizi, competenze e nuovi processi organizzativi.

Il secondo passo è stato quello di verificare la situazione in Emilia-Romagna relativamente alla diffusione della banda larga e il livello di copertura per popolazione e imprese. Sono stati condotti confronti con l'Italia e con altre regioni europee, evidenziando come l'adozione delle infrastrutture a banda larga sia in aumento in Italia e in Europa: il progetto si colloca quindi in un contesto evolutivo dinamico e importante per lo sviluppo della Società dell'Informazione.

I dati hanno permesso di evidenziare il ruolo strategico della Regione nell'introduzione capillare delle ICT negli ambiti di attività della Regione stessa, nella vita civile e imprenditoriale, mostrando come gli interventi di *policy* del progetto siano finalizzati a evitare ritardi penalizzanti del territorio e di specifiche aree o settori dello stesso.

Lo studio di fattibilità ha inoltre approfondito gli aspetti del testo normativo, descrivendone la struttura, gli obiettivi e i destinatari; è stata effettuata l'analisi economica e quella riguardante gli aspetti contabili, facendo particolare riferimento al Programma Operativo 2003, unitamente al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004, proponendo un'analitica descrizione delle risorse disponibili per il finanziamento degli interventi.

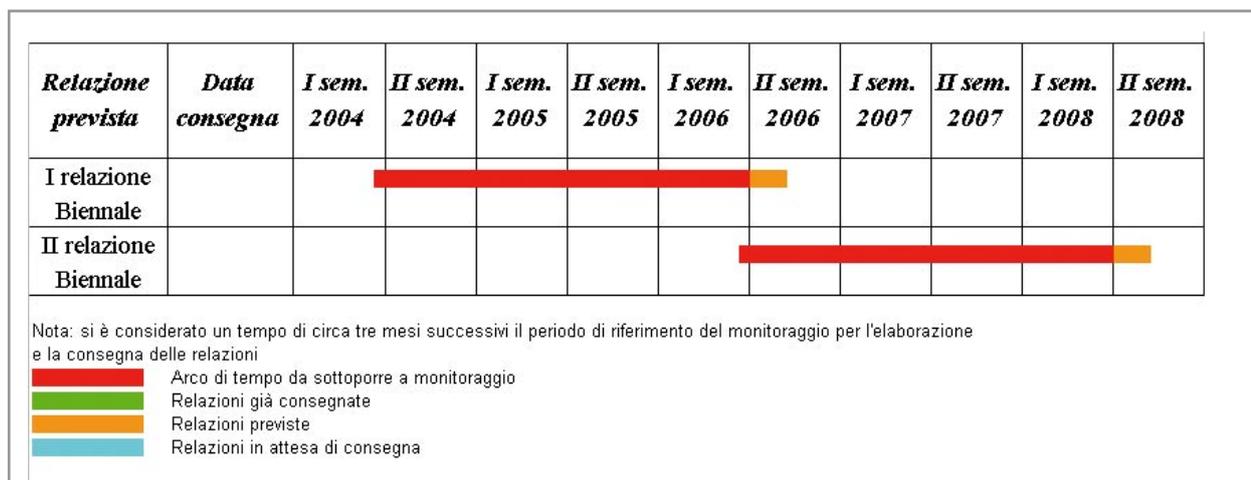
Si tratta dell'ultima Legge approvata nella quale è stata inserita una clausola valutativa. La clausola è contenuta nell'articolo 24 e prevede una relazione al Consiglio con cadenza biennale sull'attuazione della Legge e sui risultati ottenuti dalla sua applicazione.

La cadenza biennale viene giustificata dalla necessità di realizzare interventi strutturali per favorire lo sviluppo del territorio, con l'obiettivo di prevenire fenomeni di *digital divide*, favorire la diffusione della Società dell'Informazione e supportarne le attività di ricerca.

La prima relazione pone sotto controllo il periodo che va da maggio 2004 fino a maggio 2006, con la relazione prevista nel secondo semestre del 2006; la seconda relazione ha l'obiettivo di monitorare il biennio successivo, calcolato da maggio 2006 fino a maggio 2008 con consegna della relazione nel secondo semestre 2008 e così via per gli anni successivi

Il diagramma di Gantt riportato di seguito inizia quindi dal primo semestre 2004 e si prevede che la prima relazione venga consegnata nel secondo semestre 2006.

DIAGRAMMA DI GANTT RELATIVO ALLA CLAUSOLA VALUTATIVA DELLA L.R. 11/2004



In materia è stata approvata la *Legge Regionale 24 maggio 2004, n. 11 "Sviluppo della società dell'informazione"* consultabile sulla banca dati DEMETRA dell'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna.

LA GRIGLIA DI FATTIBILITÀ

Per l'applicazione della griglia al pdl in esame si rimanda alla versione integrale dello studio di fattibilità.

PER COMPRENDERE
LA SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE

Alcuni dati sulla diffusione e sul ruolo strategico dell'ICT.

PERCHÉ UNA REGIONE DIGITALE

Attraverso la Legge Regionale "Sviluppo della Società dell'Informazione" la Regione Emilia-Romagna si propone di attivare infrastrutture e reti telematiche, gestendo il processo di sviluppo regionale delle ICT (Tecnologie di informazione e comunicazione) con una struttura di *governance* strutturata in un comitato scientifico e un'articolata partecipazione degli Enti Locali.

Lo sviluppo della tecnologia delle telecomunicazioni permette la creazione di un'importante elemento: il valore aggiunto offerto dalla rete. Esso si concretizza nella capacità di creare, immagazzinare, analizzare e trasmettere informazioni; è il potenziale offerto dall'intercambio di dati fra individui e organizzazioni indipendentemente da vincoli temporali o geografici.

L'accelerazione tecnologica ha infatti reso disponibili tecnologie di comunicazione e d'informazione sempre più sofisticate, capaci di trasformare le organizzazioni pubbliche e private.

Il periodo di trasformazione che la Pubblica Amministrazione sta attraversando, dal decentramento delle funzioni alla semplificazione amministrativa, aumenta la necessità di osservare e comprendere la realtà in un contesto evolutivo che presenta un elevato bisogno di conoscenza.

Anche la Pubblica Amministrazione, infatti, ha la necessità di avere a disposizione strumenti adeguati per la comprensione della propria azione sul territorio di riferimento.

Le Regioni hanno un ruolo fondamentale nel realizzare un processo di ammodernamento e di continua innovazione della Pubblica Amministrazione, in particolare per quanto riguarda la cooperazione amministrativa tra gli enti locali collocati sul territorio regionale e l'integrazione nell'erogazione dei servizi ai cittadini e alle imprese.

La consapevolezza del ruolo strategico assunto dalle Regioni è testimoniata in particolare modo dalla realizzazione di Piani d'azione territoriali per lo sviluppo della Società dell'informazione, con l'obiettivo di valorizzare le comunità locali da un punto di vista dell'innovazione e dello sviluppo del territorio.

La Regione Emilia Romagna ha iniziato la costruzione del **Sistema Informativo Regionale** (in accordo con Province e Comuni) nel 1988 con la L. R 30/88 e continuando poi nel corso del tempo con significativi interventi:

- nel 1997 è partito il progetto **ERnet** (Emilia Romagna network) relativamente alla rete telematica regionale, un dominio ufficiale dell'Ente Regione;
- nel 1999 sono state approvate le **Linee Guida per lo Sviluppo Telematico dell'Emilia-Romagna**, in modo da individuare gli aspetti essenziali per la promozione della Società dell'Informazione;
- il 2002 ha visto l'approvazione del **Piano Telematico Regionale 2002-2005**, definito da Regione ed enti locali con l'obiettivo di introdurre le tecnologie dell'informazione e della comunicazione in ambito civile e imprenditoriale.

Naturalmente esiste un continuo confronto con le altre realtà regionali europee, per questo motivo la Regione Emilia Romagna partecipa alla rete **ERIS@** (*European regions on information society association*) e ha ricevuto l'approvazione dalla Commissione Europea per costituire una rete regionale per le azioni innovative (**ERIK**).

Le *policy* regionali infatti vengono studiate anche attraverso un confronto con le altre realtà regionali europee, portando così alla necessità di definire costantemente strategie e innovazioni.

La rapidità delle trasformazioni associate alle nuove tecnologie dell'informazione e delle

telecomunicazioni portano alla necessità di formulare *policy* adeguate per evitare ritardi penalizzanti del territorio regionale nonché di specifiche aree o settori.

La tecnologia è infatti un fattore strategico, ma risulta vincente in quei contesti capaci di adeguarsi ai cambiamenti, anche organizzativi, che essa porta.

Date queste premesse, il progetto di legge in analisi si propone di sostituire la Legge n.30 del 1988 con un organico impianto legislativo che definisca il quadro generale per lo sviluppo delle **ICT** in ambito regionale.

La prospettiva del progetto è quindi quella di cogliere e sfruttare le potenzialità di crescita, innovazione e competitività offerte dalla Società dell'Informazione:

- realizzando un ambiente idoneo allo sviluppo dell'*e-government* per le PA regionali;
- favorendo lo sviluppo territoriale in modo da prevenire e ridurre il digital divide, ossia la disparità tra varie aree territoriali;
- favorire la diffusione della Società dell'Informazione;
- supportare l'attività delle aree di ricerca e sviluppo.

Per ulteriori approfondimenti si rimanda al materiale cui si è fatto riferimento, prodotto in occasione del convegno "La società dell'informazione e le regioni d'Europa" tenutosi presso la Regione Emilia-Romagna il 4 febbraio 2004 (www.regionedigitale.net).

CHE COS'È LA SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE E COME SI CONCRETIZZA NELL'ATTIVITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

La lettura del testo legislativo porta a chiedersi esattamente cosa s'intende con il termine "Società dell'Informazione": vista la complessità del fenomeno, in seguito alla sua graduale e crescente diffusione, è opportuno chiarire cosa s'intende, così da comprendere meglio su quali specifici contesti il Progetto di Legge si propone d'intervenire.

Il concetto di Società dell'Informazione deriva da quello di *new economy*, generalizza gli effetti di una trasformazione che coinvolge non solo il settore economico ma anche aspetti sociali e culturali.

La Società dell'Informazione è costituita da un insieme di progetti che agiscono attraverso tre aspetti: socio-culturale, tecnologico (infrastrutture), contenuti (servizi).

Essa si concretizza in piani d'azione finalizzati a sviluppare servizi come *e-government*, *e-business*, *e-procurement* e così via (dove il prefisso "e" indica "elettronica" e fa quindi riferimento a tutte quelle attività che fanno uso della tecnologia dell'informazione), all'accesso alla banda larga, a infrastrutture adeguate e competitive, alla formazione del capitale umano, agli investimenti in ricerca e sviluppo. Queste attività prevedono un quadro normativo adeguato, sostegno alla ricerca, promozione e coordinamento con altre politiche dell'Unione Europea.

Si tratta di un cambiamento culturale e tecnologico, con una profonda valenza strategica e che presenta come direttrice la trasformazione delle relazioni interne ed esterne del settore pubblico: relazioni tra soggetti pubblici e cittadini, tra soggetti pubblici e imprese o altri operatori privati e tra gli stessi soggetti pubblici, con l'obiettivo di migliorare l'erogazione dei servizi e la partecipazione alla società.

Diventa quindi centrale possedere la capacità di soddisfare rapidamente richieste sempre più mutevoli e personalizzate, dipendenti dalle necessità che si pongono: la tecnologia porta a cambiamenti dal lato della domanda e dell'offerta d'informazioni.

Un ambito specifico di innovazione nell'ambito della Pubblica Amministrazione nel contesto della società dell'informazione è l'*e-government*: servizi on line della PA.

Esso rappresenta un'importante variabile strategica, un progetto con rilevante ruolo di sostegno all'ICT, in particolare per la sua caratteristica di trasversalità rispetto a una pluralità d'interventi.

Negli ultimi anni la molteplicità degli investimenti pubblici in questo settore ha portato l'*e-government* all'attenzione del decisore politico, dell'amministrazione e della cittadinanza, aumentando così la necessità di conoscere e comprendere meglio questo fenomeno in costante evoluzione.

Per prima cosa è necessario chiarire il termine “government”: il SEC95⁽¹⁾ definisce istituzioni di *government* quelle unità che “agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali ed è finanziata in prevalenza da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori e/o tutte le unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del Paese”.

Ora la Pubblica Amministrazione si trova a dover ragionare in un passaggio da *government* a *governance*, intesa come le relazioni tra Stato, settore privato e società civile e come queste relazioni influenzano la nostra vita. È un concetto che fa riferimento a tutti i processi di elaborazione delle politiche in tutti i campi e a tutti i livelli attraverso una maggiore apertura e responsabilizzazione di tutte le parti in causa (La *governance* europea – un libro bianco; per approfondimenti si rimanda al sito della Commissione Europea www.europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm).

In questo contesto, il modello di *e-government* è costituito da una PA orientata al cliente (cittadino e impresa), fornitrice di moderni servizi, trasparente nei suoi compiti e nella gestione del suo immenso patrimonio informativo, fattore di innovazione e di competitività. Perciò l'*e-government* rappresenta un percorso innovativo fondamentale nell'ambito delle trasformazioni attuate dagli enti pubblici nel rivolgersi a cittadini e imprese come clienti da soddisfare con la massima attenzione, in quanto la soddisfazione del ricettore del servizio rappresenta uno strumento di verifica della qualità del servizio stesso.

È opportuno osservare che la figura del “cliente” si colloca in un'ottica internazionale: non solo per questo motivo le tecnologie svolgono un ruolo insostituibile.

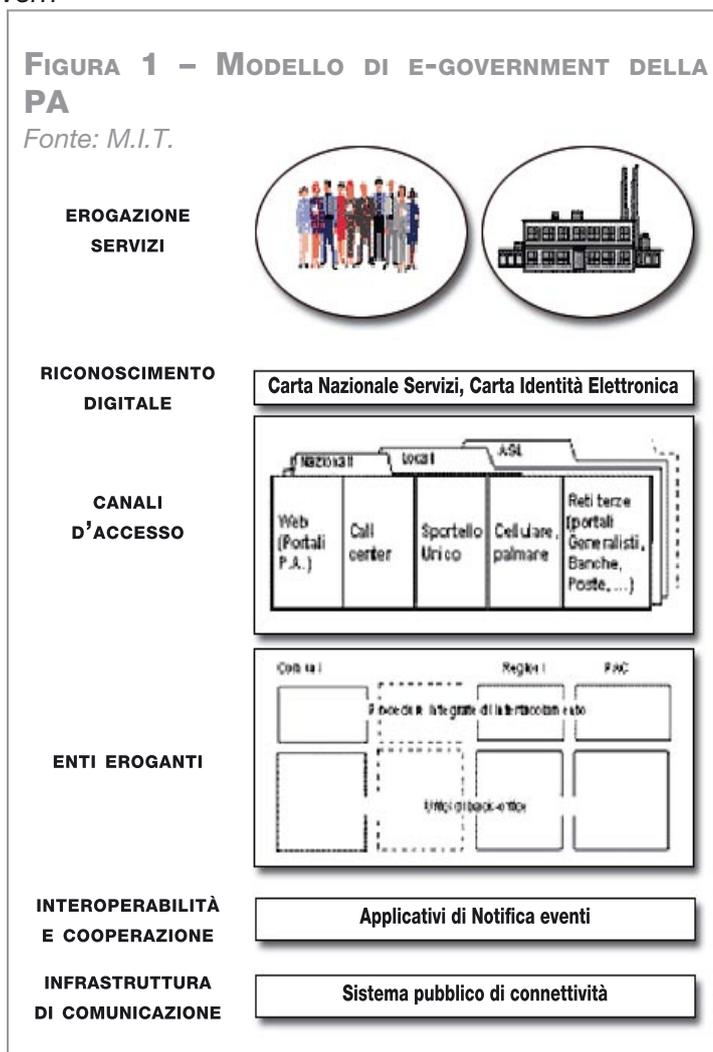
Il modello dell'*e-government* è costituito da alcuni elementi essenziali:

- erogazione dei servizi: un insieme di servizi resi disponibili a cittadini

e imprese attraverso modalità innovative e con un elevato livello qualitativo;

- riconoscimento digitale: modalità di riconoscimento dell'utente e di firma sicura, ad esempio attraverso l'utilizzo della firma digitale;
- canali di accesso: una pluralità di canali innovativi attraverso cui l'utente accede ai servizi offerti: internet, call centre, cellulare e così via;
- enti eroganti: un insieme coordinato ed efficiente dei diversi enti fornitori dei servizi;
- interoperabilità e cooperazione - Standard di interfaccia tra le Amministrazioni che consentano comunicazioni efficienti e trasparenza verso l'esterno;
- infrastruttura di comunicazione: un'infrastruttura di comunicazione che colleghi tutte le Amministrazioni.

Il modello di *e-government* della PA può essere rappresentato nel seguente modo (Ministero dell'Innovazione e delle Tecnologie - M.I.T. - www.innovazione.gov.it):



1) Sistema Europeo dei Conti

In aggiunta a queste componenti, le tecnologie oggi disponibili sono utilizzabili anche per migliorare l'efficienza dei processi interni della Amministrazione pubblica (es. acquisti di beni e servizi della PA) e per valorizzare le risorse umane interne, aumentandone le competenze ed il *know-how*.

La velocità di trasformazione porta a ragionare su un contesto che vede la sperimentazione come elemento fondamentale; per definizione l'*e-government* è trasversale a diversi settori e i progetti sono realizzati in partenariato tra più soggetti in modo da sfruttare sinergie derivanti da risorse umane competenze e, naturalmente, diversi contributi finanziari.

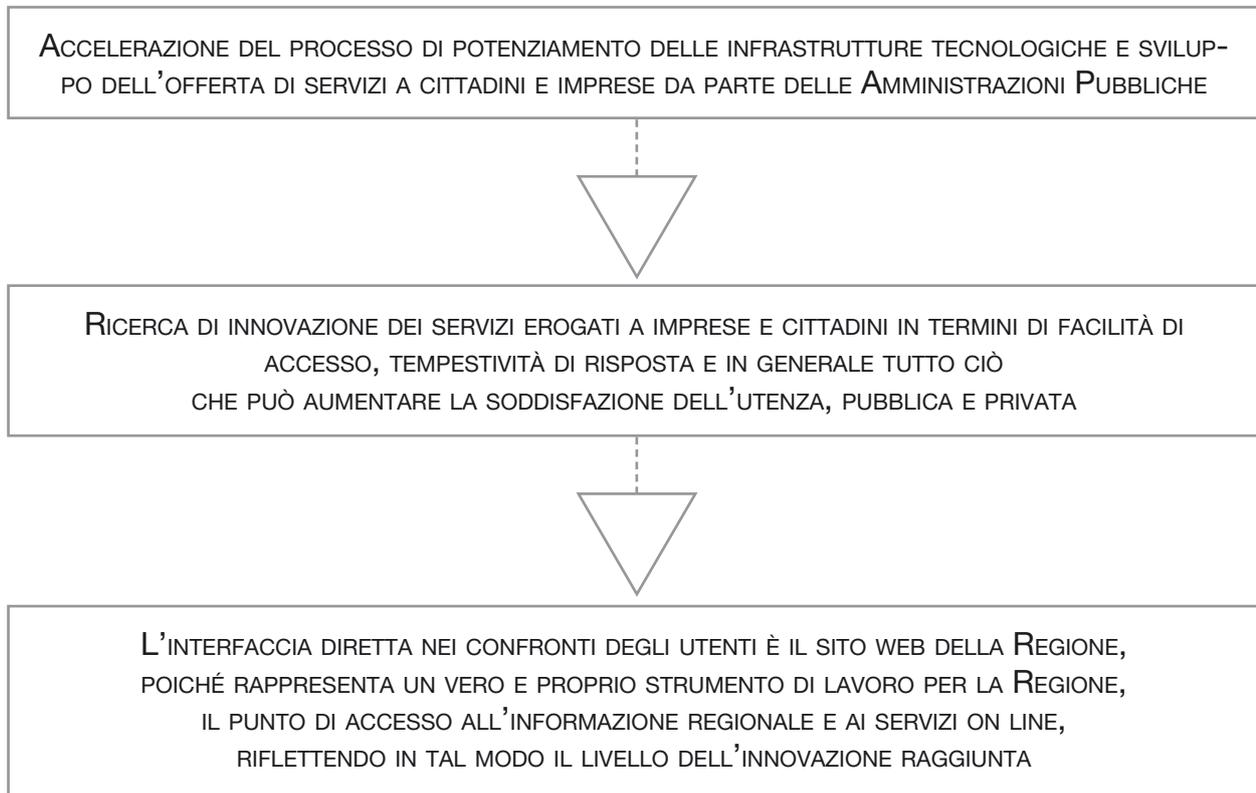
Le azioni di *e-government* hanno la necessità di lavorare in maniera integrata tra i livelli istituzionali e i vari settori della PA in modo da utilizzare gli stessi standard, protocolli e formati.

Il coordinamento appare quindi fondamentale e le Regioni svolgono un ruolo importante in questo processo, favorendo la cooperazione amministrativa tra gli enti locali distribuiti sul territorio regionale e l'integrazione nell'erogazione dei servizi.

I SERVIZI ON LINE

Una considerazione che emerge in seguito alla lettura del Progetto di Legge e in base alla comprensione di "che cos'è" la Società dell'Informazione e come la Regione realizza l'*e-government*, riguarda il modo in base al quale essa (e in generale tutte le Pubbliche Amministrazioni) si pone nei confronti degli utenti che vuole raggiungere.

Graficamente:

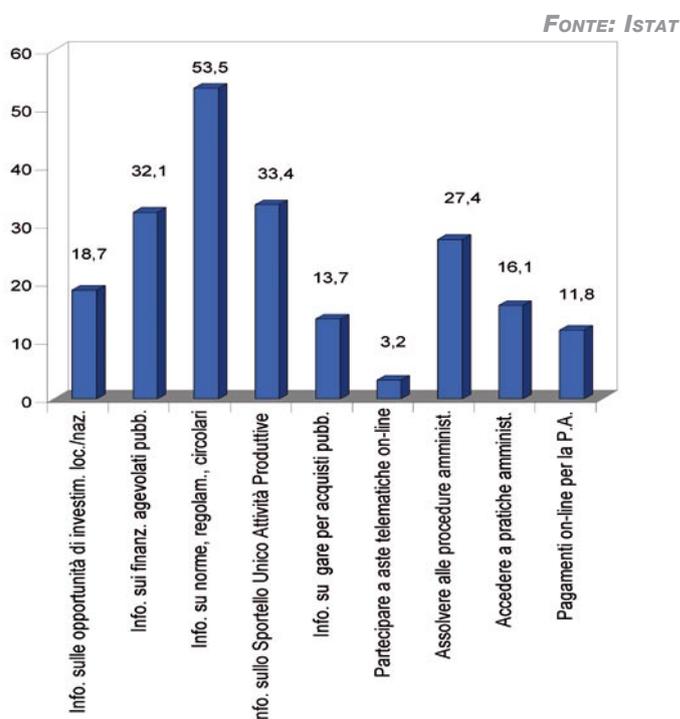


La cura del sito e dei servizi in esso offerti rappresentano un importante strumento competitivo, un modo per creare valore aggiunto attraverso una manifestazione immediata del livello di *e-government* e una buon punto di partenza per comprendere gli aspetti sui quali investire: informazioni sulla struttura organizzativa dell'ente, informazioni volte a facilitare il contatto con gli uffici, banche dati,

bandi di gara o concorsi promossi dall'Ente, normativa regionale o di settore, informazioni e servizi per lo sviluppo del territorio.

Ad esempio, per quanto riguarda le relazioni tra imprese e Amministrazioni tramite internet, la rete viene utilizzata anche per accedere ai servizi pubblici.

GRAFICO 1
ITALIA: IMPRESE CHE UTILIZZANO I SERVIZI OFFERTI
DAI SITI WEB DELLA PA, ANNO 2002
VALORI PERCENTUALI SUL TOTALE DELLE IMPRESE
CON ALMENO 10 ADDETTI



A livello nazionale il servizio più diffuso tra le imprese è quello finalizzato a ottenere informazioni su norme e regolamenti.

Secondo la Nota Istat dell'8 gennaio 2004 "L'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'impresa", se si considerano le ripartizioni territoriali, nelle regioni settentrionali sono relativamente più diffusi i servizi di informazioni su norme regolamenti e circolari; nel sud e nelle isole c'è un utilizzo relativamente più frequente che nelle altre aree geografiche dei servizi sulle opportunità d'investimento, sui finanziamenti agevolati e sulle gare per acquisti pubblici (www.istat.it).

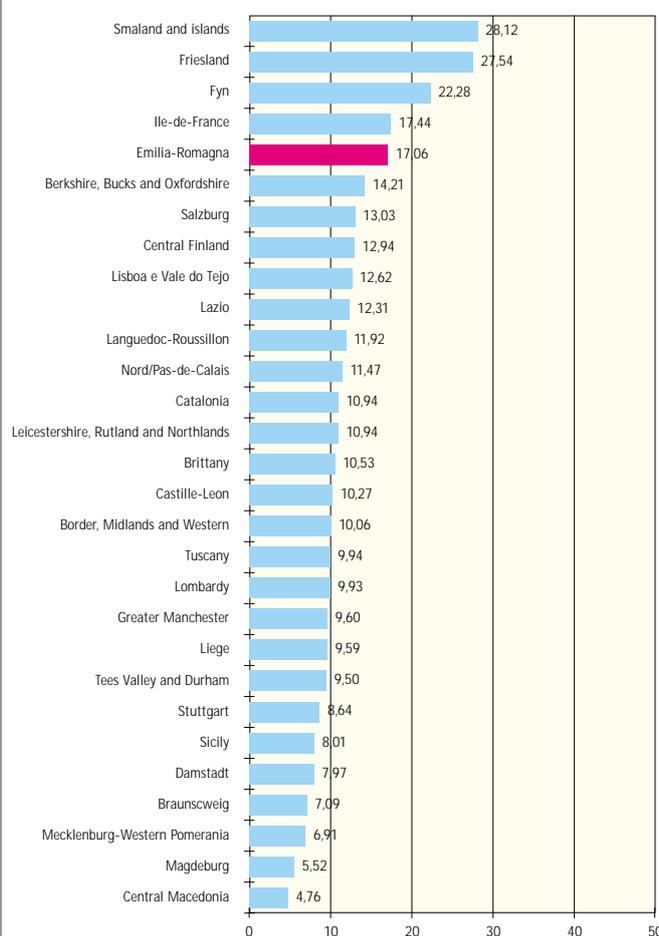
Facendo riferimento all'indagine presentata con il secondo rapporto di *Benchmarking* della Società dell'Informazione (www.regionedigitale.net), che raccoglie studi effettuati nel 2003, si evidenzia come il 36% degli utenti internet intervistati dichiarò di avere avuto contatti con i servizi offerti dalla Pubblica Amministrazione (*e-government*) per ottenere informazioni o scaricare moduli e di questi, l'86% si dichiara soddisfatto del servizio.

Attraverso la collaborazione con i progetti europei BISER, eEurope, e SIBIS il rapporto

permette di ottenere dati che consentono un confronto dell'Emilia Romagna con altre 28 regioni europee:

- in Emilia Romagna il 42,8% delle persone si collega a internet almeno una volta al mese, collocandosi così nella parte medio bassa della classifica europea, un buon risultato rispetto ad altre regioni italiane ma più indietro rispetto alle regioni nordiche che superano il 60%;
- solo il 37,6% accede a internet da casa, mentre la maggior parte delle regioni supera il 50%;
- la diffusione della rete a banda larga è decisamente superiore rispetto alla maggioranza delle regioni europee (19,2%);
- è molto alta la percentuale dei cittadini che hanno contattato la Pubblica Amministrazione (17%), rispetto alla maggior parte delle regioni europee che non supera l'11%, come evidenziato dal grafico 2 che segue.

GRAFICO 2 - % DI CITTADINI CHE HANNO CONTATTATO
LA P.A. VIA INTERNET - FONTE: 2° RAPPORTO BENCHMARKING



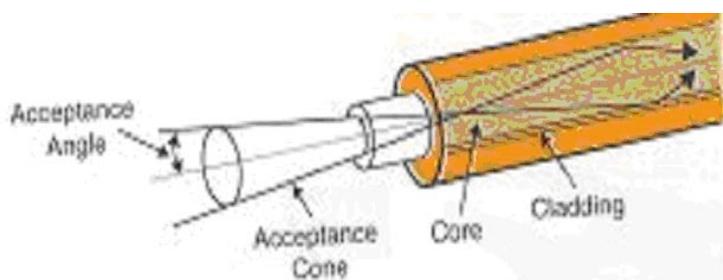
LA DIFFUSIONE DELLA BANDA LARGA

Le reti a banda larga rappresentano una delle espressioni più avanzate della tecnologia dell'informazione: il termine indica l'insieme di tutte quelle tecnologie che permettono il collegamento a internet e alle Reti locali con una velocità di trasmissione di dati nettamente superiore ai tradizionali cavi di rame, grazie all'utilizzo della fibra ottica. La connessione a banda larga si differenzia da altri tipi di connessioni poiché presenta un carattere bidirezionale, nel senso che la velocità utilizzata è alta sia in trasmissione che in ricezione dei dati.

FIGURA 2

SCHEMA DI FIBRA OTTICA

FONTE: WWW.COMUNE.BOLOGNA.IT



Fisicamente, si tratta di un cavo costituito da una sottile fibra di vetro o di silicio: il segnale luminoso, generato da una sorgente LED o LASER, viene convogliato nello strato interno della fibra (core). Il segnale viene riflesso innumerevoli volte lungo la lunghezza del cavo grazie alla presenza di uno strato intorno al core (il cladding) con un indice di rifrazione minore.

L'analisi delle infrastrutture viene effettuata sulle infrastrutture in fibra ottica di backbone (reti in fibra ottica a lunga distanza che collegano le città o i grandi centri urbani, la dorsale di rete) e MAN-Metropolitan Area Network (reti in fibra ottica realizzate nelle città per consentire l'offerta di servizi di trasporto e accesso al cliente finale).

Si possono considerare due indicatori: la disponibilità di fibra ottica in relazione all'estensione del territorio e agli abitanti.

Rapportando l'estensione della fibra ottica posizionata alla consistenza della popolazione, si può ricavare un indice

della disponibilità di Banda (primo Rapporto *Benchmarking* dell'Emilia Romagna):

- su tutto il territorio nazionale, alla fine del 2002, si contano complessivamente 190 Km di fibra ottica ogni 1.000 abitanti;
- nelle regioni del Centro (che costituiscono l'area di maggiore densità rispetto a questo indicatore), tale dato è pari a 140 Km;
- nel Nord si va dai 130 Km per 1.000 abitanti nelle Regioni Occidentali ai 112 Km di quelle orientali;
- nel Sud e nelle Isole la densità scende a circa 76 Km ogni 1.000 abitanti.

L'Emilia Romagna presenta un valore superiore a quello dell'area in cui è collocata, con una dotazione di fibra ottica pari a 122 Km per 1.000 abitanti

L'analisi che segue considera indicatori relativi alla **copertura**, in termini di Km di fibra ottica posata e a un indice di densità di fibra per superficie (Km di fibra ottica/Km² superficie

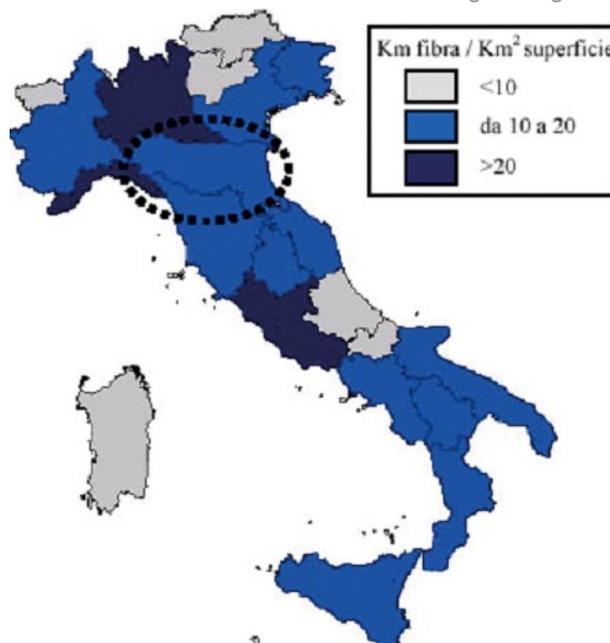
della regione), unitamente alla **competizione** (numero di soggetti dell'offerta).

FIGURA 3

COPERTURA REGIONALE BACKBONE IN FIBRA OTTICA

FONTE: OSSERVATORIO BANDA LARGA, BETWEEN 2002

WWW.OSSERVATORIOREGIONEDIGITALE.NET



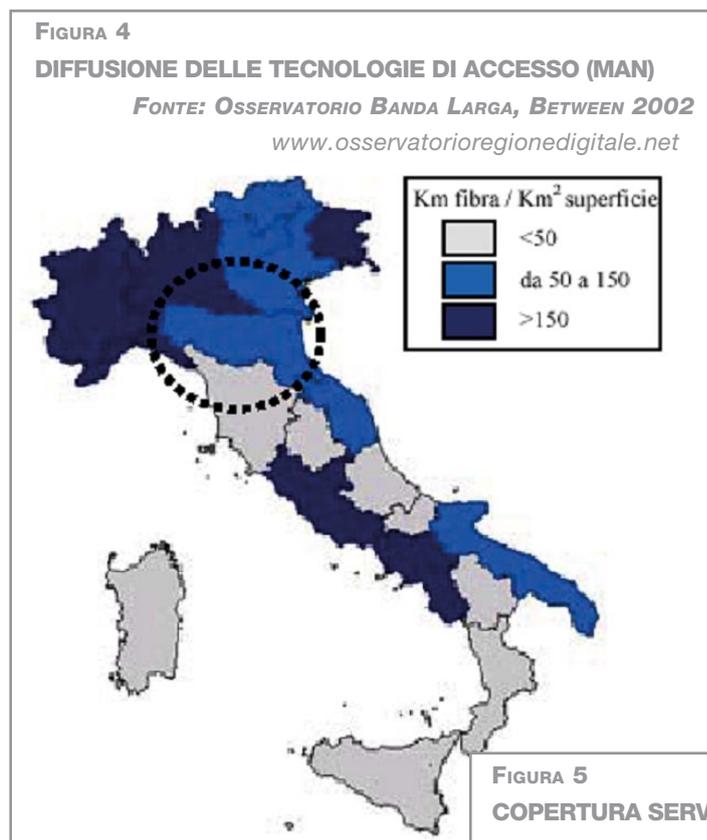
La cartina evidenzia che l'Emilia Romagna si colloca, per quanto riguarda la copertura, nella fascia intermedia, tra i 10 e i 20 km di fibra per km² a fronte di un dato medio nazionale pari a 15 km per km².

Relativamente alla competizione, all'interno della Regione risultano essere 14 gli operatori in possesso di infrastrutture *backbone* in fibra ottica, contro i 21 a livello nazionale.

Un ulteriore aspetto riguarda la disponibilità di servizi di connettività in tecnologie abilitanti come xDSL (ADSL, HDSL, SHDSL) anche in modalità ULL-*Unbundling Local Loop*, fibra ottica, WLL-*Wireless Local Loop*.

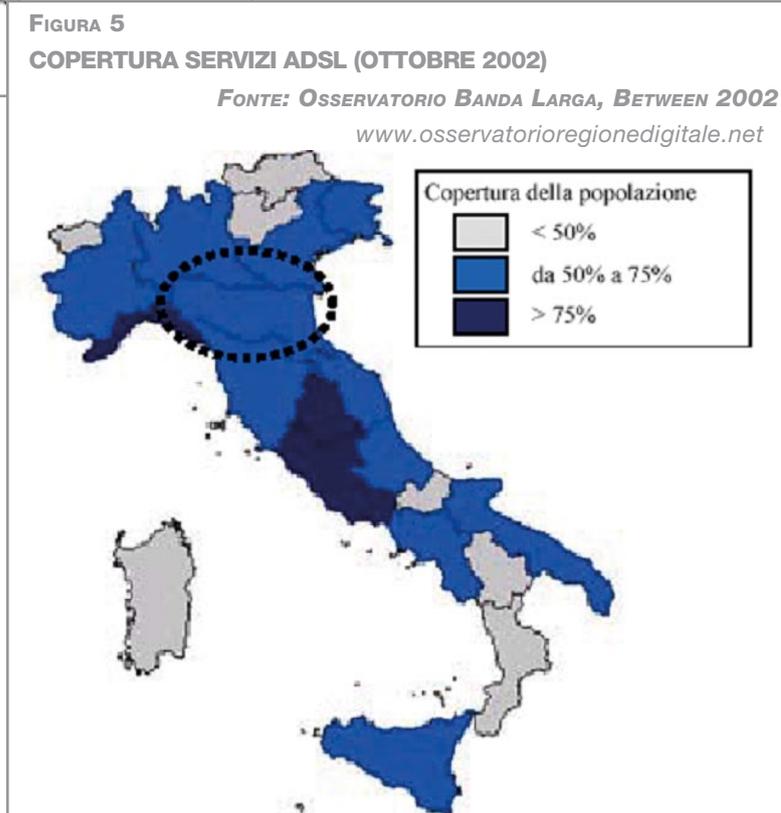
DSL è l'acronimo di *Digital Subscriber Line*, è una famiglia di Tecnologie di Accesso che utilizza trasmissioni ad alta frequenza per convertire le linee telefoniche ordinarie in linee

dati ad alta velocità tramite l'utilizzo di specifici apparati sia dal lato utente sia dal lato gestore, che deve quindi predisporre opportunamente le centrali di derivazione.



Anche per quanto riguarda la copertura delle infrastrutture in fibra ottica di MAN l'Emilia Romagna si colloca in una fascia intermedia, tra i 50 e i 150 Km di fibra per Km² di superficie dei comuni capoluogo di provincia, contro il dato medio nazionale pari a 98 Km per Km².

A livello di competizione, gli operatori in possesso di infrastrutture MAN in fibra ottica nel capoluogo di provincia della Regione sono complessivamente 13, a fronte dei 35 operatori sull'intero territorio nazionale.



In relazione alla **disponibilità di servizi ADSL**, l'Emilia Romagna si colloca in una fascia intermedia (classe B) con una percentuale di popolazione che può potenzialmente usufruire di un collegamento in modalità ADSL compresa tra il 50 % e il 75%, a fronte di un dato medio nazionale pari al 63%.

Analogo posizionamento si riscontra per la diffusione dei servizi in modalità ULL (tra 11% e 25% della popolazione rispetto ad un valore nazionale pari al 13%). La Regione ha invece valori di copertura della popolazione superiori al dato nazionale per l'HDSL (oltre il 75% della popolazione a fronte di un valore nazionale pari al 70%) e si pone in fascia

bassa per l'SHDSL (inferiore al 50% della popolazione, a fronte di un valore nazionale pari al 21%).

Il livello di competizione nella Regione è molto alto, infatti il numero di soggetti (operatori TLC ed Internet Service Provider) che offrono servizi di connettività in modalità ADSL è pari a 31, a fronte dei 39 soggetti censiti sull'intero territorio nazionale e 6 operatori offrono servizi in modalità ULL (*Unbundling del Local Loop*), a fronte dei 18 operatori presenti a livello nazionale. Inoltre, nella Regione sono state assegnate 3 licenze per la prestazione di servizi WLL (*Wireless Local Loop*). Per approfondimenti si rimanda al sito www.osservatorio.regionedigitale.net.

FIGURA 6 - COPERTURA SERVIZI A BANDA LARGA SU BASE PROVINCIALE (xDSL OTTOBRE 2002, ULL GIUGNO 2002)

FONTE: OSSERVATORIO BANDA LARGA, BETWEEN 2002
www.osservatorioregionedigitale.net

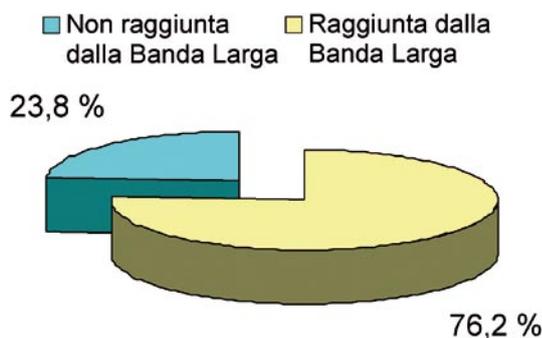
SERVIZI - INDICATORI DI COPERTURA				
CITTÀ	TIPOLOGIA DI SERVIZIO			
	ADSL	HDSL	SHDSL	ULL
Bologna	A	A	B	A
Ferrara	B	B	C	C
Forlì	A	A	C	C
Modena	A	A	C	A
Parma	B	A	C	C
Piacenza	B	C	C	C
Ravenna	A	A	C	C
Reggio Emilia	B	B	C	C
Rimini	A	A	C	B

% di popolazione coperta A = > 75% B = da 50% a 75% C = < 50% per ADSL, HDSL, SHDSL

A=>25% B= da 11% a 25%
C= da 0% a 10% per ULL

GRAFICO 3
DISPONIBILITÀ DI BANDA LARGA IN EMILIA-ROMAGNA RISPETTO LA POPOLAZIONE (COPERTURA DEL SERVIZIO XDSL FEBBRAIO 2003)

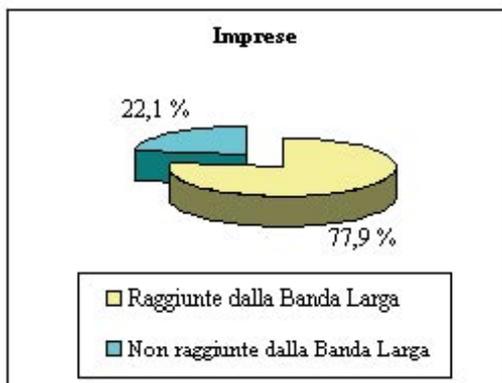
FONTE: ASSINFORM/NETCONSULTING SU DATI REGIONE EMILIA-ROMAGNA, TELECOM ITALIA, ISTAT



Dalla tabella si può osservare che, a livello provinciale, il livello di copertura della popolazione in modalità ADSL ed HDSL è medio - alto, mentre per l'SHDSL tutte le province scendono in fascia bassa ad eccezione di Bologna dove la copertura si assesta sulla fascia intermedia. Gli operatori hanno sviluppato un'offerta in ULL in 4 province della Regione.

GRAFICO 4
DISPONIBILITÀ DI BANDA LARGA IN EMILIA-ROMAGNA RISPETTO LE IMPRESE (COPERTURA DEL SERVIZIO XDSL FEBBRAIO 2003)

FONTE: ASSINFORM/NETCONSULTING SU DATI REGIONE EMILIA-ROMAGNA, TELECOM ITALIA, ISTAT



totale, contro il 18,8% del Paese nel suo complesso.

Il 76,2% della popolazione della regione raggiunta dal servizio xDSL può essere ripartita a livello provinciale come illustrato nel Grafico 5 che segue.

Rispetto alla diffusione di queste tecnologie, la posizione dell'Emilia Romagna è importante, con il 76,2% della popolazione già raggiunta dalla Banda Larga contro il 66,0% del Paese nel suo complesso (dato aggiornato a febbraio 2003, dal già citato "I rapporto benchmarking" www.regionedigitale.net).

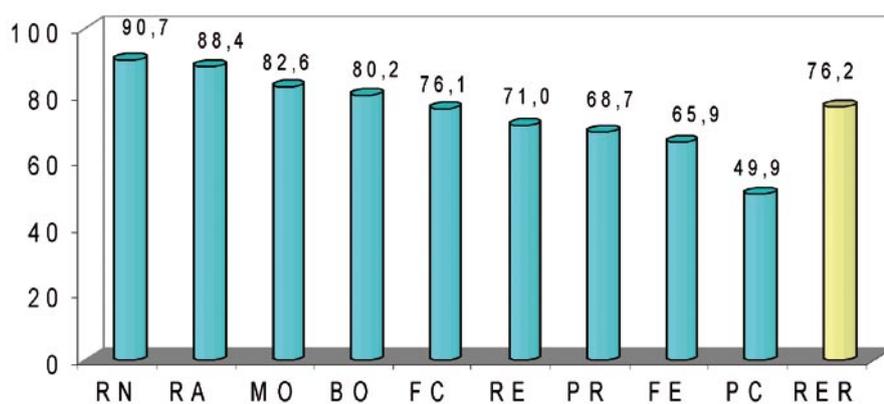
È importante però distinguere la situazione a livello territoriale, evidenziando la distribuzione della popolazione sul territorio.

Infatti nell'analisi hanno un peso significativo i Comuni con meno di 5.000 abitanti, in ragione del fatto che gli operatori telefonici non ritengono economicamente convenienti gli investimenti necessari per portare la Banda Larga in tali località.

In merito a tale fattore l'Emilia-Romagna si trova in una situazione di vantaggio rispetto all'Italia nel suo complesso, poiché evidenzia una quota di popolazione residente in Comuni con meno di 5.000 abitanti pari al 11,5% del

GRAFICO 5
EMILIA ROMAGNA: DISPONIBILITÀ DI CONNESSIONI A BANDA LARGA PER I CITTADINI PER PROVINCIA COPERTURA DEL SERVIZIO XDSL AL 02/2003 - VALORI PERCENTUALI

FONTE: ASSINFORM/NETCONSULTING SU DATI REGIONE EMILIA-ROMAGNA, TELECOM ITALIA, ISTAT



Sintetizzando, si possono riprendere alcune delle considerazioni che emergono nell'ambito del "I rapporto benchmarking":

- la Provincia di Rimini evidenzia la copertura più elevata (90,7%), tuttavia in questo caso, oltre alle caratteristiche relative alla localizzazione della popolazione residente, un ulteriore stimolo per gli operatori telefonici è certamente costituito dal forte afflusso turistico dei mesi estivi, che garantisce un aumento della domanda di servizi di telecomunicazione, compreso l'accesso a Internet, tale da giustificare gli investimenti necessari alla fornitura di servizi xDSL;

- l'area più arretrata è rappresentata dalla Provincia di Piacenza che non raggiunge la metà della popolazione servita da collegamenti xDSL, in ragione del fatto che il 32,7% della popolazione risiede in piccoli Comuni, spesso montani, che non rientrano a breve fra quelli per i quali è previsto l'upgrade delle centrali telefoniche all'xDSL.

A supporto dei dati precedenti è opportuno considerare come solo il 3,5% della popolazione dell'Emilia-Romagna residente in Comuni sotto la soglia dei 5.000 abitanti possa disporre di collegamenti a Banda Larga, mentre tale quota sale all'85,7% in quelli di maggiori dimensioni (www.regionedigitale.net).

Analogamente, per quanto riguarda le imprese, il 77,9 % di esse raggiunte dalla copertura xDSL può essere ripartito a livello provinciale:

GRAFICO 8
EMILIA ROMAGNA: DISPONIBILITÀ DI CONNESSIONI A BANDA LARGA PER LE IMPRESE COPERTURA DEL SERVIZIO XDSL AL 02/2003 - VALORI PERCENTUALI - ANALISI PER PROVINCIA

FONTE: ASSINFORM/NETCONSULTING SU DATI REGIONE EMILIA-ROMAGNA, TELECOM ITALIA, ISTAT

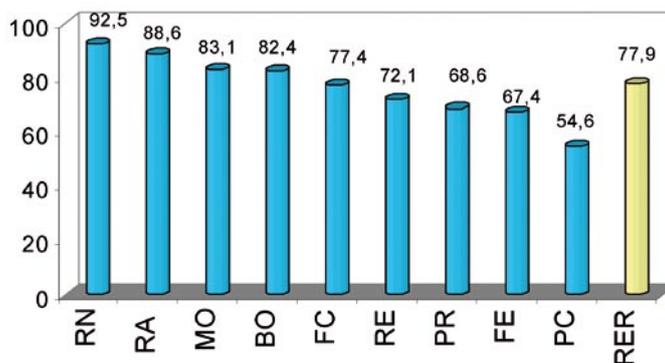


GRAFICO 6
EMILIA ROMAGNA: LA COPERTURA XDSL DELLA POPOLAZIONE NELLE DUE TIPOLOGIE DI COMUNI
COMUNI CON MENO DI 5000 ABITANTI

FONTE: ASSINFORM/NETCONSULTING - 1° RAPPORTO BENCHMARKING

Comuni con meno di 5000 abitanti

- Popolazione raggiunta dalla Banda Larga
- Popolazione non raggiunta dalla Banda Larga

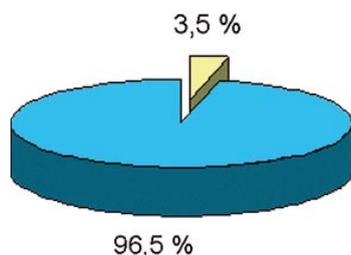
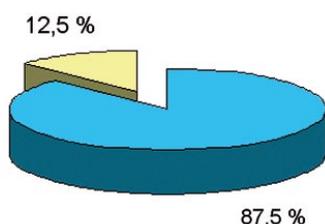


GRAFICO 7
EMILIA ROMAGNA: LA COPERTURA XDSL DELLA POPOLAZIONE NELLE DUE TIPOLOGIE DI COMUNI
COMUNI CON PIÙ DI 5000 ABITANTI

FONTE: ASSINFORM/NETCONSULTING - 1° RAPPORTO BENCHMARKING

Comuni con più di 5000 abitanti

- Popolazione raggiunta dalla Banda Larga
- Popolazione non raggiunta dalla Banda Larga



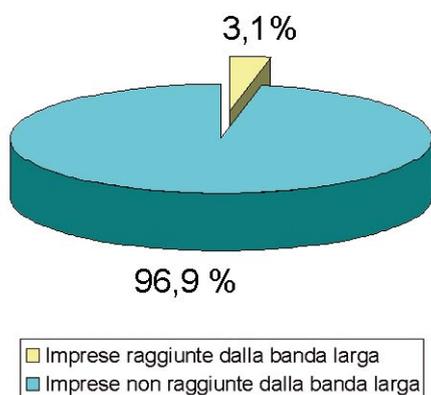
Sulla base dei dati così raccolti, dal I rapporto benchmarking emergono alcune considerazioni:

- la copertura delle aziende risulta leggermente superiore a quella della popolazione, poiché le imprese tendono ad essere localizzate prevalentemente nei centri di dimensioni maggiori e quindi più coperti dai servizi a Banda Larga.
- L'unica provincia nella quale la copertura della popolazione è superiore a quella delle imprese è Parma che, assieme a Piacenza, vede localizzata un'elevata percentuale di imprese in Comuni con meno di 5.000 abitanti e finisce quindi per scontare questa frammentazione della struttura economica produttiva sul proprio territorio.
- Dai dati emerge nuovamente il divario nella disponibilità di collegamenti xDSL tra le imprese situate nei piccoli centri e quelle localizzate nei Comuni di maggiori dimensioni.
- Esaminando tale disponibilità si nota come solo il 3,1% delle imprese posizionate nei Comuni con meno di 5.000 abitanti dispongano di collegamenti a Banda Larga, mentre i grandi Comuni vedono le proprie imprese raggiunte dai servizi xDSL nell'87,1% dei casi.

GRAFICO 9
EMILIA ROMAGNA: LA COPERTURA XDSL DELLE IMPRESE NELLE DUE TIPOLOGIE DI COMUNI
- COMUNI CON MENO DI 5.000 ABITANTI

FONTE: ASSINFORM/NETCONSULTING

Comuni con meno di 5000 abitanti

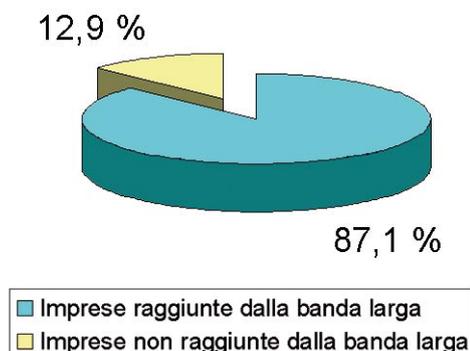


I dati risultano particolarmente significativi, poiché anche se gran parte della popolazione della Regione risulta raggiunta da servizi xDSL, è importante proseguire nelle iniziative finalizzate a ridurre il *digital divide*, in modo da superare il divario tra aree rurali e metropolitane.

GRAFICO 10
EMILIA ROMAGNA: LA COPERTURA XDSL DELLE IMPRESE NELLE DUE TIPOLOGIE DI COMUNI
- COMUNI CON PIÙ DI 5.000 ABITANTI

FONTE: ASSINFORM/NETCONSULTING

Comuni con più di 5000 abitanti

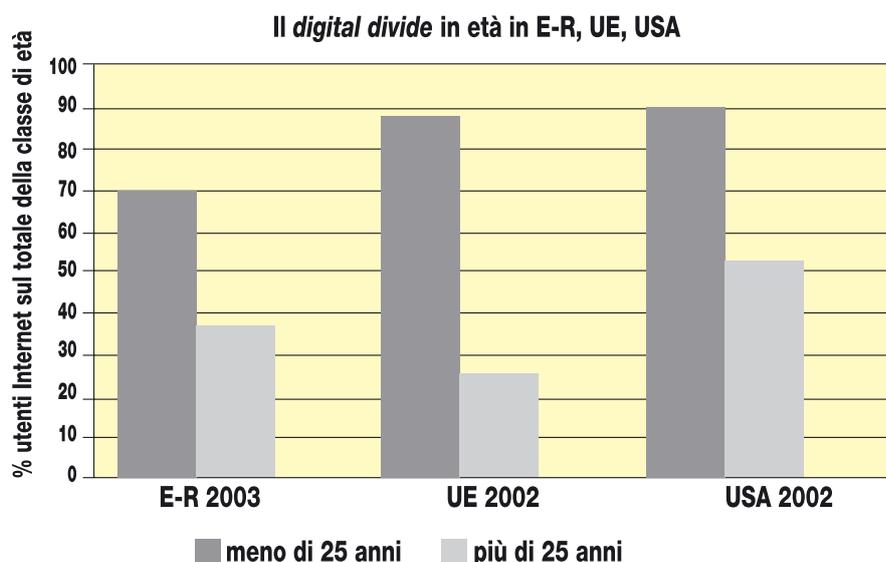


Un altro aspetto relativo alla divisione nell'uso della banda larga è un *digital divide* concernente il divario tra gruppi sociali "forti" e "deboli", in particolare riguardo all'età, grado di istruzione degli utilizzatori e reddito.

GRAFICO 11
IL DIGITAL DIVIDE IN BASE ALL'ETÀ IN EMILIA-ROMAGNA, UE E USA

FONTE: ASSINFORM/NETCONSULTING,

"2° RAPPORTO BENCHMARKING" DELLA SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE IN EMILIA ROMAGNA



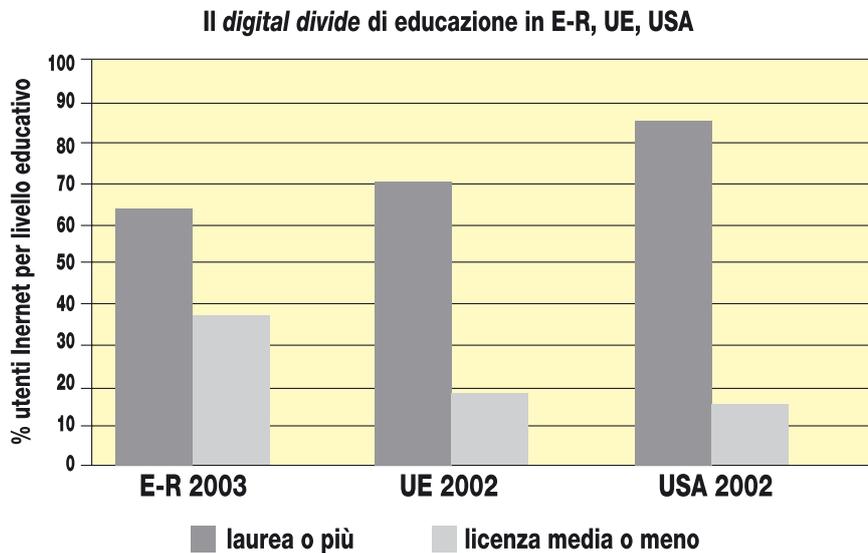
Rispetto all'età, il divide è in Emilia-Romagna molto più ridotto della UE e simile a quello degli Stati Uniti.

GRAFICO 12

IL DIGITAL DIVIDE IN BASE AL LIVELLO DI EDUCAZIONE IN EMILIA-ROMAGNA, UE E USA

FONTE: ASSINFORM/NETCONSULTING,

"2° RAPPORTO BENCHMARKING" DELLA SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE IN EMILIA ROMAGNA



Per quanto riguarda l'educazione, il divario in Emilia-Romagna è notevolmente inferiore rispetto a Unione Europea e ancor di più agli Stati Uniti: in particolare, chi ha una licenza

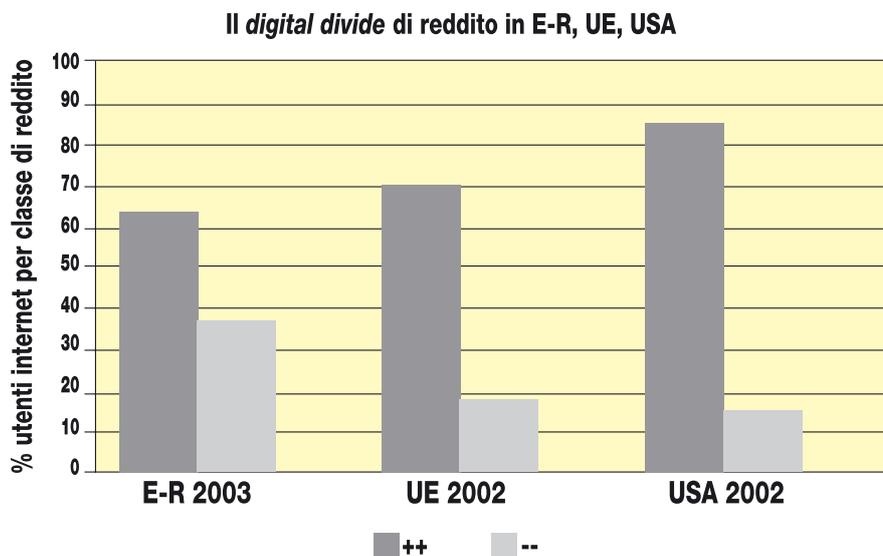
media o meno ha maggiore probabilità di avere accesso ad Internet in Emilia-Romagna: questo potrebbe essere indice anche di una maggiore qualità del sistema educativo di base.

GRAFICO 13

IL DIGITAL DIVIDE IN BASE AL LIVELLO DI REDDITO IN EMILIA-ROMAGNA, UE E USA

FONTE: ASSINFORM/NETCONSULTING,

"2° RAPPORTO BENCHMARKING" DELLA SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE IN EMILIA ROMAGNA



Relativamente al reddito (per eventuali approfondimenti circa le modalità di individuazione delle classi più forti ++ e deboli -- di reddito così come indicate nel grafico 13, si rimanda alle note metodologiche inerenti il 2° rapporto *benchmarking* www.regionedigitale.net) ancora i dati regionali sono migliori di quelli europei sia in termini assoluti che relativi, e simili, in termini di divario, ai dati americani.

IL BOOM DELLA BANDA LARGA

L'adozione della banda larga in Italia e in Europa cresce a ritmi velocissimi. Complessivamente, in Europa a gennaio 2004 si contano 23.275.032 milioni di connessioni a banda larga, con un aumento del 32,6 per cento in sei mesi e del 157 per cento da luglio 2002. Graficamente:

cento del 2002 all'84 per cento del 1° marzo 2004 (dati Ministero per l'innovazione e le tecnologie MIT www.innovazione.gov.it).

GRAFICO 14

LINEE A BANDA LARGA NELL'UNIONE EUROPEA - MILIONI DI CONNESSIONI. LUGLIO 2002-GENNAIO 2004

FONTE: NOSTRA ELABORAZIONE GRAFICA SU DATI DELLA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

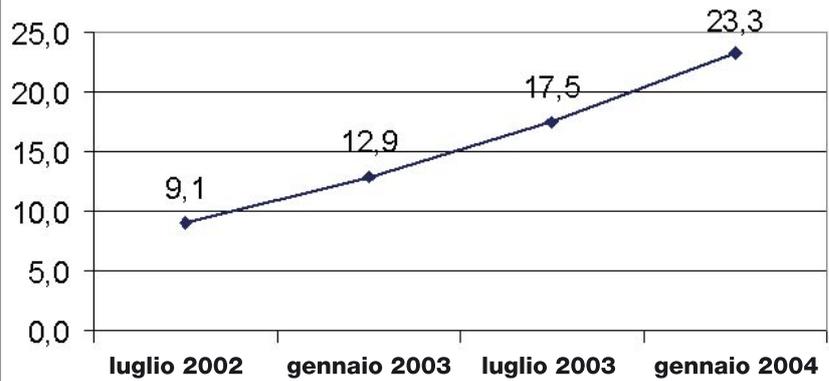
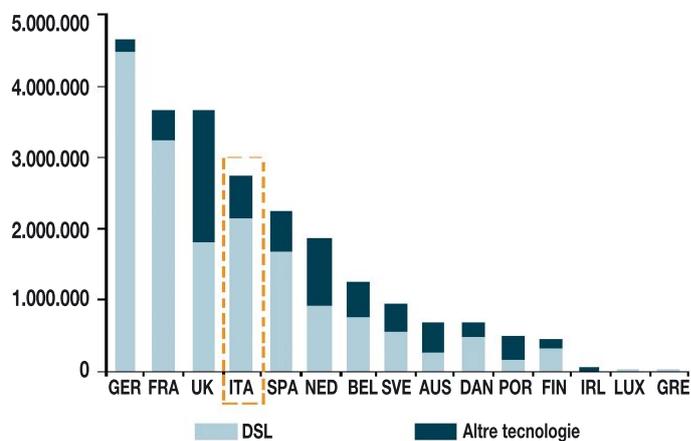


GRAFICO 15

NUMERO DI CONNESSIONI A BANDA LARGA ATTIVE IN EUROPA AL 1° GENNAIO 2004

FONTE: COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE - MARZO 2004



Il tasso di penetrazione è pari al 4,7 per cento (numero totale di linee a banda larga ogni 100 abitanti).

Una classifica dei Paesi dell'Unione Europea a luglio 2003 vedeva l'Italia al quartultimo posto per il tasso di penetrazione della banda larga sul totale della popolazione, come illustrato graficamente di seguito.

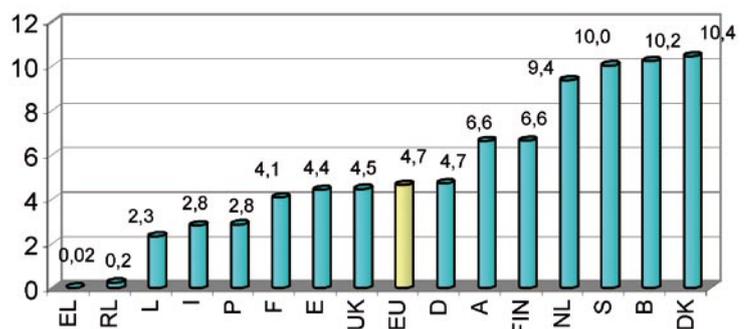
Per quanto riguarda l'Italia, il numero di connessioni veloci è passato da 1,6 milioni di luglio 2003 a 2,7 milioni di gennaio 2004 (il 12 per cento del totale europeo), collocandosi così al quarto posto in Europa per numero di connessioni (dati Ministero per l'innovazione e le tecnologie www.innovazione.gov.it).

Uno spunto particolarmente significativo riguarda le scuole: la percentuale di istituti con accesso alla banda larga è passata dal 20 per

GRAFICO 16

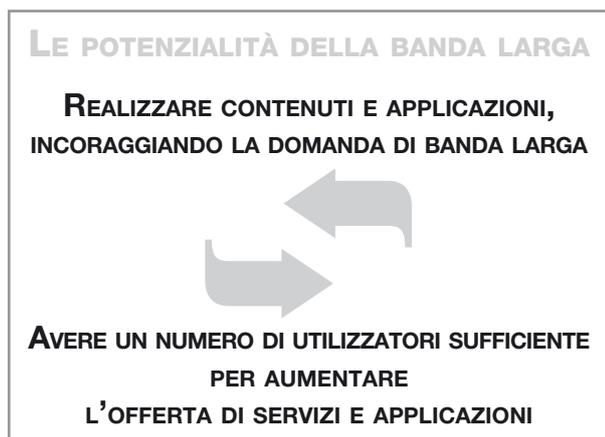
TASSO DI PENETRAZIONE DELLA BANDA LARGA NELL'UNIONE EUROPEA (% DELLA POPOLAZIONE). - LUGLIO 2003

FONTE: COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE



L'Italia sta recuperando il ritardo a livello europeo e il progetto di legge della Regione Emilia Romagna si colloca quindi in un contesto evolutivo dinamico e importante per lo sviluppo della Società dell'Informazione.

Con la banda larga gli utenti avranno infatti a disposizione un'offerta di servizi praticamente illimitata, si tratta di effettuare investimenti finalizzati ad alimentare sia la domanda che l'offerta di nuove tecnologie, in modo da sfruttare al meglio le potenzialità.



ALCUNI DATI DAL BILANCIO DELLA REGIONE

UN'ANALISI RETROSPETTIVA

Come evidenziato nella griglia di fattibilità, il pdl interviene in un settore che già viene rego-

lamentato da leggi regionali. In particolare, si prevede l'abrogazione della LR 26 luglio 1988 n. 30 "Costituzione del sistema informativo regionale".

Alcune indicazioni possono quindi trarsi dall'analisi delle risorse che per il passato sono state stanziare dalla Regione Emilia-Romagna facendo riferimento agli interventi previsti da tale legge.

Di seguito si propone, con riferimento alla LR di cui sopra, un riepilogo degli stanziamenti di competenza per gli anni dal 2001 al 2003, nonché i relativi impegni assunti nell'esercizio (nella tabella evidenziati in rosso). Si deve sottolineare che i dati sono solo in parte confrontabili: per il 2001 e 2002 i valori sono stati desunti dai relativi Rendiconti generali già approvati; per il 2003 si è fatto riferimento alla banca dati "Contabilità regionale" di Internos (aggiornamento al 10 marzo 2004, trattasi quindi di una situazione in divenire). La tabella viene scomposta in due sezioni:

1. la prima inerente il Sistema Informativo Regionale (SIR);
2. la seconda specifica per il Piano Telematico Regionale (PTR).

TABELLA 1

STANZIAMENTI DI COMPETENZA (IN NERO) E IMPEGNI ASSUNTI NELL'ESERCIZIO (IN ROSSO) SUDDIVISIONE PER UPB COINVOLTE E CAPITOLI DI SPESA INDIVIDUATE AI SENSI DELLA LR 30/1988					
SISTEMA INFORMATIVO REGIONALE					
UPB	850	Sistema informativo regionale: manutenzione sistema informatico di base	2001	2002	2003 *
corr	3902	stanziato	2.582.284	4.028.709	3.927.273
		impegnato	2.575.493	3.912.152	3.865.073
	3908	stanziato	1.549.371	0	0
		impegnato	1.548.865	0	0
		TOTALE	4.131.655	4.028.709	3.927.273
		TOTALE	4.124.358	3.912.152	3.865.073
UPB	1150	Sistemi Informativi regionali: comunicazione pubblica ed elaborazione statistica			
corr	3913	stanziato	206.583	306.313	298.467
		impegnato	193.799	305.287	296.509

	3915	stanziato	0	0	0
		impegnato	0	0	0
	3920	stanziato	206.583	206.583	190.000
		impegnato	204.996	206.100	188.604
		TOTALE	413.166	512.896	488.467
		TOTALE	398.795	511.387	485.113
UPB	1500	Sistema informativo regionale: manutenzione e sviluppo			
inv	3905	stanziato	7.234.054	7.004.265	8.493.927
		impegnato	4.238.957	5.610.338	7.539.887
	3907	stanziato	1.032.914	1.032.914	34.189
		impegnato	1.032.914	998.725	0
	3911	stanziato	1.869.761	0	0
		impegnato	1.656.552	0	0
		TOTALE	10.136.729	8.037.179	8.528.116
		TOTALE	6.928.423	6.609.063	7.539.887
UPB	3500	Riproduzione materiale cartografico per la vendita			
corr.	3843	stanziato			86.333
		impegnato			86.333
	3845	stanziato	258.228	259.000	159.000
		impegnato	241.627	258.835	159.000
		TOTALE	258.228	259.000	245.333
		TOTALE	241.627	258.835	245.333
UPB	1510	Sviluppo del Sistema Informativo regionale			
inv	3840	stanziato		1.164.371	947.032
		impegnato		817.339	775.292
	3909	stanziato		1.032.913	638.513
		impegnato		394.400	243.513
		TOTALE	0	2.197.284	1.585.545
		TOTALE	0	1.211.739	1.018.805
		TOTALE S.I.R.	14.939.778	15.035.068	14.774.734
		TOTALE S.I.R.	11.693.203	12.503.176	13.154.211
PIANO TELEMATICO REGIONALE					
UPB	1510	Sviluppo del Sistema Informativo regionale			
inv	3910	stanziato	7.511.718	17.071.600	10.774.512
		impegnato	2.492.557	4.897.088	5.739.153
	3917	stanziato	12.971.625	12.131.271	8.743.535
		impegnato	12.906.452	4.216.460	2.074.938

3937	stanziato			34.971.276
	impegnato			25.814.249
	TOTALE P.T.R.	20.483.343	29.202.871	54.489.323
	TOTALE P.T.R.	15.399.009	9.113.548	33.628.340
	TOTALE GENERALE	35.423.121	44.237.939	69.264.057
	TOTALE GENERALE	27.092.212	21.616.724	46.782.551

* per gli anni 2001 e 2002 i valori sono stati desunti dai relativi Rendiconti generali già approvati; per il 2003 si è fatto riferimento alla banca dati "Contabilità regionale" di Internos (al 10 marzo 2004)

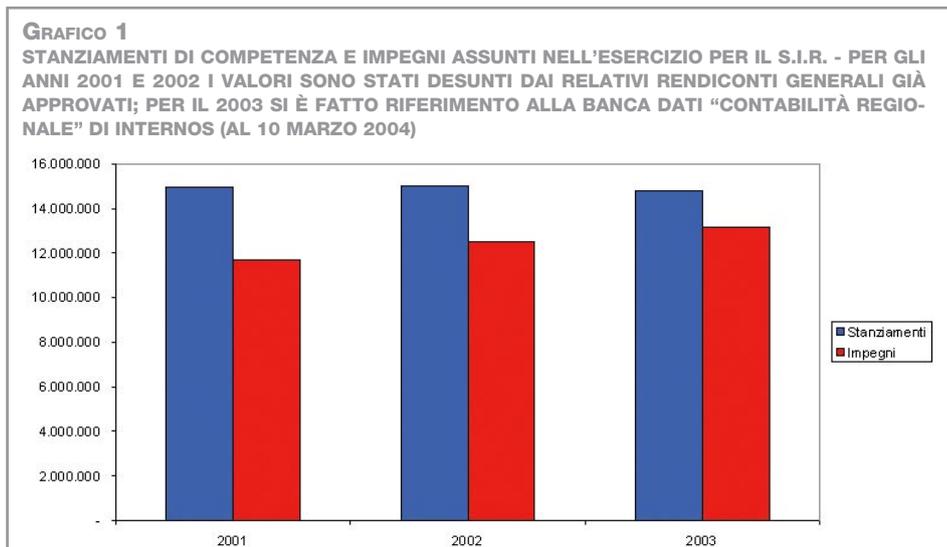
Dall'osservazione dei dati relativi le economie di impegni rispetto gli stanziamenti di competenza si riscontrano andamenti differenziati:

1. per quanto riguarda il **SIR** si riscontra un andamento costante, tendente al miglioramento nel tempo delle economie di impegni di spesa. Si tratta infatti di un sistema già a regime dove le differenze tra stanziamenti ed impegni rimangono comunque fi-

siologiche in ragione dei tempi intercorrenti tra l'indizione delle gare di appalto e l'esecuzione dei lavori.

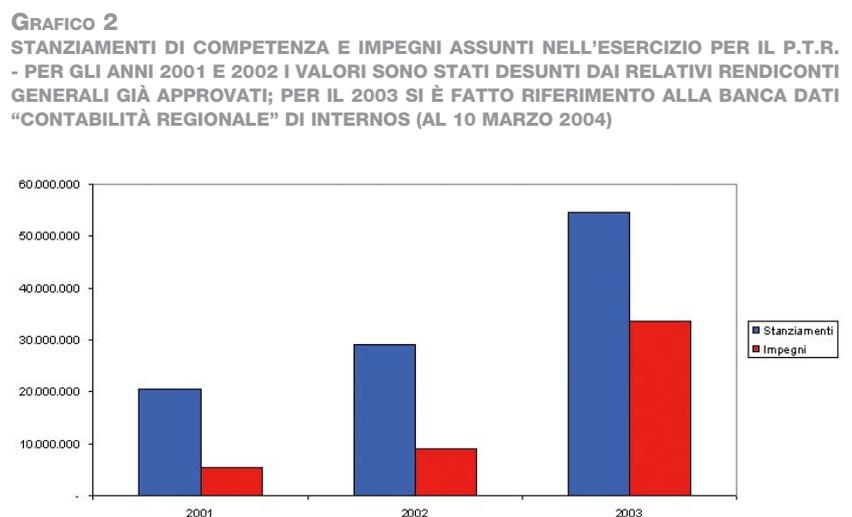
2. Il **PTR** evidenzia un momento di "rottura" significativo nel 2002. Si tratta infatti del passaggio dal Piano telematico precedente a quello 2002/2005.

Le considerazioni fatte vengono ben illustrate dai due grafici che seguono.



Con questa ricognizione non si può dire di aver individuato tutte le risorse che la Regione Emilia-Romagna ha stanziato per progetti assimilabili a quelli del pdl in esame, tuttavia sono stati delineati i contorni degli interventi riconducibili alla legge che il pdl intende sostituire.

Nell'ambito delle risorse della Regione Emilia-Romagna ci sono però altri interventi riconducibili ad interventi contigui/similari a quelli previsti dalla LR 30/1988,



si prenda ad esempio il “sistema informativo agricolo” (LR 15/1997). Di seguito, proponendo alcuni dati ripresi dal programma operativo 2003 per il piano telematico regionale, sarà evidente come siano numerosi gli interventi trasversali in quanto aventi come comune denominatore la creazione di un sistema informativo regionale integrato.

IL PIANO TELEMATICO REGIONALE - PROGRAMMA OPERATIVO 2003 - STRATEGIE PER LA SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE.

Delibera di Giunta 1546/2003

Come anticipato, alcuni spunti interessanti possono venire dal Programma operativo 2003 deliberato dalla Giunta. Il programma operativo prende in esame le azioni avviate

nell'anno precedente e determina cosa sia più opportuno fare per perseguirle e consolidarle, articolandosi su quattro filoni di attività:

- A. le infrastrutture di telecomunicazione;
- B. i progetti di *e-government*;
- C. la ricerca sull'informatica;
- D. le nuove iniziative.

Per quanto riguarda il contenuto dettagliato del programma (cui già si accennava nella scheda per l'analisi tecnico normativa dei progetti di legge) si rinvia alla delibera, alla quale è allegato il piano stesso.

Passando all'individuazione delle risorse stanziare, si propongono alcuni dati ripresi dal programma facenti riferimento al piano finanziario per il 2003.

TABELLA 2 (*)

PROSPETTO DEI FINANZIAMENTI 2002-2003, COMPREDENTE LE RISORSE DEL PIANO NEL BIENNIO					
INIZIATIVA	RISORSE 2002	RISORSE 2003	RISORSE 1° BANDO E-GOV	ALTRE RISORSE	RISORSE TOTALI
Ricerca e sviluppo	4,15				4,15
Commissione legislativa	0,16				0,16
G.d.I. delle telecom.	0,13	0,16			0,29
Rete a banda larga	7,00	15,5			22,50
Rete radiomobile				25,00	25,00
SIL			0,91	4,00	4,91
Sigma ter	1,90	1,00	0,81		3,71
Intercenter	2,50	3,00	1,02		6,52
Sole	3,60				3,60
Agriservizi			1,18	2,00	3,18
Monitoraggio	0,40	0,40			0,80
People, Panta rei	1,00				1,00
Nuove iniziative		2,5			2,50
Rilfedeur			0,64	1,26	1,90
Azioni di supporto (CRC)		0,10			0,10
TOTALE	20,84	22,66	4,56	32,26	80,32

* Tabella inclusa nella delibera di Giunta 1546/2003 per l'approvazione del Piano telematico regionale Programma operativo 2003.

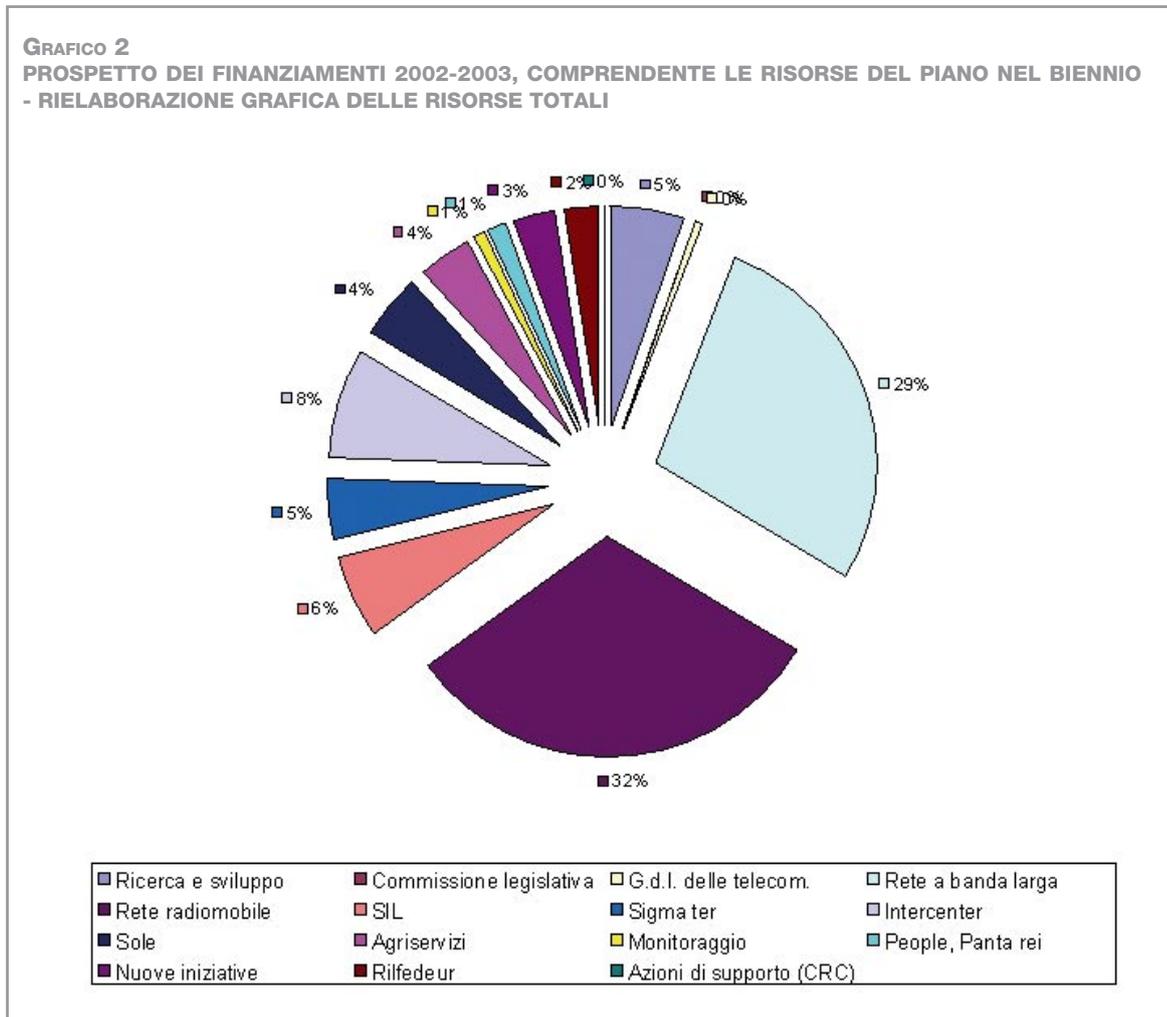
N.B. i valori sono in milioni di euro

Come specificato nel Programma operativo 2003, il prospetto di cui sopra sui finanziamenti 2002-2003, comprende le risorse del piano nel biennio, quelle del primo bando di

e-government e altre della Regione. Non sono invece inserite le risorse provenienti dalle iniziative del Ministro per l'innovazione e le tecnologie per l'*e-government* relative all'anno

2003 ancora in fase di definizione per tempi e modalità al momento dell'adozione del programma stesso.

Lo stesso dato (per quanto riguarda le risorse totali) viene riproposto nel grafico che segue:



BILANCIO DI PREVISIONE PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2004 - PIANO D'AZIONE E-GOVERNMENT

Passando invece all'analisi delle risorse previste nel bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004, rimanendo nell'ambito dell'e-government, si propone un resoconto effettuato sulla base delle unità previsionali di base facenti riferimento al Piano d'azione e-government, specificando gli importi previsti per competenza e cassa.

TABELLA 3

**DAL BILANCIO DI PREVISIONE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2004,
STATO DI PREVISIONE DELLE SPESE: COMPETENZA (IN NERO) E CASSA (IN ROSSO)**

	COMPETENZA BILANCIO DI PREVISIONE 2004 CASSA
UPB 1570 - Piano d'azione e-government - Risorse statali - Investimento in Capitale Progetti: "agriservizi"; "sigma-ter" per servizi integrati catastali e geografici; "Intercen-ter" per la creazione di un sistema d'intermediazione digitale a supporto del territorio della regione; "SIL" sistema informativo lavoro; "rilfedeur" per la rilevazione dei fenomeni di degrado urbano - capitoli 3954, 3962, 3968, 3972 e 3976.	1.975.592
<i>Cassa</i>	<i>622.678</i>
<i>Percentuale degli stanziamenti per Investimenti in capitale rispetto gli stanziamenti complessivi</i>	49,63%
UPB 1200 - Piano d'azione e-government - Risorse statali - Corrente operativa Progetti: "agriservizi"; "sigma-ter" per servizi integrati catastali e geografici; "Intercen-ter" per la creazione di un sistema d'intermediazione digitale a supporto del territorio della regione; "SIL" sistema informativo lavoro; "rilfedeur" per la rilevazione dei fenomeni di degrado urbano - capitoli 3952, 3956, 3958, 3964, 3966, 3970 e 3974.	2.005.186
<i>Cassa</i>	<i>2.204.940</i>
<i>Percentuale degli stanziamenti per spese correnti rispetto gli stanziamenti complessivi</i>	50,37%
Totale Competenza	3.980.778
Totale Cassa	2.827.618

Report alla clausola valutativa

QUALE CLAUSOLA VALUTATIVA PER LA LEGGE SULLA SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE?

Gruppo di lavoro per la redazione delle clausole valutative

29 marzo 2004

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

LA NUOVA LEGGE PER LO SVILUPPO DELLA SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE

Nel mese di dicembre 2003 è stato presentato in Consiglio regionale un testo di legge dal titolo "Sviluppo regionale della Società dell'Informazione".

L'intento della Regione è di sostituire la precedente legge in materia (L.R. 26 luglio 1988, n. 30 - "Costituzione del sistema informativo regionale") con un nuovo testo che tenga conto delle rilevanti modifiche intervenute negli ultimi



15 anni sul piano istituzionale e, soprattutto, su quello tecnologico. Il progetto di legge disciplina una vasta pluralità di interventi finalizzati a promuovere da diversi punti di vista la diffusione e l'utilizzo delle nuove tecnologie informatiche sul territorio regionale.

LA "RATIO" DELLA NUOVA LEGGE

Per procedere alla redazione di una clausola valutativa occorre dapprima ricostruire la "ratio" stessa della legge e quindi definire che cosa si intenda in questo particolare contesto con l'espressione "**sviluppo della Società dell'Informazione**". Si tratta di rispondere a domande del tipo: quali sono le concrete finalità che la Regione intende perseguire con questa legge? Quali sono i particolari problemi, legati alla crescita e all'innovazione tecnologica, sui quali la legge interviene? Attraverso quali strumenti la Regione intende incidere su tali problemi? Quali risultati è ragionevole attendersi dall'attuazione della legge?

Da una lettura analitica del testo legislativo è possibile riconoscere almeno **tre diversi ambiti di intervento della legge**, che è opportuno considerare separatamente.

LA REALIZZAZIONE DELLE INFRASTRUTTURE DI RETE

Il primo ambito di intervento riguarda l'**adeguamento delle infrastrutture** esistenti alle nuove esigenze delle pubbliche amministrazioni dell'Emilia-Romagna. Tale adeguamento ha lo scopo di favorire il collegamento e l'ampliamento delle reti locali già presenti sul

territorio regionale. Reti locali più potenti, tecnologicamente avanzate nella loro dotazione infrastrutturale e fortemente interconnesse tra loro, dovrebbero rendere più facile e veloce la trasmissione dei dati tra le pubbliche amministrazioni e dovrebbe favorire l'erogazione di servizi nei confronti dei cittadini e delle imprese presenti sul territorio. L'obiettivo della politica regionale su questo versante consiste infatti nel **ridurre ogni forma di divario digitale e ne nel garantire prestazioni adeguate sull'intero territorio regionale.**



A questo ambito d'intervento è stato dedicato l'intero Capo III. I punti cardine della politica, oltre all'istituzione ufficiale della rete regionale delle pubbliche amministra-

zioni, sono: (a) la realizzazione di una infrastruttura "a banda larga" destinata a collegare le pubbliche amministrazioni della Regione; (b) la dotazione di una rete radiomobile per gli interventi in casi di emergenza; (c) l'istituzione di un "centro di alta competenza" per supportare lo sviluppo integrato della rete in coordinamento con le strutture tecniche degli enti locali; (d) l'eventuale costituzione di una società per azioni per la gestione della rete a parziale o totale partecipazione regionale.

LA VALORIZZAZIONE DI UN "PATRIMONIO INFORMATIVO REGIONALE"

Il secondo ambito di intervento riguarda l'**organizzazione e la gestione del Sistema Informativo Regionale (SIR)**. Mentre gli interventi previsti al Capo III sono dedicati allo sviluppo della rete materiale delle connessioni, il Capo IV enuncia una serie di principi che dovrebbero guidare il funzionamento del Sistema Informativo Regionale, in modo da promuovere la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico e quindi facilitare il passaggio di dati ed informazioni tra i diversi nodi e i punti terminali della rete pubblica regionale. L'obiettivo della politica regionale in questo ambito consiste nel **creare un capitale di informazioni e conoscenze, utili alla programmazione e alla gestione di attività pubbliche, e porre le**

condizioni affinché tale capitale sia condiviso ed utilizzato dai diversi enti collegati alla rete. L'attenzione in questo caso si sposta, dalle questioni più strettamente infrastrutturali, ai problemi di coordinamento tra gli enti pubblici che fanno (o dovrebbero fare) parte della rete; alle difficoltà di integrazione dei sistemi di software utilizzati per la gestione delle informazioni; al superamento degli eventuali blocchi giuridici e burocratici che spesso compromettono una gestione efficiente e funzionale dell'informazione disponibile.

LA CENTRALIZZAZIONE TELEMATICA DELLE PROCEDURE D'ACQUISTO

Il terzo ambito di intervento è relativo alla **razionalizzazione delle spese per l'approvvigionamento di beni e servizi da parte delle Amministrazioni pubbliche presenti ed operanti nel territorio regionale.** Si tratta di un ambito particolare, assai specifico rispetto agli scopi della legge, che invece riguardano più in generale lo sviluppo del sistema informativo regionale. Le finalità degli interventi dedicati a questo ambito sono espresse all'art.18 del progetto di legge e possono essere così riassunte: i) contenere la spesa della pubblica amministrazione, attraverso una centralizzazione degli acquisti; ii) semplificare le procedure d'acquisto; iii) assicurare trasparenza negli appalti pubblici di servizi e forniture. Lo strumento attraverso il quale la Regione intende raggiungere tali finalità è la **costituzione di una struttura regionale centralizzata**, che prenda la forma giuridica di una **società per azioni**. L'idea che sta alla base di tale politica è che attraverso una gestione unificata delle operazioni d'acquisto, e quindi aggregando richieste omogenee provenienti da enti diversi, si riescano a spuntare sul mercato prezzi e condizioni migliori. Tale gestione è resa possibile grazie alla diffusione, nella disponibilità e nell'uso, di avanzate tecnologie d'informazione e di comunicazione. La società per azioni, prevista all'interno del Capo VI, assume quindi come compito fondamentale lo svolgimento delle attività finalizzate alla centralizzazione degli acquisti di beni e servizi.

Tale società dovrebbe operare attraverso la stipula di convenzioni-quadro con le imprese fornitrici, che permettano di acquistare pacchetti di beni e servizi a prezzi e condizioni

concorrenziali. Inoltre la società dovrebbe rendere operativo il sistema regionale di gare telematiche, curare le procedure di acquisto e gestire la distribuzione agli enti richiedenti.

LE DOMANDE SU ATTUAZIONE E RISULTATI

Una volta riconosciuta la natura dei “problemi collettivi” che motivano il progetto di legge in esame e la logica degli interventi previsti per rispondere a tali problemi, è necessario individuare gli elementi che possono essere oggetto di controllo e valutazione da parte del Consiglio regionale e formulare su tali elementi alcune “ragionevoli” domande, suscettibili di ottenere risposte fondate sulla raccolta di qualche evidenza empirica. **Questo passaggio è il cuore del processo di costruzione di una clausola valutativa.** Si tratta di compiere un’opera di selezione dei quesiti che sembrano più rilevanti per comprendere in che modo è stata attuata la legge e quali risultati abbia prodotto.

IL CONTENUTO DELLA CLAUSOLA

Nella clausola valutativa proposta nella pagina seguente sono contenuti sei quesiti strettamente connessi ai diversi ambiti d’intervento cui si riferisce il progetto di legge. I primi due quesiti (a e b) riguardano la realizzazione delle infrastrutture di rete. Con il primo quesito il Consiglio regionale chiede di avere informazioni sull’avvenuto potenziamento della rete “a banda larga” nel territorio regionale. Con il secondo quesito chiede se continuano ad esistere forme di divario digitale nel territorio, e in particolare tra le pubbliche amministrazioni, e quali concrete azioni la Regione intende adottare per tentare di superarle. Posto quindi che uno dei problemi su cui poggia il progetto di legge sia la necessità di modernizzare l’impianto infrastrutturale della rete e portare possibilità d’accesso a porzioni del territorio attualmente non servite, le domande contenute nella clausola sono finalizzate a sapere in che misura e con quale velocità tale modernizzazione viene realizzata e se produce i risultati desiderati. I due quesiti che seguono (c e d) sono relativi invece allo sviluppo del sistema informativo regionale e alla modifica dei comportamenti delle amministrazioni che sono collegate in rete. In sostanza, una volta che la rete esiste, le pubbliche amministrazioni

ne fanno concretamente uso? Sono in grado di sfruttarne appieno le sue potenzialità? Condividono le informazioni in loro possesso? Erogano, grazie ai mezzi tecnologici a disposizione e al collegamento con il sistema informativo regionale, servizi migliori per i cittadini e per le imprese? Quali sono le criticità riscontrate? Il quinto quesito (e) riguarda la costituzione di una struttura regionale, che gestisca a livello centrale le procedure d’acquisto di beni e servizi per conto delle pubbliche amministrazioni operanti in Emilia-Romagna. In questo caso, il Consiglio intende sapere se, e in che misura, la nascita di tale struttura, e l’unificazione delle procedure d’acquisto per via telematica, ha permesso di raggiungere i risultati attesi in termini di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica e di semplificazione dei processi amministrativi. Nell’ultimo quesito (f) l’intento è invece raccogliere opinioni e punti di vista di alcuni testimoni qualificati, che possono offrire al Consiglio nuovi elementi di conoscenza sull’efficacia degli interventi adottati in attuazione della legge.

L’idea è di usare questo canale per consentire al Consiglio di intercettare informazioni di “prima mano” su eventuali criticità emerse nella fase d’implementazione dei diversi interventi.

COME LE INFORMAZIONI ARRIVANO IN CONSIGLIO

Oltre a definire i quesiti che dovrebbero orientare la successiva attività di “rendicontazione”, la clausola individua la Giunta regionale quale soggetto collegiale responsabile di informare il Consiglio sulle modalità d’attuazione della legge e sui risultati ottenuti. La forma di comunicazione di tali informazioni è una relazione biennale da presentare alla Commissione consiliare competente in materia.

La clausola valutativa proposta sostituisce quindi, almeno per quanto attiene il Consiglio regionale, l’art.8 del progetto di legge che prevede, in coincidenza con la chiusura dell’esercizio finanziario, la presentazione di una più generica relazione annuale sullo stato d’attuazione delle linee di sviluppo dell’ITC e dell’e-government. Di tale articolo viene ripresa, nel comma 2, l’ipotesi di dare pubblicità alla relazione unitamente ai documenti del Consiglio che ne concludono l’esame.

LE RISORSE FINANZIARIE

L'ultimo comma riconosce che un'attività di raccolta ed analisi di informazioni comporta necessariamente dei costi per i soggetti coinvolti nel processo di rendicontazione, e quindi, se si intende dare inizio a tale processo, occorre prevedere uno **stanziamento di risorse finanziarie** adeguato a questo scopo. Il finanziamento potrebbe essere "agganciato" agli stanziamenti previsti per l'attuazione della legge.

UNA POSSIBILE CLAUSOLA VALUTATIVA

1. Con cadenza biennale, la Giunta presenta al Consiglio regionale una relazione sull'attuazione della legge e sui risultati da essa ottenuti in termini di potenziamento delle infrastrutture di rete e di sviluppo del sistema informativo regionale. La relazione è presentata alla Commissione consiliare competente in materia e deve contenere risposte documentate ai seguenti quesiti:
 - a) in che misura la connessione a banda larga è operativa e diffusa fra le pubbliche amministrazioni operanti sul territorio regionale;
 - b) quali forme di divario digitale esistono nell'accesso alla rete e quali iniziative si intende realizzare per superarle;
 - c) in che misura le pubbliche amministrazioni collegate alla rete sfruttano le potenzialità del sistema informativo regionale per condividere e scambiarsi informazioni contenute in banche dati gestite singolarmente;
 - d) quali cambiamenti ha prodotto lo sviluppo delle tecnologie d'informazione e comunicazione, promosso dalla Regione, nel mercato dei servizi di connettività e a valore aggiunto;
 - e) in che misura la costituzione di una struttura regionale centralizzata, di cui all'art.19, ha modificato le modalità di approvvigionamento di beni e servizi nelle pubbliche amministrazioni;

- f) quali opinioni hanno esperti ed operatori del settore in merito all'efficacia degli interventi previsti nella legge nel potenziare le infrastrutture di rete e nel promuovere l'utilizzo del sistema informativo regionale.
2. La relazione è resa pubblica insieme agli eventuali documenti del Consiglio regionale che ne concludono l'esame.
 3. Per svolgere le analisi necessarie a rispondere ai quesiti elencati al comma 1 viene destinata una somma fino al _____ per cento del totale dei fondi stanziati per l'attuazione della legge.

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

Per ulteriori informazioni: www.capire.org

NORME PER LA VALORIZZAZIONE DELLE ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO. ABROGAZIONE DELLA L.R. 2 SETTEMBRE 1996, N. 37 (NUOVE NORME REGIONALI DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 11 AGOSTO 1991, N. 266 - LEGGE QUADRO SUL VOLONTARIATO. ABROGAZIONE DELLA L.R. 31 MAGGIO 1993, N. 26)

Oggetto consiliare n. 5718

Studio presentato nel mese di ottobre 2004

Nelle finalità del pdl si riconosce il volontariato come soggetto atto a conseguire le più ampie finalità di carattere sociale, civile e culturale. In seguito all'evoluzione del fenomeno trattato e dal crescente dibattito sul ruolo del volontariato nell'ambito delle riforme in atto, il pdl si propone di incentrare il rapporto tra istituzione pubblica e volontariato come piena applicazione del principio di sussidiarietà, intesa come "alta intensità di relazioni tra soggetti istituzionali e sociali".

In ragione di questi aspetti, nella realizzazione dello studio di fattibilità si è presentata, oltre alla griglia, una prima parte dedicata all'approfondimento statistico-descrittivo del contesto in cui si colloca l'attività di volontariato, con particolare riguardo agli aspetti di novità rispetto alla LR 37/96 che il pdl intendeva abrogare:

- si abbandona la classificazione della attività di volontariato in ambiti precisi;
- si introducono norme relative ai Centri di servizio, realizzati con l'obiettivo di sostenere e qualificare l'attività di volontariato.

Si tratta di un intervento trasversale, derivante

dalla natura delle organizzazioni di volontariato che operano in diversi settori, con una ricaduta su diversi settori coinvolti dall'azione della Regione. Sono stati elaborati dati sulle organizzazioni di volontariato, le attività prevalenti, la tipologia dell'utenza servita e le caratteristiche dei volontari (età, titolo di studio, e condizione professionale) e le attività svolte dai Centri di servizio. L'analisi è stata condotta a livello nazionale e regionale, grazie a dati ISTAT, dati provenienti dalla Regione Emilia-Romagna e dal Coordinamento nazionale dei Centri di servizio per il volontariato.

Particolarmente importante è la ripartizione delle risorse stanziare dalla Regione, distinguendo tra le organizzazioni di volontariato e le associazioni di cui alla LR 34/02 (esplicitamente escluse dall'iscrizione nel registro del volontariato), unitamente ai finanziamenti che derivano dal Fondo speciale per il volontariato.

In materia è stata approvata la *Legge Regionale 21 febbraio 2005, n. 12 "Norme per la valorizzazione delle organizzazioni di volontariato. Abrogazione della L.R. 2 settembre 1996, n. 37 (Nuove norme regionali di attuazione della Legge 11 agosto 1991, n. 266 - Legge quadro sul volontariato. Abrogazione della L.R. 31 maggio 1993, n. 26)"* consultabile sulla banca dati DEMETRA dell'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna.

LA GRIGLIA DI FATTIBILITÀ

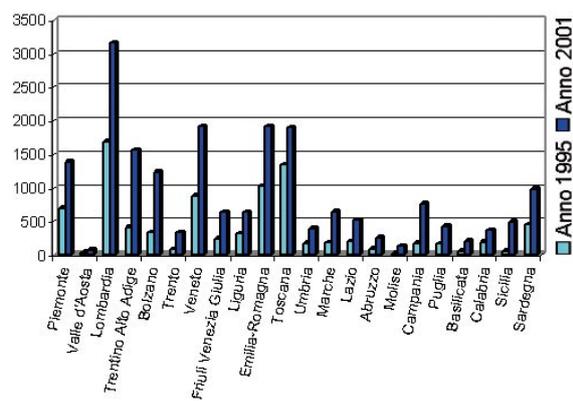
Per l'applicazione della griglia al pdl in esame si rimanda alla versione integrale dello studio di fattibilità.

L'ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO

Numerosità, ambito di attività e tipologia di utenti.

Nel 2003 l'Istat ha realizzato la quarta rilevazione sulle organizzazioni di volontariato iscritte nei registri regionali al 31 dicembre 2001 (www.istat.it - Le organizzazioni di volontariato in Italia - Anno 2001. Comunicato del 30 gennaio 2004); la tabella seguente ne descrive la ripartizione territoriale.

GRAFICO 1
ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO ISCRITTE
AI REGISTRI REGIONALI - ANNI 1995 E 2001
FONTE: ISTAT



Con riferimento a entrambe le rilevazioni, le regioni con il numero più elevato di organizzazioni risultano essere Lombardia, Toscana, Emilia-Romagna e Veneto. Molise e Valle d'Aosta le regioni con il numero inferiore.

TABELLA 1

ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO PER REGIONE
ANNO 2001

FONTE ISTAT

REGIONE	NUMERO DI ORGANIZZ. ANNO 2001	VARIATIONE % 1995-2001	ORGANIZZ. OGNI 10.000 ABITANTI
Piemonte	1.384	99,7	3,3
Valle d'Aosta	73	108,6	6,1
Lombardia	3.154	87,0	3,5
Trentino Alto Adige	1.560	286,1	16,6
Bolzano	1.228	275,5	26,5
Trento	332	331,2	7,0
Veneto	1.907	118,7	4,2
Friuli Venezia Giulia	631	167,4	5,3
Liguria	631	101,0	4,0
Emilia-Romagna	1.907	87,3	4,8
Toscana	1.894	41,3	5,4
Umbria	393	127,2	4,8
Marche	637	257,9	4,3
Lazio	516	166,0	1,0
Abruzzo	254	182,2	2,0
Molise	130	441,7	4,1
Campania	763	341,0	1,3
Puglia	422	160,5	1,0
Basilicata	205	266,1	3,4
Calabria	363	93,1	1,8
Sicilia	491	792,7	1,0
Sardegna	978	116,9	6,0
ITALIA	18.293	119,3	3,2

L'incremento del 119,3% a livello nazionale, pari a 9.950 unità in più, è dovuto sia alla costituzione di nuove unità (5.415), sia all'iscrizione nei registri di organizzazioni già esistenti (4.535). La distribuzione per area geografica vede una maggiore concentrazione nel nord del Paese rispetto al centro-sud, in particolare per il nord est. Le regioni che presentano un incremento percentuale nettamente superiore alla media nazionale risultano essere Sicilia, Molise, Campania, le province autonome di Trento e Bolzano, Basilicata e Marche. Il tasso più basso è quello della Toscana, che risulta però tra quelle con più elevato numero di organizzazioni.

Nella terza colonna si è rapportato il numero di organizzazioni per regione alla popolazione residente individuata sulla base del censimento 2001, operando quindi un confronto del numero di organizzazioni ogni 10.000 abitanti. Si può osservare che per l'Italia questo indice è pari a 3,2 organizzazioni ogni 10.000 abitanti, Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia presentano valori di media densità, la Toscana si conferma come una regione con elevato numero di organizzazioni di volontariato iscritte.

TABELLA 2	
UTENTI DELLE ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO PER TIPOLOGIA (VALORI IN PERCENTUALE) - ANNO 2001	
FONTE: ISTAT	
TIPOLOGIE	%
Malati e traumatizzati	39,7
Adulti	21,8
Minori (fino a 18 anni)	8,6
Anziani autosufficienti	8,1
Immigrati	3,2
Anziani non autosufficienti	2,6
Prostituite	2,3
Vittime di sisma o alluvioni	2,1
Individui in difficoltà economica	2,1
Malati terminali	1,9
Persone con altro tipo di disagio	1,7
Familiari di persone con disagio	1,7
Senza tetto, senza dimora	0,7
Malati psichici	0,6
Alcolisti	0,6
Detenuti ed ex detenuti	0,5

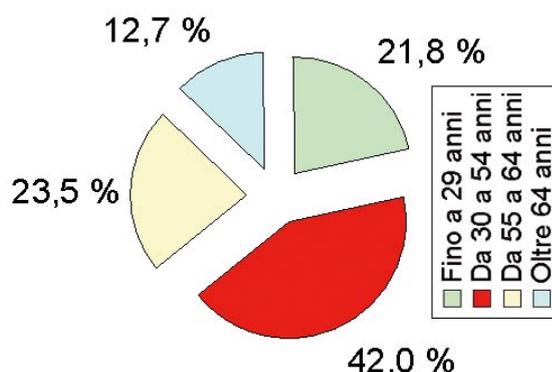
Tossicodipendenti	0,4
Profughi	0,3
Nomadi	0,3
Vittime di violenza	0,2
Sieropositivi	0,2
Portatori di handicap	0,2
Ragazze madri	0,2
Genitori affidatari o adottivi	0,2
Totale	100

Le categorie più assistite risultano essere i malati e traumatizzati (39,5%), gli adulti senza specifici disagi (21,8%), i minori, anziani e immigrati.

Per quanto riguarda il numero di volontari e dipendenti che prestano la propria attività presso le organizzazioni iscritte nei registri regionali, nel 2001 risultano impiegati 11.697 dipendenti e 695.334 volontari, con un incremento rispetto al 1995 del 77,9% per i dipendenti e del 44,3% per i volontari. Complessivamente però l'utilizzo di lavoratori dipendenti all'interno delle organizzazioni di volontariato rimane contenuto: anche se si registra un aumento in termini assoluti, la quota delle organizzazioni con almeno un dipendente diminuisce dal 12,9% del 1995 al 10,6% del 2001.

I seguenti grafici riportano la tipologia del volontario per classe di età, condizione professionale e titolo di studio.

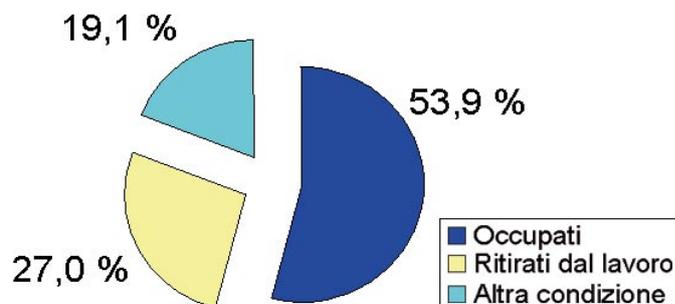
GRAFICO 2
VOLONTARI PER CLASSE DI ETÀ (VALORI IN PERCENTUALE) - ITALIA
ANNO 2001
FONTE: ISTAT



Sono rappresentate tutte le classi di età, anche se si osserva una prevalenza delle persone tra i 30 e 54 anni (42 per cento).

GRAFICO 3
VOLONTARI PER CONDIZIONE PROFESSIONALE (VALORI IN PERCENTUALE) - ITALIA - ANNO 2001

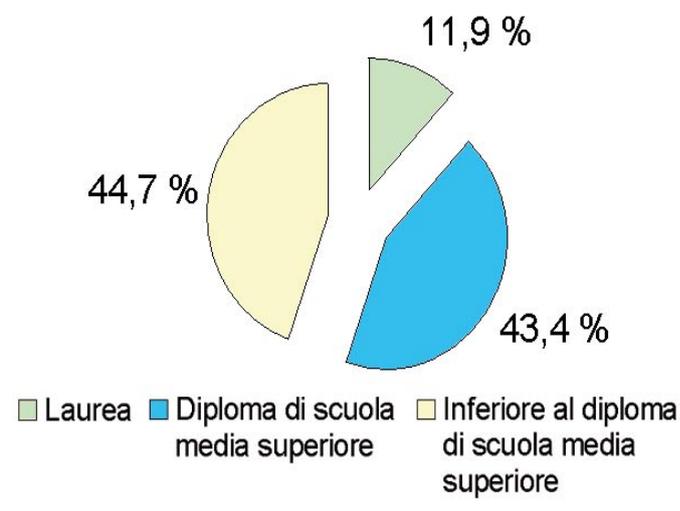
FONTE: ISTAT



Per quanto riguarda la condizione professionale, più della metà dei volontari è occupata (53,9%), il 27% è pensionato e il 19,1% è studente, casalinga, disoccupato o persona in cerca di occupazione.

GRAFICO 4
VOLONTARI PER TITOLO DI STUDIO (VALORI IN PERCENTUALE) - ITALIA - ANNO 2001

FONTE: ISTAT



Tra i volontari la quota dei laureati è pari all'11,9%, mentre il 43,4% possiede il diploma di scuola superiore e una percentuale leggermente superiore (44,7%) è costituita da persone con un titolo di studio più basso.

Analizzando le organizzazioni di volontariato per settore di attività prevalente, il maggior numero di esse opera nel settore della sanità (33,1%) e assistenza sociale (28,6%). Si può

tuttavia osservare come la quota percentuale di queste organizzazioni risulti in calo del 9,3% per la sanità e del 1,9% nell'assistenza sociale, mentre risultano in aumento i settori della ricreazione e cultura, protezione civile e dell'ambiente, come evidenziato dalla tabella seguente.

TABELLA 3

ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO IN ITALIA PER SETTORE DI ATTIVITÀ PREVALENTE (VALORI IN PERCENTUALE) - ANNI 1995 E 2001

FONTE ISTAT

SETTORE DI ATTIVITÀ	1995	2001	VARI- ZIONE 1995- 2001
Sanità	42,4	33,1	-9,3
Assistenza sociale	30,5	28,6	-1,9
Ricreazione e cultura	11,7	14,9	3,2
Protezione civile	6,4	9,8	3,4
Istruzione	2,8	3,3	0,5
Protezione dell'ambiente	2,2	3,8	1,6
Tutela e protezione dei diritti	2,2	2,4	0,2
Attività sportive	1,8	1,9	0,1
Altri settori	-	2,2	-
Totale	100	100	

Per quanto riguarda l'Emilia-Romagna, la seguente tabella presenta i dati ottenuti incrociando numero di organizzazioni, settore di attività e provincia.

TABELLA 4**NUMERO DI ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO ISCRITTE NEL REGISTRO REGIONALE AL 31/12/2003
PER AMBITO DI ATTIVITÀ E PROVINCIA***Fonte: REGIONE EMILIA-ROMAGNA*

PROVINCIA	SA	SN	IC	TA	EA	CL	ST	PC	VT	CS	TOTALE
Bologna	173	131	25	24	6	10	1	41	22	0	433
Ferrara	68	69	7	10	3	3	0	19	10	1	190
Forlì Cesena	107	65	20	8	10	17	1	17	5	1	251
Modena	106	137	10	11	3	13	1	9	9	1	300
Parma	107	119	13	19	3	7	0	25	6	1	300
Piacenza	42	81	3	9	2	5	2	18	3	1	166
Ravenna	91	55	14	14	4	11	0	19	8	1	217
Reggio Emilia	66	100	17	12	5	10	0	17	1	1	229
Rimini	65	31	5	5	3	3	0	11	4	1	128
Totale	825	744	114	112	39	79	5	176	68	8	2.214

SA = socio-assistenziale

SN = sanitario

IC = tutela diritti

TA = tutela ambiente

EA = attività educative

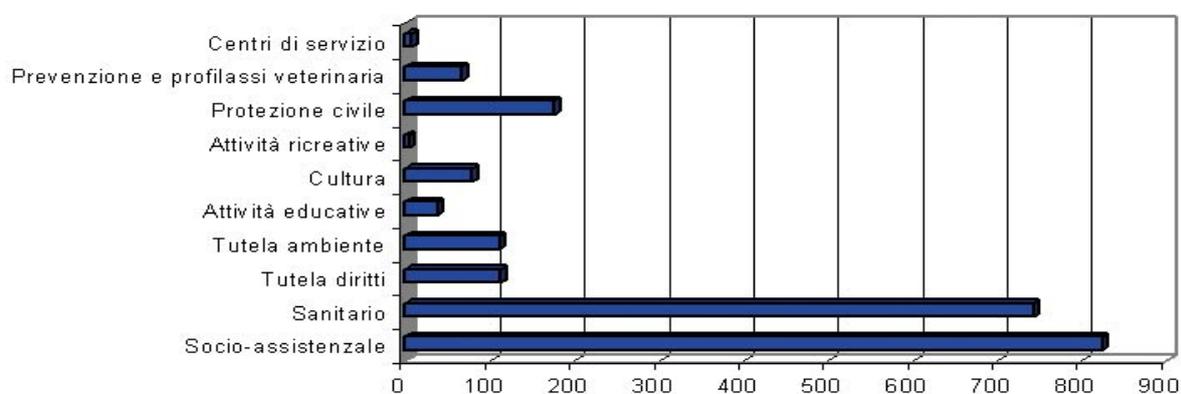
CL = cultura/beni culturali

ST = attività ricreative/educazione allo sport

PC = protezione civile

VT = prevenzione e profilassi veterinaria

CS = centri di servizio

GRAFICO 5**EMILIA-ROMAGNA - ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO PER AMBITO DI ATTIVITÀ ISCRITTE NEL
REGISTRO REGIONALE AL 31/12/2003***Fonte: REGIONE EMILIA-ROMAGNA*

Gli ambiti prevalenti in cui si concentra l'attività di volontariato in Emilia-Romagna risultano essere i campi socio assistenziale e la sanità. Come proposto in tabella 1, è possibile calcolare il numero di organizzazioni ogni 10.000 abitanti per provincia, facendo sempre riferimento alla popolazione residente secondo il censimento 2001.

TABELLA 5

EMILIA-ROMAGNA: ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO PER PROVINCIA ISCRITTE NEI REGISTRI REGIONALI AL 31/12/2003

ELABORAZIONE: SERVIZIO LEGISLATIVO E QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE SU DATI ISTAT E REGIONE EMILIA-ROMAGNA

PROVINCE	POPOLAZIONE RESIDENTE	NUMERO ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO AL 31/12/2003	ORGANIZZAZIONI OGNI 10.000 ABITANTI
Piacenza	263.872	166	6,3
Parma	392.976	300	7,6
Reggio-Emilia	453.892	229	5,0
Modena	633.993	300	4,7
Bologna	915.225	433	4,7
Ferrara	344.323	190	5,5
Ravenna	347.847	217	6,2
Forlì-Cesena	358.542	251	7,0
Rimini	272.676	128	4,7
Emilia-Romagna	3.983.346	2.214	5,6

A parità di popolazione il numero di organizzazioni di volontariato ogni 10.000 abitanti è passato da 4,8 del 2001 a 5,6 nel 2003. Valori più elevati della media regionale si individuano particolarmente a Parma e Forlì Cesena.

I CENTRI DI SERVIZIO E IL COMITATO DI GESTIONE

Istituzione, distribuzione sul territorio e attività

Una parte del pdl si concentra sull'attività dei **Centri di servizio**, previsti dall'art.15 della Legge quadro sul volontariato n.266/91. Si tratta di strutture gestite dalle organizzazioni di volontariato che agiscono con la finalità di diffondere e valorizzare la cultura del volontariato svolgendo la propria attività in tre ambiti principali:

- servizi resi alle organizzazioni di volontariato, iscritte e non iscritte presso i registri, su richiesta delle stesse;
- servizi e iniziative a sostegno della promozione della solidarietà e del volontariato;
- servizi finalizzati a promuovere e sostenere la progettualità del volontariato.

I Centri di servizio individuano iniziative e strumenti al fine della crescita della cultura della solidarietà, sia rafforzando le iniziative già esistenti, sia promuovendone nuove; si occupano inoltre di offrire assistenza qualificata e assumono iniziative di qualificazione e formazione di aderenti a organizzazioni di volontariato.

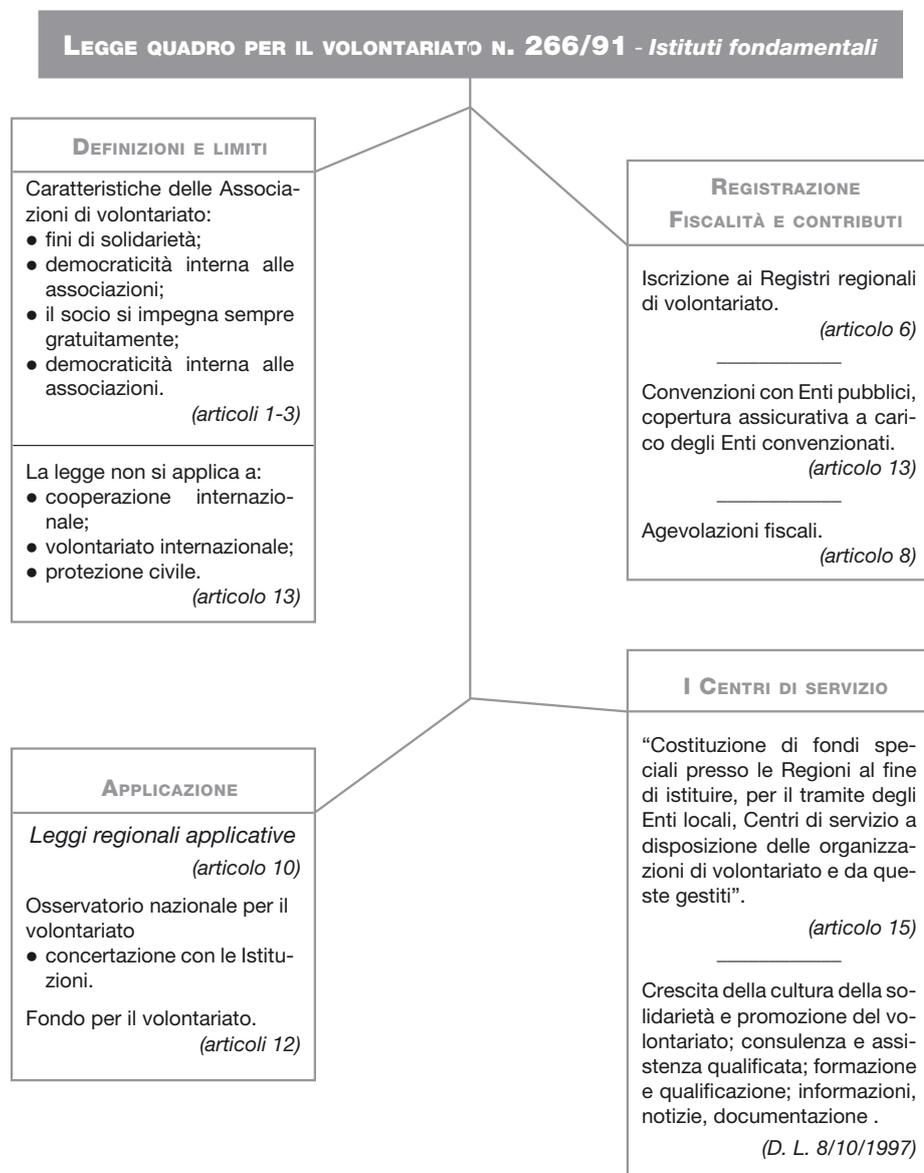
Le consulenze riguardano molteplici ambiti, ma le più richieste hanno carattere **amministrativo, giuridico, fiscale e contabile**; risultano inoltre in aumento le consulenze relative alla **progettazione, comunicazione e realizzazione di eventi**. La promozione del volontariato è un'attività di fondamentale importanza ma di difficile rilevazione, poiché si tratta spesso di iniziative locali che generano difficoltà nella quantificazione e comparazione. Si rileva comunque un aumento di iniziative come manifestazioni pubbliche e campagne sui mass-media.

L'attività dei centri di servizio è strettamente legata alle risorse previste nell'ambito del Fondo speciale per il volontariato.

FIGURA 1

I CENTRI DI SERVIZIO NELLA LEGGE 266/91

Fonte: III rapporto sui centri di servizio per il volontariato in Italia, centri istituiti fino al 2003 e attività 2002, a cura di CSV.net e CESIAV



L’istituzione dei Centri è legata all’insediamento dei **Comitati di gestione dei fondi speciali per il volontariato** (si veda anche il “III Rapporto sui Centri di servizio per il volontariato in Italia, Centri istituiti fino al 2003 e attività 2002”, a cura di Csv.net e CesiaV ⁽¹⁾). I Comi-

tati per L’Emilia-Romagna (si veda anche il sito del comitato www.coge.emiliaromagna.it) sono formati da quindici componenti:

- otto nominati dalle Fondazioni bancarie (sette sulla base della loro partecipazione al fondo regionale e uno nominato dall’Acri, Associazione casse di risparmio italiane);
- sei nominati dalla Regione (di cui quattro in rappresentanza del volontariato, uno in rappresentanza degli Enti locali, uno in rappresentanza della Regione);
- uno in rappresentanza del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali.

1) CSV.net indica il Coordinamento nazionale dei Centri di servizio per il volontariato. Il CesiaV è il Centro studi e iniziative per l’associazionismo e il volontariato. Per approfondimenti: <http://www.centriserviziovolontariato.it/home.htm>. Il rapporto da cui sono tratti alcuni dei dati proposti è consultabile anche sul sito www.welfare.gov.it nell’area sociale, sezione volontariato italiano.

Il Comitato di Gestione resta in carica due anni, che decorrono dal giorno successivo della scadenza del mandato previsto per il Comitato precedente. Si occupa di istituire i Centri di servizio, formularne l'indirizzo e l'orientamento, ripartire il fondo speciale attraverso opportuni criteri, verificare la qualifica dei Centri di servizio in un'ottica di promozione del volontariato e ricercare opportune forme di coordinamento tra i Centri di servizio per favorire il migliore utilizzo delle risorse disponibili e promuovere la circolazione delle esperienze.

Concluso l'iter dei ricorsi di fronte alla Corte Costituzionale che ha confermato la validità dell'art.15 della Legge 266/91 e del decreto applicativo, a partire dal 1996 le Regioni hanno iniziato a provvedere all'insediamento dei Comitati di gestione (percorso concluso nel 2003 con l'insediamento del Comitato della Campania).

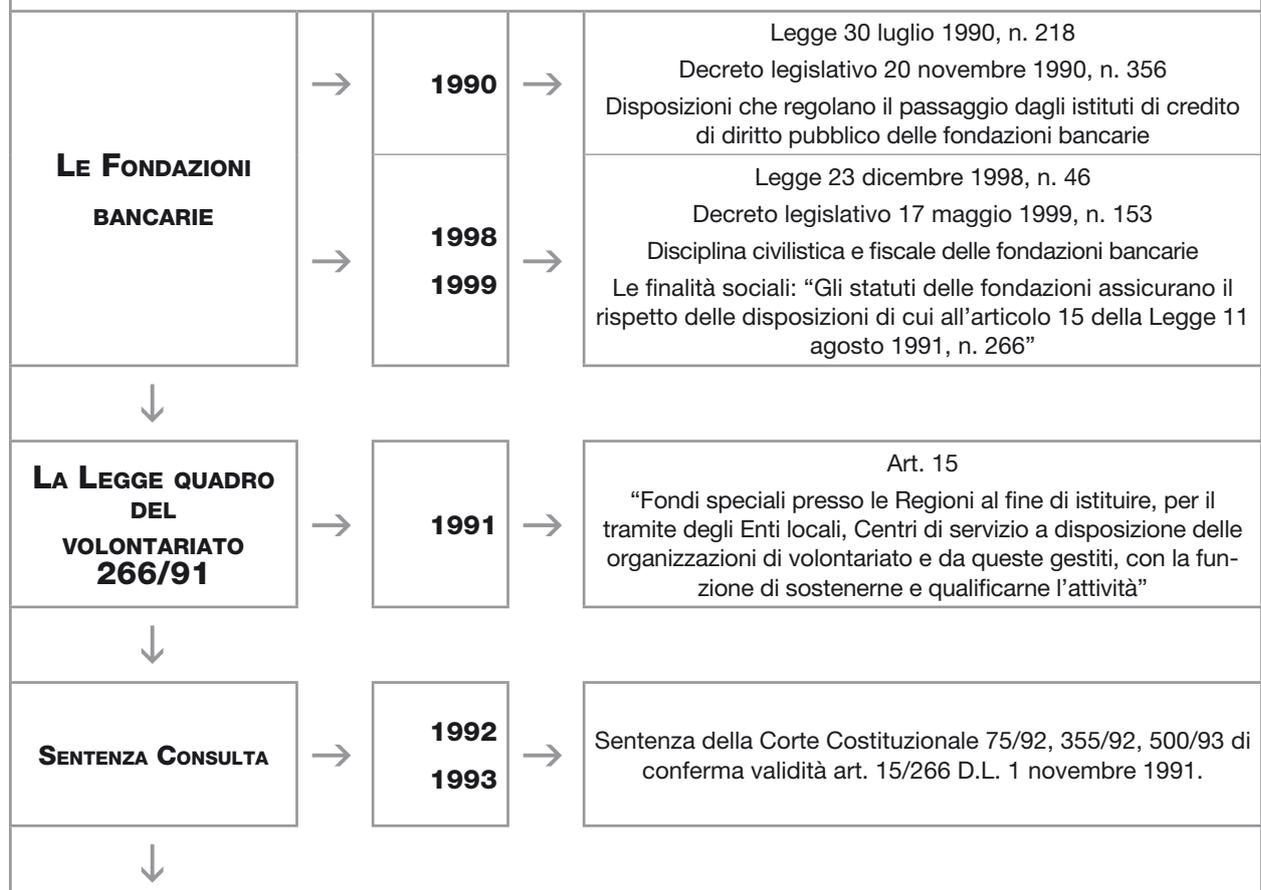
Si sono evidenziati ritardi sia nell'insediamento che nei rinnovi, che devono avvenire con cadenza biennale con riferimento alla data del primo insediamento, rappresentando così una forma di discontinuità nell'attività di programmazione e finanziamento. E' a livello regionale che si presentano notevoli ritardi, poiché le nomine sono particolarmente complicate in quanto le figure che la Regione deve nominare (non solo un proprio rappresentante ma anche i rappresentanti del volontariato e degli Enti locali) devono rappresentare una realtà di soggetti estremamente complessa.

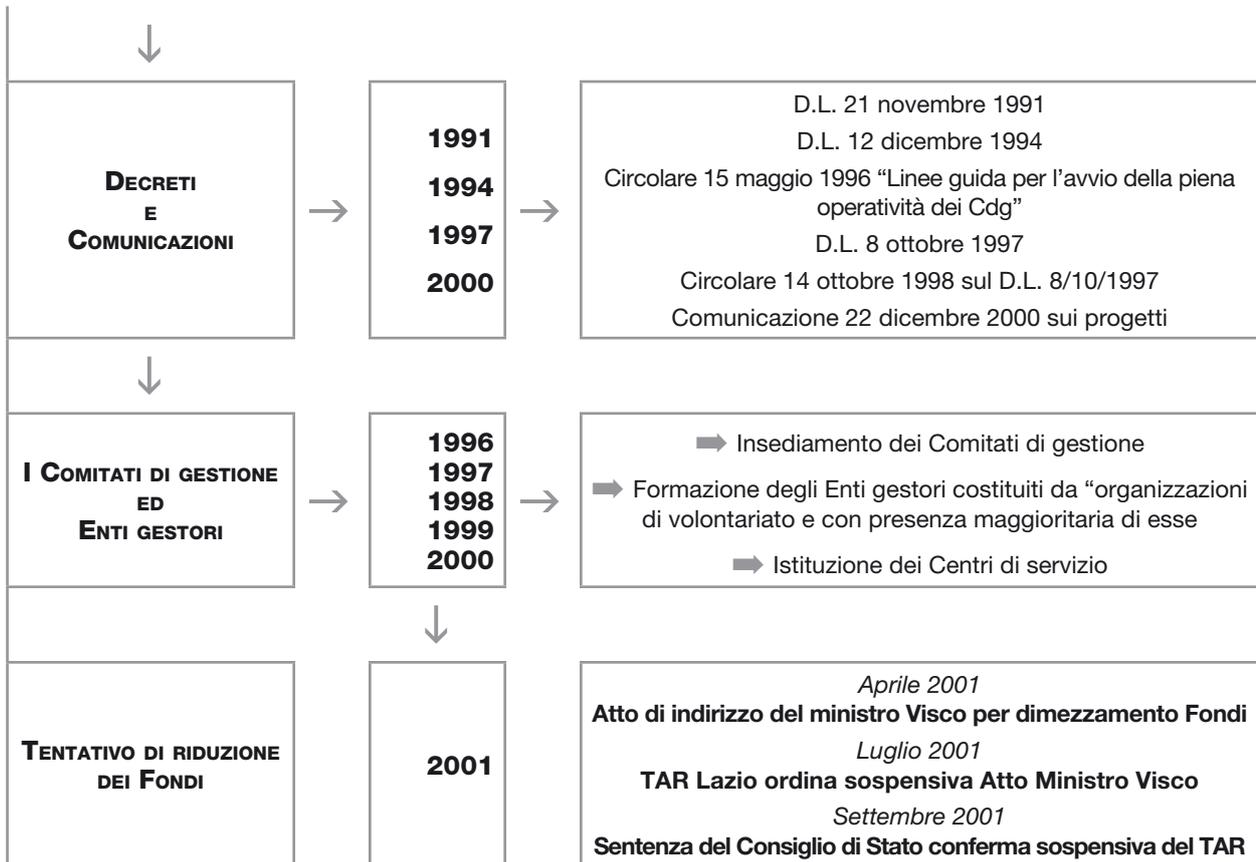
A partire dal 1997 è iniziata l'istituzione dei Centri di servizio, prima nel Nord Italia e successivamente nel Centro e nel Sud.

FIGURA 2

I CENTRI DI SERVIZIO PER IL VOLONTARIATO: CRONOLOGIA. FONTE: III RAPPORTO SUI CENTRI DI SERVIZIO PER IL VOLONTARIATO IN ITALIA, CENTRI ISTITUITI FINO AL 2003 E ATTIVITÀ 2002, A CURA DI CSV.NET E CESIAV

CENTRI DI SERVIZIO PER IL VOLONTARIATO: CRONOLOGIA ESSENZIALE DI UN PROCESSO





Alla fine del 2003 i Centri istituiti in Italia erano 71, presenti in tutte le Regioni tranne in Campania e presso la provincia autonoma di Bolzano. In particolare, in Puglia e in Calabria sono stati istituiti nel settembre 2003 ma, al momento della presentazione del rapporto di sintesi (gennaio 2004), i relativi Comitati di gestione non avevano ancora provveduto a stanziare i fondi, di conseguenza non ancora operativi (si veda "III Rapporto sui Centri di servizio per il volontariato in Italia, Centri istituiti fino al 2003 e attività 2002", a cura di Csv.net e Cesiav).

Per quanto riguarda la presenza operativa, l'istituzione può avvenire su base regionale e interprovinciale (quindi su un vasto ambito territoriale di competenza) o su scala provinciale e circondariale (quindi con un ambito territoriale di competenza più ristretto). La tendenza più frequente consiste nel far coincidere l'ambito di competenza territoriale con la Regione o con la provincia, solo in Molise si è suddivisa in due la provincia di Campobasso. Inoltre, si sta progressivamente completando la sostituzione dei centri interprovinciali, trasformandoli in centri provinciali.

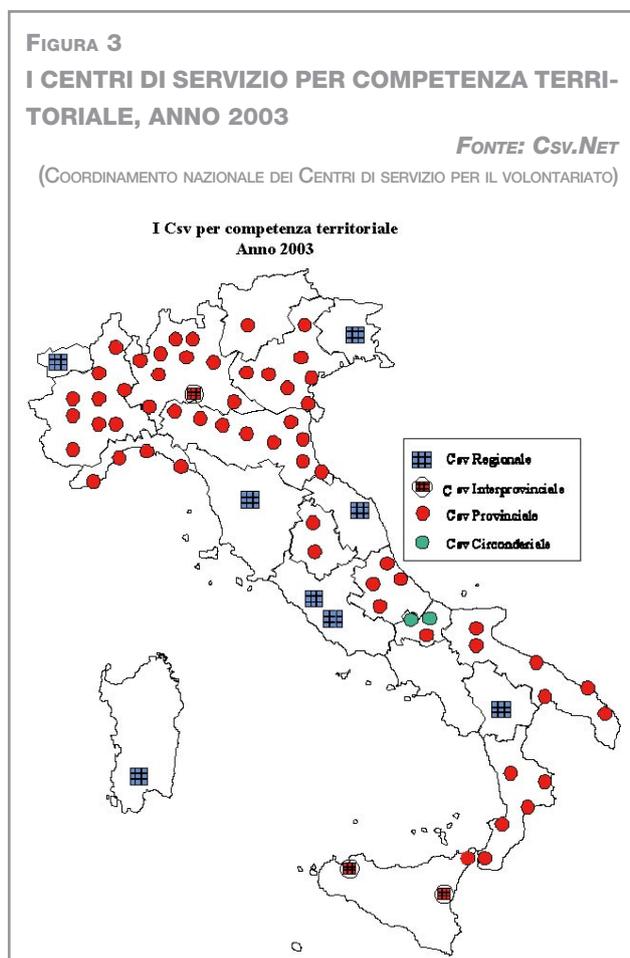
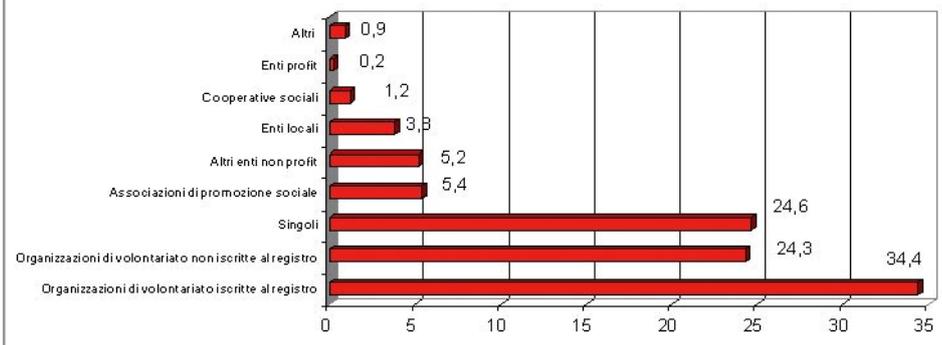


GRAFICO 7

SOGGETTI CHE HANNO USUFRUITO DEI SERVIZI NEL 2002

FONTE: III RAPPORTO SUI CENTRI DI SERVIZIO PER IL VOLONTARIATO IN ITALIA, CENTRI ISTITUITI FINO AL 2003 E ATTIVITÀ 2002, A CURA DI CSV.NET E CESIAV



Per quanto riguarda i soggetti che si rivolgono ai Centri di servizio, i maggiori fruitori risultano essere le organizzazioni di volontariato, che rappresentano il 58,7% dei soggetti che vi accedono; tuttavia, se vi si aggiungono i soggetti singoli che si rivolgono ai Centri di servizio per costituire una nuova organizzazione e per conoscere e avere accesso all'ambito del volontariato si arriva all'83,3% dei soggetti.

In relazione ai **finanziamenti**, i Centri sono i destinatari dell'erogazione del **Fondo speciale per il volontariato** (istituito in tutte le Regioni ai sensi dell'art. 15 della Legge 266/91 e costituito ai sensi del DM 8 ottobre 1997), amministrato da un apposito Comitato di Gestione e ripartito annualmente tra i diversi Centri. Infatti, gli enti e le casse di cui al DM 8 ottobre 1997 depositano presso banche da loro scelte e iscritte all'albo previsto dal decreto legislativo 385/1990, gli importi di rispettiva competenza a favore del Comitato di gestione e di ciascun Centro di servizio. Si tratta di risorse molto significative, basti pensare che per il biennio 2003 e 2004 sono risultati disponibili oltre 14 milioni di Euro.

ALCUNI DATI DAL BILANCIO DELLA REGIONE

UN'ANALISI RETROSPETTIVA

Come evidenziato nella griglia di fattibilità, il pdl interviene in un settore che è già regolamentato da leggi regionali. In particolare si prevede l'abrogazione della LR 2 settembre 1996, n. 37 "Nuove norme regionali di attuazione della Legge 11 agosto 1991, n. 266 – Legge quadro sul volontariato. Abrogazione della L.R. 31 maggio 1993, n. 26". Diventa quindi naturale

ricercare nell'ambito del bilancio della Regione quante risorse siano state destinate a supporto dell'azione delle Organizzazioni di volontariato così come intese dalla Legge 266/91.

Una delle caratteristiche del pdl è la ridefinizione dell'art. 2 della LR 37/96; abbandonando l'elencazione

tassativa degli ambiti nei quali le associazioni dovevano operare per poter essere iscritte nei Registri, si riconoscono invece come "iscrivibili tutte quelle operanti in qualsiasi ambito compatibile e coerente con i valori e i principi che fondano l'agire volontario" (dalla relazione al pdl). Tuttavia vale la pena riprendere quali erano gli ambiti previsti dalla legge che si intende abrogare, in modo da "orientarsi" nell'individuare i settori che comunque saranno coinvolti:

- a) socio assistenziale;
- b) sanitario;
- c) tutela e promozione dei diritti;
- d) tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale;
- e) attività educative;
- f) attività culturali e di tutela e valorizzazione dei beni culturali;
- g) protezione civile;
- h) educazione alla pratica sportiva e attività ricreative.

Si può ben parlare quindi di intervento trasversale, il cui oggetto è sicuramente determinato (le organizzazioni di volontariato) ma che ha una ricaduta che è destinata a diffondersi su diversi settori coinvolti nell'azione della Regione Emilia-Romagna.

Questa caratterizzazione trova riscontro anche nella stessa relazione al pdl, laddove si "definisce un modo nuovo di intendere il rapporto tra istituzione pubblica e volontariato." Si parla quindi di un sistema integrato dove opera il volontariato come "istituzione privata con funzioni pubbliche".

Proporre un'analisi retrospettiva sulle risorse diventa quindi complicato, poiché occorre distinguere fra gli interventi dei diversi settori toccati che, occasionalmente o solo marginalmente possono coinvolgere anche le organizzazioni di volontariato, da quegli interventi che la Regione Emilia-Romagna dedica esplicitamente alle organizzazioni di volontariato in quanto tali, a prescindere dalla sfera di intervento.

Un altro aspetto da considerare sono gli interventi previsti a favore dell'associazionismo, così come inteso dalla LR 34/'02 (Legge sull'associazionismo di promozione sociale). Il Pdl, così come la vigente LR 37/'96 prevedeva l'incompatibilità fra l'iscrizione all'albo delle Organizzazioni di volontariato e l'iscrizione all'albo di cui alla LR 10/'95 (LR poi abrogata dalla LR 34/'02), all'art. 3 prevede l'incompatibilità fra l'iscrizione nel registro delle organizzazioni di volontariato e quello delle associazioni di promozione sociale. Si tratta quindi di soggetti beneficiari chiaramente distinti, tuttavia sono figure che in alcuni interventi legislativi sono state accomunate, diventando quindi difficile distinguere a chi effettivamente siano andate le risorse previste.

Di seguito si propone un'analisi delle risorse stanziare dalla Regione Emilia-Romagna partendo da un primo nucleo di risorse direttamente riconducibili alle organizzazioni di volontariato, salvo poi estendere l'area di indagine per censire gli altri settori coinvolti.

VALORIZZAZIONE DEL VOLONTARIATO E DELL'ASSOCIAZIONISMO SOCIALE

Un primo punto di partenza è l'Unità Previsionale di Base (UPB) 20120 "Valorizzazione del volontariato e dell'associazionismo sociale". Si colloca nell'ambito dell'Area di intervento 5 (Tutela della salute e solidarietà sociale), Funzione obiettivo 2 (Interventi di solidarietà sociale).

Per la lettura dei dati va precisato che l'**UPB include anche risorse destinate alla cooperazione sociale ed all'associazionismo sociale (LR 34/'02)**. Si tratta quindi di enti diverse dalle organizzazioni di volontariato. **Le associazioni di cui alla LR 34/02** (che ha abrogato la precedente LR 10/'95), come specificato nella griglia di fattibilità, **sono esplicitamente escluse dall'iscrizione nel registro del volontariato**, tuttavia sono risorse destinate ad enti ai quali viene riconosciuto un determinato status dalla Regione Emilia-Romagna (associazioni di promozione sociale). In ragione della vicinanza degli interventi si ritiene quindi opportuno proporre un resoconto di tutte le risorse stanziare in questa UPB anche perché la suddivisione in capitoli permette di ricondurre gli interventi ai destinatari specifici, distinguendo quindi le risorse destinate alle organizzazioni di volontariato (nella tabella 6 individuate con un riquadro). Si tratta inoltre di risorse finanziate con mezzi propri della Regione per interventi di spesa corrente, quindi con un certo grado di discrezionalità decisionale nell'assegnazione da parte della Regione.

Di seguito si propone un riepilogo degli stanziamenti di competenza per gli anni dal 2001 al 2003, nonché i relativi impegni assunti nell'esercizio (nella tabella evidenziati in rosso).

TABELLA 6

STANZIAMENTI DI COMPETENZA (IN NERO) E IMPEGNI ASSUNTI NELL'ESERCIZIO (IN ROSSO) - SPECIFICA PER UPB 20120 "VALORIZZAZIONE DEL VOLONTARIATO E DELL'ASSOCIAZIONISMO SOCIALE"

UPB	20120	VALORIZZAZIONE DEL VOLONTARIATO E DELL'ASSOCIAZIONISMO SOCIALE (TUTTI I CAPITOLI)		2001	2002	2003
Cap	57216	Contributi per il finanziamento di iniziative di formazione ed aggiornamento del volontariato (art. 9, comma 5, LR 2 settembre 1996, n. 37)	stanziato	103.291	103.291	98.127
		Corrente operativa - Mezzi propri	impegnato	103.291	103.291	98.127

Cap	57701	Contributi alle imprese per favorire l'assunzione di persone svantaggiate che cessino di essere soci lavoratori o lavoratori di una coop sociale (art. 9 commi 1 e 2 lett b) LR 7/94 come modificata dalla LR 6/97) Corrente operativa - Mezzi propri	stanziato	180.760	200.000	190.000
			impegnato	174.504	74.293	122.583
Cap	57705	Contributi alle associazioni iscritte all'albo regionale per la realizzazione di progetti specifici di attività e per la dotazione di servizi ed attrezzature (art. 9 LR 10/95 e succ. modifiche) Corrente operativa - Mezzi propri	stanziato	258.228	258.228	245.317
			impegnato	258.228	258.228	245.317
Cap	57707	Contributi alle province per la realizzazione dei piani di intervento a favore delle iniziative organizzate dalle associazioni iscritte all'albo regionale (art. 10 LR 10/95 e succ. modifiche) Corrente operativa - Mezzi propri	stanziato	154.937	154.937	147.190
			impegnato	154.937	154.937	147.190
		Totale UPB		697.216	716.456	680.634
		Totale UPB		690.960	590.749	613.217

Nell'ambito dell'UPB analizzata, le risorse riconducibili alla abroganda LR 37/96 sono quelle del capitolo di spesa n. 57216, assegnate ai Centri di Servizio per l'attivazione di percorsi formativi per i volontari. Contabilmente si evince che nell'arco degli anni presi in esame le risorse di questo capitolo sono state sostanzialmente costanti (lieve riduzione nel 2003, nell'ordine del 5%) senza maturare economie di impegni sugli stanziamenti di competenza.

Le altre risorse stanziati nell'UPB nei capitoli 57705 e 57707 sono a favore dell'associazionismo così come regolamentato dalla LR 34/02, rispettivamente per sostenere i progetti di sviluppo presentati dalle associazioni iscritte nel registro regionale (dell'associazionismo di promozione sociale) e per il finanziamento dei piani presentati dalle Province a favore dell'associazionismo locale (sempre riconducibili alla LR 34/02 che abrogava la preesistente LR 10/95).

Il capitolo 57701 include risorse per la cooperazione sociale in attuazione degli interventi previsti dalla LR 7/94 assegnate alle cooperative per sostenere percorsi di inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati.

Come anticipato, questi ultimi capitoli di spesa non sono riconducibili alle associazioni di volontariato, sono però inclusi nella medesima UPB, a testimonianza della vicinanza degli interventi.

ALTRI INTERVENTI CHE COINVOLGONO LE ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO

Come anticipato, la materia volontariato è trasversale a diversi settori. Vale quindi la pena passare in disamina altre risorse destinate alle organizzazioni di volontariato in ragione del finanziamento di iniziative che nascono da leggi diverse dalla LR 37/96. Si tratta infatti di altre leggi regionali di settore che prevedono "l'utilizzo" delle organizzazioni di volontariato come strumenti di intervento. Occorre altresì precisare che non necessariamente il mezzo individuato è il volontariato, spesso si fa invece riferimento ad un più generico settore no-profit, quindi alla cooperazione sociale, all'associazionismo (di promozione sociale o di altra tipologia) ecc.

In alcuni casi diventa quindi difficile parlare di risorse specificatamente destinate al volontariato, inoltre non sono direttamente riconducibili alla legge regionale che si intende abrogare; tuttavia vale la pena dare conto anche di queste risorse che comunque contribuiscono all'attività delle organizzazioni di volontariato.

Di seguito si propongono quindi alcuni degli stanziamenti di competenza (e relativi impegni in rosso) per i rendiconti approvati facenti riferimento al periodo dal 2001 al 2003. In sostanza si vanno a ripercorrere i settori che la LR 37/96 indicava per l'attività delle organizzazioni di volontariato.

TABELLA 7

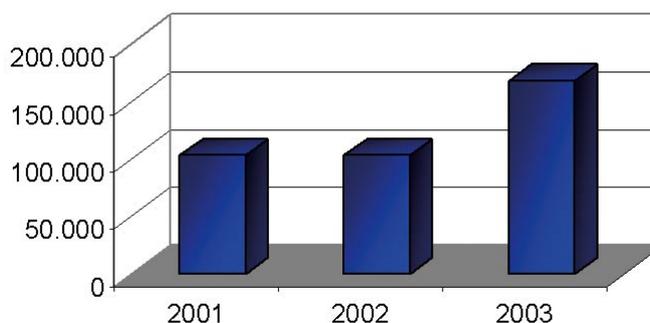
STANZIAMENTI DI COMPETENZA (IN NERO) E IMPEGNI ASSUNTI NELL'ESERCIZIO (IN ROSSO) - ESTRATTO DALLA UPB 3830

UPB	3830	CONTRIBUTI AD ENTI E ISTITUZIONI PER INIZIATIVE CULTURALI, PROMOZIONALI E DI INFORMAZIONE ANCHE NEL CAMPO DELLA SICUREZZA (INCLUDE ALTRI CAPITOLI)		2001	2002	2003
Cap	2711	Contributi alle associazioni ed alle organizzazioni di volontariato per la realizzazione di specifiche iniziative nel campo della sicurezza (art. 220, comma 4, LR 21 aprile 1999, n.3)	stanziato	103.291	103.292	168.128
		<i>Corrente operativa - Mezzi propri</i>	impegnato	88.943	67.139	137.450

Si tratta di contributi erogati ad organizzazioni di volontariato per specifiche iniziative nel campo della sicurezza. Tutte le risorse sono riconducibili a mezzi della Regione Emilia-Romagna e, come si vede, l'andamento ha visto una significativa crescita nel 2003 (stanziamenti cresciuti di quasi il 63%). Per il 2004 (quindi bilancio di previsione, che nella tabella non viene proposto per ragioni di omogeneità), risultano invece stanziati €110.000. Pur trattandosi di risorse riconducibili ad una legge regionale differente, sono destinate a finanziare l'attività di organizzazioni di volontariato

GRAFICO 8

STANZIAMENTI PER CONTRIBUTI ALLE ASSOCIAZIONI E ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO PER LA REALIZZAZIONE DI SPECIFICHE INIZIATIVE NEL CAMPO DELLA SICUREZZA - ESTRATTO DALLA UPB 3830, CAPITOLO 2711



Altro settore di attività riguarda la tutela e la valorizzazione del patrimonio ambientale.

TABELLA 8

STANZIAMENTI DI COMPETENZA (IN NERO) E IMPEGNI ASSUNTI NELL'ESERCIZIO (IN ROSSO) - ESTRATTO DALLA UPB 13230

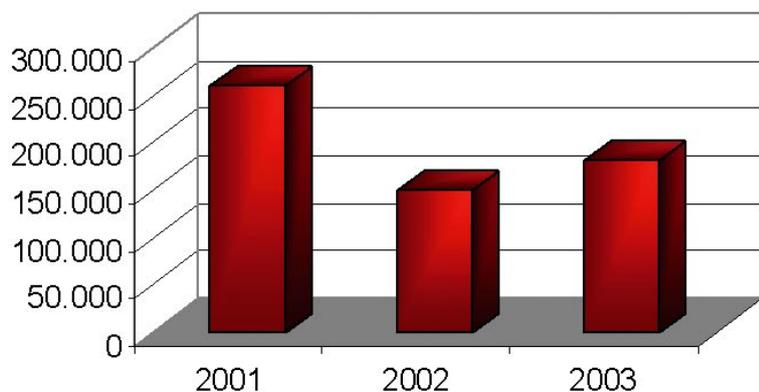
UPB	13230	INFORMAZIONE ED EDUCAZIONE AMBIENTALE (INCLUDE ALTRI CAPITOLI)		2001	2002	2003
Cap	37020	Contributi a enti locali, soggetti pubblici, associativi e del volontariato per attività di informazione, documentazione, comunicazione, formazione ed educazione ambientale nonché per la realizzazione ... dei centri di educazione ambientale (LR 15/95 art 7 lett a) e b) - denominazione assunta nel 2003	stanziato	258.228	149.480	180.000
		<i>Corrente operativa - Mezzi propri</i>	impegnato	257.527	148.881	180.000

Anche in questo caso si tratta di risorse proprie della Regione Emilia-Romagna, qui destinate a progetti specifici per l'informazione e l'educazione ambientale. In questo caso i soggetti beneficiari sono anche Enti locali o altri sog-

getti pubblici, non è quindi corretto parlare di fondi destinati al volontariato; è vero però che si tratta di risorse cui le organizzazioni impegnate nel settore potevano potenzialmente accedere presentando progetti in tal senso.

GRAFICO 9

STANZIAMENTI PER CONTRIBUTI A ENTI LOCALI, SOGGETTI PUBBLICI, ASSOCIATIVI E DEL VOLONTARIATO PER ATTIVITÀ DI INFORMAZIONE, DOCUMENTAZIONE, FORMAZIONE ED EDUCAZIONE AMBIENTALE NONCHÉ PER LA REALIZZAZIONE ...DEI CENTRI DI EDUCAZIONE AMBIENTALE- ESTRATTO DALLA UPB 13230, CAPITOLO 37020



Continuando nella lettura della LR 37/'96, veniva citato il settore della protezione civile, come si evince anche dalla tabella che segue.

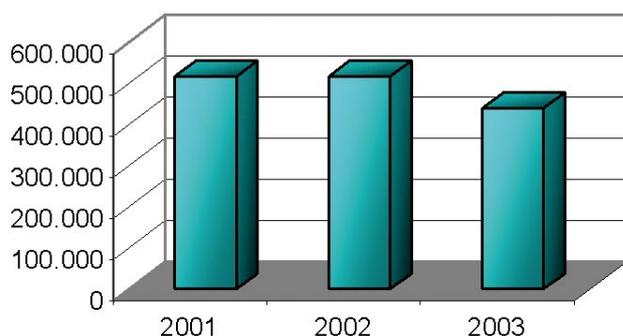
TABELLA 9

STANZIAMENTI DI COMPETENZA (IN NERO) E IMPEGNI ASSUNTI NELL'ESERCIZIO (IN ROSSO) - ESTRATTO DALLE UPB 17100 E 17101

UPB	17100	Interventi in materia di protezione civile (include altri capitoli)		2001	2002	2003
Cap	47104	Contributi ad enti ed associazioni per la realizzazione degli interventi previsti dalla LR 29 luglio 1983, n. 26 (<i>Interventi per la promozione e l'impiego del volontariato nella Protezione Civile</i>)	stanziato	516.457	516.457	440.634
		Corrente operativa - Mezzi propri	impegnato	516.457	516.446	440.557
UPB	17101	Interventi in materia di protezione civile - Risorse statali (include altri capitoli)		2001	2002	2003
Cap	47118	Trasferimento alle organizz. di volontariato per il potenziamento dei mezzi, delle attrezzature e per lo svolgimento delle attività formative (art. 147 DL 560/1995, convertito in legge 74/96 come modificato dall'art. 7 del DL 576/96 conv. In legge 677/96)	stanziato	0	0	0
		Corrente operativa - Mezzi statali	impegnato	0	0	0
Cap	47122	Trasferimento alle organizz. Di volontariato per il rimborso delle spese sostenute per gli interventi connessi alla missione arcobaleno in area balcanica e in territorio nazionale, nonché ai datori di lavoro relativamente alle giornate lavorative	stanziato	258.228	57.298	0
		Corrente operativa - Mezzi statali	impegnato	258.228	57.298	0

GRAFICO 10

STANZIAMENTI PER CONTRIBUTI A ENTI E ASSOCIAZIONI PER LA REALIZZAZIONE DEGLI INTERVENTI PREVISTI DALLA LR 29 LUGLIO 1983 N.26 (INTERVENTI PER LA PROMOZIONE E L'IMPIEGO DEL VOLONTARIATO NELLA PROTEZIONE CIVILE) - ESTRATTO DALLA UPB 17100, CAPITOLO 47104



L'impegno finanziario della Regione Emilia-Romagna nell'ambito della protezione civile, con particolare riguardo alla promozione per l'impiego del volontariato, è risultato particolarmente significativo. Storia a parte il capitolo di spesa 47122, incluso nell'ambito dell'UPB 17101 tutta finanziata con risorse

statali, che fa riferimento alla missione "Arcobaleno" in area balcanica, quindi un intervento ad hoc specifico non ripetuto.

Per quanto riguarda il capitolo di spesa 47104, si deve rilevare come praticamente in tutti gli anni non siano state realizzate economie di impegni sugli stanziamenti di competenza. Per quanto riguarda l'andamento delle risorse stanziolate, il 2003 ha visto una riduzione, rispetto gli anni precedenti, di circa il 15%, passando dai 516.000 euro stanziati per il 2001 e 2002 ai 440.000 Euro (circa) del 2003. Va comunque sottolineato che, nel 2004 (quindi nel bilancio di previsione, dato non esposto in tabella per ragioni di omogeneità), si torna ad uno stanziamento in linea con gli anni 2001 e 2002, prevedendo 515.000 Euro.

Vi sono inoltre altri interventi che vedono finanziamenti provenire direttamente da risorse statali come, ad esempio, gli interventi inclusi nelle UPB 19040 e 20260 che vengono proposti di seguito.

TABELLA 10

STANZIAMENTI DI COMPETENZA (IN NERO) E IMPEGNI ASSUNTI NELL'ESERCIZIO (IN ROSSO) - ESTRATTO DALLE UPB 17100 E 17101

UPB	19040	Case-alloggio e infrastrutture per la lotta all'AIDS Risorse statali (include altri capitoli)		2001	2002	2003
Cap	51774	Assegnazioni alle associazioni di volontariato per la ristrutturazione o l'adeguamento di case-alloggio per malati di AIDS (art.1 comma 1 lett. a) L 135/90	stanziato	129.114	78.760	0
		Investimento cap. - Mezzi statali	impegnato	50.355	46.481	0
UPB	20260	Progetti speciali di assistenza sociale Risorse statali (include altri capitoli)		2001	2002	2003
Cap	57255	Contributi ad associazioni di volontariato e ad altri organismi senza scopo di lucro a sostegno dei servizi di telefonia rivolti alle persone anziane (art. 80, comma 14, L. 23 dicembre 2000, N. 388) (capitolo istituito nell'anno 2002)	stanziato	-	425.145	0
		Corrente operativa - Mezzi statali	impegnato	-	425.145	0

Si tratta di interventi specifici che coinvolgono organizzazioni di volontariato ed altre no-profit; non si può quindi parlare di risorse specifiche per il volontariato, anche se risulta l'ambito maggiormente interessato. Va detto che si tratta di risorse statali che, come si vede, non sono "costanti" nel tempo. Guardando al 2004 (bilancio di previsione, quindi non proposto nella tabella per ragioni di omogeneità espositiva), si deve sottolineare che, per quanto riguarda la lotta all'AIDS, non è stato stanziato nulla per il capitolo 51774; è stato invece istituito un nuovo capitolo, il 51778 (Finanziamento della sperimentazione organizzativa relativa all'integrazione di pubblico, privato e volontariato nella lotta all'AIDS (art.1 comma 1 lett. a) L 135/90), sempre finanziato con risorse statali con oltre 108.000 Euro stanziati. Per quanto riguarda il capitolo 57255 (servizi di telefonia rivolti alle persone anziane), nel 2004 risultano stanziati circa 419.000 Euro.

Le tabelle proposte non sono esaustive delle risorse destinate alle organizzazioni di volontariato, infatti esistono altri interventi che vedono questi soggetti come attori che operano insieme, ovvero alternandosi, con altri enti locali o istituzioni, diventa però difficile ricondurre gli stanziamenti previsti in questi capitoli di spesa direttamente al volontariato. A titolo di esempio si può citare il capitolo di spesa 57200 (Fondo Socio Assistenziale regionale - contributi in capitale a comuni singoli o associati, a istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza ... e ad organizzazioni di volontariato per l'attivazione ... di strutture socio assistenziali a norma dell'art. 42 della LR 2/85), denominazione poi ridotta a: Fondo sociale regionale. Contributi per costruzione, ristrutturazione ed acquisto di immobili destinati o da destinare a strutture socio-assistenziali e socio sanitarie (art. 48 LR 2/03). In quest'ambito la maggior parte delle risorse impegnate sono riconducibili ad iniziative di Comuni e, solo in alcuni casi sono coinvolte organizzazioni di volontariato, diventerebbe quindi fuorviante ricondurre queste risorse al volontariato. D'altro canto si ritiene opportuno segnalare che vi rientrano anche alcune iniziative di organizzazioni di volontariato, non si può però parlare di risorse loro destinate in quanto organizzazio-

ni, ma in quanto soggetti impegnati in questi specifici progetti. Discorso analogo potrebbe farsi per l'analogo capitolo 57201 (sempre Fondo sociale regionale).

IL FONDO SPECIALE PER IL VOLONTARIATO

Un'importante fonte di finanziamento per il "sistema volontariato"

IL FONDO PER IL BIENNIO 2003-2004

Una parte importante dei finanziamenti per il volontariato deriva dal **Fondo speciale per il volontariato** (istituito in tutte le Regioni ai sensi dell'art. 15 della Legge 266/91 e costituito ai sensi del DM 8 ottobre 1997). Si tratta di un fondo amministrato da un apposito Comitato di Gestione (CO.GE.) che provvede a ripartirlo annualmente tra i diversi Centri di servizio. Il fondo viene a costituirsi attraverso l'accantonamento obbligatorio, ai sensi della L 266/91, di almeno 1/15 degli utili degli enti e delle casse di cui al DM 8 ottobre 1997 (tipicamente fondazioni di emanazione bancaria).

Il compito di ripartire il Fondo speciale non è di carattere esclusivamente contabile, ma costituisce un aspetto importante nell'ambito delle funzioni di orientamento e promozione del "sistema volontariato".

In sintesi, negli ultimi anni il CO.GE. ha individuato alcuni elementi di indirizzo del sistema riconducibili a due aspetti principali: la territorialità dei Centri di servizio e la promozione della progettualità sociale. L'obiettivo dichiarato dal CO.GE. è quello di garantire un rapporto significativo tra i Centri di servizio e il territorio di appartenenza, in termini di partecipazione delle organizzazioni di volontariato alla programmazione e gestione delle attività e nel favorire la capacità delle organizzazioni stesse di creare nuovi modi di risposta ai bisogni emergenti presenti sul territorio, attraverso la capacità di mobilitare energie, nuove competenze e professionalità.

Di seguito si fa riferimento ai dati forniti dai "Piani di Ripartizione annuale del Fondo speciale per il volontariato" per gli anni 2003 e 2004 approvati dal Comitato di Gestione del

Fondo stesso (per approfondimenti circa le funzioni e la composizione del Comitato di Gestione si rimanda al capitolo della parte introduttiva "I centri di Servizio e il Comitato di Gestione" nonché al sito del CO.GE. Emilia-Romagna www.coge.emiliaromagna.it).

Nel piano di ripartizione 2004 il Comitato di Gestione ribadisce che i Centri di servizio svolgono la propria attività di qualificazione del volontariato in tre ambiti principali:

- servizi resi alle organizzazioni di volontariato (iscritte e non) su richiesta delle stesse;
- servizi e iniziative a sostegno della promozione della solidarietà e del volontariato;
- servizi finalizzati a promuovere e sostenere la progettualità del volontariato.

Il comitato individua quindi i seguenti servizi erogati dai Centri di servizio per il volontariato:

- servizi di consulenza;
- servizi di formazione;
- servizi di informazione/documentazione;
- servizi di progettazione e ricerca;
- iniziative di promozione;
- servizi generali.

Fatte queste premesse il Comitato di Gestione riepiloga le risorse di competenza del Fondo per il biennio 2003-2004 (facente riferimento agli accantonamenti da parte delle Fondazioni bancarie per gli anni 1999 e 2000).

TABELLA 11

FONDO PER IL VOLONTARIATO, RISORSE PER IL BIENNIO 2003-2004		
<i>FONTE: "PIANO DI RIPARTIZIONE ANNUALE DEL FONDO SPECIALE PER IL VOLONTARIATO 2004"</i>		
	VOCE	VALORE
A	Fondo accantonato di competenza dell'attuale CO.GE.	14.315.181,63
B	Quota effettivamente utilizzata per i CSV	6.166.097,50
b1	Quota utilizzata per la progettazione 2002	220.780,63

b2	Quota utilizzata per la gestione della fase transitoria per la provincia di Bologna	146.036,85
b3	Quota utilizzata per la progettazione 2003	5.799.280,02
C	Quota accantonata per il funzionamento del CO.GE.	300.000,00
D	Quota complessiva effettivamente impegnata (B+C)	6.466.097,50
E	Quota disponibile per l'attuale ripartizione (A-D)	7.849.084,13

Detto delle risorse complessivamente disponibili, il Comitato di gestione le ha ripartite negli anni 2003 e 2004 fra i Centri di servizio delle Province sulla base di un criterio composito (per approfondimenti si veda il "Piano di Ripartizione annuale del Fondo speciale per il volontariato" relativo agli anni 2003 e 2004) che si è leggermente modificato tra il primo e il secondo anno:

- **critério 1:** una quota uguale per ogni Centro della Regione, a cui è stato attribuito un peso ponderato pari al 40% del Fondo nel 2003 e al 35% nel 2004;
- **critério 2:** una quota in proporzione alla popolazione residente in ogni Provincia, con un peso ponderato pari al 20% del Fondo nel 2003 e al 40% nel 2004;
- **critério 3:** una quota in proporzione al numero di organizzazioni di volontariato iscritte in ogni Provincia, con un peso pari al 20% del Fondo nel 2003 e al 15% nel 2004;
- **critério 4:** una quota in funzione del rapporto tra popolazione e numero di organizzazioni iscritte in ogni Provincia pari al 20% del Fondo nel 2003 e al 10% nel 2004.

Tenuto conto dei criteri adottati si viene quindi ad avere la seguente ripartizione per provincia delle risorse da destinare ai Centri di Servizio. I valori indicati nella tabella che segue e facenti riferimento al 2003 sono dedotti dal piano di ripartizione per il 2003 (quindi approvato nel 2002), mentre i dati del 2003 sono dedotti dal piano di ripartizione del 2004 (approvato nel 2003) così come i dati della tabella n. 11 che precede. Di qui la variazione della cifra

complessiva inerente al 2003 che, nei dati del piano di ripartizione per il 2003 era solo preventivata. Per quanto riguarda la quota disponibile per il 2004 della tabella 12, si precisa che, coerentemente con il dato del 2003, è stata esposta al netto della somma destinata al funzionamento del CO.GE.

TABELLA 12

QUOTE DI FONDO DISPONIBILI PER OGNI CENTRO DI SERVIZIO - ANNI 2003 E 2004

FONTE: "PIANO DI RIPARTIZIONE ANNUALE DEL FONDO SPECIALE PER IL VOLONTARIATO" CON RIFERIMENTO AGLI ANNI 2003 E 2004)

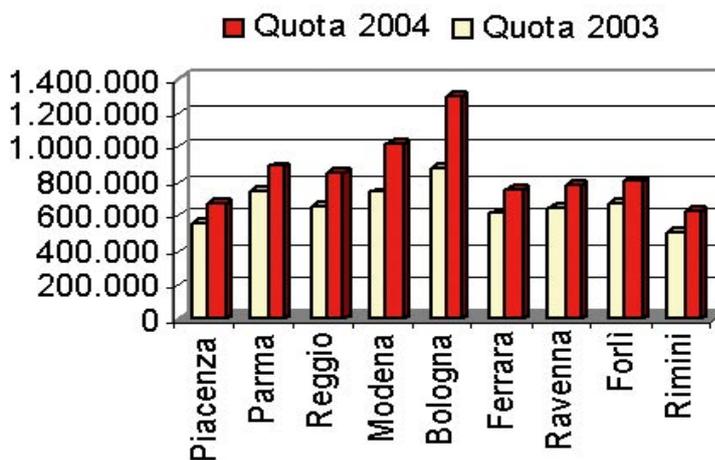
PROVINCIA	QUOTA IN EURO ANNO 2003	%	QUOTA IN EURO ANNO 2004	%
Piacenza	564.390	9,41	671.971	8,73
Parma	737.910	12,30	886.031	11,51
Reggio Emilia	655.230	10,92	851.689	11,06
Modena	735.630	12,26	1.017.393	13,21
Bologna	880.350	14,67	1.298.597	16,86
Ferrara	608.550	10,14	755.824	9,82
Ravenna	642.630	10,71	782.697	10,16
Forlì Cesena	669.390	11,16	805.797	10,46
Rimini	505.950	8,43	630.006	8,18
TOTALE	6.000.030	100%	7.700.005	100%

I dati proposti evidenziano l'importanza delle risorse derivanti dal Fondo speciale per il volontariato indirizzate verso i Centri di servizio, che vengono quindi ad assumere un ruolo essenziale per la vitalità delle organizzazioni di volontariato.

GRAFICO 11

QUOTE DI FONDO DISPONIBILI PER OGNI CENTRO DI SERVIZIO ANNI 2003 E 2004

FONTE: "PIANO DI RIPARTIZIONE ANNUALE DEL FONDO SPECIALE PER IL VOLONTARIATO" CON RIFERIMENTO AGLI ANNI 2003 E 2004)



IL FEED-BACK INFORMATIVO INERENTE LA LR 24/2001

Report presentato nel mese di febbraio 2004

La Legge 24/2001 “Disciplina dell’intervento pubblico nel settore abitativo” contiene il “primo esempio” di clausola valutativa prevista in legge. In risposta a tale clausola la Giunta regionale ha finora prodotto due relazioni (la prima fa riferimento al 2002 mentre la seconda, presentata nei primi mesi del 2004, fa riferimento al 2003) che hanno fornito interessanti spunti di analisi e riflessione.

La relazione annuale della Giunta ai sensi dell’art. 55, rappresenta il primo step del flusso informativo programmato, che prevede per l’appunto la relazione annuale, l’analisi del processo di attuazione (da concludersi nei primi 5 anni) e l’analisi di impatto da concludersi entro i successivi 3 anni.

Il gruppo di lavoro che, presso il Servizio legislativo e qualità della legislazione si occupa di fattibilità, ha provveduto alla predisposizione di un *report* di accompagnamento alla relazione presentata dalla Giunta, per evidenziare gli aspetti salienti della stessa e agevolarne la lettura prevedendo alcuni accorgimenti finalizzati a migliorare la fruibilità delle informazioni.

Il *report* è stato organizzato per punti, strutturati in forma di domande (le stesse domande implicitamente emerse nell’analisi di fattibilità), alle quali i dati raccolti devono rispondere. Si è evidenziato, attraverso la riorganizzazione sotto forma di grafici e tabelle dei dati presentati, cosa è successo a due anni di distanza dall’entrata in vigore della legge, a che punto è la trasformazione degli IACP in ACER, quali problemi sono stati rilevati nel corso di tale trasformazione e come sono stati trattati nella relazione.

Si è quindi focalizzata l’attenzione sugli elementi di cambiamento introdotti in seguito all’applicazione della legge, cogliendo al meglio lo spirito della clausola valutativa.

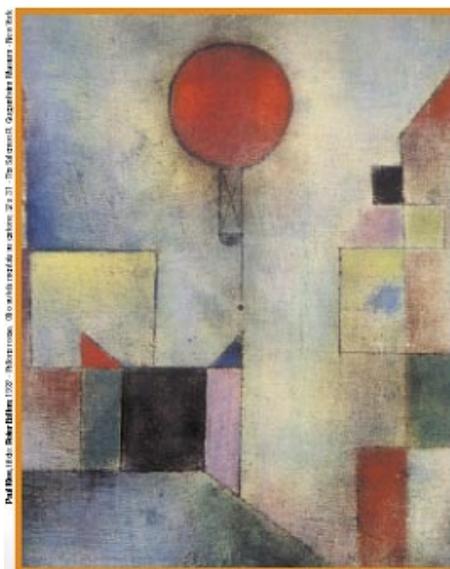
Per quanto riguarda il linguaggio della relazione, tenuto conto che la comprensione e la percezione del cambiamento devono avvenire da parte di lettori “non specializzati”, si è suggerito di esplicitare definizioni e formule di calcolo per migliorare la chiarezza espositiva. Anche il ricorso a tabelle e grafici fornisce una immediata rappresentazione della dimensione del cambiamento avvenuto nel corso del tempo. Lo stratificarsi di tali informazioni di anno in anno, sulla base dei nuovi elementi a disposizione, è finalizzato a creare un’occasione per raccogliere in modo organico i dati prodotti dal “sistema informativo della Regione Emilia-Romagna”.

Il *report* sulla relazione del 2003 si colloca quindi in quest’ottica di maggiore integrazione tra i diversi uffici, massimizzando il valore informativo dei dati raccolti e fornendo spunti di riflessione per ulteriori forme di elaborazione dei dati stessi.

Il Report del Servizio legislativo e qualità della legislazione

NOTE SULLA

RELAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE AL CONSIGLIO, AI SENSI DELL'ART. 55 DELLA L.R. 24/01, RECANTE: “DISCIPLINA DELL'INTERVENTO PUBBLICO NEL SETTORE ABITATIVO”



*Gruppo di fattibilità delle leggi regionali
febbraio 2004*

1. LA COSTRUZIONE DELLA RELAZIONE

L'obiettivo di questo lavoro è far crescere, in collaborazione con il Servizio politiche abitative incaricato di redigere la relazione alla clausola valutativa, un metodo di analisi e di comunicazione delle informazioni relative alla attuazione della Legge. Si vorrebbe instaurare un canale di scambio volto a sviluppare quelle sinergie utili a rendere la relazione della Giunta al Consiglio lo strumento idoneo a creare quel percorso di



feed-back prefigurato a fornire al Legislatore una serie di dati e informazioni tali da consentire la valutazione dell'efficacia del proprio intervento ed evidenziare eventuali lacune.

Un aspetto da curare è la forma di presentazione della relazione; tenuto conto che l'obiettivo e quello di garantirne l'utilizzo con la massima chiarezza e semplicità anche da parte di “non tecnici”, si propongono una serie di accorgimenti per massimizzare la fruibilità delle relazioni partendo dagli aspetti più strettamente legati alla fase redazionale:

- ogni relazione dovrebbe avere un indice dei paragrafi in cui il testo è suddiviso;
- ogni tabella deve avere un titolo che ne spiega sinteticamente i contenuti. Inoltre è opportuno che nel testo vi sia una descrizione analitica dei valori presenti nelle celle, che faccia comprendere anche ad un lettore poco esperto della materia il significato delle informazioni contenute in tabella;
- è consigliabile usare grafici per descrivere in modo sintetico e facilmente intelligibile fenomeni complessi;

- ogni qualvolta nel testo si utilizza un termine di significato non comune (specifico del gergo di quella particolare comunità di *policy*) o un termine estero è opportuno chiarirne immediatamente il significato, o direttamente nel testo, oppure in una nota a piè di pagina.

2. ALCUNE DOMANDE DI INTERESSE

Le relazioni della Giunta regionale al Consiglio ai sensi dell'art. 55 della Legge 24/01 rappresentano il primo passo di un processo virtuoso che si è inteso instaurare con la previsione della clausola valutativa: un percorso di *feedback* tale da fornire al legislatore una serie di dati e informazioni in grado di permettergli di valutare l'efficacia del proprio intervento legislativo ed evidenziare eventuali criticità.



Si tratta di una innovazione significativa nel campo dei rapporti istituzionali tra Giunta e Consiglio. È vero che anche altre Leggi prevedevano relazioni sull'attività svolta, tuttavia questa clausola valutativa, per la prima volta,

rappresenta l'esplicita volontà del Legislatore di disporre di un flusso informativo specificamente individuato nelle forme e nel contenuto, con lo scopo preordinato di monitorare l'applicazione della Legge, prevedendo alla fine del "percorso" un'analisi di impatto.

Di seguito si cerca di toccare i temi più importanti che erano stati evidenziati dall'analisi condotta sul PdL (studio di fattibilità) e che, alla luce delle considerazioni emerse nell'ambito delle relazioni presentate (2002 e 2003), dovrebbero rappresentare gli aspetti essenziali attraverso i quali le relazioni potrebbero snodarsi. Tali punti sono stati organizzati in forma di "domande" alle quali i dati raccolti dovrebbero rispondere.

LA TRASFORMAZIONE DEGLI IACP IN 2.1 ACER: COSA È SUCCESSO A DUE ANNI DI DISTANZA DALLA LEGGE?

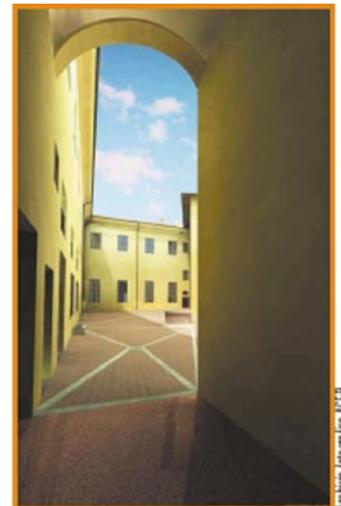
Un aspetto qualificante della legge è la trasformazione degli IACP in ACER. Si tratta di un processo significativo che viene affrontato

nella relazione, nella quale si sottolineano alcune delle criticità incontrate.

Le informazioni relative a questi aspetti sono rinvenibili nei capitoli 10, 11 della relazione. Si tratta di informazioni che vanno ad integrare quanto già detto nella relazione relativa al 2002. Si da quindi atto dell'approvazione degli inventari del patrimonio da trasferire dalle ACER. Manca però un approfondimento su eventuali criticità e ritardi incontrati nella realizzazione di questa importante fase.

Indirettamente viene sottolineata l'importanza dell'attenzione che va riservata a questa fase transitoria di **trasferimento del patrimonio** nelle brevi ma interessanti considerazioni proposte. Per il trasferimento è stato previsto dall'art. 52 della legge l'orizzonte temporale di 4 anni (agosto 2005); è chiaro quindi che, fintanto tale trasferimento non sarà attuato, le ACER dovranno pagare imposte (IRPEG) all'erario statale che successivamente, con il passaggio in capo ai Comuni del patrimonio, non dovranno più essere pagate. Ne consegue che, ogni anno di dilazione del passaggio del patrimonio dalle ACER ai Comuni comporta un "impoverimento" di risorse disponibili per le politiche abitative della Regione Emilia-Romagna che la relazione stima nell'ordine di 15 mil. di € l'anno.

Come già fatto nell'ambito della relazione 2002, vengono forniti dei dati circa i bilanci delle ACER. Dal bilancio al 31/12/2002 è stata abbandonata la contabilità finanziaria per quella economica con bilanci esposti in "formato CEE". Una tabella riassuntiva propone alcuni dati dei bilanci approvati, senza però proporre particolari approfondimenti, facendo comunque riferimento alla sola situazione al 31/12/2002. Sarebbe invece interessante disporre degli stessi elementi con riferimento al 31/12/2001 chiarendo le ragioni di eventuali scostamenti. Alcune considerazioni ulteriori potrebbero scaturire dalla lettura della tabel-



la di pag. 28 dove si scompongono i risultati della gestione immobiliare e della gestione edilizia, dove si registrano risultati significativamente differenti fra le varie ACER.

Più in generale, i dati raccolti (per esempio anche con riferimento al personale) sono riferiti ad un solo anno, sarebbe invece interessante costruire un panel di dati costante confrontabile nel tempo per monitorarne l'andamento a seguito dell'attuazione della legge.

Nell'ambito delle problematiche emerse nella trasformazione delle ACER, vengono elencate le criticità connesse alle cosiddette "società di scopo" previste dalla L. 24/2001. Sarebbe quindi interessante conoscere le modalità e le iniziative da intraprendere per evitare tali criticità e quali sono le società effettivamente avviate nel corso del 2003.

Infine si fanno alcune considerazioni sulla gestione del patrimonio ERP. Le considerazioni colgono lo spirito della clausola valutativa: fornire spunti sull'opportunità di eventuali interventi migliorativi sulla legge. Tuttavia, tali considerazioni non sono accompagnate da informazioni e dati specifici inerenti i problemi evidenziati.

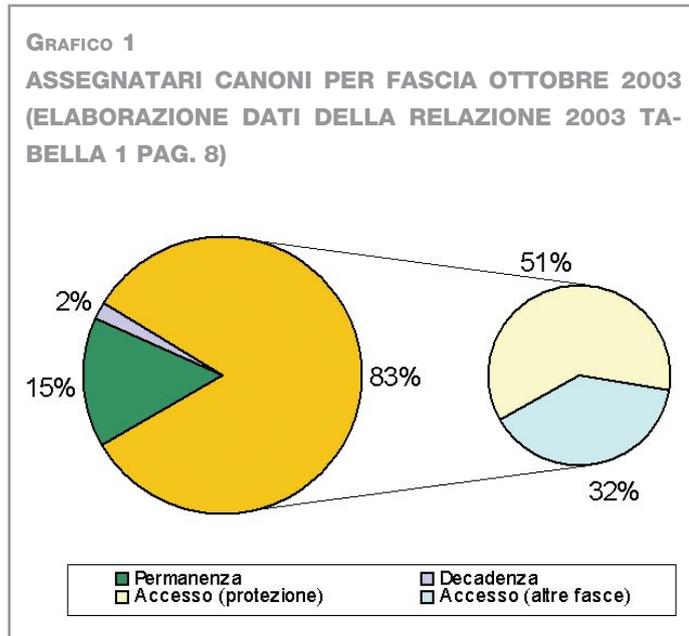
2.2 I NUOVI CRITERI PER L'ACCESSO DELLE FAMIGLIE ALL'EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA: COME FUNZIONANO E QUALI SONO LE CONSEGUENZE?

Si tratta di un passaggio fondamentale della relazione perché può far capire **come cambia** la situazione rispetto all'approvazione dei criteri discendenti dalla L. 24/01.

Leggendo la sola relazione 2003, tuttavia, percepire questo cambiamento non è automatico soprattutto per un fruitore "non tecnico". Per avere qualche chiarimento occorre partire dalla relazione 2002 dove si esplicitano i concetti di area di accesso, di permanenza e decadenza, nonché le formule per il calcolo del canone annuo. Si deve quindi sottolineare la "non autosufficienza" della relazione 2003, quantomeno in termini di fruibilità e lettura dei dati proposti.

Il cuore dei dati proposti, punto di partenza delle considerazioni successive, è la tabel-

la 1 di pagina 8. L'indicazione che può trarsi da questa tabella è come vengono ripartiti gli assegnatari degli alloggi ERP sulla base delle nuove aree introdotte (accesso, permanenza e decadenza) rispetto le preesistenti fasce (individuata con lettere dalla A alla D). Per agevolare la lettura dei dati si potrebbero riproporre gli stessi in forma di grafico come fatto qui a margine.

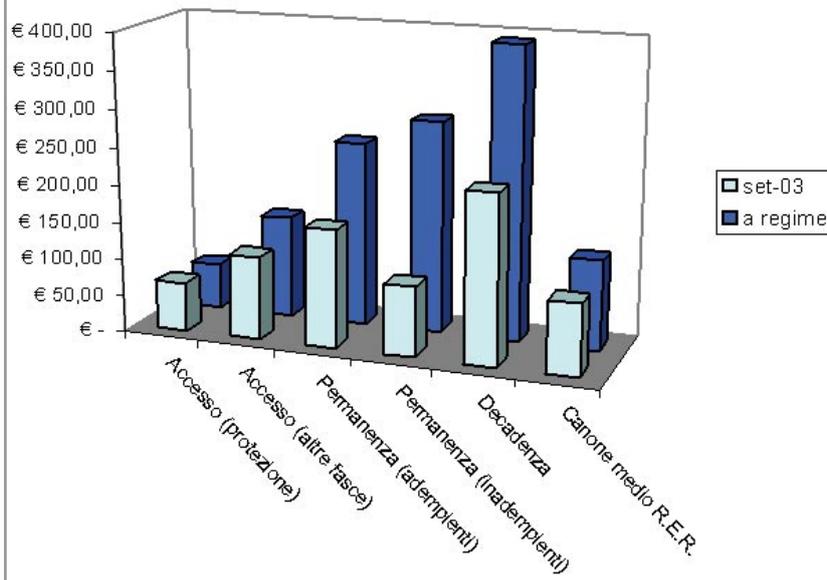


Considerata l'intenzione di confrontare le vecchie fasce con le nuove aree, sarebbe stato utile proporre una forma di analisi parallela fra la vecchia ripartizione e la nuova, chiarendo al lettore quale forma di corrispondenza può individuarsi fra situazione antecedente e successiva. Tenuto conto che uno degli obiettivi è garantire un *turn over* nell'accesso degli alloggi più efficace, sarebbe stato interessante evidenziare in che misura questa riclassificazione ha migliorato la situazione rispetto la preesistente.

Alcune considerazioni in più si traggono dalla tabella 2 dove si tocca con mano la riconfigurazione dei canoni mensili in funzione della fascia di appartenenza: tenuto conto che si prevede un incremento complessivo degli introiti fino al 20%; a fronte di un 50% degli utenti (fascia di protezione) che vedrà ridursi il canone, l'altro 50% ripartito nelle fasce di accesso permanenza e decadenza conoscerà aumenti differenziati:

GRAFICO 2

VARIAZIONE CANONI MEDI MENSILI PER FASCIA DEGLI ASSEGNATARI (ELABORAZIONE DATI DELLA RELAZIONE 2003 TABELLA 2 PAG. 9)



A livello “macro”, tale dato viene proposto nella tabella 3, dove si evidenzia da quali fasce di utenti verranno maggiori/minori entrate per i canoni da alloggi ERP.

Le tabelle da 4 a 7 (pag. 11 e seguenti della relazione) approfondiscono invece come vengono ripartite nell’ambito delle nuove fasce gli aumenti e le diminuzioni di canoni. Le considerazioni relative, a pagina 13, sintetizzano tale impatto articolandolo in funzione delle 3 fasce. Si tratta di considerazioni interessanti che avrebbero un’ulteriore valenza informativa che sarebbe utile corredare in futuro con uno studio che quantifichi l’incidenza di tali variazioni sul reddito degli utenti. Si tratterebbe quindi di fare una prima stima dell’impatto di queste misure.

2.3 QUANTE E QUALI FAMIGLIE USUFRUISCONO DELL’ALLOGGIO DI EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA? QUAL È IL CONTRIBUTO MEDIO CHE RICEVONO DAL SISTEMA PUBBLICO? IN CHE MISURA SONO SERVITE LE FAMIGLIE PIÙ BISOGNOSE?

Si tratta di domande che potrebbero trovare maggiore spazio. Nella relazione del 2002 si accennava come circa 50.000 famiglie ricevevano 270 miliardi di lire per un contributo medio di 5 milioni di lire annui. Si trattava di

un conteggio di massima del risparmio delle famiglie assegnatarie di alloggi erp rispetto a quanto avrebbero dovuto pagare rivolgendosi al mercato libero. Si sarebbe potuto approfondire tale dato, disaggregandolo (ad esempio creando delle classi per entità di contributo ricevuto) e mostrare l’evoluzione nel tempo. Si potrebbe inoltre disaggregare il dato a livello provinciale mostrando quali sono le ACER più “generose” o quelle che si trovano a soddisfare un numero maggiore di famiglie. Purtroppo tale spunto non è stato ripreso nella relazione 2003.

Sarebbe inoltre interessante avere qualche informazione ulteriore sulla famiglia tipo che alloggia in un appartamento “pubblico”. Anche qui sarebbe sufficiente avere qualche elaborazione statistica in più (a partire dagli archivi degli utenti delle ACER) per poter restituire altre informazioni significative.

Inoltre esiste una domanda ugualmente rilevante che dovrebbe trovare una risposta: **in che misura la domanda espressa di alloggio residenziale pubblico è stata soddisfatta?** Si tratta di una percentuale (probabilmente diversa da provincia a provincia e questa differenza dovrebbe essere esplicitata) che cambierà nel corso degli anni. **In che direzione è cambiata dopo l’approvazione dei nuovi criteri?** Un cambiamento nel **grado di copertura (o di soddisfazione) della domanda espressa** in seguito all’intervento legislativo potrebbe essere un dato interessante.

Queste domande trovano un accenno di trattazione nel capitolo 8 (pag. 21 della relazione 2003) dove però vengono soprattutto sottoli-



neate le attuali lacune del sistema informativo, quindi la sostanziale non disponibilità di dati aggiornati e realmente utili. Si rimanda però ai miglioramenti futuri previsti dalla stessa Legge 24/2001 che introduce un sistema di scambio dati in formato elettronico anziché cartaceo, nonché l'utilizzo del sistema SAP per un miglior trattamento dei dati stessi. Al momento i dati presentati si fermano a quelli del rapporto ERP 2002 già inclusi nella relazione 2002. Su questo particolare aspetto, quindi, la relazione 2003 non garantisce un valore aggiunto informativo significativo.

Le relazioni annuali potrebbero invece essere un primo momento di confronto che potrà poi essere compiutamente affrontato nell'ambito dell'analisi di impatto. A pag. 6 della relazione 2002 si sottolineava l'importanza di "valutare l'efficacia dell'intervento" intesa come "grado di dispersione dei benefici distribuiti, ovvero la percentuale di patrimonio pubblico che viene utilizzata da famiglie che non si trovano in condizioni disagiate e che godono di azioni di sostegno a scapito di altre bisognose che in tal modo sono escluse". Si tratta di un aspetto assai rilevante e degno di considerazione.

Questo può significare due cose:

- valutare in che misura la popolazione che possedeva i requisiti d'ammissibilità ha fatto ricorso all'intervento (ad esempio ha usufruito dei finanziamenti messi a disposizione del Fondo regionale oppure è assegnataria di un alloggio facente parte del patrimonio ERP);
- oppure verificare in che misura coloro che hanno fatto ricorso all'intervento rientrano davvero in stato di bisogno (ovvero stabilire se i requisiti d'ammissibilità e il processo di selezione funzionano tenendo "dentro l'intervento" tutti quelli che hanno davvero bisogno e tenendo fuori tutti quelli che non sono in stato di bisogno).

Si tratta di un problema analitico assai difficile da risolvere che però è di grande interesse, come evidenziato nella relazione proposta. Vista l'importanza sarebbe importante conoscere se ed in che misura siano/saranno atti-

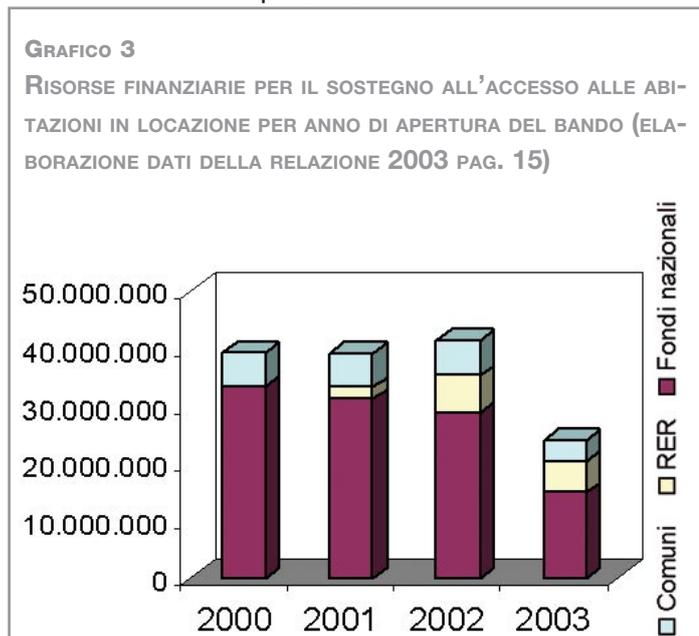
vate le iniziative necessarie per rispondere a tali esigenze informative.

2.4 COME STA FUNZIONANDO IL FONDO PER IL SOSTEGNO ALL'AFFITTO?

Si tratta di uno strumento importante utilizzato dalla Regione Emilia-Romagna. Nella relazione 2003 vengono forniti più dati rispetto la relazione dell'anno precedente, che consentono, attraverso la lettura del capitolo 6 (pag. 16) un quadro sintetico e chiaro sull'andamento di tale strumento.

Da questo punto di vista è molto utile la tabella proposta sulla percentuale di copertura del fabbisogno rispetto ai fondi (passata da oltre il 97% del 1999 a circa il 26% del 2002). A corredo di tali dati vengono inoltre forniti chiarimenti sull'andamento delle risorse stanziare (a livello nazionale, regionale e comunale).

Si creano quindi i presupposti per la **costruzione di una serie storica** per monitorare l'utilizzo di questo strumento.



In ottica prospettica si potrebbero prevedere ulteriori approfondimenti incentrati sulle caratteristiche dei cittadini utenti dello strumento del fondo per la locazione; ad esempio la distribuzione dei finanziamenti per tipologia di famiglia e sul territorio regionale, anche per valutare il contributo dello strumento rispetto il reddito medio degli utenti (l'obiettivo successivo dell'analisi di impatto sarà invece quello di valutare la reale efficacia dello strumento

nel favorire l'accesso degli utenti all'abitazione mediante canone di locazione).

2.5 QUALE È LA CONSISTENZA DEL PATRIMONIO DI EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA? QUALI SONO LE SUE CARATTERISTICHE? COME VIENE UTILIZZATO?

Si fa riferimento all'esplicita richiesta di "monitoraggio del patrimonio ERP"; questo sia da un punto di vista qualitativo (le condizioni in cui si trovano gli alloggi e gli edifici ERP; il rispetto delle caratteristiche di sicurezza abitativa ecc.) che per il livello di utilizzo degli alloggi (in che misura ve ne sono di abbandonati? In ristrutturazione? Gli appartamenti sono sfruttati in modo efficiente?), oltre che, naturalmente, dal punto di vista quantitativo.

Si tratta di una **domanda che non trova una risposta aggiornata nella relazione 2003**. Vengono infatti riproposti gli stessi dati già forniti nella relazione 2002 che non consente di valutare l'evoluzione dello stock di alloggi seguente il 2001.

Per quanto riguarda il contenuto informativo, il tema è importante e probabilmente merite-

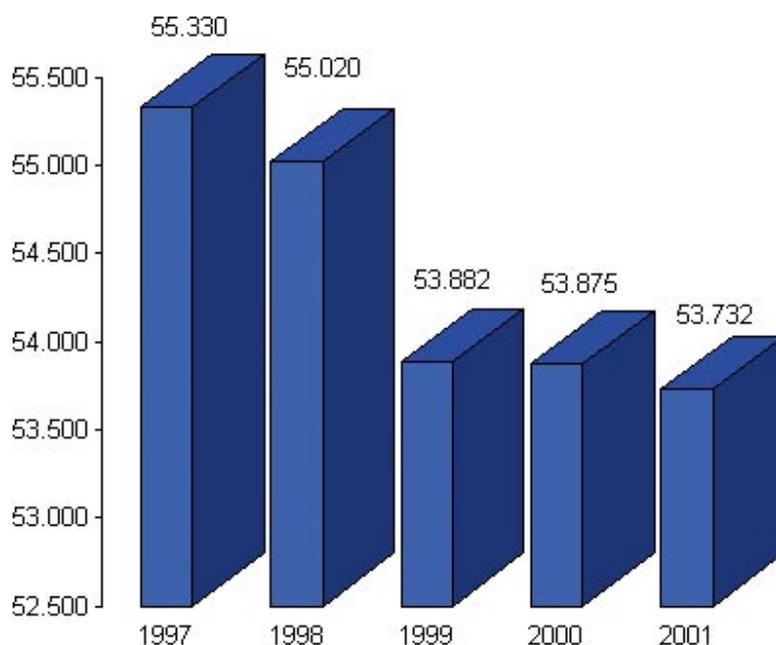
rebbe di essere ampliato. Dati importanti potrebbero essere richiesti dalle stesse ACER per valutare lo stato del patrimonio erp.

Già nello studio di fattibilità si proponevano una serie di tabelle (deducendole dal rapporto sull'edilizia residenziale pubblica) che inquadravano la situazione. Per massimizzare la fruibilità della relazione da parte del Legislatore, sarebbe importante **proporre tabelle riepilogative che permettano un confronto fra situazione precedente e successiva la Legge 24/2001**. Questo non solo per quanto riguarda lo stock delle abitazioni, ma anche favorendo ricerche che monitorino lo stato del patrimonio stesso (sovraffollamento, stato di conservazione ecc...). Il legislatore si troverebbe nelle condizioni ideali potendo disporre in fase di applicazione della legge di una serie di dati da porre a confronto con le analisi che erano state condotte in occasione dell'analisi preliminare del PdL.

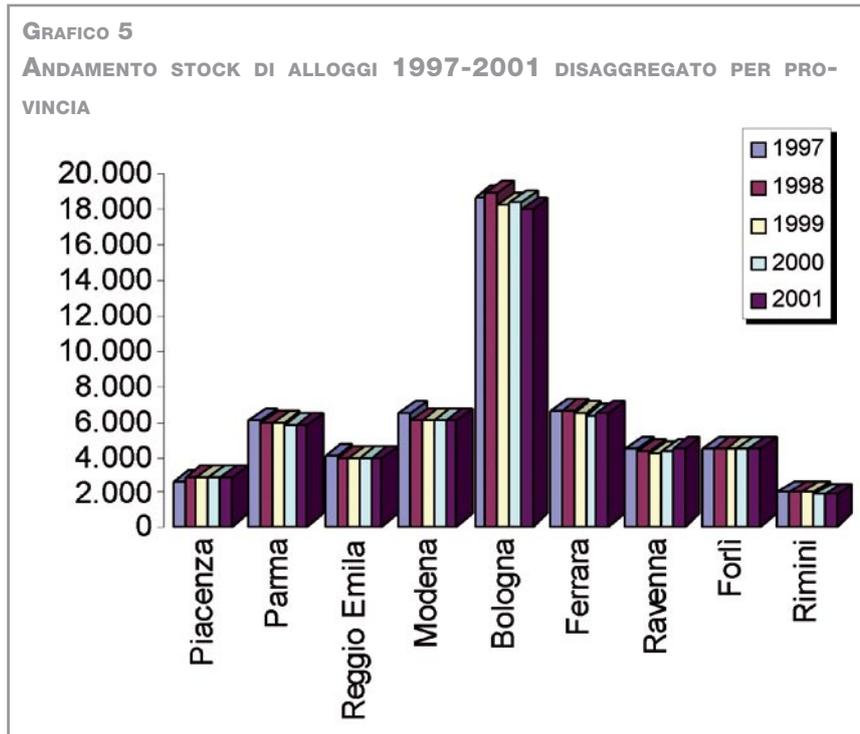
Si ripropongono, rielaborati in grafici, i dati relativi la situazione finora monitorata (1997-2001) nell'ambito delle relazioni previste dalla clausola valutativa (2002 e 2003) e dei rapporti erp resi disponibili.

GRAFICO 4

ANDAMENTO STOCK DI ALLOGGI 1997 - 2001 (ELABORAZIONE DATI DELLE RELAZIONI 2002/2003 E RAPPORTI ERP 2000 E 2002)



Il Grafico 5, invece, ripropone i medesimi dati disaggregati per provincia.



3. SPUNTI DI RIFLESSIONE SUL RUOLO DELLA RELAZIONE AI SENSI DELL'ART. 55

GLI ASPETTI DA MIGLIORARE

Si dovrebbe prevedere un **“percorso di consegna”** della relazione istituzionalmente esplicitato e delineato. Soggetto deputato deve essere la Commissione competente per materia. La Commissione dovrebbe poi essere



messa nelle condizioni di poter analizzare compiutamente i dati forniti, richiedendo anche ulteriori considerazioni e integrazioni alla struttura della Giunta di riferimento, nonché eventuali approfondimenti a strutture interne al Consiglio. Nel caso di

specie era evidente la prossimità con lo studio di fattibilità elaborato in sede di analisi del PdL, che aveva anche suggerito l'adozione della presente clausola valutativa.

Sarebbe interessante prevedere un canale di comunicazione fra il Servizio dell'Esecutivo estensore “tecnico” della relazione e il Ser-

vizio Legislativo e qualità della Legislazione del Consiglio (fruitore “tecnico” della relazione). Uno scambio preventivo di informazioni che consenta di elaborare una relazione completa degli aspetti individuati migliorerebbe il contenuto informativo della stessa.

La relazione ai sensi dell'Art. 55 potrebbe rappresentare un'occasione per raccogliere organicamente i dati prodotti dal “sistema informativo della Regione Emilia-Romagna” consentendone una lettura realmente utile.

Si tratterebbe quindi di organizzare in modo sistematico una serie di dati sul fenomeno “Intervento pubblico nel settore abitativo” (i già citati rapporto 2002 erp; Osservatorio Scenari Abitativi Regionali ecc.); con un generico rinvio ad altre pubblicazioni, senza provvedere all'individuazione dei dati utili ai fini dell'analisi, il valore informativo degli stessi si perde confuso nell'insieme di altri dati non rilevanti. In tema di “organizzazione” efficiente dei dati già prodotti dal sistema informativo della Regione, un ulteriore valore aggiunto informativo potrebbe derivare dalle elaborazioni prodotte dal Servizio Controllo Strategico impegnato nel progetto SAPERE: l'obiettivo strategico che si propone è infatti una maggiore integrazione tra i diversi uffici, superando l'attuale modo di lavorare “a compartimenti stagni” attraverso l'adozione di una piattaforma gestionale unica e condivisa in grado di semplificare la gestione dei dati prodotti. Il primo report di controllo strategico (dicembre 2003) era incentrato proprio sulle Politiche Abitative.