



*Presidenza  
del Consiglio dei Ministri*  
CONFERENZA UNIFICATA

**Parere sul Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per il triennio 2007-2009.**

*Parere ai sensi dell'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.*

**Repertorio Atti n. 417/07 del 6 dicembre 2007**

**LA CONFERENZA UNIFICATA**

nell'odierna seduta del 6 dicembre 2007:

**VISTO** l'articolo 3, comma 1, al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", come modificato dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, il quale dispone che il Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti, tra gli altri, i Ministri interessati, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, predisporre ogni tre anni il documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione degli stranieri nel territorio dello Stato, che è approvato dal Governo e trasmesso al Parlamento;

**VISTO** il documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per il triennio 2007-2009, trasmesso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con nota del 17 ottobre 2007 e diramato alle Amministrazioni territoriali, il 22 ottobre 2007;

**CONSIDERATO** che, al fine dell'esame del Documento in oggetto, è stata convocata una riunione tecnica per il giorno 12 novembre 2007, nel corso della quale è stata espressa una valutazione complessivamente positiva con alcune osservazioni, da parte delle Regioni, dell'ANCI e dell'UPI; mentre è stato acquisito, nella medesima sede, il parere favorevole dell'UNCSEM;

**CONSIDERATO** che, in data 30 novembre 2007 è pervenuto il documento congiunto di osservazioni e valutazioni ANCI - UPI, diramato il 4 dicembre 2007, (All. 1);

**RILEVATO** che, nella odierna seduta, è stato acquisito il parere favorevole delle Regioni, (All. 2), ad eccezione delle Regioni, Lombardia, (All. 3) Veneto, (All. 4) e Sicilia, che hanno espresso parere negativo sul Documento programmatico in oggetto;

**ACQUISITO** altresì il parere favorevole dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCSEM;

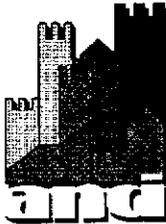
**ESPRIME PARERE**

nei termini di cui in premessa, sul Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per il triennio 2007-2009.

IL SEGRETARIO  
Avv. Giuseppe Busia

IL PRESIDENTE

On.le Prof. Linda Lanzillotta



Al. 1

## CONFERENZA UNIFICATA

### PARERE SUL "DOCUMENTO PROGRAMMATICO RELATIVO ALLA POLITICA DELL'IMMIGRAZIONE E DEGLI STRANIERI NEL TERRITORIO DELLO STATO PER il TRIENNIO 2007-2009".

Roma 27 novembre 2007

#### Considerazioni Introduttive:

ANCI e UPI esprimono una valutazione complessivamente favorevole del "Documento Programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello stato per il triennio 2007-2009", i cui contenuti riflettono l'intensa attività di concertazione allargata messa in atto dal Governo, sia di tipo inter-istituzionale che con gli enti locali, oltre che con le organizzazioni sindacali, l'associazionismo, il terzo settore. La concretizzazione delle linee strategiche definite nel Documento porterebbero ad un superamento dell'impostazione "emergenziale" delle politiche migratorie, tenendo nel giusto conto il carattere strutturare del fenomeno, destinato a consolidarsi nel tempo.

Ciò premesso, si esprimono le seguenti

#### Osservazioni:

#### 1. Le Politiche di governo degli ingressi e del lavoro

##### 1.1 Una programmazione di flussi su base triennale

Si rileva con favore, l'introduzione di una programmazione triennale delle "quote massime" di lavoratori extracomunitari da ammettere sul territorio nazionale, in base alla quale l'ingresso di lavoratori extracomunitari deve svilupparsi in maniera coerente con la capacità di accoglienza e di inserimento nella società italiana, non solo nel mercato del lavoro ma anche nelle comunità locali, in un quadro di compatibilità con le condizioni alloggiative e dei servizi sociali disponibili nel territorio, comunque da potenziare in relazione all'incremento dei flussi. Solo attraverso un'adeguata gestione dei flussi, si può escludere la necessità di ricorrere a provvedimenti periodici di regolarizzazione, altrimenti inevitabili. A tal proposito, appare altresì utile l'avvio di una procedura informatica e non più cartacea della gestione delle domande di accesso alle quote.

LM

Tuttavia, cogliamo l'occasione per evidenziare la necessità di ulteriori chiarimenti in ordine alle modalità e ai criteri di selezione con le quali verranno definite le **graduatorie di ammissione**. Poiché il nuovo sistema prevede infatti che l'interessato possa presentare la domanda sia individualmente che attraverso le associazioni di tutela e i patronati che hanno firmato il protocollo d'intesa, e basandosi la selezione su un criterio meramente temporale, l'equità della procedura non appare pienamente garantita.

## 1.2 Modifiche organizzative e semplificazione amministrativa

Le misure di semplificazione delle procedure burocratico - amministrative per il rilascio dei visti e dei permessi di soggiorno, in previsione del futuro trasferimento della competenza ai Comuni, costituisce un passaggio condivisibile ed opportuno.

Va tuttavia sottolineato che il passaggio di dette competenze, di inevitabile impatto sociale nella vita degli stranieri, oltre che sul funzionamento degli uffici pubblici, debba essere supportato da adeguate risorse finanziarie. Le Amministrazioni comunali devono poter disporre di tutti gli strumenti utili per offrire i nuovi servizi al meglio delle loro possibilità e in maniera omogenea sull'intero territorio nazionale. Nel definire le nuove procedure e le risorse ad esse connesse, riteniamo indispensabile avviare la valutazione a partire dalla sperimentazione in atto, da molti mesi, in materia di semplificazione amministrativa per il rinnovo dei permessi di soggiorno e di cui il Documento non sembra tenere conto. Si evidenzia infatti che, all'interno del documento, non viene fatta menzione del già avviato programma triennale di sperimentazione ANCI - Ministero dell'Interno finalizzato alla semplificazione delle procedure per il rilascio ed il rinnovo dei Permessi e delle Carte di Soggiorno ed alla definizione dei necessari modelli e processi organizzativi. Nel documento non è inoltre specificato come, nell'ambito del programma sopra menzionato e già sostanzialmente in accordo con il Disegno di Legge Delega che prevede l'istituzione presso i Comuni di sportelli di front-office per la presentazione delle domande di rilascio e rinnovo dei titoli, sia già stata attivata, da parte dei Comuni, una Rete di Assistenza nei confronti dei cittadini stranieri per la compilazione elettronica delle pratiche forte, ad oggi, di oltre 190 sportelli per un totale di più di 160 Amministrazioni attive.

Attualmente, l'ANCI e il sistema degli enti locali sono di fatto in grado, conclusasi la prima fase della sperimentazione, di proporre al Governo le successive tappe, al fine di accompagnare nel modo migliore il definitivo passaggio di competenze, in linea peraltro con quanto delineato dal disegno di legge delega in materia migratoria attualmente in discussione in Parlamento. A tal proposito sarebbe opportuno indicare fin da subito tempi e modalità del trasferimento di competenze che siano più stringenti.

Infine, ANCI e UPI ritengono che possano rivelarsi efficaci, ai fini della semplificazione dei meccanismi di incontro tra domanda e offerta di lavoro, gli strumenti della sponsorizzazione privata e collettiva (anche da parte degli enti locali) e l'introduzione dell'istituto dell'autosponsorizzazione. Rimane da chiarire la posizione dei cittadini stranieri assunti con contratti atipici, così come i meccanismi di funzionamento delle liste finalizzate all'ingresso per lavoro in Italia, che andrebbe precisato a partire dall'attribuzione di competenze ad un organo specifico, adibito a gestire l'organizzazione delle liste.

## 2. Interventi per favorire l'inclusione e l'accoglienza

In premessa, Anci e Upi ritengono importante evidenziare, così come chiaramente delineato anche nel Rapporto Caritas 2007, che i delicati processi di integrazione sociale nei confronti dei cittadini immigrati avvengono più facilmente all'interno di contesti urbani medio-piccoli, caratterizzati da maggiori possibilità alloggiative, un accesso più paritario ai servizi, e una maggior facilità nell'instaurarsi di relazioni umane. La naturale conformazione del nostro paese, divisa in centri medio-piccoli con proprie identità e tradizioni, ben si adatta a costituire un modello tutto italiano di integrazione che, se adeguatamente promosso, potrebbe trasformarsi in un vero e proprio "modello interculturale", a patto

che si prenda coscienza del fenomeno immigratorio come radicato, irreversibile e non meramente emergenziale da contenere all'occorrenza.

## 2.1 Cittadinanza, diritto di voto e partecipazione

Anci e Upi considerano essenziale l'approvazione in via definitiva della modifica della regolamentazione del diritto di **cittadinanza**, che riconosce le importanti e veloci evoluzioni che il fenomeno migratorio ha subito nel nostro paese negli ultimi dieci anni.

Altrettanto importante appare il riconoscimento del **diritto di voto** ai cittadini stranieri alle elezioni amministrative - peraltro già previsto dal disegno di legge delega - e da tempo indicato dagli enti locali come una delle priorità per poter instaurare rapporti di comunicazione e partecipazione proficui tra territorio e cittadinanza di origine straniera.

Infine, si rileva con favore l'attenzione rivolta dal Documento alle misure previste per facilitare il pieno inserimento e la piena partecipazione dei cittadini immigrati alla vita democratica delle nostre città. Un recente indagine dell'ANCI, che ha coinvolto tutti i Comuni italiani sopra i 15.000 abitanti, rileva come siano ancora troppo pochi gli organismi di rappresentanza e partecipazione dei cittadini stranieri quali consulte, i consigli e i consiglieri comunali aggiunti.

## 2.2 Interventi per la famiglia e politiche di genere

Secondo i dati riportati dal Dossier Caritas 2007, il numero di donne straniere regolarmente presenti nel nostro paese a fine 2006 è pari a 1.842.004, che rappresenta il 49% del totale della presenza straniera in Italia. Risulta quindi confermato il costante e veloce processo di femminilizzazione dei flussi. Se dal punto di vista statistico, l'immigrazione femminile ha un peso pari a quello maschile, maggiore attenzione dovrà essere rivolta alla dimensione socioculturale della donna migrante, il cui ruolo sembra essere messo a rischio da condizioni di vera e propria **invisibilità**. Si pensi ad esempio al lavoro domestico in nero, e quindi non censito e sommerso o, ancor peggio, alla prostituzione. L'invisibilità ha come naturale conseguenza, oltre all'aumento del rischio di sfruttamento, quella di aumentare la discriminazione di genere. Molte delle donne immigrate infatti, godono soltanto di **diritti derivati**, ovvero diritti acquisiti tramite il matrimonio. E' pertanto essenziale fornire loro informazioni esaustive, in grado di renderle capaci di godere dei diritti e delle opportunità che esistono per le donne italiane nel nostro contesto giuridico e socio-culturale.

A tal proposito, Anci e Upi condividono l'importanza, sottolineata dal Documento di programmazione, che gli interventi volti all'attuazione dei diritti delle famiglie definiti dal *Piano Nazionale per la famiglia* vengano indirizzati in particolare anche agli specifici bisogni delle famiglie immigrate. E' necessario in particolare rendere più fruibili dalla popolazione immigrata, strumenti quali consultori, attraverso l'inserimento organico del mediatore culturale e la formazione specifica degli operatori preposti alla relazione con i cittadini stranieri. I servizi di consulenza devono essere sensibilizzati alle questioni tanto di genere quanto culturali (ad esempio, dovrebbero essere gestiti da personale specializzato, preferibilmente femminile, che abbia conoscenza dei paesi di emigrazione in termini di stereotipi culturali, modelli familiari, ecc.).

In via generale, ANCI e UPI ritengono che la metodologia da percorrere sia quella di favorire l'accesso dei cittadini stranieri ai servizi di tipo "universalistico", ovvero fruibili da tutte le persone che abitano un territorio. Solo in questo contesto, possono essere adottati, in un'ottica di discriminazione positiva, strumenti specificatamente orientati alla popolazione straniera.

### 2.3 Minori Stranieri Non Accompagnati

Il **Programma nazionale di protezione per i minori stranieri non accompagnati**, in fase di avvio, risponde alle istanze, da tempo sollevate dagli enti locali e dall'ANCI, di operare finalmente in un'ottica di rete e di stretta collaborazione tra amministrazione centrale, governi locali e altre istituzioni sul territorio, andando ad incidere con maggior efficacia su aspetti particolarmente delicati, e che hanno importanti ripercussioni sulle caratteristiche che il fenomeno assume in Italia, come l'accertamento dell'età, l'identificazione, le indagini familiari, il rafforzamento delle capacità operative delle aree di ingresso, a partire dalla Sicilia.

L'intervento che si avvia in queste settimane è da considerare come intervento pilota e di sperimentazione che, sulla base dei risultati ottenuti, dovrà essere sviluppato e sostenuto con risorse adeguate, non essendo l'attuale stanziamento in alcun modo sufficiente a garantire, innanzitutto, una standardizzazione della protezione sull'intero territorio nazionale.

In merito alle altre questioni sollevate dal Documento in materia di MSNA, si rileva quanto segue:

- I dati forniti dal Comitato per i Minori stranieri evidenziano come l'accertamento dell'età e la corretta identificazione del minore siano elementi prioritari ai fini di una corretta ed efficace tutela del minore. Le strutture di accoglienza possono contribuire attraverso un intervento sociale orientato all'identificazione e al rintraccio dei familiari (in Italia e nel paese di origine), ma la competenza per le attività di identificazione non possono che essere svolte dalle Forze dell'Ordine secondo le modalità previste dalla norma di legge. Fino ad oggi, tali attività non sono state adeguatamente garantite, è pertanto indispensabile l'assunzione di impegni precisi su questi aspetti.
- Si condivide l'urgenza di modificare la normativa che regola la conversione del permesso di soggiorno del minore straniero al compimento della maggiore età. L'attuale normativa infatti vanifica, per i minori ultraquindicenni, risorse e strumenti investiti in percorsi di inserimento che i Comuni avviano in ogni caso, per tutti i minori. Con riferimento alla proposta di prosecuzione della presa in carico anche dopo il compimento della maggiore età, già oggi molte amministrazioni proseguono i percorsi di accompagnamento anche dopo i 18 anni, ma uno specifico obbligo giuridico in questo senso deve essere necessariamente affiancato dalle necessarie misure di accompagnamento di tipo organizzativo e finanziario.
- Si condivide altresì l'importanza di potenziare, in risposta al cambiamento incorso negli ultimi mesi delle aree di principale provenienza dei minori, sempre di più in fuga da territori di guerra e di incertezza nella tutela dei diritti fondamentali, l'accesso alle procedure di riconoscimento del diritto di asilo e alle strutture di accoglienza del Sistema di protezione per i richiedenti asilo e rifugiati (rimandiamo alla sezione sull'asilo per ulteriori specifiche su questo tema);

### 2.4 Seconde Generazioni

Anci e Upi apprezzano l'attenzione posta dal Documento programmatico in materia di seconde generazioni. L'integrazione di quest'ultime infatti, rappresenta non solo una tappa cruciale dei fenomeni migratori, ma anche un importante fattore di cambiamento sociale per le società riceventi. Esse misurano il livello di stabilità che l'immigrazione può raggiungere in un paese e svolgono un ruolo fondamentale di mediazione tra la famiglia di origine e la società che li accoglie.

LM

## 2.5 Diritto alla salute

E' necessario partire dall'assunto che la tutela del diritto alla salute è un diritto costituzionalmente garantito dal nostro ordinamento giuridico. In tale contesto, Anci e Upi apprezzano e incoraggiano l'orientamento del Documento programmatico rivolto ad un potenziamento del Servizio Sanitario Nazionale, attraverso strategie e misure in grado di rendere più agevole il ricorso alle cure da parte della popolazione straniera.

Per rendere fruibili le prestazioni sanitarie è fondamentale una buona informazione (sia degli operatori che dell'utenza), un continuo monitoraggio per far emergere problemi e soluzioni, nonché specifiche azioni di coordinamento tra Stato, Regioni ed Enti locali al fine di attuare una piena parità di trattamento degli stranieri nell'accesso al servizio sanitario pubblico. Anche in questo ambito, fondamentali appaiono, i servizi di mediazione interculturale e la lettura dei bisogni in un'ottica di genere. Positivi sono i riferimenti all'interno del Documento, a problematiche specifiche, quali quelle delle mutilazioni genitali femminili o ai preoccupanti dati riferiti alla percentuale di cittadine straniere che ricorrono all'interruzione volontaria di gravidanza, di molto superiore a quella delle cittadine italiane. Particolare attenzione deve essere altresì rivolta, attraverso un'adeguata attività di formazione e aggiornamento, alle categorie più vulnerabili quali ad esempio, Richiedenti Asilo e Rifugiati (RARU).

## 2.6 Politiche abitative

Anci e Upi rilevano, anche in questo caso, come non si possa affrontare la questione abitativa per i cittadini stranieri attraverso l'attuazione di percorsi e metodologie di approccio, differenti per i migranti e per gli autoctoni. Non va dimenticato infatti che il tema riguarda anche ampi e crescenti strati di popolazione italiana. Appare quindi urgente una revisione strutturale delle politiche abitative nel loro complesso, che rappresenti una risposta non più solo quantitativa ma anche qualitativa alla domanda differenziata degli immigrati. L'accesso all'abitazione autonoma rimane uno dei nodi cruciali nei percorsi di inserimento dei cittadini stranieri. Le proposte inserite nel Documento di programmazione possono essere ulteriormente arricchite e integrate attraverso la promozione di programmi riferiti all'*housing* sociale, pratiche peraltro approfondite e sperimentate da numerosi territori, anche in partenariato con l'Anci.

A questo riguardo, si evidenzia l'importanza di porre particolare attenzione all'accesso all'alloggio, tramite progetti di promozione sociale, ai cittadini stranieri più vulnerabili, come i rifugiati e titolari di protezione umanitaria. Si condivide infine, l'importanza di facilitare l'accesso al credito e ai servizi bancari, (apertura di conti correnti, domiciliazione bancaria e concessione di mutui).

## **3. Politiche di contrasto alle discriminazioni razziste e xenofobe**

### 3.1 L'integrazione dei cittadini Rom e Sinti

Si accolgono con favore le politiche di contrasto alle discriminazione razziste e xenofobe, in particolare quelle più strettamente riferite alle comunità rom e sinti.

Attualmente, in mancanza di un quadro strategico nazionale, i percorsi di integrazione sono stati esclusivo appannaggio e responsabilità degli enti locali. E' per questo che Anci ed Upi considerano fondamentale ogni intervento volto a favorire un coordinamento e una positiva collaborazione tra istituzioni nazionali e territoriali. Il "Tavolo governativo sul disagio sociale delle popolazioni Rom e Sinti", promosso dal Ministero della Solidarietà Sociale, può rappresentare in questo senso uno strumento importante, che apre un dialogo stabile con le associazioni rappresentative delle comunità e con gli Enti Locali.

Anci e Upi ritengono che il Documento non tenga nel dovuto conto quella che appare essere una delle grandi emergenze della presenza di cittadini Rom in Italia, ossia il diffondersi sul territorio nazionale dei c.d. "campi nomadi" che, nonostante l'impegno delle Amministrazioni locali, finiscono per essere dei veri e propri luoghi di segregazione e ghettizzazione, sovraffollati, nascosti ai margini delle città, in condizioni igienico sanitarie precarie e con alti costi di gestione per gli stessi Enti locali. Va a questo riguardo rilevato che partire dall'assunto che tutte le comunità Rom siano caratterizzate da "nomadismo" non corrisponde al vero e rischia di essere fuorviante; la maggior parte di esse infatti aspira ad una definita stanzialità e quindi stabilizzazione su un territorio di riferimento. E' da tenere conto infine che non si tratta solo di cittadini stranieri, ma in gran parte di cittadini italiani oppure di origine straniera ma presenti ormai sul nostro territorio da 2, 3 o anche 4 generazioni.

In questa sede si propongono, seppur sommariamente, le seguenti direttive di lavoro:

- sviluppare strumenti volti a evitare la **concentrazione della presenza rom nelle grandi città, attraverso lo sviluppo di un potenziale di integrazione "disperso nel piccolo"** anziché nelle grandi metropoli, dove l'emarginazione e la difficoltà di relazionarsi con l'altro, finiscono per generare violenza e fenomeni di ghettizzazione. I centri medio-piccoli, come peraltro messo in evidenza anche nel recente Rapporto Caritas 2007, permettono di instaurare relazioni più dirette e spontanee, modulando le relative politiche sociali alle singole peculiarità locali.
- ricorrere ad una politica coordinata a livello centrale, regionale e provinciale, che consenta di modulare le iniziative nazionali sulle specificità locali;
- sviluppare mezzi istituzionali, con idonei stanziamenti agli Enti locali, per favorire un ruolo attivo e la partecipazione delle comunità rom al processo decisionale, attraverso meccanismi consultivi nazionali, regionali e locali.

#### **4. Politiche di contrasto al traffico di persone e all'irregolarità**

##### **4.1 Superamento degli attuali Centri di Permanenza Temporanea**

Anci esprime particolare apprezzamento in merito alla riflessione critica, che emerge dal documento, nell'affrontare la questione dei Centri di Permanenza Temporanea (CPT), come istituto da utilizzare esclusivamente per funzioni di accoglienza e soccorso, identificazione del cittadino immigrato e rimpatrio di coloro che sono legittimamente espulsi.

Nel prevedere interventi volti *«ad assicurare una informazione specifica sulle procedure per ottenere l'asilo»* si faccia patrimonio dell'esperienza di supporto e rafforzamento dei servizi attivati presso i centri di identificazione ai sensi dell'art. 11 del DPR n. 303/2004, fortemente voluta dal Ministero dell'Interno e da ANCI.

Inoltre, nel voler giustamente prevedere un orientamento alla procedura di asilo nei CPT, così come nei centri di prima accoglienza e di soccorso, è essenziale che si attivi un diretto raccordo con il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati, attraverso le dirette segnalazioni da indirizzare al Servizio Centrale.

##### **4.2 Contrasto al traffico di persone, alla tratta di esseri umani, allo sfruttamento e alla riduzione in schiavitù**

Lo strumento del permesso di soggiorno per protezione sociale previsto dall'art. 18 del T.U sull'immigrazione ha posto da tempo il nostro Paese all'avanguardia in Europa in materia di lotta alla tratta delle persone e protezione delle vittime. Secondo i dati del Dipartimento per i diritti e le pari

opportunità sono state più di 11.000 le persone che, dall'avvio dei progetti al 2006, hanno avuto accesso a programmi di protezione sociale attraverso progetti attivati, nel 60% dei casi, da enti pubblici locali.

Questi importanti risultati sono stati raggiunti in larga parte grazie all'impegno quotidiano svolto sui territori da Comuni e Province, in stretta collaborazione con le associazioni di tutela, e dell'importante investimento che gli enti locali hanno scelto di stanziare a sostegno dei programmi di assistenza, essendo i fondi riconosciuti dallo Stato del tutto insufficienti rispetto al numero di persone da assistere e alla complessità degli interventi necessari.

Non va dimenticato che i programmi di assistenza alle vittime costituiscono uno strumento indispensabile per interrompere la catena dello sfruttamento e quindi, anche, uno strumento dimostratosi estremamente efficace per colpire le organizzazioni criminali.

Il ruolo di primo piano svolto dalle Amministrazioni locali in questa materia ha portato ANCI e UPI a costituire un **Coordinamento nazionale degli enti locali contro la tratta**, come luogo di confronto e scambio al fine di migliorare e sostenere le azioni di programmazione, attuazione e monitoraggio degli interventi in favore delle persone vittime di tratta, promuovere occasioni di confronto e dibattito pubblico e definire proposte comuni di riforma normativa che valorizzino il lavoro e il ruolo degli enti locali in questa materia.

Il Coordinamento ha evidenziato le seguenti priorità:

1. sperimentazione di forme più avanzate ed efficaci di coordinamento inter-istituzionale tra amministrazione statale e amministrazioni locali che, mettendo a sistema e valorizzando strumenti e buone prassi già esistenti, portino alla costituzione un unico **Sistema di protezione per le vittime di tratta** che permetta un passaggio da un'ottica di "progetti" ad un'ottica di "servizi" ed una "omogeneizzazione" delle modalità di intervento di tutti i soggetti di riferimento sul territorio (operatori direttamente impegnati nei progetti, questure, ASL, enti di formazione, etc.);
2. aumento della visibilità e adeguata comunicazione dei risultati raggiunti e delle sfide ancora da cogliere in materia di protezione delle vittime della tratta, per giungere ad uno **stanziamento di risorse** adeguato all'entità del fenomeno che, attualmente, ricade in gran parte sui bilanci degli enti locali;
3. unificazione dei bandi emanati ai sensi degli articoli 13 della l. 228/2003 e 18 del T.U. Immigrazione, la cui attuale separazione rappresenta un inutile aggravio burocratico e amministrativo.

## **5. Richiedenti Asilo e Rifugiati**

### **5.1 Centri di identificazione**

Nel 2007 si sono realizzati interventi volti al rafforzamento dei servizi di orientamento e informazione all'interno dei centri di identificazione (ex art. 11 DPR n.303/2004), che sono stati resi possibili grazie ai finanziamenti dell'8 per Mille e a una condivisione di intenti di Ministero dell'Interno e ANCI.

Attraverso il lavoro di coordinamento del Servizio Centrale, si è proceduto a: fotografare e analizzare la situazione dei servizi all'interno dei singoli centri di identificazione (CDI); individuare i bisogni emergenti degli stessi servizi; rafforzare le competenze degli operatori locali, con attività di formazione e accompagnamento.

Questa prima esperienza è da considerarsi come modello replicabile – nei suoi obiettivi e modalità – anche in previsione del superamento degli stessi CDI, nonché presso i centri di permanenza temporanea, di prima accoglienza e di soccorso, là dove si voglia prevedere l'interlocuzione con cittadini stranieri potenziali richiedenti asilo. La permanenza all'interno dei centri di identificazione (così come negli istituendi *centri di accoglienza per richiedenti asilo*) è temporanea e limitata al periodo di esame

della domanda di asilo. Se da un lato è necessario che servizi di informazione, orientamento e assistenza vengano garantiti all'interno di tali strutture, d'altra parte è necessario adattare tali interventi a una prima fase di permanenza sul territorio italiano del richiedente asilo. In tale contesto devono necessariamente essere rafforzate le misure di collegamento tra centri di identificazione e *Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati* (SPRAR), per garantire accoglienza a rifugiati e titolari di protezione umanitaria, in supporto dei quali realizzare interventi mirati verso l'inserimento socio-economico.

Infatti, si è potuto riscontrare come un maggiore collegamento tra centri di identificazione e SPRAR/Servizio Centrale possa evitare che rifugiati e titolari di protezione umanitaria, in uscita dai CDI, soprattutto se portatori di particolari bisogni e vulnerabilità, possano cadere in condizioni di disagio sociale e di emarginazione.

### 5.2 Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR)

In generale il Sistema di Protezione deve essere ulteriormente rafforzato per garantire l'effettiva accoglienza di quei richiedenti asilo con condizioni tali da escluderne la presenza nei centri di identificazione, nonché di rifugiati e titolari di protezione umanitaria in uscita proprio da tali strutture dopo aver ottenuto il riconoscimento di una forma di protezione.

Il rafforzamento e il sostegno dello SPRAR si realizzano attraverso:

- la stabilizzazione dell'ampliamento del numero dei posti di accoglienza, attuata, seppur in via straordinaria, dalla recente ordinanza di protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, n. 3620 del 12 ottobre 2007 e della rete degli enti locali;
- il perfezionamento dei meccanismi di comunicazione tra centri di identificazione e Servizio Centrale (come illustrato sopra);
- un ulteriore potenziamento degli interventi volti a favorire l'integrazione, accelerando così i percorsi di inserimento socio-economico di rifugiati e titolari di protezione umanitaria;
- una programmazione pluriennale degli interventi e delle risorse economiche.

### 5.3 Minori Stranieri Non Accompagnati Richiedenti Asilo (MNARA)

Nel Documento si fa riferimento ad un "*Piano nazionale per i minori non accompagnati richiedenti asilo*". Probabilmente si tratta di un refuso da correggere, dovuto ad una confusione con il "*Programma nazionale per i minori non accompagnati*", che fa riferimento ad altra tipologia di minori migranti e di cui si è fatto cenno più sopra.

Con riferimento alla problematica sollevata dal Documento, riferita ai tempi lunghi richiesti al minore non accompagnato per presentare domanda di asilo, osserviamo che la problematica è già stata tempestivamente affrontata con apposita direttiva del 7 dicembre 2006 del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro della Giustizia, che prevede appunto un diretto inserimento dei minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo (MNARA) direttamente nelle strutture *ad hoc* predisposte all'interno della rete dello SPRAR.

Oltre alla direttiva, in base alla quale si dispone l'immediata accoglienza dei MNARA all'interno di progetti territoriali del Sistema di protezione, si vuole ricordare come anche in attuazione delle azioni dal FER – Fondo Europeo per i Rifugiati, lo SPRAR interviene per garantire assistenza a richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria portatori di particolari vulnerabilità. In questo contesto lo SPRAR prevede misure di accoglienza dirette proprio in favore di MNARA.

### 5.4 REGOLAMENTO DI DUBLINO

L'Italia dovrebbe farsi promotrice, presso le istituzioni europee, di una riforma del regolamento di Dublino, sia su piano legislativo che a livello di operatività, al fine di garantire il rispetto dei diritti dei richiedenti asilo (nonché della loro composizione familiare) e consentire efficaci trasferimenti delle

persone, secondo piani specifici di accoglienza e di presa in carico (soprattutto nei casi maggiormente delicati, come per le persone con disagio mentale o affette da patologie fisiche).

In tale direzione, si auspica la definizione di procedure che possano consentire agli Stati membri di concordare i trasferimenti di persone secondo una tempistica adeguata al singolo caso, nel rispetto delle specifiche vulnerabilità e con un puntuale scambio di comunicazioni, soprattutto in merito alle particolari esigenze (di carattere sanitario, sociale, ecc.) relative alle singole persone da trasferire.

Alle previsioni fino a qui indicate e specificatamente relative all'ambito di "Rifugiati e richiedenti asilo", se ne vogliono evidenziare di seguito delle altre che attengono alla condizione di migrante più in generale.

#### **Soggiornanti di lungo periodo (pag. 37)**

E' da considerarsi essenziale l'estensione dello status di soggiornante di lungo periodo (SLP) anche per i rifugiati riconosciuti. Per tale ragione è da sostenere la proposta di direttiva del Consiglio Europeo a modifica della direttiva 2003/109/CE per estenderne il campo di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale.

#### **Ricongiungimento familiare (pag. 42)**

E' essenziale prevedere la possibilità di ricongiungimento familiare anche per coloro che sono titolari di un permesso di soggiorno per motivi umanitari e in questa direzione è necessario un intervento legislativo, a integrazione di quanto attualmente previsto.

#### **Controlli di frontiera (pag. 61)**

Nello sviluppare ulteriormente «la capacità operativa della polizia di frontiera italiana per contrastare l'immigrazione clandestina e i traffici transfrontalieri», nonché nell'ottica di ottimizzare «l'attività di controllo delle persone che attraversano la frontiera», si considerano necessari specifici interventi di formazione/aggiornamento anche in materia di diritto di asilo e di tutela dei diritti umani fondamentali, di gestione dei flussi delle migrazioni forzate, di relazione con potenziali richiedenti asilo, di individuazione e tutela dei minori stranieri non accompagnati (anche richiedenti asilo) e delle vittime di tratta.

Conferente  
in seduta 6-XII-07



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Ad. 2)

**DOCUMENTO PROGRAMMATICO RELATIVO ALLA POLITICA DI  
IMMIGRAZIONE E DEGLI STRANIERI NEL TERRITORIO DELLO STATO  
PER GLI ANNI 2007-2009, A NORMA DELL'ARTICOLO 3, COMMA 1, DEL  
DECRETO LEGISLATIVO 25 LUGLIO 1998, N. 286, COSI' COME  
MODIFICATO DALLA LEGGE 30 LUGLIO 2002, N. 189**

***Punto 2) elenco A o.d.g. Conferenza Unificata***

Le Regioni e le Province autonome - ad eccezione di Lombardia, Veneto e Sicilia - condividono, come più diffusamente esposto ed argomentato nel presente documento, l'impianto del Documento programmatico relativo alla politica di immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per gli anni 2007-2009, ed auspicano che l'iter parlamentare di discussione ed approvazione della riforma del Testo Unico dell'immigrazione (Ddl Amato-Ferrero) possa subire una decisa accelerazione, al fine di fornire al Paese un quadro normativo più adeguato per governare al meglio un processo epocale quale quello dei flussi migratori che interessano l'Italia.

Il Documento programmatico appare, infatti, positivamente improntato ad un riequilibrio tra le tematiche inerenti la lotta alla immigrazione clandestina e illegale e le questioni legate alle politiche di integrazione.

Si colgono significativi sforzi nell'ottica della semplificazione delle procedure burocratiche e nella definizione di un potenziamento e diversificazione dei canali di ingresso regolare.

E' altresì apprezzabile la redazione di un nuovo capitolo dedicato alle politiche di contrasto alle discriminazioni razziste e xenofobe.

A complessità del problema corrisponde necessità di governance con il coinvolgimento di diverse politiche settoriali (interni sicurezza; estero e rapporti internazionali; politiche sociali; politiche del lavoro; formazione professionale; istruzione, politiche dello sviluppo,.....)

Da un punto di vista istituzionale questo significa che sia a livello di governo, sia a livello territoriale (regioni, ee.ll.) occorre una governance

che rispetti questa integrazione di politiche non solo a livello nazionale, così come indicato dalla bozza di documento triennale, ma anche il pieno coinvolgimento degli altri livelli istituzionali che hanno la responsabilità primaria per l'organizzazione delle politiche di inclusione socio-lavorativa in particolare, attraverso, le risorse che si sostanziano in azioni affidate ai diversi servizi territoriali di sostegno.

La governance va dunque organizzata sia negli aspetti di trasversalità delle diverse politiche settoriali, sia con riferimento al rapporto necessario tra i diversi livelli istituzionali.

Gli aspetti fondamentali per la sua organizzazione rimandano, pertanto, alla:

- integrazione delle politiche settoriali
- integrazione dei diversi livelli istituzionali e di governo
- capacità di adeguamento nel tempo

Oltre ad apprezzare il respiro programmatico e pluriennale che manifesta l'esigenza di affrontare con la dovuta serietà il problema, occorre evidenziare l'esigenza che, la definizione di linee programmatiche quadro richiede in un arco temporale medio lungo di garantire il necessario adeguamento della programmazione esecutiva tenendo dietro al cambiamento e prevedendo una gestione dello stesso in termini di governance istituzionale (ci si riferisce sia al cambiamento della situazione del fenomeno migratorio in relazione a sviluppo, mercato del lavoro, sia al cambiamento della legislazione, nonché ai risultati del monitoraggio delle politiche, e alla variazione delle disponibilità di risorse).

In questo senso il documento deve essere centrato sulla legislazione esistente e sulle risorse date, ma prevedere i necessari meccanismi di adeguamento al cambiamento, in un'ottica di governance interistituzionale.

Per quanto riguarda le Regioni e gli enti locali la responsabilità delle politiche sociali, del lavoro e della formazione professionale fa capo per quanto riguarda la programmazione degli interventi alle Regioni, per quanto riguarda la gestione ed il coinvolgimento diretto delle azioni volte all'inclusione sociale e lavorativa agli Enti locali.

Da questo punto di vista una politica volta a fronteggiare ed a governare le problematiche legate all'immigrazione devono avere al centro il ruolo delle politiche territoriali attraverso i servizi locali.

Una particolare attenzione richiedono quei servizi che collegano i fabbisogni delle persone a quelli delle imprese perché è ormai universalmente accettato che nessuna politica di gestione dei flussi migratori, di accoglienza e di inserimento sociale delle persone immigrate non può non passare attraverso il rapporto con l'occupazione sulla base delle esigenze effettive espresse dal nostro sistema delle imprese e dalle famiglie per quanto attiene il lavoro di cura (qualità e quantità).

In questo senso il rapporto che i servizi del lavoro garantiscono con gli specifici bisogni delle imprese appartenenti ai sistemi economici locali appare prezioso per una effettiva inclusione lavorativa e sociale, anche se è necessario garantire anche a livello micro il necessario apporto integrato dei diversi servizi (sociali, del lavoro, della formazione, sanitari, ecc), in stretto coordinamento con chi si occupa di sicurezza e con il coinvolgimento delle associazioni dei migranti.

Esiste un problema di governance anche a livello micro se vogliamo intervenire in modo sensato nell'aiutare le imprese a trovare manodopera immigrata funzionale ai propri progetti di sviluppo e se vogliamo garantire alle persone immigrate un percorso integrato coinvolgente diversi servizi che li aiuti e li accompagni seriamente nel loro percorso di inserimento nella società e nel lavoro.

In questa direzione non siamo all'anno zero: esistono investimenti massicci di risorse in ambiti regionali e locali, con avanzate sperimentazioni che possono metterci in grado di migliorare la qualità dei nostri interventi.

Nel merito dei capitoli settoriali citati nel Documento, si propongono i seguenti emendamenti:

## PROPOSTA DI EMENDAMENTI

### *Introduzione*

*Paragrafo 1 "Il fenomeno migratorio e gli obiettivi da perseguire"*  
*Integrare alla fine del paragrafo:*

*.... finanza pubblici."*

In ogni caso almeno alla fine di ogni annualità del programma sarà la Conferenza unificata a discutere l'aggiornamento delle linee programmatiche in base alla valutazione dello stato di avanzamento del programma, nonché del mutamento del quadro normativo, della mutata situazione economica e sociale.

A tal fine è necessario attivare un monitoraggio a scadenza annuale sull'andamento delle politiche ricomprese in questo documento di quadro che consenta una omogenea comparazione delle iniziative territoriali ai fini del perseguimento dell'inserimento lavorativo e sociale della popolazione immigrata.

*Capitolo 1 "Le politiche di governo degli ingressi e del lavoro"*

*Paragrafo 1.3 "Modifiche organizzative e semplificazione amministrativa". Modificare:*

"La realizzazione di interventi di semplificazione rappresenta un obiettivo strategico nell'ottica del futuro trasferimento della competenza in materia ai comuni" Inserire:

In tal senso occorre rendere praticabile l'ipotesi di un trasferimento complessivo agli enti locali delle competenze legate al rinnovo del permesso di soggiorno anche sotto il profilo delle risorse umane ed economiche necessarie per l'espletamento delle nuove funzioni.

Capitolo 2 "Interventi per favorire l'inclusione e l'accoglienza"  
Inserire come primo paragrafo:

*"LA GOVERNANCE DELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE TRA LIVELLO NAZIONALE E LOCALE.*

Le politiche migratorie presentano grande complessità per il fatto di abbracciare molteplici aspetti quali le scelte e le strategie relative al governo dei flussi migratori, al diritto di asilo e alla condizione giuridica degli extracomunitari, alla loro collocazione sul mercato del lavoro, ma anche la salute, l'assistenza e l'istruzione; aspetti - questi ultimi - legati più propriamente alla sfera dell'integrazione sociale, al rispetto dei diritti umani e alla garanzia delle pari opportunità.

Con la riforma del Titolo V della Costituzione, la competenza sulla "materia dell'immigrazione" si è diversificata tra il livello statale e locale in quanto devono intendersi di competenza regionale concorrente o esclusiva materie di forte impatto sulla vita dei migranti quali i servizi sociali, la formazione professionale, l'accesso al lavoro, l'accesso alle professioni, l'attività sanitaria, le politiche abitative.

Al fine di consolidare una "governance" efficace ed integrata del fenomeno migratorio, appare opportuno - da un lato - rafforzare il coordinamento tra i vari Ministeri che si occupano di immigrazione (Interni, Politiche Sociali, Pari opportunità, Giustizia, Istruzione, Famiglia, ecc...) e - dall'altro - sviluppare una politica concertativa fra i diversi livelli di governo e tutti gli attori realmente impegnati nella gestione del fenomeno migratorio, quale componente strutturale ed importante risorsa per l'economia del nostro Paese.

In questi anni le politiche di accoglienza e di integrazione sociale hanno visto un impegno straordinario di Regioni e A.A.LL e particolarmente generoso della società civile organizzata.

Dal punto di vista normativo, si è assistito alla ridefinizione delle normative regionali sulla immigrazione in diverse Regioni ( Emilia-Romagna L.R. 5/2004, Abruzzo L.R. 46/2004, Friuli Venezia-Giulia L.R. 5/2005, Liguria L.R. 7/2007) mentre altre sono in corso di prossima approvazione ( Piemonte, Val D'Aosta, Veneto, Provincia Autonoma di Bolzano, Toscana, Lazio, Campania e Puglia).

E' indispensabile, pertanto, al fine di costituire un sistema stabile di governance, che le politiche attive di ambito statale si raccordino alle esperienze in materia di integrazione sociale maturate dalle Regioni e dagli Enti Locali.

In tal senso, l'esperienza dei Piani Sociali di Zona programmati dalle Regioni e gestiti dagli Enti Locali rappresenta un importante strumento per le politiche di integrazione in Italia nonché un'occasione di concertazione e partecipazione delle parti sociali e del terzo settore attraverso la definizione di appositi "Tavoli immigrazione" locali. Occorre comunque ribadire la necessità che tale programmazione in ambito sociale trovi il coinvolgimento strutturale delle altre politiche di settore (lavoro, formazione professionale, sviluppo,...) rilevanti ai fini di una effettiva inclusione sociale.

Si tratta di consolidare anche a livello micro una integrazione tra le diverse politiche settoriali.

Il punto di vista locale è importante per cogliere come negli ultimi anni il tema cruciale stia diventando quello del crescente accesso dei cittadini stranieri ai servizi di welfare e quindi della necessità di costruire politiche organiche le quali necessitano di un sistema di interventi omogeneo nel territorio nazionale in ragione di un fenomeno che è ormai del tutto strutturale e distribuito anche nei piccoli Comuni.

L'impatto dei cittadini stranieri sui servizi sarà il tema cruciale dei prossimi anni ed il modo in cui sarà affrontato (risorse, personale, mediatori ecc.) condiziona la possibilità di una effettiva coesione sociale.

Una particolare attenzione richiedono quei servizi che collegano i fabbisogni delle persone a quelli delle imprese perché è ormai universalmente accettato che nessuna politica di gestione dei flussi migratori, di accoglienza e di inserimento sociale delle persone immigrate non può non passare attraverso il rapporto con l'occupazione sulla base delle esigenze effettive espresse dal nostro sistema delle imprese e dalle famiglie per quanto attiene il lavoro di cura (qualità e quantità). In questo senso il rapporto che i servizi del lavoro garantiscono con gli specifici bisogni delle imprese appartenenti ai sistemi economici locali appare prezioso per una effettiva inclusione lavorativa e sociale, anche se è necessario garantire anche a livello micro il necessario apparato integrato dei diversi servizi (sociali, del lavoro, della formazione, sanitari, ecc), in stretto coordinamento con chi si occupa di sicurezza e con il coinvolgimento delle associazioni dei migranti.

La istituzione di un Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati previsto con la Legge "Finanziaria 2007" rappresenta una scelta positiva nell'ottica dell'implementazione delle azioni di integrazione sociale dei cittadini stranieri, e dovrà prevalentemente innestarsi nell'ambito delle programmazioni in essere a livello regionale e locale."

Occorrerà altresì procedere ad una ricomposizione delle fonti di finanziamento in materia di integrazione sociale, nonché ad una loro implementazione, prevedendo l'istituzione di un unico Fondo per il finanziamento, previa intesa presso la Conferenza Unificata, delle iniziative di accoglienza, integrazione e protezione sociale, a partire da quelle previste dal D.Lgs 286/98, dalla L.39/90 e dalla L.228/2003.

In generale si richiama l'esigenza di rispettare per quanto riguarda l'utilizzo delle diverse risorse volte alla integrazione sociale e lavorativa delle persone immigrate le competenze istituzionali delle regioni e degli enti locali. Si tratta di superare, nell'ottica della semplificazione e del decentramento, le residuali modalità di finanziamento basate su bandi nazionali.

Parallelamente, si tratterà di definire di un sistema di monitoraggio e valutazione congiunto, coordinato dal Ministero della Solidarietà sociale, che ricomponga in un quadro di sintesi l'insieme degli interventi nazionali, regionali e locali, al quale partecipino organismi statali, Regioni, Enti Locali, associazioni di datori di lavoro, di lavoratori, associazioni di promozione sociale, del volontariato e della cooperazione.

Nell'ambito di tale processo, occorre ricondurre a sistema i diversi servizi di osservazione, monitoraggio e elaborazione statistica nazionali sull'immigrazione e sostenere l'impegno delle Regioni a dotarsi di osservatori articolati localmente, assicurando una concertazione interistituzionale per garantire la costruzione di un sistema integrato di osservatori nazionale/locale.

#### *Paragrafo 2.4 Consigli Territoriali per l'immigrazione . Inserire:*

La normativa ( comma 6 art. 3 del D.Lgs 286/98) stabilisce che con Decreto del PdCM, da adottare di concerto con il Ministero dell'Interno, si provvede alla istituzione dei Consigli territoriali per l'immigrazione "con compiti di analisi delle esigenze e di promozione degli interventi da attuare a livello locale".

Dal 1998 ad oggi, da un lato il lavoro delle Regioni e degli Enti Locali in materia di immigrazione si è intensificato notevolmente, dall'altro lato l'operatività dei Consigli territoriali si è espressa in diverse situazioni locali con modalità non continuative e convocazioni saltuarie, spesso sollecitati da emergenze (decreti flussi, intasamento pratiche...).

La prassi di questi anni evidenzia che questi organismi hanno la capacità di esercitare un efficace ruolo solo se strettamente connessi alle

realtà istituzionali nazionali e locali, ed in particolare se rispettosi delle competenze in capo agli Enti Locali in materia di integrazione sociale dei cittadini stranieri. Al fine di evitare un potenziale rischio di dualismo e sovrapposizione di competenze ed interventi sul territorio in materia di integrazione sociale occorre ribadire il ruolo dei consigli territoriali quali organismi di consultazione e coordinamento degli enti titolari di competenze in materia di immigrazione e dei soggetti a vario titolo interessati alle problematiche dell'immigrazione. In tal senso è opportuno istituire una modalità operativa dei consigli territoriali nella quale gli enti locali siano chiamati a coordinare le tematiche inerenti le politiche di inclusione socio-lavorativa ed il prefetto a coordinare le politiche di sicurezza e più in generale di competenza nazionale.

La convocazione dei consigli territoriali sarà pertanto effettuata d'intesa tra prefetto ed enti locali competenti, fatte le specificità delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome.

“...con particolare riferimento alle consulte regionali, “ (aggiungere) di concerto con le Regioni.



*Capitolo 3 "Politiche di contrasto alle discriminazioni razziste e xenofobe"*  
*Alla fine del paragrafo 3.3 "Mediazione interculturale" aggiungere:*

“ Sulla base della rilevante e positiva esperienza negli Enti Locali, nella scuola, nella sanità, nelle politiche del lavoro e della formazione, nei servizi giudiziari, si ritiene necessario che le Regioni prevedano il ruolo del mediatore culturale in termini di competenze professionali e specifici percorsi formativi, promuovendone l’inserimento nei diversi servizi affidati alla responsabilità delle diverse amministrazioni.”

*Capitolo 3 "Politiche di contrasto alle discriminazioni razziste e xenofobe"*  
*Paragrafo 3.4 "Monitoraggio dei fenomeni di esclusione sociale: promozione delle azioni positive".*

Nel primo capoverso dopo le parole “razzismo, xenofobia e discriminazione nonché in collaborazione con” aggiungere “le Regioni, gli Enti Locali”.

*Alla fine del paragrafo 3.7 "Strumenti di azione e mezzi di intervento" aggiungere:*

“In questo senso, si ritiene necessario che le Regioni predispongano, ai sensi dell’art.44 comma 12 del T.U. sull’immigrazione, Centri di osservazione, di informazione e di assistenza legale per gli stranieri vittime delle discriminazioni al fine di collaborare al monitoraggio nazionale sulle situazioni di discriminazioni e quali soggetti propulsivi, in collaborazione con gli Enti Locali, scuole, parti sociali, consulte ed associazionismo di azioni positive, di sensibilizzazione e di prevenzione dei comportamenti discriminatori nei vari ambiti in cui si manifestano.”

*Capitolo 4 "Politiche di contrasto al traffico di persone e all'irregolarità"*  
*Al paragrafo 4.4.1 La tratta di esseri umani"*

Dopo le parole “Un approccio integrato al problema dovrà affrontare questioni fondamentali, quali” aggiungere:

- “la armonizzazione delle diverse disposizioni in materia di lotta alla tratta, alla riduzione in schiavitù e alle forme di sfruttamento (art.18 TU sull’immigrazione, art.13 L228/03, eventuale DDL AC 2784) nell’ottica della definizione di un unico sistema di interventi che comprenda l’insieme delle azioni di contrasto alla tratta e riduzione in schiavitù ( numero verde e programmi di assistenza e di protezione sociale);
- la necessità di superare, nell’ottica della semplificazione e del decentramento, l’attuale sistema di finanziamento basato sui bandi nazionali;
- il consolidamento della Commissione Interministeriale Tratta accentuandone il ruolo di luogo stabile di confronto interistituzionale tra i Ministeri competenti, la Direzione Nazionale Antimafia, le Regioni e gli enti coinvolti nella lotta alla tratta e potenziandone il lavoro di monitoraggio;

*Al paragrafo 4.4.1 La tratta di esseri umani”*

Sostituire le parole “sostenere l’aggiornamento professionale delle forze dell’ordine” con “ prevedere la istituzione di percorsi di formazione congiunta tra magistratura, forze dell’ordine, operatori dei servizi socio-lavorativi.”

*Al paragrafo 4.4.1 La tratta di esseri umani”*

Alla fine del paragrafo dopo le parole “a favore delle vittime” aggiungere ” basato su una cooperazione transnazionale di polizia, giudiziaria e sociale dei singoli Paesi “

*Al capitolo 6 “Accoglienza dei richiedenti asilo, dei rifugiati, e dei destinatari di protezione umanitaria”. Alla fine del paragrafo 6.1 Il Riconoscimento del diritto di asilo nel quadro europeo*

Nell’ultima frase sostituire le parole “verso la predisposizione di un testo unico in materia di diritto di asilo, mediante il definitivo assetto

ordinamentale” con le parole “ verso la predisposizione di una legge organica sull’asilo anche quale occasione di riordino della intera normativa”.

*Alla fine del paragrafo 6.2.1 Centri di identificazione*

Aggiungere “Occorre infine ricordare quanto già indicato dal rapporto conclusivo della “Commissione De Mistura”al fine di ribadire la netta distinzione di funzioni e dislocazione tra i Centri di Identificazione e i CPTA”.

*Alla fine del paragrafo 6.2.2 SPRAR (Sistema Protezione dei Richiedenti Asilo e dei Rifugiati)*

Aggiungere “Il potenziamento del Sistema di protezione deve configurarsi anche nell’ingresso delle Regioni nello SPRAR, nella necessità di procedere ad un graduale superamento in senso pluriennale delle forme di programmazione e finanziamento con la conseguente eliminazione dei bandi annuali”.

Roma, 6 dicembre 2007

LM



Regione Lombardia

Consegnato in  
data 6-11-07

Acc. 3) )  
4

La Giunta

Agenzia alla Famiglia e  
Solidarietà Sociale

Milano, 27 novembre 2007

**OSSERVAZIONI SUL DOCUMENTO PROGRAMMATICO RELATIVO ALLA  
POLITICA DELL'IMMIGRAZIONE E DEGLI STRANIERI NEL TERRITORIO DELLO  
STATO PER IL TRIENNIO 2007 - 2009 (Schema preliminare - 9 ottobre 2007)**

Il Documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per il triennio 2007-2009 sembra, ad una lettura non superficiale, un panegirico o una relazione tecnica di un documento illusorio.

Il Documento è una ridondante analisi sociologica, ricca di dati e statistiche (a volte la cui lettura è opinabile) ma si fa una certa fatica ad individuare ciò che dovrebbe chiaramente contenere per legge: dov'è la politica programmatica sull'immigrazione? A tratti appare quasi un "documento d'intenti" o di buoni propositi che poco si addice ad un Governo che intende "almeno a parole" dare risposte concrete ad una problematica così rilevante.

La struttura del testo è caratterizzata dalla mancata distinzione della parte di documentazione e di spiegazione statistica o sociologica, dalle indicazioni di direttive per il futuro: tale distinzione invece dovrebbe essere ben visibile in modo che possano essere rapidamente reperiti e distinti da un lato gli elementi di analisi e dall'altro gli obiettivi programmati.

In molte parti il Documento si limita ad indicare ciò che già il Governo ha fatto o sta facendo, quasi si tratti di una mera relazione di sintesi sulla sua attività nel presente, dimenticandosi di indicare che cose si intende fare negli anni successivi al primo, già iniziato.

Ci chiediamo: dov'è la programmazione per gli anni 2008 e 2009?

Sono stati illustrati e richiamati dati noti che in realtà attengono a riforme legislative appena introdotte o all'esame del Parlamento; infatti, in molte parti il Documento invece di indicare le azioni di natura amministrativa che fin da subito il Governo e le amministrazioni regionali e locali possono fare a legislazione vigente, si limita ad enunciare ciò che in un futuro incerto essi potrebbero fare se e quando sarà modificato l'assetto normativo legislativo vigente. Così però il Documento finisce per snaturarsi e trasformarsi nella sommatoria di propositi (già da tempo noti) delle relazioni illustrative di disegni di legge o di decreti legislativi attualmente *in itinere*.

Si osserva inoltre che il Documento che riguarda la programmazione per il triennio 2007-2009, è stato predisposto dal Governo quasi alla fine del primo anno del triennio, anche se il Governo in carica avrebbe potuto provvedervi un anno fa, poiché è stato costituito nel maggio 2006, è peraltro sbilanciato soprattutto sull'anno iniziale (quasi concluso) del triennio e lascia più sfumate le azioni da compiere negli anni successivi.

Infine si fa notare che in molti punti il Documento si limita ad indicare obiettivi piuttosto generici, omettendo invece di precisare con quali misure concrete li si intende perseguire e/o con quali fondi si possono finanziare.

Non vogliamo assurgere al ruolo di semplici "censori"... ma tante sono le osservazioni di natura tecnica al Documento (da noi più volte evidenziate nelle sedi competenti) che dovrebbero condurre ad una riscrittura dello stesso.

Un Documento programmatico dovrebbe definire con chiarezza gli obiettivi da raggiungere, le azioni da compiere e le misure amministrative da adottare, nonché individuare le risorse finanziarie da utilizzare.

In considerazione delle osservazioni di ordine generale sopra esposte, si esprime pertanto **parere non favorevole**.

Gian Carlo Abelli



Consegna in  
risposta 6-XII-07  
Acc 4)  
/

PARERE DELLA REGIONE VENETO SUL DOCUMENTO  
PROGRAMMATICO RELATIVO ALLA POLITICA  
DELL'IMMIGRAZIONE DEGLI STRANIERI NEL TERRITORIO DELLO  
STATO PER IL TRIENNIO 2007-2009

Il documento programmatico dovrebbe indicare, ai sensi dell'art. 3 del Testo Unico sull'immigrazione, gli interventi e le azioni che lo Stato si propone di svolgere nel Triennio in materia di flussi migratori e di integrazione.

La mancanza, nel Documento proposto, di una chiara distinzione tra gli interventi e le azioni programmabili sulla base della legislazione vigente e gli interventi e le azioni condizionati all'avvenuta approvazione del Disegno di Legge governativo sull'immigrazione inficia l'intero quadro programmatico, oggetto della valutazione.

In particolare per la Regione Veneto la sovrapposizione tra i contenuti del documento e i contenuti del Disegno di legge delega per la modifica della disciplina dell'immigrazione:

- confligge con la natura programmatica del documento che dovrebbe indicare misure pubbliche concretamente praticabili in quanto legittimate e supportate dal quadro normativo e regolamentare in vigore;
- comporta l'estensione al documento programmatico del medesimo giudizio negativo già espresso in sede di Conferenza delle Regioni nei confronti del Disegno di Legge-Delega, c.d. Ferrero-Amato. Tale giudizio negativo veniva argomentato e supportato da motivazioni analitiche, correlate a temi di primario interesse per il Veneto, seconda Regione italiana per consistenza della presenza immigrata, quali:
  - la rilevanza, nelle politiche migratorie, dei contesti locali, delle esigenze del welfare e della qualità della vita delle comunità;
  - la esigenza di una visione complessiva di sistema-Paese in grado di rendere sostenibili e efficaci sui territori regionali i processi di integrazione; nella chiarezza delle strategie e degli obiettivi nazionali, nel pieno riconoscimento delle competenze poste dall'ordinamento in capo alle istituzioni locali e nella valorizzazione delle esperienze dalle stesse realizzate per migliorare i livelli di coesione sociale;

- la necessità di governare efficacemente i flussi migratori non procedendo all'ampliamento generalizzato dei canali di ingresso.

La sottovalutazione o la negazione di tali principi confluita direttamente dal Disegno di legge governativo nel Documento Programmatico non è pertanto condivisibile dalla Regione Veneto.

Oltre alle osservazioni esposte si rileva nel testo programmatico un'insufficienza di analisi e proposta nella trattazione di ulteriori temi significativamente rilevanti per le Istituzioni regionali e locali quali, ad esempio, il rapporto tra flussi migratori dai Paesi neo-comunitari e integrazione anche in relazione alla problematica peculiare dei Rom e dei Sinti, i percorsi di formazione nei Paesi di origine promossi dalle Regioni, la mediazione culturale, il rapporto tra sistema dei servizi locali, immigrazione e integrazione, il ruolo dei Consigli territoriali per l'immigrazione in relazione alle competenze delle autonomie locali.

Per quanto evidenziato la Regione Veneto esprime parere negativo sul Documento programmatico.