

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza - 11-12 aprile 2024 Enzo Madonna - Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse
---	---	--

PROGETTI DI LEGGE REGIONALI DI PARTICOLARE INTERESSE

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza - 11-12 aprile 2024 Enzo Madonna - Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse</p>
---	--	---

Progetto di legge di iniziativa dei consiglieri regionali della Lombardia:

POLITICHE REGIONALI IN MATERIA DI IMMIGRAZIONE

Il progetto di legge in esame proviene dall'iniziativa della maggioranza dei consiglieri del gruppo Fratelli d'Italia della Regione Lombardia; proprio il fatto di provenire dal gruppo di maggioranza e l'attualità del tema lo rendono particolarmente interessante e degno di disamina in questa sede.

Nella relazione introduttiva possiamo leggere innanzitutto alcune considerazioni, di carattere storico e sociale, che aiutano a comprendere le ragioni alla base della proposta di legge. In particolare, i presentatori partono da una critica al cosiddetto modello multiculturalista, secondo il quale nel mondo globale e senza confini per merci e individui le società si reggono per giustapposizione di persone e visioni del mondo diverse e *“in tale giustapposizione queste ultime finiscono per essere tra loro equivalenti e, quindi, inincidenti, cosicché l'identità della società multiculturalista coinciderebbe con il non avere una propria identità”*.

Questo mondo di apparente progresso infinito, che si colloca tra la fine della Guerra fredda e la grande crisi economica del 2008, *spiegherebbe oggettivamente la realtà partendo dalle scienze economiche e dalla tecnologia, mentre le filosofie, le culture, le tradizioni nazionali, le fedi religiose e l'etica sarebbero libere di esprimersi ma senza possibilità di emergere per determinare il progresso o rappresentarne una pressione critica*.

I proponenti richiamano la critica di Samuel Huntington alla cosiddetta “cultura di Davos” nel suo celebre *Lo scontro di civiltà*, secondo il quale la convinzione di fine Novecento che il crollo del comunismo *«comporti automaticamente la diffusione su scala universale»* della democrazia liberale, ignora colpevolmente il fatto che *«nel mondo contemporaneo esistano molte forme di autoritarismo, nazionalismo, corporativismo e comunismo di mercato (ad esempio in Cina) vive e vegete»*, insieme a *«diverse alternative religiose che trascendono il mondo percepito in termini di ideologie secolari»*. I consiglieri proponenti sostengono che tutto quanto è accaduto dall'inizio del XXI secolo, a partire dall'attacco dell'11 settembre, per arrivare a oggi con le cosiddette “guerre di faglia” come quella iniziata nel febbraio 2022 tra Russia e Ucraina, prova quanto fossero pertinenti quelle osservazioni.

Viene quindi sottolineata la necessità di sviluppare un modello alternativo a quello multiculturalista, che i proponenti definiscono “repubblicano”, basato cioè sul lavoro, come previsto dall'articolo 1 della nostra Costituzione, ove si afferma appunto che l'Italia è una Repubblica «fondata sul lavoro», inteso non come «la pura esaltazione della forza muscolare ... del puro sforzo fisico», quanto come «sforzo libero» in cui ogni uomo trova «la sua capacità di essere e di contribuire al bene della comunità nazionale», come chiarito dal dibattito costituente, sempre citato nella relazione introduttiva. Subito dopo viene richiamato quanto previsto dall'articolo 4 della Costituzione, ovvero che *«ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società»*. Il lavoro, secondo la logica qui proposta, dovrebbe essere, quindi, il criterio con cui costruire le politiche migratorie; la realizzazione di una convivenza pacifica non dipende dal welfare, ovvero dalla possibilità di godere legittimamente di servizi e risorse, quanto dalla capacità di dare un contributo al progresso materiale e spirituale della società cui si decide di appartenere.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Seduta in videoconferenza - 11-12 aprile 2024
Enzo Madonna - Regione Emilia-Romagna
Progetti di legge regionali di particolare interesse

Il lavoro, nell'ottica dei proponenti, dovrebbe essere alla base delle politiche in materia di immigrazione della Regione Lombardia: l'idea è che si debba investire sull'ingresso sicuro e legale sul suo territorio, fornendo nel contempo gli strumenti per tornare o rimanere con dignità nella propria terra d'origine. In tal senso la proposta di legge si collega a quanto avviato dall'attuale governo nazionale, in particolare con il cd. "Decreto flussi" del 2023 e il cosiddetto "Piano Mattei". Il Decreto flussi, ricorda la relazione, fissando una quota di circa 450 mila stranieri, si pone l'obiettivo di adottare strumenti controllati dallo Stato per favorire (fatta salva la normativa a tutela dei titolari di protezione internazionale) l'ingresso di quanti vogliono lavorare e disincentivare, di conseguenza, quello irregolare attraverso le rotte degli scafisti.

Nella relazione si ricorda come anche il 29° Rapporto sulle migrazioni 2023 della Fondazione ISMU (Iniziativa e Studi sulla Multietnicità), sottolinei l'opzione dell'esecutivo in carica di promuovere la selezione nei Paesi d'origine di lavoratori stranieri idonei a ricoprire le cosiddette *job vacancies*, effettuando una scelta che consente, contestualmente, di contrastare l'immigrazione irregolare analogamente a quanto viene già fatto in altri Paesi europei. Nella relazione si ricorda l'analogia della manovra del Governo attuale con la sanatoria legata alla riforma della L. 189/2002, che permise a circa 210.000 immigrati irregolari, già presenti sul territorio nazionale, di poter chiedere un permesso di soggiorno, e alle imprese di versare 700 euro forfettari per sanare i mancati contributi riferiti al rapporto di lavoro oggetto di regolarizzazione; grazie a quella iniziativa, furono favorite le aziende di piccole dimensioni (sotto gli 8 dipendenti) e la Lombardia, prima regione italiana con una concentrazione di regolarizzazioni pari al 28,3%; viene inoltre richiamato un dato significativo: l'80% dei lavoratori emersi, a distanza di 5 anni dalla sanatoria, risultava ancora regolarmente occupato come lavoratore dipendente.

L'ingresso legale attraverso il lavoro potrebbe anche contribuire significativamente, almeno in parte, ad affrontare nell'immediato un inverno demografico che sta già generando una vera e propria carenza di manodopera da parte dei nativi in alcuni settori.

Sin dalla prima parte della relazione introduttiva, si comprende che i proponenti sono consapevoli del fatto che, in termini di strette competenze, la materia della cittadinanza, la gestione complessiva del fenomeno migratorio, con la definizione di regole di ingresso, di soggiorno, di controllo e di stabilizzazione dei migranti, nonché la repressione delle violazioni a tali regole, sono in carico allo Stato; tuttavia, si sostiene la necessità di trovare, nel rispetto dei paletti fissati dalla normativa nazionale, uno spazio per governarne le ricadute a livello territoriale.

Partendo da questa considerazione passiamo ad esaminare alcuni aspetti del contenuto della proposta di legge

Va, innanzitutto, rilevato che la prima parte della presente proposta di legge, senza intervenire sulla farraginosità dei meccanismi previsti dalla normativa nazionale, si collega alle scelte fatte dall'esecutivo Meloni: muovendo da ciò che è previsto dal comma 4ter dell'art. 21, Titolo III del T.U. D.lgs n. 286/1998, la proposta intende dare indicazioni previsionali relative ai flussi sostenibili in rapporto alla capacità di assorbimento del tessuto sociale e produttivo (art. 3, comma 2). Le indicazioni dovrebbero essere formulate dalla *Consulta lombarda per l'immigrazione* (Co.L.Im), istituita dall'articolo 2 e composta come previsto dal comma 2, ovvero da rappresentanti degli enti locali, delle camere di commercio, delle associazioni imprenditoriali di categoria e datoriali, degli enti di



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Seduta in videoconferenza - 11-12 aprile 2024
Enzo Madonna - Regione Emilia-Romagna
Progetti di legge regionali di particolare interesse

formazione, delle organizzazioni sindacali dei lavoratori, del terzo settore, delle associazioni ed enti che svolgono attività a favore degli immigrati, delle associazioni di migranti presenti e attive sul territorio regionale da almeno 5 anni e dal presidente dell'Osservatorio regionale per l'integrazione e la multietnicità (Orim).

I compiti della Consulta sono definiti, in particolare dall'articolo 3. Tra questi, definire il fabbisogno regionale per la definizione dei flussi regolari di ingressi nel territorio dello Stato; affiancare la Giunta nel concorso di Regione Lombardia alla predisposizione del documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato, che è approvato dal Governo e trasmesso al Parlamento, sentiti – tra gli altri – la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e la Conferenza Stato-città e autonomie locali, ai sensi del comma 1, art. 3, Titolo I del T.U. D.lgs n. 286/1998; promuovere la partecipazione dei soggetti economici e, in generale, della società organizzata, al procedimento di formazione e di assunzione di lavoratori stranieri residenti all'estero o titolari di protezione internazionale o richiedenti asilo già presenti sul territorio lombardo e concorrere alle politiche di integrazione; sollecitare, con gli organismi formativi e gli operatori dei servizi per il lavoro accreditati a livello regionale, ovvero con altri enti o associazioni operanti nel settore dell'immigrazione, programmi di formazione professionale e civico-linguistica per la selezione e la formazione di lavoratori direttamente nei Paesi di origine e per l'inserimento lavorativo di persone già immigrate e con status di rifugiato o richiedente asilo; definire i criteri per l'attuazione delle politiche di integrazione degli stranieri; mettere a sistema protocolli e intese tra le parti sociali e le istituzioni, per l'inserimento socio- lavorativo di titolari di protezione internazionale, lavoratori stranieri regolarmente assunti, e la messa a disposizione temporanea di appartamenti in affitto a canone sostenibile, al fine di sostenere percorsi per arrivare a una vita autonoma, evitando un approccio di tipo assistenzialista.

Nel Titolo II della presente proposta di legge, viene disciplinata l'intenzione di governare il fenomeno migratorio innanzitutto creando canali regolari di ingresso che scorraggino quelli irregolari, ad esempio i cosiddetti "corridoi umanitari" (art. 5), ovvero un modello virtuoso di cooperazione tra lo Stato e la società civile che garantisca a profughi, persone vulnerabili e agli aventi diritto alla protezione internazionale, la sicurezza del viaggio, un'accoglienza preparata e fortemente disseminata, che eviti sia le concentrazioni che l'isolamento in località troppo periferiche e prive di interazione sociale.

Per esempio, tra le misure individuate nell'articolo 10 si prevedono: la facoltà di Regione Lombardia di concedere contributi ad associazioni iscritte nel registro degli enti che svolgono attività a favore degli immigrati per garantire la continuità delle reti e delle azioni contro la tratta e lo sfruttamento; l'accelerazione del complesso iter burocratico per il riconoscimento della protezione internazionale, anche per evitare la permanenza in Italia per lunghi periodi di stranieri che non hanno diritto ad ottenere lo status di rifugiato, attraverso un coinvolgimento di diverse amministrazioni territorialmente interessate, affinché, ognuno per la sua parte e nell'ambito delle rispettive competenze, possa semplificare il procedimento amministrativo, fermo restando la competenza esclusiva delle Forze di Polizia per le procedure di identificazione.

Un altro aspetto regolato dalla proposta attiene a garantire il diritto di non emigrare, di cui la proposta di legge propone una definizione, contribuendo in tal modo a codificarlo e dare al tempo stesso un indirizzo politico alle iniziative previste; l'art. 6 del pdl prevede che *per*



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Seduta in videoconferenza - 11-12 aprile 2024
Enzo Madonna - Regione Emilia-Romagna
Progetti di legge regionali di particolare interesse

diritto a non emigrare si intendono tutte quelle politiche che, attraverso la costruzione di partenariati virtuosi e paritetici tra soggetti pubblici e privati lombardi e stranieri in diversi ambiti (cooperazione allo sviluppo, rimpatrio volontario assistito, co-sviluppo), sono finalizzate a a) promuovere investimenti, b) sostenere la formazione professionale, c) favorire l'imprenditoria locale, con l'obiettivo di creare condizioni di vita migliore nelle aree di intervento e contribuire ad eliminare le cause profonde che spingono le popolazioni locali a migrare. Dalla relazione si comprende che anche la formulazione di simile "diritto" si aggancia idealmente alle decisioni prese dall'attuale esecutivo, in particolare attraverso il Piano Mattei, finalizzato a *costruire rapporti di cooperazione seri strategici* in Africa, per permettere agli aspiranti migranti, attraverso investimenti e una strategia mirata, di scegliere anche di non abbandonare la propria terra d'origine.

Dopo aver passato in rassegna alcuni aspetti peculiari e di preminente interesse della proposta, possiamo ricordare che questa è articolata in 6 titoli e 15 articoli.

Il Titolo I contiene i *Principi generali*.

L'**articolo 1** definisce le finalità con le quali Regione Lombardia intende contribuire concretamente, per quanto di propria competenza e in ossequio alle norme internazionali, europee e nazionali, alla gestione del fenomeno migratorio e al contrasto dell'illegalità, promuovendo la pacifica convivenza, la coesione sociale, il rispetto dei diritti e dei doveri personali e collettivi, lo sviluppo di azioni positive.

A tal fine, con l'**articolo 2** viene istituita presso la Giunta la Consulta lombarda per l'immigrazione (CLPI) alla quale partecipano rappresentanti degli enti locali, delle associazioni datoriali e sindacali, del terzo settore e di enti e associazioni di migranti attive sul territorio regionale da almeno cinque anni.

Il titolo II disciplina la *Promozione di canali d'ingresso regolari*.

Nell'**articolo 3** vengono definite le funzioni della Consulta e il ruolo di supporto alla Giunta nella definizione delle linee programmatiche in materia di immigrazione.

L'**articolo 4** definisce le iniziative e i programmi regionali inerenti i percorsi di formazione professionale e civico-linguistica da attivarsi mediante il sistema degli enti accreditati, d'intesa con le categorie del sistema produttivo lombardo e in accordo con le linee guida ministeriali.

Con l'**articolo 5** si intende valorizzare la promozione di corridoi umanitari come strumento di protezione dei cittadini stranieri più vulnerabili, favorendo l'arrivo in condizioni di legalità e sicurezza in Italia, in particolare in Lombardia, di stranieri beneficiari di protezione internazionale. A tal fine, anche con il supporto della CLPI, vengono dettagliati progetti e misure per il sostegno socio-economico dei soggetti inseriti nel progetto dei "Corridoi Umanitari".

Il titolo III è dedicato a *Garantire il diritto a non emigrare*.

All'**articolo 6** vengono individuate azioni e politiche finalizzate a costruire accordi di partenariato tra soggetti pubblici e privati lombardi e stranieri perseguendo l'obiettivo di rimuovere le cause profonde che spingono le popolazioni locali a migrare.

A tal fine, nell'**articolo 7** la Regione definisce e aggiorna periodicamente linee guida per progetti di cooperazione internazionali e, insieme agli enti locali lombardi, si impegna a sviluppare tali progetti nel rispetto delle disposizioni statali in essere.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Seduta in videoconferenza - 11-12 aprile 2024
Enzo Madonna - Regione Emilia-Romagna
Progetti di legge regionali di particolare interesse

L'**articolo 8** dispone la promozione da parte di Regione Lombardia di reti per il rimpatrio volontario e assistito, in collaborazione con enti locali, associazioni del terzo settore e del privato sociale che abbiano maturato significative esperienze in tale ambito.

Inoltre, l'**articolo 9** prevede la partecipazione della Regione ad azioni di co-sviluppo e di canalizzazione delle rimesse economiche finalizzate all'avvio e al sostegno di attività lavorative e imprenditoriali da svolgersi sia in Lombardia, sia prevedendo il rimpatrio volontario nei paesi d'origine.

Il titolo IV disciplina *Misure di contrasto alla tratta e allo sfruttamento di esseri umani*.

Nello specifico, l'**articolo 10** prevede il coinvolgimento di Regione Lombardia a sostegno degli interventi a tutela delle vittime di tratta e grave sfruttamento, mediante la partecipazione alle iniziative statali che prevedono protezione, assistenza ed integrazione sociale rivolte alle vittime di tratta, di violenza, di sfruttamento o riduzione in schiavitù e a misure attive di inclusione sociale e lavorativa. A tal fine la Regione Lombardia avvia dei protocolli di intesa con le Questure e le Prefetture e, attraverso di esse, con le Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale. Per tali finalità è ammessa la facoltà di Regione di concedere contributi ad associazioni iscritte nel registro degli enti che svolgono attività a favore degli immigrati, al fine di garantire la continuità delle reti e delle azioni contro la tratta e lo sfruttamento.

Il titolo V è dedicato alla *Prevenzione e contrasto alla radicalizzazione e all'estremismo violento di matrice jihadista*.

L'**articolo 11** demanda alla Regione il compito di promuovere misure atte a contrastare fenomeni di radicalizzazione religiosa e di estremismo di matrice jihadista ispirati all'uso della violenza e del terrorismo e per questo istituisce, con l'**articolo 12** il comitato di esperti per l'anti-radicalizzazione (Cea), composto da qualificati esperti in materia, esponenti delle Forze dell'Ordine, esponenti di associazioni e comunità religiose. Il Comitato (Cea) promuove forme di dialogo interreligioso, la condivisione del principio di laicità dello Stato, la libertà religiosa e il rispetto della Costituzione.

A tal fine, nell'**articolo 13** vengono declinate le funzioni del Cea.

Il titolo VI contiene le *Disposizioni finali*.

L'**articolo 14**, pur senza essere rubricato *clausola valutativa*, definisce le attività di verifica e monitoraggio delle azioni e delle misure previste dalla legge. Si prevede che la Giunta, avvalendosi dell'Osservatorio regionale sull'immigrazione (Orim) e di Polis, avvii azioni di monitoraggio e ne relazioni annualmente alle commissioni consiliari competenti.

L'**articolo 15** contiene la norma finanziaria.