

MARCO CROCE

GLI STRUMENTI PER L'INTEGRAZIONE
DEGLI IMMIGRATI IN CAMPANIA E NEL LAZIO
(COMMENTO ALLA LEGGE REGIONALE
CAMPANIA N. 6/2010 E ALLA LEGGE
REGIONALE LAZIO N. 10/2008)

1. *Introduzione*

Scopo di questo contributo è procedere all'analisi e alla descrizione degli aspetti che sono parsi maggiormente degni di interesse delle due leggi regionali richiamate nel titolo, la n. 10 del 2008 della regione Lazio e la n. 6 del 2010 della regione Campania. Rispetto agli altri lavori, che riguardano una sola legge, presenti in questo volume, e che evitano doverosamente, per far sì che non siano presenti eccessive ridondanze, di procedere a un approccio di matrice comparatistica fra le varie discipline emanate nelle varie regioni – invitando dunque il lettore a procedere autonomamente – la comparazione fra le due discipline sarà giocoforza necessaria e, forse, non priva di una sua utilità per descrivere e analizzare quelle che sono sembrate le disposizioni maggiormente meritevoli di attenzione.

In questo volume sono inoltre presenti contributi di approfondimento dei caratteri generali della problematica che si va a esaminare, ai quali, naturalmente, si rinvia. Ciononostante, qualche considerazione introduttiva non sembra essere del tutto fuori luogo; le leggi che si vanno a commentare si inseriscono in una temperie che è stata giustamente definita «battaglia delle competenze»: la produzione normativa regionale ante riforma del titolo V si era concentrata sui principali settori di intervento a sostegno degli immigrati, pur in assenza di una specifica

¹ Sul punto si veda il contributo di V. Casamassima in questo volume.

menzione competenziale nell'art. 117, comma 1, e senza che vi fosse stata alcuna delega da parte del legislatore. Gli ambiti di intervento regionale riguardavano (e, come vedremo, riguardano tuttora le competenze e gli interventi delle regioni) la formazione professionale, il diritto allo studio, l'attivazione di corsi di lingua, l'inserimento sociale degli immigrati e delle loro famiglie, le politiche abitative, le prestazioni sociali e sanitarie, e il sostegno al volontario rientro nei paesi di origine. La giustificazione formale per un tal tipo di produzione normativa era basata sulla riconduzione della stessa alla materia «beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera», di cui al vecchio art. 117 così come interpretato dall'art. 22 del d.p.r. n. 616 del 1977. In questa linea di tendenza si erano inserite poi la definizione di «servizi sociali», introdotta nella legislazione seguente alla legge Bassanini, nella quale venivano ricomprese «tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà», e l'attribuzione di molti compiti a regioni ed enti locali conseguente all'approvazione della legge Turco-Napolitano (legge n. 40 del 1998)².

A seguito dell'approvazione del nuovo titolo V, questo schema, apparentemente consolidato, è stato più volte messo in discussione, soprattutto in virtù del clima politico instauratosi nel decennio 2001-2011, dominato, salvo la parentesi 2006-2008, da un indirizzo politico che ha fatto della lotta all'immigrazione clandestina una bandiera, almeno per quanto riguarda i proclami elettorali e l'approvazione di misure ad alto contenuto simbolico – e spesso scarsa efficacia

² Per approfondimenti su questi aspetti cfr. il lavoro di C. Corsi in questo volume e, della stessa autrice, *I servizi sociali in favore degli immigrati*, in *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, a cura di A. Albanese e C. Marzuoli, Bologna, Il Mulino, 2003. Cfr. inoltre, per una introduzione generale al tema, F. Biondi Dal Monte, *Lo Stato sociale di fronte alle migrazioni. Diritti sociali, appartenenza e dignità della persona*, Relazione al Convegno annuale dell'Associazione «Gruppo di Pisa», *I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, Trapani, 8-9 giugno 2012, in www.gruppodipisa.it.

pratica – come l'introduzione dell'aggravante «clandestinità» nel codice penale. Tutto ciò non poteva che tradursi, come infatti è avvenuto, in una serie di impugnative, da parte del governo, delle diverse leggi regionali susseguitesesi, alla luce del nuovo dato parametrico rappresentato dall'art. 117, comma 2, che attribuisce allo Stato competenze legislative esclusive in materia di «immigrazione» e di «diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea». Come è stato recentemente sottolineato, infatti, proprio sul terreno della normazione riguardante l'integrazione sociale degli immigrati, di competenza delle regioni, «si è consumato uno dei conflitti più aspri tra uno Stato che introduceva il reato di “Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato” e le Regioni che guardavano all'immigrato come persona titolare di diritti fondamentali, a prescindere dal titolo di soggiorno»³. Già dalle parole introduttive delle varie leggi regionali, peraltro, si poteva desumere la rivendicazione di competenza a esse sottesa, competenza che è stata sempre riconosciuta dalla Corte costituzionale⁴,

³ Così L. Ronchetti, *I diritti fondamentali alla prova delle migrazioni (a proposito delle sentenze nn. 299 del 2010 e 61 del 2011)*, in «Rivista AIC», 2011, n. 3, p. 1. Sul tema della compatibilità fra il concetto di clandestino e i principi dello Stato liberale di diritto cfr. E. Bettinelli, *Il clandestino: persona senza status?*, in www.astrid-online.it, 18.7.2011, che afferma con decisione che «il concetto di clandestino è incompatibile con il concetto giuridico fondamentale di *status*. Non dovrebbe pertanto mai essere utilizzato nel lessico del legislatore (liberale), proprio perché privo di senso (giuridico)» (p. 3), dal momento che «qualsiasi *status* dovrebbe rappresentare sempre un *valore aggiunto* rispetto ai meri “presupposti” (art. 22 Cost.) su cui si fonda l'identità giuridica dell'individuo e senza la quale non può *costituirsì* la dignità della persona» (p. 4). In definitiva, secondo l'autore, la connotazione di un individuo «come “clandestino” rivela, invece, propositi del tutto opposti: l'individuo che viene così qualificato è *oggettivamente* considerato *diminuito* proprio nella sua personalità. Si realizza una sorta di *transfert*: quando lo stato non è in grado di appurare con presunta certezza il nome e/o la cittadinanza di una persona, si comporta come se la stessa ne fosse sprovvista, comprimendo oltre ogni limite ragionevole anche la sua capacità giuridica. È così che si insinua nell'ordinamento l'idea di uno “status del clandestino”» (p. 5).

⁴ Si vedano già le sentenze nn. 300/2005, 156/2006, poi confermate sotto questo profilo dalle successive 269/2010, 299/2010 e 61/2011, che però, come notato da Cecilia Corsi in questo volume, utilizzano come argomento

riguardante le forme dell'accoglienza e dell'integrazione⁵. Persa la battaglia della competenza esclusiva, progressivamente le impugnative governative si sono concentrate nel cercare di dimostrare l'esistenza di una sorta di funzione di «favoreggiamento» dell'immigrazione clandestina che si sarebbe determinata con gli interventi regionali, qualora essi non si fossero limitati ad avere come destinatari gli immigrati «regolari»⁶: sullo stretto crinale della distinzione fra interventi legittimi a favore dei soli regolarmente soggiornanti e interventi doverosi anche per gli «irregolari» si è giocata la sorte delle disposizioni legislative regionali più recenti e si è spostato tutto il peso del contenzioso⁷.

fondante il quadro normativo delineato dal testo unico sull'immigrazione invece che una ricostruzione sistematica del quadro costituzionale.

⁵ Come sottolineato da L. Ronchetti, *I diritti fondamentali alla prova delle migrazioni*, cit., p. 2, tante competenze regionali «rilevano in modo caratterizzante sulle forme della convivenza viste le estese responsabilità delle Regioni e degli enti locali nell'esercizio di molti diritti, dai servizi sociali all'abitazione, dall'assistenza sanitaria all'istruzione, dalla formazione e inserimento al lavoro alla mediazione culturale. Tutti questi ambiti di incidenza regionale, tuttavia, assumono un ulteriore significato, se riferiti alle politiche per gli immigrati. Quest'ultima competenza regionale, infatti, da un lato attraversa trasversalmente tutte le altre competenze regionali, dall'altro qualifica in modo specifico la tensione più o meno inclusiva dei diritti costituzionalmente riconosciuti e garantiti» (corsivo aggiunto).

⁶ Cfr., ancora, L. Ronchetti, *I diritti fondamentali alla prova delle migrazioni*, cit., p. 3.

⁷ Sulle sentenze più recenti si vedano anche i puntuali e densi commenti di M. Vrenna, *La sentenza della Corte costituzionale n. 269/2010 sulla legge regionale toscana dell'immigrazione: prime considerazioni*, in «Gli Stranieri», 2010, n. 2, pp. 157 ss., D. Strazzari, *Stranieri regolari, irregolari, «neocomunitari» o persone? Gli spazi d'azione regionale in materia di trattamento giuridico dello straniero in un'ambigua sentenza della Corte*, e F. Biondi Dal Monte, *Regioni, immigrazione e diritti fondamentali*, entrambi in www.forumcostituzionale.it e in «Le Regioni», 2011, n. 5, nonché S. Mabellini, *La dimensione sociale dello straniero tra uniformità (sovranzionale) e differenziazione (regionale)*, in «Giur. cost.», 2011, pp. 804 ss., e, da ultimi, V. Tallini, «*Errare humanum est, perseverare autem diabolicum*»: brevi considerazioni sulla (nuova) legge del Friuli Venezia Giulia n. 16/2011 «in materia di accesso alle prestazioni sociali» da parte degli stranieri, in www.forumcostituzionale.it, dicembre 2011, e A. Randazzo, *La salute degli stranieri irregolari: un diritto «dimezzato»?*, in www.giurcost.org, 6.6.2012, entrambi con ampia bibliografia.

È questo il quadro nel quale vanno inserite anche le leggi che si andranno ad analizzare, intitolate rispettivamente «Disposizioni per la promozione e la tutela dell'esercizio dei diritti civili e sociali e la piena uguaglianza dei cittadini stranieri immigrati» (l.r. Lazio n. 10 del 2008) e «Norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania» (l.r. Campania n. 6 del 2010), la seconda delle quali è stata impugnata dal governo e ha dato luogo alla sentenza n. 61 del 2011 del giudice delle leggi, di cui si dirà nel prosieguo del lavoro.

2. *Le finalità delle leggi in commento*

Le finalità scolpite già nei titoli dei testi normativi oggetto di analisi – promozione e tutela dei diritti civili e sociali degli immigrati, inclusione sociale, economica e culturale degli stessi – delineano sicuramente una ambiziosa cornice entro la quale collocare le varie funzioni e gli obiettivi pubblici inerenti a questa materia. Si può preliminarmente notare che alcune asserzioni presenti nei «proclami» con cui si aprono le leggi rappresentano lo sviluppo di spunti direttamente presenti negli Statuti regionali di riferimento che, per la verità, non abbondano però di disposizioni riguardanti gli stranieri; nello Statuto laziale sono presenti: l'art. 7 (sviluppo civile e sociale), comma 2, lett. c, secondo il quale la regione «favorisce l'integrazione degli stranieri, regolarmente soggiornanti, nel rispetto delle loro culture nonché le relative associazioni e comunità» e l'art. 75 (istituzione di consulte), che dispone che «Con legge regionale possono essere istituite altre consulte nell'ambito di materia di competenza della Regione e, in particolare, in relazione ai temi dell'immigrazione, del volontariato e della tutela dei minori nonché ai temi socio-sanitari, con specifico riguardo alla salute mentale». Nello Statuto campano sono invece tre gli articoli che fanno riferimento alle problematiche dell'immigrazione: l'art. 6 (diritto al lavoro), comma 2, secondo cui «La Regione assicura le condizioni per il diritto al lavoro di tutti i cittadini italiani e per le

persone provenienti da altre parti dell'Europa e del mondo e dimoranti nel territorio regionale in conformità alla legislazione vigente»; l'art. 8 (obiettivi), lett. o, che menziona come obiettivo dell'azione regionale «la realizzazione di un elevato livello delle prestazioni concernenti i diritti sociali nonché il godimento dei diritti politici e sociali degli immigrati, degli stranieri profughi rifugiati e degli apolidi, ivi compreso il diritto di voto, per quanto compatibile con la Costituzione»; e l'art. 18 (organismi di pari opportunità e consulta degli immigrati), attraverso il quale si dispone che «1. Presso la regione Campania sono istituiti [...] c) la Consulta degli immigrati, per favorire la loro integrazione nella comunità campana».

Su questa base normativa statutaria, anche se lo statuto è richiamato espressamente solamente nella legge del Lazio⁸, le due leggi si aprono come veri e propri manifesti programmatici, pur nella diversità delle formulazioni: l'art. 1 della l.r. laziale, dopo aver in buona sostanza «ricalcato» l'art. 3, comma 2, Cost., statuendo che la regione «promuove la rimozione degli ostacoli che si oppongono all'esercizio dei diritti civili e sociali da parte dei cittadini stranieri immigrati, al fine di garantire condizioni di uguaglianza rispetto ai cittadini italiani», elenca al comma 2 gli interventi e le iniziative da attivare a cura della regione, fra i quali si possono menzionare quelli rivolti a rimuovere ogni forma di violenza, discriminazione e razzismo, quelli miranti a garantire l'effettivo godimento del diritto all'assistenza sociale e sanitaria, quelli necessari ad agevolare l'assistenza abitativa, quelli riguardanti l'inserimento scolastico dei minori e la promozione della partecipazione sociale nonché l'inserimento nel mondo del lavoro. Si dà ampio spazio anche alle tematiche della mediazione interculturale, dell'aiuto al mantenimento del legame col paese d'origine (anche con politiche che favoriscano il rientro nello stesso) e della promozione dell'effettiva conoscenza e dell'efficace utilizzo degli strumenti di tutela legale. L'articolo si chiude poi con

⁸ Art. 1 (Finalità): «La Regione, in attuazione dei principi stabiliti dallo Statuto ... ».

un comma 3 che impegna la regione, nelle more dell'adozione di una futura legge riguardante l'estensione dell'elettorato attivo e passivo agli stranieri, almeno per quanto riguarda le elezioni amministrative, a favorire «la più ampia partecipazione dei cittadini stranieri immigrati alla vita politico istituzionale della Regione e delle comunità locali»⁹.

Diversa è invece la formulazione dell'art. 1 della legge campana, pur se a livello di contenuti piuttosto simile, anch'esso strutturato su 3 commi: dapprima vengono disposte le linee generali di intervento, cioè: *a*) la collaborazione con tutte le autorità competenti in materia di immigrazione al fine di un efficace coordinamento, *b*) il concorso nell'assicurazione dell'effettivo godimento dei diritti fondamentali agli stranieri dimoranti nel territorio, la promozione di iniziative volte a garantire il godimento dei diritti civili e sociali, nonché alla rimozione degli ostacoli all'inserimento nel tessuto sociale, culturale ed economico, e, infine, *c*) il concorso nella prevenzione e rimozione di ogni forma di razzismo e xenofobia. Diversamente dalla legge del Lazio, vengono menzionati già in quest'articolo le province e i comuni come soggetti chiamati, assieme alla regione, a garantire «la pari opportunità di accesso ai servizi»; abbastanza interessante notare come si faccia riferimento in questo secondo comma alla parità di genere nel mentre si finalizza l'attività dei pubblici poteri anche «al riconoscimento delle identità culturali, religiose e linguistiche», quasi a voler porre un argine preventivo contro aperture estreme al multiculturalismo che non potrebbero che portare alla lesione, per esempio, dell'eguaglianza fra uomo e donna. Il comma 3 elenca gli ambiti di competenza e di intervento

⁹ Su questa specifica tematica, ma anche, in generale, sul tema dell'estensione dei diritti a prescindere dal riconoscimento della cittadinanza, si vedano le riflessioni di A. Ruggeri, *Note introduttive ad uno studio sui diritti e i doveri costituzionali degli stranieri*, in «Rivista AIC», 2011, n. 2, p. 21, che sottolinea come sia «a dir poco singolare che si addossi sul non cittadino il dovere di concorrere alle pubbliche spese, senza tuttavia riconoscergli il diritto alla rappresentanza politica», domandandosi, in conclusione, «che ne è, allora, del principio che sta a base del costituzionalismo moderno *no taxation without representation?*».

della regione, sostanzialmente riproducendo quanto detto nel comma 2 dell'art. 1 della legge laziale.

Come si vede, dunque, progetti molto ambiziosi, che necessitano però di uomini, mezzi, strutture e buone politiche per non rimanere nel novero delle buone intenzioni, e che disegnano comunque una società dell'accoglienza e dell'integrazione nettamente antitetica rispetto ai proclami, precedenti e successivi alle tornate elettorali, di molta parte del mondo politico degli ultimi venti anni.

3. *I destinatari degli interventi regionali*

Dal punto di vista dei destinatari degli interventi i due testi legislativi presentano una differenza minima, ma significativa: secondo quanto statuito dalla legge della regione Lazio, destinatari – specificamente definiti come «cittadini stranieri immigrati» – sono *a*) i cittadini «di stati non appartenenti all'Unione europea, inclusi gli apolidi, i richiedenti asilo ed i rifugiati, *regolarmente soggiornanti* ai sensi della normativa vigente, che risiedono o sono domiciliati stabilmente nel territorio regionale»¹⁰, *b*) i cittadini di stati non appartenenti all'Unione europea, presenti nel territorio della regione, che si trovino nelle condizioni di cui agli artt. 18 e 19 del d.lgs. n. 286 del 1998¹¹ e *c*) i cittadini stranieri immigrati in attesa della conclusione del procedimento di

¹⁰ Art. 2 l.r. Lazio n. 10/2008 (corsivo aggiunto).

¹¹ Si fa riferimento al testo unico sull'immigrazione. Tali articoli riguardano i casi di soggiorno per motivi di protezione sociale (ossia quando viene rilasciato uno speciale permesso di soggiorno per consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza e ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale) e i casi di divieto di espulsione e di respingimento (ossia quei casi in cui il soggetto sarebbe diretto verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvitato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione; oppure le situazioni soggettive di gravidanza, non raggiungimento della maggiore età, ecc.).

regolarizzazione¹²; la legge campana stabilisce che destinatari della stessa – definiti «persone straniere» – siano «i cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea, gli apolidi, i richiedenti asilo e i rifugiati, *presenti* nel territorio regionale»¹³.

Come si può vedere, nessun riferimento al requisito della regolarità del soggiorno è presente nella legislazione della Campania e questa sembra essere stata la causa della diversa reazione da parte del governo che ha impugnato tale articolo, nel contesto dell’impugnativa di vari articoli della legge campana, perché lo stesso avrebbe utilizzato «tale formula ampia e generica, congiuntamente alla circostanza che altre disposizioni della legge regionale [...] viceversa si riferiscono espressamente alle “persone straniere regolarmente soggiornanti nella regione”», cosa che farebbe pensare «che i suddetti interventi siano inequivocabilmente rivolti anche ai cittadini stranieri immigrati privi di regolare permesso di soggiorno». Ciò avrebbe comportato la violazione della competenza statale esclusiva in materia di ingresso e soggiorno degli immigrati, e di ordine pubblico e sicurezza e ordinamento penale, ai sensi dell’art. 117, comma 2, Cost., visto che dal d.lgs. n. 286 del 1998 si desumerebbe che alle regioni e agli altri enti territoriali siano demandate le misure di integrazione sociale rivolte ai soli immigrati regolarmente soggiornanti¹⁴.

Non deve stupire più di tanto la formulazione della legge regionale campana: in effetti, in quasi tutte le leggi regionali sull’immigrazione, la determinazione dei soggetti destinatari

¹² Al riguardo si evidenzia che un’analoga previsione contenuta nella legge regionale Marche n. 13/2009 è stata oggetto di impugnazione da parte del governo. Sul punto si rinvia al contributo di V. Casamassima in questo volume. Al comma 2 dell’art. 2 della legge regionale Lazio si stabilisce inoltre che «Gli interventi previsti dalla presente legge, nel rispetto della normativa statale vigente, sono estesi ai soggetti che hanno usufruito del ricongiungimento familiare ai sensi dell’articolo 29 del d.lgs. 286/1998 e successive modifiche nonché ai minori non accompagnati, ai giovani immigrati di seconda generazione e alle vittime della tratta e della riduzione in schiavitù».

¹³ Art. 2 l.r. Campania n. 6/2010 (corsivo aggiunto).

¹⁴ Corte cost. sent. n. 61/2011, ritenuto in fatto, punto 1.1.

degli interventi ha rivestito un'importanza politico-simbolica fondamentale. In buona sostanza, si è spesso trattato di un tentativo di rimarcare un diverso indirizzo politico rispetto al governo centrale e di rivendicare un ruolo attivo nella determinazione delle politiche per l'integrazione dell'immigrato. In talune formulazioni ci si è addirittura riferiti a categorie come i «neocomunitari» (legge Toscana) o i «figli degli stranieri» (legge Friuli Venezia Giulia)¹⁵.

Comunque sia, la Corte costituzionale, con la decisione n. 61 del 2001, coerentemente rispetto a un orientamento giurisprudenziale ormai consolidato, ha respinto il ricorso in parte per inammissibilità, in parte per infondatezza dello stesso: dopo aver circoscritto il *thema decidendum* sottolineando che «le uniche specifiche censure proposte riguardano dette disposizioni esclusivamente nella parte in cui esse sarebbero riferibili agli immigrati non in regola con il permesso di soggiorno»¹⁶, il giudice delle leggi ha censurato in primo luogo dal punto di vista processuale il ricorso, dal momento che «l'asserita violazione dell'art. 117, comma 2, lettere *b*) ed *l*), Cost., con riguardo alla dedotta lesione della competenza esclusiva dello Stato nelle materie "ordine pubblico e sicurezza" ed "ordinamento penale", sono inammissibili in quanto l'impugnazione, così come formulata, risulta essere meramente assertiva, giacché non suffragata da alcuna argomentazione». Da questo punto di vista, dunque, nessuna indicazione nel merito è desumibile.

La Corte, invece, riguardo alle censure mosse in relazione all'art. 117, comma 2, lettere *a* e *b*, ha confermato la propria posizione sottolineando «nuovamente» come debba essere riconosciuta, in generale, la possibilità di interventi legislativi delle regioni con riguardo al fenomeno dell'immigrazione, fermo restando che tale potestà legislativa non possa riguar-

¹⁵ Cfr. a questo proposito le considerazioni di Paolo Passaglia nel suo contributo sulla legge regionale toscana presente in questo volume, nonché D. Strazzari, *Stranieri regolari, irregolari, «neocomunitari» o persone?*, cit.

¹⁶ Considerato in diritto, punto 2.1: e, prosegue la Corte, «è soltanto entro questi termini e limiti che esse possono qui costituire oggetto di scrutinio».

dare aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale, ma esclusivamente gli altri ambiti attribuiti alla competenza concorrente e residuale delle regioni; ha evidenziato inoltre la legittimità di ogni intervento anche nei confronti degli stranieri irregolari, purché la questione verta sul riconoscimento di un diritto fondamentale degli stessi. Da questo punto di vista, pare molto interessante l'estensione della nozione di diritto fondamentale che è forse ricavabile da questa decisione, della quale si dirà più approfonditamente con riguardo ai singoli diritti sociali interessati nel paragrafo sesto.

4. *La programmazione*

Importanza centrale nell'impianto di entrambe le leggi ha l'attività di programmazione degli interventi, che si concretizza nell'emanazione di un programma regionale triennale; diversa è però la struttura di tali programmi e anche la declinazione delle competenze degli enti locali chiamati a intervenire negli ambiti delineati dal programma stesso.

Per quanto riguarda la legge laziale, l'art. 21 stabilisce che il programma triennale degli interventi venga adottato dal consiglio regionale, su proposta della giunta regionale, sentita la consulta regionale per l'immigrazione e acquisito il parere della competente commissione consiliare permanente. Come si vede, dunque, un procedimento che dà spazio alla partecipazione di soggetti particolarmente qualificati e in qualche misura rappresentativi come la consulta, di cui si dirà in seguito, e che è integrato anche da un ulteriore momento partecipativo, ossia dalla conferenza regionale sull'immigrazione, che la regione deve organizzare, con cadenza biennale, «anche al fine di predisporre il programma triennale»¹⁷.

Il fine di tale attività di pianificazione è «attuare le politiche regionali di cui agli articoli da 6 a 19»¹⁸, in coerenza

¹⁷ Art. 3, comma 2, lett. b, l.r. Lazio n. 10/2008.

¹⁸ Le politiche regionali disciplinate in tali articoli riguardano: la lotta contro discriminazione e razzismo, la protezione sociale e il rientro vo-

con gli obiettivi della programmazione economico-sociale regionale generale e del piano socio-assistenziale regionale», e al programma è attribuita dalla legge la funzione di «riferimento per la definizione degli obiettivi e delle strategie degli enti locali»¹⁹. Quanto alla struttura, esso si articola in piani annuali²⁰ al fine di una più ottimale distribuzione e utilizzazione delle risorse disponibili. Per ciò che attiene al contenuto, il programma individua le aree prioritarie di intervento, gli obiettivi da perseguire e specifica la tipologia di interventi da attuarsi direttamente dalla regione nonché quelli di competenza, invece, degli enti locali. Ampio spazio ha poi l'attività di determinazione dei criteri e delle modalità di ripartizione delle varie risorse disponibili, e di quelli «per la verifica dello stato di attuazione degli interventi nonché per l'eventuale revoca dei finanziamenti»²¹. Infine, nell'atto di programmazione devono essere precisati gli indirizzi e i criteri riguardanti la predisposizione di altri due atti di pianificazione: i piani di zona²² e i piani annuali provinciali riguardanti interventi e servizi a valenza sovradistrettuale.

lontano nei paesi di origine, il reinserimento sociale, l'integrazione delle seconde generazioni, la partecipazione alla vita pubblica e l'accesso ai servizi pubblici, il diritto allo studio e all'integrazione scolastica e culturale, la formazione professionale e universitaria, le politiche abitative, le politiche del lavoro e il sostegno all'imprenditorialità, l'accesso alle prestazioni socio-sanitarie, la mediazione interculturale, la tutela dei minori, gli interventi di protezione dei richiedenti asilo e dei rifugiati, e il miglioramento delle condizioni ambientali dei centri di permanenza temporanea e dei centri di identificazione. Come si vede, un ambito amplissimo entro il quale è giocoforza necessario specificare le priorità a seconda delle diverse esigenze emergenti dai fenomeni legati alle dinamiche dell'immigrazione e delle risorse finanziarie disponibili.

¹⁹ Art. 21, comma 1.

²⁰ L'art. 21, comma 3, stabilisce anche in questo caso una procedura partecipata: i piani annuali sono «aggiornati dalla Giunta regionale, sentita la competente commissione consiliare permanente, previo parere della Consulta regionale».

²¹ Art. 21, comma 2, lett. *i*.

²² Ai sensi dell'art. 51 della l.r. Lazio n. 38/1996, il piano di zona, di norma adottato attraverso accordo di programma, «è lo strumento di programmazione locale degli interventi e dei servizi socio-assistenziali [...] volto a favorire la formazione di sistemi locali di intervento fondati su servizi e prestazioni complementari e flessibili, stimolando in particolare

Come norma di chiusura, si stabilisce che, nei casi in cui si verificano flussi migratori di eccezionale intensità, in occasione di disastri naturali, conflitti interni o internazionali, ovvero altri eventi di particolare gravità in paesi non appartenenti all'Unione europea, la giunta possa, per esigenze umanitarie, predisporre un *piano straordinario di interventi*, che può derogare il programma triennale, finalizzato alla prima accoglienza di coloro ai quali sia riconosciuto il diritto a un trattamento temporaneo di accoglienza ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 286 del 1998.

Le province, come abbiamo visto, hanno una funzione di programmazione di II livello, dovendo adottare i piani annuali riguardanti i servizi e gli interventi a valenza sovradistrettuale, e dovendo partecipare, assieme ai comuni, alla definizione degli interventi da inserire nei piani di zona, attività queste che devono rispettare i criteri stabiliti nel programma triennale.

Anche la legge campana prevede, come detto, un programma regionale triennale per l'immigrazione, che costituisce «riferimento strategico per la definizione delle finalità che si intendono perseguire sul territorio campano»²³. E

le risorse locali di solidarietà, nonché la responsabilizzazione dei cittadini nella programmazione e nella verifica dei servizi».

²³ Art. 7, l.r. Campania n. 6/2010. Sfogliando il programma strategico triennale per l'integrazione dei cittadini migranti emanato sulla base della precedente l. n. 11/2007 e disponibile nel bollettino ufficiale della regione Campania n. 47 del 27 luglio 2009 è possibile prendere visione della struttura di questo tipo di atto, che contiene in primo luogo un'analisi sociologica e statistica del fenomeno e poi la fissazione delle diverse aree di intervento, tenendo conto anche del più generale piano sociale regionale. In particolare, sul presupposto di dover tenere conto della «multidimensionalità dell'immigrazione e del suo evolversi» nonché della «necessità di elaborare un pacchetto di interventi strutturati e al contempo flessibili», si individuavano come aree prioritarie di intervento l'accoglienza e il disagio abitativo, la salute e la sicurezza, l'istruzione e l'interculturalità, il sostegno all'occupabilità e la cittadinanza attiva. Dopo aver stabilito che la concertazione fra tutti gli enti territoriali coinvolti è la strategia procedurale primaria si sottolineava l'importanza dei protocolli di intesa con tutti gli organismi che svolgono attività in materia, stabilendo poi tutta una serie di azioni finalizzate allo sviluppo della ricerca, al coordinamento delle organizzazioni operanti e alla promozio-

anche in questo caso si dispone una procedura che prevede la partecipazione della competente commissione consiliare, che deve esprimere il parere di rito, e della consulta regionale per l'immigrazione, che deve formulare proposte. Ma, a differenza della legge laziale, l'atto è approvato dalla giunta e non dal consiglio, e vi è la partecipazione pure dell'osservatorio regionale sull'immigrazione, attraverso i suoi «rapporti».

Altra differenza rimarcabile è l'assenza di disposizioni che vincolino nel contenuto l'atto di programmazione e la mancanza di piani annuali di specificazione. Si dispone invece che, in linea con il programma triennale, venga predisposto un piano regionale per l'immigrazione, che attua la programmazione nei singoli settori di intervento, individuandone gli obiettivi specifici²⁴. Infine, si prevede che questi atti vengano pubblicati nel bollettino ufficiale della regione con disposizione che non trova riscontro nell'altra legge regionale. Non è invece prevista alcuna norma di chiusura per quei casi di necessità e urgenza che abbiamo visto legittimare, nella legislazione laziale, un piano straordinario di interventi anche derogatori della programmazione triennale.

Mentre nel Lazio sono le province ad avere una funzione di programmazione di II livello, in Campania questa è demandata ai comuni, che si occupano della «progettazione di interventi specifici in armonia» con il programma regionale triennale, il piano regionale per l'immigrazione e il piano sociale di zona.

ne di interventi di monitoraggio. Nell'ultima parte del provvedimento, intitolata «Obiettivi emergenza», si stabilivano invece azioni mirate per la risoluzione delle emergenze sociali riguardanti in particolar modo gli immigrati nella zona di Castel Volturno.

²⁴ Art. 7, comma 3. Il piano è approvato anch'esso dalla giunta, su proposta dell'assessore competente in materia di immigrazione, sempre tenendo conto delle proposte e dei rapporti della consulta e dell'osservatorio.

5. *Gli organi della «rappresentanza»*

Analizzando gli articoli riguardanti la finalità di tali interventi normativi, si è rimarcato come nella legge laziale sia presente un esplicito cenno alle tematiche della rappresentanza politica, laddove ci si impegna, nelle more dell'approvazione di un'apposita disciplina in materia di elettorato attivo e passivo, a favorire la più ampia partecipazione degli stranieri alla vita politico-istituzionale della regione e delle comunità locali²⁵. Tale finalità ha un primo momento di concretizzazione istituzionale negli articoli che si occupano di organi la cui creazione mira a colmare il *deficit* di rappresentanza che si riscontra a causa dell'impossibilità, per gli stranieri, di partecipare alle elezioni amministrative: con l'art. 25 si prevede infatti la creazione di assemblee provinciali dei cittadini stranieri immigrati, al fine di «favorire forme istituzionali organizzate di rappresentanza», la cui disciplina è demandata a provvedimenti della giunta e delle singole assemblee. Funzione fondamentale di queste ultime, oltre a quella di rappresentanza, è la designazione di dodici membri della consulta regionale per l'immigrazione²⁶; essa è un organo centrale delle politiche sull'immigrazione, dal momento che può divenire «cinghia di trasmissione» essenziale delle istanze sociali legate ai fenomeni migratori. La legge attribuisce alla consulta cinque funzioni fondamentali: *a*) rappresentare le istanze dei cittadini stranieri residenti; *b*) formulare proposte in merito all'adeguamento delle politiche regionali riguardanti l'immigrazione; *c*) esprimere una valutazione preventiva sul piano triennale e sui piani annuali; *d*) sottoporre alla giunta il rapporto annuale

²⁵ Sulla tematica generale della rappresentanza degli stranieri cfr. da ultimo M. Plutino, *Stranieri e diritto di associazione in partiti*, con ampia bibliografia; in particolare sulle consulte istituite a livello locale si veda V. Ferraiuolo, *Le nuove politiche regionali in materia di partecipazione degli stranieri*. Entrambi i contributi sono disponibili in www.dirittifondamentali.it, 2012, n. 1, 15.1.2012.

²⁶ Ai sensi dell'art. 23, comma 2, lett. *a*, quattro vengono designati dall'assemblea provinciale di Roma e due da ciascuna delle restanti assemblee provinciali.

sull'attuazione delle politiche in materia di immigrazione; e) esprimere pareri²⁷.

Quanto alla composizione, l'art. 24 pone due importanti regole: la rappresentanza femminile non dev'essere inferiore al 30% e deve essere assicurata una maggioranza di «cittadini stranieri immigrati»²⁸. L'art. 23, invece, dispone le modalità di designazione e stabilisce il numero dei membri: come si è detto, dodici componenti *stranieri* sono designati dalle assemblee provinciali, tre sono invece nominati dalle organizzazioni onlus, operanti a favore dei cittadini stranieri immigrati, maggiormente rappresentative sul piano regionale; completano la «rappresentanza straniera» i presidenti, o i loro delegati, delle singole assemblee provinciali. Sono poi presenti membri «interni» la cui estrazione richiama in parte il sistema corporativo e la rappresentanza degli interessi: tre membri sono infatti designati dalle strutture regionali delle organizzazioni dei datori di lavoro, maggiormente rappresentativi a livello nazionale, operanti nei diversi settori economici interessati alla presenza di lavoratori e lavoratrici immigrati; quattro dalle strutture regionali delle confederazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale nella presenza di mano d'opera straniera; tre dagli istituti di patronato e di assistenza sociale. Completano la composizione dell'organo un rappresentante per ciascuna provincia, un rappresentante dei comuni designato dall'Anci, un componente dell'osservatorio regionale contro il razzismo e la discriminazione, e un rappresentante designato dal centro per la giustizia minorile per il Lazio. Come si vede, dunque, accanto a una rappresentanza della componente sociale «immigrati», è presente una rappresentanza qualificata tecnicamente di operatori del mondo del lavoro che della problematica immigrazione hanno quotidianamente

²⁷ V. art. 23, comma 4.

²⁸ Per ciò che attiene alla durata si stabilisce che essa duri in carica fino all'insediamento del nuovo consiglio regionale e sia rinnovata entro novanta giorni dall'insediamento dello stesso. Non sono previsti casi di scioglimento. Si rimanda all'autonomia regolamentare dell'organo per la disciplina delle modalità di funzionamento.

esperienza in un settore cruciale per l'integrazione come è quello dell'occupazione. E non manca, probabilmente a voler introdurre già un elemento di sintesi preliminare, la rappresentanza delle istituzioni amministrative coinvolte nelle politiche per l'immigrazione, nonché quella di operatori qualificati in due settori chiave quali la politica contro il razzismo e la discriminazione, e quella avente ad oggetto i fenomeni di devianza minorile, che, come è ovvio, possono essere la spia di problemi di integrazione.

Molto del successo di questo modello di rappresentanza dipende, come è ovvio che sia, e dalla attività effettiva di tale organo, e dal modo in cui le istituzioni regionali con esso si rapporteranno. È altresì evidente che un funzionamento ottimale di questa «cinghia di trasmissione» può essere davvero l'occasione per far sì che gli impulsi sociali sottesi alle dinamiche dell'immigrazione trovino un'adeguata canalizzazione istituzionale, portando a politiche che possano efficacemente raggiungere le ambiziose finalità che la legge si prefigge.

Parzialmente diversa è la strutturazione di quest'organo da parte della regione Campania: non vi è nessuna regola generale che stabilisca la necessaria maggioranza dei componenti stranieri e più accentuata appare la rappresentanza delle istituzioni²⁹; accanto alla rappresentanza delle organizzazioni dei datori di lavoro, di quelle sindacali e di quelle che operano in favore delle persone straniere³⁰, è prevista la presenza di «un rappresentante dell'ufficio scolastico regionale»³¹. Completano la composizione «un rappresen-

²⁹ L'art. 10 stabilisce infatti che essa sia composta dall'assessore regionale competente per materia, che ha anche funzioni di presidente, due consiglieri nominati dal consiglio regionale – uno in rappresentanza della maggioranza e l'altro dell'opposizione –, un rappresentante dell'Anci, uno dell'Upi e due dirigenti del settore competente.

³⁰ Diversamente dalla normativa laziale non si riserva tale rappresentanza a membri stranieri.

³¹ Si dà così ingresso diretto alle problematiche che si riscontrano nell'ambiente scolastico, alcune delle quali hanno nel recente passato suscitato ben più di una polemica (si pensi, a titolo di esempio, al problema della definizione della percentuale massima degli stranieri per ogni classe).

tante, possibilmente straniero, per ogni consiglio territoriale per l'immigrazione», e rappresentanti, in numero variabile a seconda delle province, «nominati dalle rispettive Consulte o altri organismi elettivi di rappresentanza degli stranieri eventualmente costituiti a livello provinciale». Sembra dunque recessiva la componente «immigrati» e si può dunque asserire che tale organo si caratterizzi molto meno in senso rappresentativo rispetto a quello della regione Lazio.

Dal punto di vista funzionale le differenze sono minime: accanto alle medesime funzioni «propositive» riguardanti l'attuazione della legge in commento e la predisposizione della programmazione, sono previste funzioni di coordinamento, di supporto e di collaborazione: si dispone infatti che la conferenza supporti la giunta nell'attività di stima dei fabbisogni lavorativi, promuova gli opportuni collegamenti con analoghi organismi di rappresentanza istituiti sia a livello locale che a livello nazionale e che collabori nell'organizzazione della conferenza regionale sull'immigrazione³². Molto diversa è la regolazione del funzionamento dell'organo, che la legge laziale rinvia ad autonomi atti regolamentari: la legge campana, invece, scende in taluni dettagli quali la necessaria convocazione almeno una volta all'anno, la possibilità di invitare esperti per audizioni, l'elezione di un comitato esecutivo composto di sei componenti (di cui almeno tre stranieri)³³.

6. *L'accesso ai diritti sociali*

La materia dell'accesso degli stranieri ai diritti sociali, al centro in questi anni di campagne dai virulenti toni da parte di una non certo trascurabile porzione del mondo politico, è stata pure al centro del contenzioso costituzionale tra governo e regioni. Le due leggi oggetto di analisi, come quasi tutte le altre, dedicano ampio spazio alle politiche

³² Indetta dalla giunta, ai sensi dell'art. 15, con cadenza almeno triennale quale momento di partecipazione e di confronto propositivo con le istituzioni e gli organismi operanti nel settore.

³³ Si veda, per i dettagli, l'art. 10, comma 2 e seguenti.

pubbliche di cui la regione deve farsi carico. Ciò non può sorprendere, considerando la ricchezza e la varietà delle finalità che abbiamo visto caratterizzare l'*incipit* dei due testi. Per una migliore comparazione è sicuramente utile trattare partitamente le singole aree di intervento, precisando sin da subito che, a livello strutturale la legge campana presenta una divisione in capi e dedica il Capo III alla tematica, intitolandolo «Misure specifiche di intervento in favore delle persone straniere».

6.1. *Le politiche sanitarie*

Per quanto riguarda l'accesso alle prestazioni, le disposizioni sono in parte simili, quando non identiche, nel contenuto essenziale, anche se l'articolo presente nella disposizione della legge laziale si presenta come molto più corposo e dettagliato: ai sensi dell'art. 15 della l.r. Lazio n. 10 del 2008, infatti, in attuazione degli artt. 34, 35 e 41 del d.lgs. n. 286 del 1998, si dispone che la regione garantisca ai cittadini stranieri immigrati, *anche non in regola con il permesso di soggiorno*, a) gli interventi riguardanti le attività sanitarie previste dai livelli essenziali di assistenza nell'ambito del servizio sanitario nazionale nonché le provvidenze e le prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale; b) le prestazioni sanitarie di cura ambulatoriali e ospedaliere, urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia e infortunio, e gli interventi di tutela della salute mentale, di medicina preventiva e di riabilitazione con particolare attenzione a quella post-infortunistica³⁴; c) la tutela sociale della gravidanza e della maternità³⁵.

³⁴ La disposizione prevede pure gli interventi di prevenzione e riduzione del danno rispetto a comportamenti a rischio, anche in ambito detentivo, a salvaguardia della salute individuale e collettiva, relativamente agli immigrati non in regola con il permesso di soggiorno. Si fa probabilmente riferimento ad attività di profilassi internazionale e vaccinazioni.

³⁵ Completano poi la disposizione altri quattro commi che riguardano la promozione della mediazione interculturale pure in ambito medico,

Molto più sintetico e generico appare l'art. 18 della legge campana, che dispone che siano «garantiti alle persone straniere presenti sul territorio regionale i servizi sanitari previsti dalla normativa e dai piani regionali in condizioni di parità di trattamento rispetto alle cittadine ed ai cittadini italiani, in attuazione degli articoli 34 e 35 del decreto legislativo n. 286/1998». D'altronde, il rinvio esplicito alla fonte legislativa statale può rendere pleonastico specificare, come si è fatto nella legge del Lazio, i vari interventi previsti. La disposizione contempla poi specificamente la tutela della gravidanza, della maternità e della salute del minore, le vaccinazioni e gli interventi di profilassi internazionali, la profilassi, la diagnosi e la cura delle malattie infettive, gli interventi informativi e la mediazione interculturale in campo socio-sanitario.

Come si vede, due articoli pressoché identici nel contenuto sostanziale, anche se diversamente fraseggiati. Misteriose, dunque, le cause della diversa sorte: il primo non è stato impugnato dal governo, il secondo sì³⁶. Non è infrequente che, per ragioni politiche (ossia la medesima o la diversa composizione della maggioranza che sostiene l'esecutivo nazionale rispetto a quello regionale), identiche disposizioni vengano o meno impugnite, ma in questo caso nemmeno questa motivazione sembrerebbe invocabile: all'epoca dell'emanazione della legge del Lazio, infatti, la giunta era di centro-sinistra e il governo nazionale di centro-destra. Si potrebbe ipotizzare una svista o forse porre l'accento sul fatto che, a una lettura superficiale, la legge campana

la promozione di interventi informativi, la predisposizione di incentivi per gli operatori del settore e di finanziamenti particolari per i casi di assenza di accordi di reciprocità relativi all'assistenza sanitaria tra l'Italia e il paese di provenienza dello straniero, e, infine, la previsione di contributi per il rimpatrio delle salme.

³⁶ Sorpresa per la non impugnazione della legge del Lazio – alla luce delle argomentazioni governative poste alla base dei successivi conflitti Stato-regione in materia – è manifestata da F. Biondi Dal Monte, *Regioni, immigrazione e diritti fondamentali*, cit., p. 16, che fa notare come la formulazione della disposizione sui destinatari (che per la sua portata generale finisce per insistere su tutti i singoli ambiti di intervento) fosse molto ambigua.

sembrerebbe avere l'ambizione di estendere a tutti, irregolari compresi, ogni prestazione³⁷.

Di fatto, però, solo quest'ultima è stata impugnata, sulla base di una presunta discrasia tra i principi della legislazione nazionale e quelli dell'intervento regionale. La Corte non ha potuto che respingere il ricorso con una motivazione piuttosto ovvia, soprattutto avendo riguardo ai precedenti e al richiamo esplicito del d.lgs. n. 286 del 1998: la norma regionale, infatti, «in esplicita attuazione dei richiamati principi fondamentali posti dagli artt. 34 e 35 del testo unico sull'immigrazione – provvede ad assicurare anche agli stranieri irregolari le fondamentali prestazioni atte a garantire il diritto all'assistenza sanitaria, nell'esercizio della propria competenza legislativa, nel pieno rispetto di quanto stabilito dal legislatore statale in tema di ingresso e soggiorno in Italia dello straniero, anche con riguardo allo straniero dimorante privo di un valido titolo di ingresso»³⁸. Non è mancato comunque chi, in dottrina, ha espresso perplessità su quest'utilizzazione come parametro delle disposizioni primarie richiamate: infatti, si è notato come la Corte non si sia «ancora del tutto emancipata dal fondare molteplici competenze regionali direttamente nel testo unico, anziché

³⁷ Interpretazione facilmente contestabile già solo ponendo attenzione all'espreso richiamo dell'art. 35 del d.lgs. n. 286/1998 che recita: «Ai cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno, sono assicurate, nei presidi pubblici ed accreditati, le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva».

³⁸ Corte cost. sent. n. 61/2011, considerato in diritto, punto 5.1. Poco prima la consulta aveva richiamato i precedenti più prossimi, ricordando come nella sent. n. 269/2010 avesse già ribadito che lo straniero è titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona e che, con riferimento al diritto all'assistenza sanitaria, esiste un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto come ambito inviolabile della dignità umana, che impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela che possano pregiudicare l'attuazione di tale diritto (si richiamano anche la sent. n. 148/2008 e la 252/2001).

nella Costituzione, secondo una linea argomentativa rintracciabile nelle prime pronunce post riforma del titolo V»³⁹.

6.2. *Le politiche abitative*

La situazione, dal punto di vista della formulazione delle disposizioni, si inverte per ciò che attiene alle politiche abitative: qui la norma della legge laziale è molto più scarna di quella campana. Infatti, ai sensi dell'art. 13, con disposizioni molto generali, si dispone che *a*) la regione favorisca l'accesso alla proprietà della casa e alle locazioni in conformità all'art. 40 del d.lgs. n. 286 del 1998, che *b*) con accordo di programma riguardante anche province e comuni essa disciplini programmi integrati finalizzati a soddisfare esigenze abitative correlate ad azioni di inserimento lavorativo e di formazione, e che *c*) con la concessione di contributi promuova politiche che facilitino l'accesso a un'abitazione. La norma riguarda «i cittadini stranieri immigrati», senza alcuna ulteriore specificazione, ma, anche qui, il richiamo al testo unico sull'immigrazione, che si riferisce solo agli stranieri regolarmente soggiornanti, dovrebbe condurre a un'interpretazione della norma nel senso della limitazione delle politiche abitative ai soli stranieri regolari.

L'art. 17 della legge campana si presenta molto più denso di contenuti: dopo aver anch'esso richiamato l'art. 40 del d.lgs. n. 286 del 1998, dispone che la regione conceda contributi a tutti i soggetti che istituiscono e gestiscono centri di accoglienza, stabilendo poi che gli stessi centri svolgano «attività di accoglienza temporanea nei confronti di *tutte le persone straniere* presenti sul territorio e sprovviste di un'autonoma sistemazione alloggiativa»⁴⁰, a titolo gratuito.

³⁹ Così F. Biondi Dal Monte, *Regioni, immigrazione e diritti fondamentali*, cit., p. 11. L'autrice si chiede poi «a quali conclusioni sarebbe giunta la Corte se nelle disposizioni regionali in questione non vi fosse stato l'esplicito riferimento al testo unico?»

⁴⁰ La disposizione elenca poi tutta una serie di categorie cui dedicare «particolare attenzione»: richiedenti asilo e loro famiglie, anche nelle more del rilascio o del rinnovo del permesso di soggiorno, lavoratori

Per quanto riguarda poi le specifiche politiche abitative, si statuisce che le persone straniere, senza ulteriori specificazioni, abbiano diritto a essere assegnatarie di alloggi di edilizia residenziale pubblica, di essere destinatarie dei contributi erogabili ai locatari e dei contributi in conto capitale per l'acquisto della prima casa, nonché di partecipare ai bandi di concorso relativi all'erogazione di ogni altra provvidenza erogata dalla regione⁴¹.

Come si è già anticipato, anche in questo caso solo la disposizione della legge campana è stata impugnata, nonostante si fosse evidentemente di fronte a un testo identico (persone straniere senza alcuna specificazione con richiamo però all'art. 40 del testo unico sull'immigrazione). E anche

stagionali, stranieri vittime di violenza o di grave sfruttamento, stranieri destinatari di misure di protezione, minori non accompagnati, marittimi per il tempo necessario a reperire un nuovo ingaggio.

⁴¹ Per considerazioni di ordine generale sulla competenza regionale in materia di politiche abitative non si può che rinviare al lavoro di Cecilia Corsi presente in questo volume, nonché a M. Vrenna, *Le Regioni di fronte all'immigrazione: nuove strade per le politiche di integrazione*, in «Rivista delle Politiche Sociali», 2010, n. 2. Incide su questa materia la l. n. 133/2008, che ha previsto che tutte le iniziative del c.d. «Piano casa» in materia di *housing sociale* fossero destinate anche agli immigrati a basso reddito, ma residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione. Su questa legge, impugnata dalla regione Toscana fra le altre, la Corte costituzionale si è pronunciata con la sentenza n. 121/2010, respingendo la questione sulla base dell'assunto che «La norma censurata indica alcune categorie sociali, cui è riconosciuta una posizione preferenziale rispetto a tutte le altre, in considerazione del particolare stato di disagio economico in cui versano le persone in esse comprese. Questa individuazione prioritaria rientra a pieno titolo nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, che deve avere carattere soggettivo, oltre che oggettivo, giacché occorre sempre tener presenti le differenze di reddito, che incidono in modo diretto sulla fissazione del singolo "livello minimo", da collegare alle concrete situazioni dei soggetti beneficiari». I problemi applicativi, comunque, non sono stati risolti, anche considerando che la Corte, riguardo all'accesso al *welfare* regionale, sembra ritenere costituzionalmente illegittimo il sistema imperniato sulla residenza qualificata. Si vedano in materia, e in particolare sulla sentenza n. 40 del 2011, le acute riflessioni di F. Corvaja, *Cittadinanza e residenza qualificata nell'accesso al welfare regionale*, in www.forumcostituzionale.it (rassegna n. 6/2012), ed anche in «Le Regioni», 2011, n. 6, pp. 1257 ss.

in questo caso la Corte ha respinto la censura del governo: sulla parte differente della disposizione, cioè su quella che regola i centri di accoglienza, non presente nella normativa laziale, il giudice delle leggi ha buon gioco nel confermare la propria giurisprudenza ormai consolidata in tema di riparto delle competenze, sottolineando come, conformemente a quanto già affermato nella sentenza n. 299 del 2010, «la norma, lungi dall'incidere sulla competenza esclusiva dello Stato in materia di immigrazione (sentenza n. 156 del 2006) e, quindi, nel pieno rispetto di quanto stabilito dal legislatore statale in tema di ingresso e soggiorno in Italia dello straniero, anche con riguardo allo straniero dimorante privo di un valido titolo di ingresso (sentenza n. 269 del 2010), pone una previsione che si colloca nell'ambito materiale dell'assistenza e dei servizi sociali, spettante alla competenza legislativa residuale della Regione (sentenza n. 10 del 2010) e la cui regolamentazione, in quanto espressione della più ampia autonomia legislativa costituzionalmente riconosciuta, non è valutabile, come tale, sulla base di una prospettazione basata (oltre che sul non fondato assunto della asserita lesione di competenze esclusive dello Stato) sulla dedotta violazione di principi fondamentali che, viceversa, sono diretti a regolare materie di competenza concorrente ex art. 117, comma 3, Cost.»⁴². Inoltre, non si manca di rilevare come il diritto sociale a una, pur precaria e temporanea, sistemazione abitativa sia riconducibile ai diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 Cost.

⁴² Corte cost. sent. n. 61/2011, considerato in diritto, punto 3.1. Come sottolineato da F. Biondi Dal Monte, *Regioni, immigrazione e diritti fondamentali*, cit., p. 10, in questa sentenza «si afferma con inequivocabile chiarezza che i principi fondamentali sono diretti a regolare materie di competenza concorrente ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost. e non residuale regionale, come quella dei servizi e dell'assistenza sociale. La limitazione degli interventi di integrazione sociale e di assistenza sociale ai soli stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio non può quindi costituire un principio fondamentale incidente sulla discrezionalità del legislatore regionale che, nell'ambito delle materie di competenza residuale, può quindi estendere certe prestazioni anche a favore degli immigrati non regolarmente soggiornanti».

Per quanto riguarda invece la parte della disposizione riguardante le politiche abitative in senso stretto, il giudice delle leggi, appoggiandosi sempre all'argomentazione che fa leva sull'esplicito richiamo del testo unico sull'immigrazione, respinge il ricorso perché basato su un'erronea premessa interpretativa, dal momento che la disposizione non può che essere intesa come riguardante i soli stranieri regolari.

6.3. *Le politiche per l'istruzione, la formazione professionale e l'inserimento lavorativo*

Un altro tassello centrale delle due legislazioni riguarda tutta quella serie di politiche essenziali per creare le condizioni di una reale integrazione: attraverso lo studio, la formazione professionale e l'inserimento lavorativo è infatti possibile prevenire tutti quei fenomeni di devianza che rendono lo straniero sospetto e facilitano la diffusione di idee razziste che mettono a rischio e rendono estremamente difficoltoso, anche già solo a livello di comunicazione politica, il governo dei fenomeni migratori.

La legge della regione Lazio contempla tre disposizioni che possono essere ricomprese in questa categoria: l'art. 11, riguardante il diritto allo studio, all'integrazione scolastica e culturale sia dei minori che degli adulti, dispone che la regione assicuri il diritto allo studio e l'integrazione nel sistema educativo *dei cittadini stranieri immigrati*, senza alcuna specificazione riguardante la regolarità o meno del soggiorno. Vengono poi elencati precisi obiettivi da promuovere, evidentemente tesi a creare le condizioni di un inserimento il più possibile armonioso nel contesto sociale e culturale italiano: conoscenza dell'ordinamento giuridico e delle sue istituzioni, apprendimento e perfezionamento della lingua, educazione interculturale e civica, costruzione di reti di scuole che promuovano l'integrazione culturale e formativa, partecipazione dei genitori alla vita scolastica, creazione e ampliamento di biblioteche scolastiche interculturali, conoscenza del fenomeno migratorio. Per far questo, naturalmente si sottolinea anche la necessità di una forma-

zione interculturale degli operatori della scuola e la assoluta centralità dell'apprendimento della lingua italiana⁴³.

Segue poi l'art. 12, che riguarda la formazione professionale e universitaria e che attribuisce all'ente il compito di promuovere e favorire le iniziative di orientamento, tirocinio, formazione per gli stranieri, la predisposizione di borse di studio universitarie, la stipula di accordi per facilitare il rientro nei paesi di origine degli stranieri laureati in Italia. In particolare, si sottolinea poi l'importanza di favorire tutte le attività di formazione mirate alla conoscenza della legislazione in materia di sicurezza sul posto di lavoro e di assistenza sanitaria.

Infine, l'art. 14 stabilisce che «I cittadini stranieri immigrati hanno diritto a condizioni di pari opportunità all'inserimento lavorativo e al sostegno ad attività autonome, anche in forma imprenditoriale e cooperativa», elencando poi i compiti di regione e province in materia⁴⁴.

La legislazione campana presenta una strutturazione più sintetica e compatta, nonché maggiormente sottolineante la centralità dell'interculturalità: vi è un unico articolo (art. 19) riguardante l'istruzione che sancisce la parità di accesso, per i minori stranieri, ai servizi per l'infanzia e ai servizi scolastici; impegna poi la giunta regionale a iniziative che favoriscano l'alfabetizzazione e il perfezionamento della lingua italiana, la realizzazione di interventi strategici per agevolare conoscenze reciproche e scambi culturali, e l'introduzione e il perfezionamento della conoscenza delle lingue e delle culture d'origine; infine, per quanto riguarda l'istru-

⁴³ Si dispone infatti che siano predisposti «corsi di aggiornamento rivolti ai docenti per l'acquisizione di competenze metodologico-didattiche per l'insegnamento della lingua italiana» e che la regione «sostiene interventi di formazione degli adulti volti a favorire l'apprendimento ed il perfezionamento della lingua italiana, nonché iniziative volte a favorire il conseguimento di titoli di studio anche mediante percorsi integrativi degli studi sostenuti nei paesi di provenienza in collaborazione con i rispettivi consolati».

⁴⁴ In particolare si fa riferimento al sostegno alle iniziative imprenditoriali prevedendo forme di cooperazione, di accesso al credito e altre iniziative di supporto, e si promuove particolare attenzione per le problematiche del lavoro stagionale.

zione universitaria, assicura pari trattamento tra stranieri e italiani. L'art. 20 riguarda invece i corsi di orientamento e formazione, e stabilisce la parità di condizioni nell'accesso rispetto ai cittadini italiani. In questa parte esso è stato impugnato dal governo sempre in considerazione del fatto che esso sarebbe stato applicabile pure nei confronti degli irregolari. La Corte ha anche per questa parte del ricorso sottolineato l'erroneità dell'interpretazione – desumendola dalla legislazione regionale stessa⁴⁵ e non dal testo unico sull'immigrazione – e lo ha respinto chiarendo che la disposizione si applica ai soli immigrati regolarmente soggiornanti⁴⁶. Oltre a stabilire la possibilità di finanziamento di appositi percorsi formativi capaci di rimuovere gli ostacoli all'inserimento nel mondo del lavoro, la disposizione sottolinea la centralità della mediazione interculturale, impegnando la regione a promuovere «l'inserimento di mediatori intercomunali qualificati presso le amministrazioni pubbliche, le strutture sanitarie e gli istituti scolastici». Conclude la terna di articoli dedicati a questo settore, significativamente collocati uno dietro all'altro a livello sistematico, la disposizione che si occupa dell'inserimento lavorativo e delle misure di sostegno alle attività autonome e imprenditoriali: l'art. 21 si apre anch'esso sancendo il diritto a condizioni di pari opportunità delle persone straniere, con la specificazione «regolarmente soggiornanti», nell'inserimento lavorativo e nel sostegno delle attività autonome e imprenditoriali, ma non entra nei dettagli riguardanti ad esempio l'accesso agevolato al credito come fa la normativa laziale. Si lascia dunque la specificazione delle azioni da intraprendere a ulteriori atti normativi e amministrativi.

⁴⁵ Si fa riferimento, in particolare, all'art. 1, comma 1, lettera o, della legge della regione Campania n. 14/2009 che così recita: «Gli immigrati extracomunitari che soggiornano regolarmente sul territorio regionale ai sensi della normativa comunitaria e statale vigente hanno diritto alla formazione professionale in condizione di parità con gli altri cittadini, nel rispetto delle pari opportunità nell'inserimento lavorativo e analogo diritto al sostegno per attività autonome ed imprenditoriali».

⁴⁶ Corte cost. sent. n. 61/2011, considerato in diritto, punto 6.1.

7. Le politiche antidiscriminatorie

Per concludere questa panoramica, non si possono non menzionare le politiche antidiscriminatorie⁴⁷: il senso profondo di una legge che si proponga la migliore integrazione possibile dello straniero non può che essere quello di impedire il sorgere di fenomeni di rigetto da parte del corpo sociale con cui l'immigrato entra giocoforza in contatto e con il quale deve per forza di cose interagire. Le norme che riguardano la prevenzione e la repressione di fenomeni razzisti e xenofobi possono quindi a ragione essere considerate norme di chiusura e di rafforzamento del sistema: la legge regionale del Lazio, all'art. 6, intitolato «Politiche contro la discriminazione e il razzismo», stabilisce che la regione «promuove e sostiene iniziative di monitoraggio, informazione, educazione, assistenza e tutela legale per le vittime di ogni forma di discriminazione diretta e indiretta, per motivi razziali, etnici o religiosi, nonché per le vittime di situazioni di violenza o di grave sfruttamento», potendosi avvalere della collaborazione degli enti locali e delle associazioni che si occupano della materia e dell'osservatorio regionale⁴⁸. Un po' più dettagliata, pur nella similitudine della formulazione, la legge campana: ai sensi dell'art. 13 («Misure contro la discriminazione»), la regione «promuove e sostiene azioni di monitoraggio, assistenza e tutela legale per le vittime di ogni forma di discriminazione dirette ed indiretta, fondata sulla xenofobia, la razza, l'origine etnica o l'appartenenza religiosa nonché per le vittime delle situazioni di violenza o di grave sfruttamento, anche in ambito lavorativo»; seguono

⁴⁷ Per approfondimenti cfr. almeno *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, a cura di M. Barbera, Milano, Giuffrè, 2007, e *Razzismo al lavoro. Il sistema della discriminazione sul lavoro, la cornice giuridica e gli strumenti di tutela*, a cura di M. Ferrero e F. Perroco, Milano, Franco Angeli, 2011. Si veda anche D. Tega, *Discriminazione e diritto antidiscriminatorio: considerazioni istituzionali (a partire dal diritto costituzionale italiano)*, in www.libertaeguale.com.

⁴⁸ Istituito e regolato dall'art. 26 della stessa legge come organismo di garanzia con compiti di monitoraggio e di informazione nei confronti dei cittadini stranieri immigrati vittime di discriminazioni.

poi i richiami della normativa comunitaria e nazionale in materia (direttiva n. 2000/43/CE e d.lgs. n. 217 del 2003) come fonti delle politiche da attuare e si fa riferimento alla possibilità di erogare finanziamenti a tutti i soggetti pubblici e privati operanti in tale settore. Particolarità non presente nella legislazione laziale, si attribuisce alle persone regolarmente soggiornanti il diritto di avvalersi dell'assistenza e della consulenza del difensore civico. Anche la legge campana prevede un osservatorio regionale sull'immigrazione che annovera fra i suoi compiti pure l'osservazione, il monitoraggio e la prevenzione dei fenomeni di discriminazione, xenofobia e razzismo.

L'esile disciplina legislativa in materia⁴⁹ fa da cornice a una fitta serie di azioni portate avanti in particolare attraverso il sistema dei «protocolli di intesa»; nella sola regione Lazio, per esempio, sono state stipulate intese fra le province di Frosinone, di Viterbo e di Rieti, e il comune di Roma, con l'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali del ministero per le Pari opportunità: questi atti contengono la stipula di una serie di impegni comuni e di altri impegni presi partitamente dai soggetti stipulanti, che riguardano, per esempio, l'attivazione di rapporti di collaborazione permanente al fine di rilevare, combattere e prevenire ogni forma di discriminazione⁵⁰, la promozione di azioni per la

⁴⁹ Non è un caso che l'ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali del ministero delle Pari opportunità denunci, nel testo intitolato *La rete integrata dei centri territoriali contro le discriminazioni* del 30 luglio 2010, disponibile in www.unar.it, come «La normativa regionale esaminata, considerato il numero ridotto delle Regioni che hanno legiferato in materia di lotta alle discriminazioni, mostra come sia ancora scarso l'interesse del legislatore a porre in essere forme effettive di tutela nei confronti delle vittime di discriminazioni, mentre occorrerebbe addivenire ad una legislazione più organica in materia che, in sede di attuazione delle norme aventi carattere generale, consenta un effettivo sviluppo delle stesse a livello territoriale».

⁵⁰ Anche tramite l'adozione di buone prassi in materia di lotta alla discriminazione e tutela della dignità personale e sociale della persona. Per quanto riguarda tale tematica, cfr. C. Montefusco, *Analisi delle buone prassi esistenti a livello europeo per lo sviluppo delle politiche relative all'accoglienza e all'integrazione degli immigrati ed in particolare delle categorie più vulnerabili*, in www.socialelazio.it.

sensibilizzazione delle comunità locali sui temi della discriminazione, del razzismo, della xenofobia, la partecipazione a bandi e programmi nazionali ed europei in materia di lotta alle discriminazioni, la collaborazione in iniziative di formazione finalizzate a una migliore conoscenza degli strumenti normativi e delle strategie di contrasto e prevenzione delle situazioni di discriminazione, ecc.⁵¹. È evidente, dunque, che per rendere effettive le statuizioni delle leggi regionali, anche e soprattutto in questa materia, è necessaria una implementazione amministrativa degli strumenti di tutela che coinvolga tutti i soggetti competenti in uno spirito di leale collaborazione, se non si vogliono far cadere nel vuoto le stesse disposizioni normative.

8. *Conclusioni*

Dall'analisi dei due testi normativi si evince dunque che le regioni Lazio e Campania hanno compiuto uno sforzo non indifferente per porre le fondamenta di un sistema di accoglienza e di integrazione capace di misurarsi con le sfide che i processi di immigrazione in corso, destinati verosimilmente ad aumentare di intensità nel futuro prossimo, pongono e sempre più porranno ai pubblici poteri e alla società nel suo complesso. Pur nelle diversità di alcune soluzioni, soprattutto in relazione a taluni dettagli, e nella differente declinazione di alcuni istituti, si può dire comunque che si riscontra un certo grado di omogeneità di impostazione sostanziale della disciplina. D'altronde, i problemi che le diverse regioni si trovano ad affrontare sono i medesimi ed è perciò naturale che vi sia in gran parte una predisposizione di soluzioni simili nell'affrontarli a livello normativo.

Certamente, come evidenziato da ultimo a proposito della lotta alle discriminazioni, le leggi in questione hanno bisogno, come è naturale che sia, di una implementazione a

⁵¹ Cfr., per esempio, il protocollo d'intesa tra Unar e provincia di Frosinone in materia di prevenzione e contrasto delle discriminazioni disponibile in www.unar.it.

livello amministrativo e di un finanziamento non episodico. Starà poi ai vari soggetti coinvolti riuscire a coordinarsi e a dare linfa a tutti gli istituti che promettono di far sviluppare una partecipazione ai processi attuativi di queste leggi che si potrebbero tranquillamente catalogare come leggi *per l'accoglienza*. Pare che la via che passa per la stipula dei protocolli d'intesa, assieme alla studio e alla predisposizione delle buone prassi in materia già sperimentate in altri paesi europei che si sono trovati a fronteggiare fenomeni migratori di dimensione e qualità simile a quelli che si trova oggi ad affrontare il nostro paese, possa essere un efficace tramite per far sì che gli obbiettivi ambiziosi posti dalle due leggi possano essere al più presto realizzati, almeno in via tendenziale. Naturalmente, solo il tempo ci saprà dire se le statuizioni che i legislatori regionali hanno provveduto a stilare saranno permanentemente supportate da indirizzi politici e amministrativi in grado di vivificarle e trasformarle in realtà.

