

XXXIX CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI

LE REGIONI TRA PROGRAMMAZIONE E AMMINISTRAZIONE: UNO STUDIO DEGLI ATTI NORMATIVI UTILIZZATI NELLA DEFINIZIONE ED IMPLEMENTAZIONE DELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE DEI CITTADINI STRANIERI*

Monica Rosini**, Marta Tomasi***

SOMMARIO:

1. Il contesto: i dati del fenomeno migratorio nelle regioni italiane. - 2. Il testo: gli obiettivi dell'analisi. - 3. La necessaria "dimensione multilivello" della materia immigrazione. - 4. Immigrazione e politiche di integrazione: spazi e contenuti delle fonti tipiche dell'ordinamento regionale. - 4.1. *La materia «immigrazione» negli statuti di seconda generazione.* - 4.2. *Il livello primario: la prevalente scelta di leggi generali sull'integrazione.* - 4.3. *Interventi specifici attraverso fonti secondarie.* - 5. La disciplina dell'immigrazione e delle politiche di integrazione tramite atti amministrativi e atipici. - 5.1. *Le Indicazioni per la corretta applicazione della normativa per l'assistenza sanitaria alla popolazione straniera da parte delle regioni e province autonome italiane.* - 5.2. *Accordi di programma sottoscritti nell'ambito della programmazione pluriennale in tema di politiche del lavoro e dell'integrazione 2014-2020.* - 5.3. *Protocolli d'intesa e altri accordi.* - 5.4. *Le regioni nella gestione dei recenti flussi migratori in aumento: un ruolo di congiunzione nel sistema dell'accoglienza.* - 6. Conclusioni.

1. Il contesto: i dati del fenomeno migratorio nelle regioni italiane

Il fenomeno migratorio, che riveste oggi un ruolo primario nelle narrative mediatiche e politiche, dà luogo, sul territorio nazionale, a un quadro frammentario e variegato. Ciò non solo per la difficoltà di inquadrare in un archetipo unitario le persone migranti (che possono muoversi per le più diverse ragioni e con i più diversi obiettivi), ma anche, e per quanto qui interessa, per la diversità dei contesti nei quali questi si trovano a vivere.

Qualunque analisi che miri a una mappatura degli interventi attuati dalle diverse regioni italiane e a una loro comprensione, dunque, deve necessariamente muovere dalla considerazione, almeno sommaria, dei numeri relativi alla presenza degli stranieri nei diversi territori.

I dati raccolti dall'ISTAT, relativi all'inizio del 2018, descrivono la presenza di poco più di cinque milioni di persone straniere residenti, che rappresentano circa l'8,5% della popolazione italiana¹.

La loro distribuzione sul territorio è molto variabile: le regioni maggiormente interessate dal fenomeno sono la Lombardia con 1.139.463 residenti stranieri e il Lazio, con 662.927. In particolare, tra le rispettive città metropolitane, al primo posto viene Roma (544.956) e al secondo Milano (446.923). Le regioni che

* Il lavoro è il risultato di una riflessione congiunta, anche se i paragrafi 2-4.3 sono da attribuire a Monica Rosini e i paragrafi 1 e 5-5.4 a Marta Tomasi. Il paragrafo conclusivo è frutto di una comune riflessione.

** Monica Rosini è ricercatrice a tempo determinato di diritto pubblico presso la Libera Università di Bolzano/Bozen, Piazza Università, 39100 Bolzano, e-mail: monica.rosini@unibz.it.

*** Marta Tomasi è assegnista di ricerca in diritto pubblico presso la Libera Università di Bolzano/Bozen, Piazza Università, 39100 Bolzano, e-mail: marta.tomasi@unibz.it.

¹ Dati ISTAT, gennaio 2018.

contano, invece, meno presenze sono Valle d'Aosta (8.257 stranieri residenti), Molise (12.928), Basilicata (20.783) e Sardegna (50.346)².

L'incidenza dei cittadini stranieri sulla popolazione residente supera in molte regioni il 10% e in alcuni contesti provinciali risulta anche maggiore (16,6% a Prato, tra il 14% e il 12% in diverse province di Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Toscana, tra cui le città metropolitane di Roma, Milano, Bologna e Firenze). A tutte queste fanno da contrappunto, con le incidenze più basse d'Italia (dal 3% al minimo assoluto di 1,4%), una serie di province meridionali, soprattutto sarde, siciliane e pugliesi³.

Un altro dato rilevante riguarda le persone giunte in Italia con i flussi migratori straordinari degli ultimi anni. Secondo un Piano nazionale di accoglienza stabilito a livello nazionale, del quale si dirà oltre, l'esigenza di programmare la distribuzione dei migranti giunti sulle coste italiane impone una ripartizione su base regionale, secondo specifici criteri. Se si guarda al numero di posti messi a disposizione in ciascuna regione per il Sistema di protezione dei richiedenti asilo e rifugiati, l'immagine che emerge è, ancora una volta, quella di una realtà disorganica che vede dati prevedibili, come i 4.839 posti della Sicilia contrapposti ai 25 della Valle d'Aosta⁴, affiancarsi a numeri più significativi, come i 1.008 posti del Molise rispetto ai 784 del Veneto. Lo scenario è parzialmente diverso, però, se si considerano i migranti complessivamente ospitati, tenendo conto di tutte le strutture di accoglienza coinvolte (centri di accoglienza straordinaria - CAS, centri di accoglienza per richiedenti asilo - CARA, centri di accoglienza - CDA, centri di primo soccorso e assistenza - CPSA, hot spot e strutture del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati - SPRAR): in questo caso i numeri più alti si rilevano in Lombardia (23.707), Lazio (17.464), Sicilia (16.555), Piemonte (14.911), Campania (14.789) e Veneto (14.433)⁵.

La varietà di situazioni che animano le diverse aree del contesto nazionale costituisce un irrinunciabile strumento di precomprensione dell'analisi che ci si accinge a svolgere.

2. Il testo: percorso e obiettivi

Il punto di osservazione qui eletto per l'analisi del fenomeno migratorio e delle politiche regionali di integrazione dei cittadini stranieri è quello degli strumenti – normativi e non – utilizzati dalle regioni e le province autonome per la relativa definizione e implementazione. Consapevoli della ampiezza e complessità dell'analisi ci limiteremo, in particolare, ad apprezzarne le evoluzioni più recenti ed evidenziarne le più vistose deviazioni dalle fonti tipiche dell'ordinamento regionale. Lo studio consentirà di cogliere la maggior o minor capacità dei diversi atti di rispondere alle esigenze connesse con la sempre più problematica integrazione dei cittadini stranieri nelle comunità regionali.

Il percorso si articolerà in tre parti. La prima recherà una breve analisi del complesso riparto di competenze statali e regionali in materia di «immigrazione». In particolare, muovendo dal dato costituzionale si cercheranno di cogliere, con il fondamentale ausilio delle pronunce del giudice costituzionale, gli spazi normativi che i legislatori regionali sono abilitati ad occupare.

² Dossier statistico Immigrazione 2017, curato dal Centro Studi e Ricerche IDOS in partenariato con il Centro Studi Confronti.

³ Dati Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2017, a cura di ANCI, Caritas italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes, Servizio centrale dello SPRAR in collaborazione con UNHCR.

⁴ Dati del Ministero dell'Interno, Sistema di Protezione per richiedenti Asilo e Rifugiati, aggiornati a marzo del 2018. Per le altre Regioni i dati sono i seguenti: Abruzzo 694, Basilicata 625, Calabria 3.717, Campania 2.898, Emilia Romagna 3.038, Friuli Venezia Giulia 429, Lazio 4.467, Liguria 1.038, Lombardia 2.441, Marche 1.325, Piemonte 1.986, Puglia 3.459, Sardegna 400, Sicilia 4.839, Toscana 1.850, Trentino Alto Adige 372, Umbria 474.

⁵ Rapporto sulla protezione internazionale in Italia 2017, cit.

La seconda parte considererà, nel dettaglio, gli atti normativi adottati dalle regioni in materia, analizzando come le fonti tipiche di tali ordinamenti sono state utilizzate per rispondere alle necessità e problematiche legate al fenomeno migratorio. Si prenderanno, quindi, in esame le previsioni recate dagli statuti ordinari e la legislazione regionale, con particolare attenzione a quei contesti che si sono dotati di leggi volte ad offrire una cornice organica alle politiche di integrazione connesse al fenomeno migratorio. Si considereranno, infine, gli atti normativi di rango secondario, eventualmente chiamati ad attuare ed integrare la disciplina legislativa statale e regionale.

La terza parte muove dalla consapevolezza che le politiche regionali per gli immigrati non si esauriscono nella formulazione di nuove o più aggiornate leggi, ma si fondano anche su una complessa produzione di atti amministrativi, soprattutto di natura programmatica, nonché di atti assolutamente atipici adottati in accordo con lo Stato o altri enti⁶. Si tratta di un'analisi di cruciale importanza, considerata la sempre più accentuata tendenza ad una loro adozione, soprattutto in riferimento alla fruizione di diritti sociali (formazione professionale, tutela della salute, lavoro, istruzione...). Specifica attenzione sarà dedicata ad atti assolutamente atipici, come gli accordi programmatici adottati nell'ambito del "Programma nazionale 2014 – 2020", sottoscritto nel dicembre 2014 dalla Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione e le regioni, o i protocolli di intesa fra regioni o fra enti di una stessa regione, al fine di realizzare strategie di intervento coordinate e condivise, nell'ambito dell'accoglienza e dell'inclusione. È, infine, parso opportuno dedicare specifica attenzione al ruolo che le regioni rivestono nel complesso sistema di accoglienza per richiedenti forme di protezione internazionale, anche in adempimento alle indicazioni provenienti dalle fonti dell'Unione Europea.

Proprio attraverso questa ampia gamma di atti atipici di natura non normativa, più lontana dagli scontri politici e dalle controversie competenziali, si sono spesso costruite, come vedremo, le maggiori innovazioni nelle politiche di integrazione.

Il percorso svolto ci consentirà di trarre, senza alcuna pretesa di esaustività, alcune considerazioni conclusive sulle linee di tendenza regionali in riferimento al complesso sistema di strumenti normativi e amministrativi adottati per far fronte alle problematiche di integrazione dei cittadini stranieri, nonché – si spera – di svelare il ruolo svolto dagli enti regionali nella gestione del fenomeno migratorio e le essenziali dinamiche di coordinamento con i livelli nazionali e locali.

3. La necessaria “dimensione multilivello” della materia immigrazione

Preliminare ad un'analisi degli strumenti normativi utilizzati dalle regioni nella definizione e implementazione delle rispettive politiche di integrazione, è l'inquadramento competenziale della materia, alla luce delle numerose pronunce del giudice costituzionale.

Se prima della riscrittura del Titolo V non erano mai state sollevate questioni di legittimità costituzionale in relazione a leggi regionali volte a disciplinare interventi di integrazione degli immigrati nella comunità regionale, successivamente al 2001 quasi tutte le leggi regionali intervenute nella materia sono state oggetto di impugnazione da parte del Governo, evidenziando non solo la problematicità dei nuovi confini competenziali⁷, ma anche l'alto livello di scontro politico e istituzionale indotto dal tema⁸.

⁶ Evidenzia tale complessità: M. VRENNA, *Le Regioni di fronte all'immigrazione: linee di tendenza degli ultimi anni*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNA (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, 2013, 397.

⁷ L. RONCHETTI, *Ultimi atti del conflitto tra Stato e Regioni tra immigrazione e integrazione degli stranieri*, in *Rivista AIC*, 2010

⁸ Più esattamente il Governo ha impugnato: legge reg. Emilia-Romagna n. 5/2004, con delibera del 7 maggio 2004; legge reg. Abruzzo n. 46/2004, con delibera del 3 febbraio 2005; legge reg. Marche n. 13/2009, con delibera del 15 luglio 2009; legge reg. Toscana n. 29/2009, con delibera del 15 luglio 2009; legge reg. Puglia n. 32/2009, con delibera del 4 febbraio 2010;

Come noto, la riforma del Titolo V del 2001 ha assegnato in via esclusiva alla potestà legislativa dello Stato le materie del «diritto di asilo», della «condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» e dell'«immigrazione» (art. 117, co. 2, lett. *a* e *b*, Cost.), pur prevedendo che in quest'ultima materia la legge statale possa disciplinare forme di coordinamento, di natura amministrativa, fra Stato e regioni (art. 118, co. 3). Il dato letterale parrebbe, quindi, suggerire la tendenziale estromissione delle regioni dalla disciplina di quanto connesso ai flussi migratori, nonché dalla totalità delle situazioni giuridiche che hanno lo straniero come destinatario o beneficiario e ne definiscono, complessivamente, la posizione nell'ordinamento italiano⁹.

Lo scioglimento dei nodi competenziali da parte del giudice delle leggi è stato, invece, più sensibile alle diverse esigenze connesse con il fenomeno migratorio e alla inevitabile attrazione di alcuni suoi profili in materie di competenza concorrente o residuale regionale (dall'assistenza sociale all'istruzione, dal diritto alla salute a quello all'abitazione). Un approccio in sostanziale continuità con quello affermatosi nel previgente contesto costituzionale e caratterizzato dalla distinzione tra politiche *dell'*immigrazione, dirette ad individuare le condizioni per l'ammissione e il soggiorno degli stranieri extracomunitari, e politiche *per* l'immigrazione, relative all'erogazione dei servizi sociali e all'integrazione degli stranieri che sono legittimamente nel territorio dello Stato. Proprio in riferimento alla definizione e implementazione di questa seconda tipologia di politiche si continua ad invocare il necessario coinvolgimento delle autonomie territoriali¹⁰, sulla scorta di quanto previsto – prima della novella costituzionale del 2001 – dal d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (*Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione giuridica dello straniero*). Il T.U. aveva, infatti, già previsto sia forme di cooperazione tra Stato e regioni nell'attuazione delle politiche migratorie e delle misure di integrazione sociale (artt. 3 e 42¹¹), che competenze specifiche in capo alle seconde nei settori dell'educazione, dell'istruzione, dell'accoglienza e dell'accesso all'abitazione (artt. 38 e 40)¹².

A ben vedere, proprio il quadro legislativo vigente ha offerto al giudice costituzionale la lente di lettura – “regionalista” – degli ambiti materiali *ex* art. 117, comma 2, lett. *a* e *b*, Cost., con il conseguente

legge reg. Campania n. 6/2010, con delibera del 16 aprile 2010; legge prov. Bolzano n. 12/2011, con delibera del 23 dicembre 2011. È stata oggetto di impugnazione anche la legge reg. Liguria 6 marzo 2009, n. 4, recante *Modifiche alla legge regionale 20 febbraio 2007, n. 7 (norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati)*, con delibera del 30 aprile 2009. Cfr. L. RONCHETTI, *Ultimi atti del conflitto tra Stato e Regioni tra immigrazione e integrazione degli stranieri*, cit.

⁹ Ivi compresa la titolarità o meno dei diritti civili e sociali e i criteri e i modi per il loro godimento da parte degli stranieri: P. BONETTI, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, 522.

¹⁰ A. PATRONI GRIFFI, *I diritto dello straniero tra Costituzione e politiche regionali*, in L. CHIEFFI (a cura di), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova, 1999, 327; T. CAPONIO, *Governo locale e immigrazione in Italia. Tra servizi di welfare e politiche di sviluppo*, in *Ist. fed.*, 2004, 805.

¹¹ In particolare, il T.U., in materia di programmazione e attuazione delle politiche migratorie nazionali, prevede che, nell'ambito delle rispettive competenze e dotazioni di bilancio, le regioni e gli enti locali «adottano i provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelli inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana» (art. 3, co. 5).

¹² Tant'è che le disposizioni del d.lgs. n. 286 del 1998 venivano elevate a principi fondamentali, che le regioni erano tenute a rispettare nella disciplina dei rispettivi ambiti competenziali (di natura concorrente). Relativamente alle autonomie speciali e alle province autonome di Trento e di Bolzano, tali disposizioni continuano a rivestire valore di norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica.

rigetto di qualsiasi interpretazione estensiva dei medesimi¹³ e la perentoria affermazione per cui la stessa legge statale «disciplina la materia dell'immigrazione e la condizione giuridica degli stranieri proprio prevedendo che una serie di attività pertinenti la disciplina del fenomeno migratorio e degli effetti sociali di quest'ultimo vengano esercitate dallo Stato in stretto coordinamento con le regioni, ed affida alcune competenze direttamente a queste ultime; ciò secondo criteri che tengono ragionevolmente conto del fatto che l'intervento pubblico non si limita al doveroso controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma riguarda necessariamente altri ambiti, dall'assistenza all'istruzione, dalla salute all'abitazione, materie che intersecano *ex* Costituzione, competenze dello Stato con altre regionali, in forma esclusiva o concorrente»¹⁴. Sulla base di questa affermazione di principio la Corte ha dichiarato infondate tutte le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti della legge reg. Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 5, in relazione allo svolgimento di attività di osservazione e monitoraggio del funzionamento dei centri di permanenza temporanea; alla previsione di forme di partecipazione dei cittadini stranieri soggiornanti regolarmente nel Paese alla vita pubblica regionale; alle condizioni di accesso ai benefici previsti dalla normativa in tema di edilizia residenziale pubblica; all'esercizio del potere sostitutivo della regione nei confronti degli enti locali¹⁵.

Come precisato in pronunce successive, rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato ogni «intervento pubblico connesso alla programmazione dei flussi di ingresso ovvero al soggiorno degli stranieri nel territorio nazionale»¹⁶; mentre le regioni sono chiamate alla disciplina degli interventi relativi all'integrazione sociale degli immigrati, come i servizi sociali, l'istruzione, l'accesso all'alloggio, le prestazioni sanitarie, attribuiti alla relativa competenza concorrente o residuale¹⁷.

La riforma del Titolo V non sembra, quindi, aver segnato alcuna cesura nella allocazione delle competenze tra Stato e regioni già cristallizzata nel testo unico. La materia «immigrazione» continua a caratterizzarsi per una necessaria dimensione multilivello della relativa disciplina, che, lungi dall'essere racchiusa entro confini chiari e precisi, si configura come una materia che variamente ricomprende molteplici interessi, fondamentalmente accomunati da un referente soggettivo (lo straniero), in buona parte riconducibili alla sfera normativa di competenza regionale.

L'affermazione di principio, per quanto chiaramente espressa fin dalla sent. 300/2005, non è valsa a ridurre la conflittualità tra competenze statali e regionali, attivata in particolare dallo Stato per

¹³ Si consideri, ad esempio, l'interpretazione assunta dal Governo con l'impugnazione dell'intero testo della legge reg. Emilia-Romagna n. 5/2004, per la ritenuta invasione di competenze legislative statali che non avrebbero tollerato «intrusioni legislative regionali».

¹⁴ Corte cost., 22 luglio 2005, n. 300, punto 5 del *Considerato in diritto*. In senso analogo: sent. 14 aprile 2006, n. 156, punto 3 del *Considerato in diritto*, avente ad oggetto la legge reg. Friuli-Venezia Giulia 4 marzo 2005, n. 5 (*Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati*). In proposito più ampiamente: S. BALDIN, *La competenza esclusiva statale sull'immigrazione vs. la legislazione regionale sull'integrazione sociale degli immigrati: un inquadramento della Corte costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, 2005; T.F. GIUPPONI, *Gli stranieri extracomunitari e la vita pubblica locale: c'è partecipazione e partecipazione...*, in *Le Regioni*, 2006, 187; D. STRAZZARI, *Riparto di competenze tra Stato e regioni in materia di immigrazione: alla ricerca del confine perduto?*, in *Le Regioni*, 2006, 1038; C. CORSI, *Immigrazione e diritti sociali: il nodo irrisolto del riparto di competenze tra Stato e regioni*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNI (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, cit., 236.

¹⁵ Per un'analisi della prima legge regionale in materia di politiche di integrazione dei cittadini stranieri immigrati approvata dopo la riforma del Titolo V si rinvia a: A. STUPPINI, A. FACCHINI, *La nuova legge regionale della Emilia-Romagna per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri*, in *Ist. fed.*, 2004, 837. Sulle questioni di costituzionalità si vedano le indicazioni bibliografiche alla nota precedente.

¹⁶ Corte cost., 7 marzo 2008, n. 50, punto 9 del *Considerato in diritto*, che ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 1, co. 1267, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, che istituiva un Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati in quanto incidente su materie di competenza regionale. Cfr. F. BIONDI DAL MONTE, *La Corte costituzionale torna sui fondi vincolati, con alcune novità in materia di immigrazione*, in *Le Regioni*, 2008, 638.

¹⁷ Cfr. anche Corte cost., 15 aprile 2010, n. 134 e 22 ottobre 2010, n. 299.

contrastare, da un lato, politiche regionali troppo generose nella individuazione della platea dei beneficiari delle prestazioni sociali, e dall'altro, normative regionali tese irragionevolmente a restringerla.

Il primo tipo di contenzioso può leggersi in connessione con la introduzione del reato di "ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato"¹⁸, che ha aperto un acceso dibattito sull'estensione dei diritti fondamentali agli stranieri presenti irregolarmente sul territorio nazionale. Difatti, molte regioni, oltre ad aver assunto posizioni critiche a proposito della ipotizzata introduzione dell'obbligo di denuncia da parte dei medici degli immigrati non in regola con il permesso di soggiorno¹⁹, hanno approvato normative ispirate ad un approccio più aperto e garantista di quello statale, volte al chiaro riconoscimento in favore anche degli immigrati non in regola con la normativa sul soggiorno dei diritti fondamentali attinenti alle competenze regionali.

Tali disposizioni regionali, volte a prevedere specifici interventi «anche a favore di cittadini stranieri comunque dimoranti sul territorio regionale», con particolare riferimento ai «cittadini neocomunitari» e a «tutte le persone (...) anche se prive di titolo di soggiorno»²⁰, sono state puntualmente impugnate dal Governo, che ne ha denunciato lo sconfinamento dalle competenze regionali, dal momento che agevolando il soggiorno degli stranieri, avrebbero inciso sulla disciplina dell'ingresso e del soggiorno degli immigrati riservata allo Stato. In tal modo si sarebbe sostanzialmente creato un sistema socio-assistenziale parallelo in contrasto con la normativa statale.

Per la soluzione delle questioni la Corte muove da una complessiva ricostruzione del quadro costituzionale, che configura lo straniero quale «titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona»²¹. In particolare, con riferimento al diritto all'assistenza sanitaria,

¹⁸ Introdotto dall'art. 1, co. 16, lett. a, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (*Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*), che ha inserito l'art. 10-bis nel d.lgs. n. 286 del 1998, per cui «salvo che il fatto costituisca più grave reato, lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene nel territorio dello Stato, in violazione delle disposizioni del presente testo unico nonché di quelle di cui all'art. 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68, è punito con l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro». Per quanto la Corte abbia dichiarato inammissibili le questioni di costituzionalità sollevate in merito alla stessa previsione di tale fattispecie (ordd. 8 giugno 2010, nn. 252 e 253), non ha mancato di rilevare l'incostituzionalità dell'art. 61, comma 11-bis, c.p. (introdotto dall'art. 1, co. 1, f, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 *Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica*) che prevedeva una circostanza aggravante comune per i fatti commessi dal colpevole «mentre si trova illegalmente sul territorio nazionale» (sent. 8 luglio 2010, n. 249). Sulle vicende successive: sentenza CGUE, 28 aprile 2011, *El Dridi*, C-61/11 PPU e L. RONCHETTI, *I diritti fondamentali alla prova delle migrazioni (a proposito delle sentenze nn. 299 del 2010 e 61 del 2011)*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2011.

¹⁹ Si vedano: o.d.g del Consiglio regionale del Lazio, n. 167 dell'11 febbraio 2009; risoluzione dell'Assemblea legislativa delle Marche n. 135 del 10 marzo 2009; mozione del Consiglio regionale della Toscana, n. 747 dell'11 marzo 2009; direttive adottate dalle giunte regionali di Lazio, Piemonte, Sicilia, Emilia-Romagna, Campania, Puglia tra febbraio e aprile 2009. Successivamente all'approvazione della legge, molte regioni hanno, poi, provveduto ad interpretare la nuova disciplina nel senso del divieto di denuncia. Cfr. Circolari adottate tra luglio e ottobre 2009 dagli assessorati alla salute delle regioni Toscana, Puglia, Lazio, Umbria, Marche, Liguria, Piemonte, Campania, Valle d'Aosta, Veneto, Calabria, Provincia autonoma di Bolzano, Molise, Sicilia e Emilia-Romagna.

²⁰ Le espressioni riportate nel testo sono tratte dalla legge reg. Toscana, 9 giugno 2009, n. 29 (*Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana*). Espressioni sostanzialmente identiche sono rintracciabili anche nella legge reg. Puglia 4 dicembre 2009, n. 32 (*Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia*) e legge reg. Campania 8 febbraio 2010, n. 6 (*Norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania*), entrambe impuginate dal Governo. L'impugnazione aveva interessato anche le previsioni della legge reg. Marche 26 maggio 2009, n. 13 (*Disposizioni a sostegno dei diritti dell'integrazione dei cittadini stranieri immigrati*); tuttavia la regione ha provveduto con legge reg. 30 novembre 2009, n. 28, nella parte in cui individuava tra i propri destinatari anche i «cittadini stranieri immigrati in attesa del procedimento di regolarizzazione», determinando l'estinzione del processo (ord. 22 luglio 2010, n. 275). Cfr. F. BIONDI DAL MONTE, *Regioni, immigrazione e diritti fondamentali*, in *Le Regioni*, 2011, 1108.

²¹ Corte cost., 22 luglio 2010, n. 269, punto 4.1 del *Considerato in diritto*, che richiama la sent. 16 maggio 2008, n. 148.

afferma l'esistenza di «un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto». Tale diritto deve perciò essere riconosciuto «anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso»²². Si tratta – non manca di notare la Consulta – di una impostazione fatta propria dallo stesso legislatore statale, che all'art. 35, comma 3, del Testo unico imm., assicura «ai cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno... 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», garantendo altresì la tutela sociale della gravidanza e della maternità, a parità di trattamento con le cittadine italiane, la tutela della salute del minore, le vaccinazioni, gli interventi di profilassi internazionale, la profilassi, la diagnosi e la cura delle malattie infettive ed eventualmente la bonifica dei relativi focolai.

Del tutto compatibile con il citato quadro normativo e giurisprudenziale risulta, pertanto, l'art. 6, comma 35, legge reg. Toscana n. 29/2009 che provvede ad assicurare a tutte le persone dimoranti nel territorio regionale, anche se stranieri irregolari, gli interventi sociosanitari urgenti ed indifferibili, necessari per garantire il rispetto dei diritti fondamentali riconosciuti ad ogni persona in base alla Costituzione ed alle norme internazionali²³.

Tali argomentazioni sono riproposte nelle di poco successive sentenze nn. 229/2010 e 61/2011 aventi ad oggetto, rispettivamente le leggi pugliese e campana sulla integrazione sociale degli immigrati. Così la maggior parte delle censure relative alla legge reg. Puglia n. 32/2009 sono dichiarate infondate sulla base della considerazione che le politiche della regione, evidentemente nell'ambito delle proprie competenze, devono «garantire i diritti umani inviolabili», i quali «spettano anche agli stranieri non in regola con il permesso di soggiorno, sino a quando nei loro confronti non sia emesso ed eseguito un provvedimento di espulsione, senza che ciò valga a legittimarne la presenza nel territorio dello Stato, oppure ad incidere sull'eventuale esercizio dell'azione penale»²⁴.

Più articolata la motivazione della sent. n. 61/2011 che nel respingere le censure governative avverso alcune disposizioni della legge reg. Campania n. 6/2010, ne sottolinea, pur nella eterogeneità dei contenuti precettivi, la comune finalità «alla predisposizione da parte della regione, in un contesto di competenze concorrenti o residuali, di sistemi di tutela e promozione, volti ad assicurare l'opportunità per le persone straniere presenti in Campania di accedere a diritti quali quello allo studio ed alla formazione professionale, all'assistenza sociale, al lavoro, all'abitazione, alla salute». Non manca, poi, di precisare come l'applicabilità di tali previsioni anche in favore degli stranieri non in regola con il permesso di soggiorno, si realizzi allorché «hanno di mira esclusivamente la tutela di diritti fondamentali, senza minimamente incidere sulla politica di regolamentazione della immigrazione ovvero sulla posizione giuridica dello straniero presente nel territorio nazionale o regionale o sullo status dei beneficiari»²⁵. La Consulta non manca, tuttavia, di specificare che la contestata previsione della legge

²² Corte cost., 17 luglio 2001, n. 252.

²³ Cfr. ancora sent. 269/2010, punto 4.1 del *Considerato in diritto*. Sulla base di analoghe argomentazioni sono state dichiarate infondate le censure sollevate nei confronti dell'art. 6, co. 55, lett. d, che garantisce l'iscrizione al servizio sanitario regionale ai cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno per richiesta asilo, status rifugiato, protezione sussidiaria o ragioni umanitarie nella fase di ricorso giurisdizionale avverso il provvedimento di diniego. Per un commento: 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*, in *Le Regioni*, 2011, 1037.

²⁴ Corte cost., 22 ottobre 2010, n. 299, punto 2.2.3 del *Considerato in diritto*.

²⁵ Corte cost. 25 febbraio 2011, n. 61, punto 2.1 del *Considerato in diritto*.

campana che impegna i centri di accoglienza delle persone straniere nella regione allo svolgimento di attività di accoglienza temporanea nei confronti di tutte le persone straniere presenti nel territorio e sprovviste di un'autonoma sistemazione alloggiativa, «si colloca nell'ambito materiale dell'assistenza e dei servizi sociali, spettante alla competenza legislativa residuale della regione» e che la relativa «regolamentazione, in quanto espressione della più ampia autonomia legislativa costituzionalmente riconosciuta» non è astretta dal rispetto dei principi fondamentali che, viceversa, sono diretti a regolare materie di competenza concorrente *ex art. 117, comma 3, Cost.* Nel caso *de quo* l'autonomia del legislatore regionale risulta guidata dalla volontà di estendere l'accessibilità al «diritto sociale ad una (sebbene precaria e temporanea) sistemazione alloggiativa, che peraltro la Corte ha ritenuto riconducibile «fra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della Costituzione»». E ciò «in coerenza con la naturale propensione “espansiva” della esigenza di garantire il “rispetto” (che altro non può significare che concreta attuazione) dei diritti fondamentali spettanti alla persona»²⁶.

La limitazione della fruizione dei servizi sociali e di assistenza ai soli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio nazionale non può, dunque, costituire un principio fondamentale vincolante per il legislatore regionale che, nell'ambito delle materie di competenza residuale, può estendere certe prestazioni anche a favore degli immigrati irregolari. È da ritenersi precluso, invece, ogni intervento regionale nell'ambito delle competenze esclusive statali, seppur finalizzato alla tutela di diritti fondamentali della persona. In tal senso può leggersi la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 1, comma 3, lett. *h* della legge reg. Puglia 32/2009 che mirava a «garantire la tutela legale, in particolare l'effettività del diritto di difesa, agli immigrati presenti a qualunque titolo sul territorio della regione», in quanto ricondotta alla competenza statale in materia di «giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa» (art. 117, co. 2, lett. *l*, Cost.)²⁷.

Accanto al contenzioso avente ad oggetto legislazioni regionali tendenzialmente più garantiste di quella statale, si registra un secondo filone di pronunce a fronte dell'adozione di discipline restrittive nell'accesso degli stranieri al godimento delle prestazioni di natura sociale. La contrazione delle disponibilità di bilancio ha, difatti, accentuato la tendenza da parte di talune legislazioni regionali all'individuazione di criteri di accesso più stringenti, legati alla residenza prolungata sul territorio ovvero al possesso di un determinato titolo di soggiorno²⁸. In tal senso può segnalarsi il tentativo della legge reg. Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2009, n. 24 di limitare l'accesso al sistema integrato di interventi e servizi sociali della regione soltanto ai «cittadini comunitari» ivi residenti «da almeno trentasei mesi», anziché «a tutte le persone residenti nella regione» come previsto invece nella formulazione originaria. L'esclusione di intere categorie di persone (i cittadini extracomunitari in quanto tali, nonché i cittadini europei non residenti da almeno trentasei mesi) dal sistema integrato dei servizi di cittadinanza sociale «fondata o sul difetto del possesso della cittadinanza europea, ovvero su quello della mancanza di una residenza temporalmente protratta per almeno trentasei mesi, non risulta rispettosa del principio di uguaglianza, in quanto introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari». La fruibilità di tali provvidenze non tollera, per la loro stessa natura, «distinzioni basate né sulla cittadinanza, né su particolari tipologie di residenza volte ad escludere proprio coloro che risultano i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale»²⁹.

²⁶ Ancora sent. n. 61/2011 punto 3.1 del *Considerato in diritto*.

²⁷ F. BIONDI DAL MONTE, *Regioni, immigrazione e diritti fondamentali*, cit., 1100.

²⁸ Per uno studio della legislazione regionale che prevede requisiti di residenza minima per l'accesso alle prestazioni sociali: F. DINELLI, *Le appartenenze territoriali. Contributo allo studio della cittadinanza, della residenza e della cittadinanza europea*, Napoli, 2011, 204.

²⁹ Corte cost., 7 febbraio 2011, n. 40, punto 4.1 del *Considerato in diritto*.

Analoghi gli esiti del tentativo della legge prov. Bolzano 28 ottobre 2011, n. 12 (*Integrazione dei cittadini e delle cittadine straniere*) di condizionare l'accesso degli stranieri alle prestazioni di assistenza aventi natura economica ad un periodo minimo di cinque anni di ininterrotta residenza e dimora stabile nel territorio provinciale³⁰; nonché delle leggi regionali di Calabria e provincia di Trento di introdurre distinzioni, in ragione della cittadinanza e del criterio della durata della residenza, tra i destinatari delle politiche sociali di tutela e sostegno delle persone non autosufficienti³¹.

Con pronuncia di poco successiva, pur ribadendo il principio dell'inesistenza di qualsiasi correlazione tra il soddisfacimento dei bisogni primari dell'essere umano, insediatosi nel territorio regionale, e la protrazione nel tempo di tale insediamento, il giudice costituzionale ha ammesso la legittimità del criterio della anzianità di residenza relativamente alle «misure che eccedono il nucleo intangibile dei diritti fondamentali della persona umana, e che premiano, non arbitrariamente, il contributo offerto dalla famiglia al progresso morale e materiale della comunità costruita su base regionale», nonché per l'«accesso a un bene di primaria importanza e a godimento tendenzialmente duraturo, come l'abitazione»³².

Entro questi confini delineati – invero non sempre chiaramente – dal giudice costituzionale si sono mossi i legislatori e amministratori regionali, perlopiù dotandosi di un complesso apparato normativo ai fini dell'adozione di autonome politiche di integrazione dei cittadini stranieri nelle rispettive comunità regionali.

4. Immigrazione e politiche di integrazione tramite le fonti tipiche dell'ordinamento regionale

Dopo le necessarie premesse sui profili competenziali della materia «immigrazione», si tratta, dunque, di vedere come gli spazi normativi riconosciuti dal giudice costituzionale, sono stati utilizzati dai legislatori regionali, secondo la prospettiva da noi eletta degli strumenti normativi impiegati. Verranno, quindi, considerate le fonti tipiche degli ordinamenti regionali, prendendo – come scontato – le mosse da quelle apicali delle regioni ordinarie. Si trascureranno, invece, gli statuti speciali, che, in considerazione della diversa natura e della risalente approvazione, non recano alcuna previsione relativa alla questione migratoria³³. Ciò, come vedremo, non ha impedito alle regioni speciali e alle due province autonome di adottare proprie normative in materia.

4.1. La materia «immigrazione» negli statuti di seconda generazione

Com'è noto, nei vecchi statuti non figuravano disposizioni o principi sull'immigrazione e l'integrazione dei cittadini stranieri: una scelta comprensibile in un'epoca (primi anni '70) in cui il fenomeno era pressoché sconosciuto nel nostro Paese, che invece conosceva da anni l'opposto fenomeno della emigrazione³⁴.

³⁰ Corte cost., 14 gennaio 2013, n. 2, punto 3.2 del *Considerato in diritto*.

³¹ Corte cost., 18 gennaio 2013, n. 4 sulla legge reg. Calabria 20 dicembre 2011, n. 44 (*Norme per il sostegno di persone non autosufficienti - Fondo per la non autosufficienza*) e sent. 4 luglio 2013, n. 172 sulla legge prov. Trento 24 luglio 2012, n. 15 (*Tutela delle persone non autosufficienti e delle loro famiglie e modificazioni delle leggi provinciali 3 agosto 2010, n. 19, e 29 agosto 1983, n. 29, in materia sanitaria*).

³² Corte cost., 19 luglio 2013, n. 222, punti 8 e 10 del *Considerato in diritto*. Per un commento: D. MONEGO, *La "dimensione regionale" nell'accesso alle provvidenze sociali*, in *Le Regioni*, 2014, 244.

³³ A. DI CARLO, *Le politiche di accoglienza e integrazione sociale degli immigrati nelle regioni a statuto speciale. Stato dell'arte e prospettive di intervento*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNÀ (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, cit., 594.

³⁴ Per qualche dato si veda A. ODDI, *Regioni e immigrazione. Note introduttive*, in www.eius.it/articoli/2015/005, 20 luglio 2015.

Diversamente, nella seconda stagione statutaria³⁵, le crescenti dimensioni e rilevanza dei flussi migratori hanno indotto quasi tutte le regioni ad inserire nelle proprie carte statutarie disposizioni specifiche in tema di immigrazione, ponendo, in particolare, l'accento sulle politiche di integrazione dei cittadini stranieri nelle rispettive comunità regionali. L'unica eccezione è rappresentata dallo statuto del Veneto, che non reca alcuna traccia dei termini *immigrazione*, *immigrati* o *stranieri*³⁶, ma si distingue per disposizioni di principio di tenore opposto, che enfatizzano l'autogoverno e l'identità storica del popolo veneto³⁷. Non mancano, tuttavia, previsioni di maggiore apertura, che genericamente impegnano la regione ad informare la propria azione «ai principi di eguaglianza e di solidarietà nei confronti di ogni persona di qualunque provenienza, cultura e religione», nonché a promuovere «la partecipazione e l'integrazione di ogni persona nei diritti e nei doveri, contrastando pregiudizi e discriminazioni», operando «per la realizzazione di una comunità accogliente e solidale» (art. 5, co. 5)³⁸.

Uno sguardo complessivo agli altri quattordici statuti ordinari svela l'estrema eterogeneità dei contenuti, che sottendono preferenze diverse nelle politiche di riconoscimento e di inclusione sociale, sia sotto il profilo soggettivo che oggettivo.

Sotto il profilo soggettivo, alcune carte statutarie si preoccupano di specificare lo status giuridico degli immigrati beneficiari dei diritti o delle politiche regionali, riferendosi agli stranieri «regolarmente soggiornanti» (art. 7, co. 2, lett. c, st. Lazio), agli «immigrati residenti» (art. 2, co. 3, st. Liguria) o agli «stranieri residenti» (art. 2, co. 4, lett. h, st. Lombardia). Tali testi statutari legano al criterio della residenza o del soggiorno regolare le garanzie previste dalla propria legislazione, escludendone qualsiasi possibilità di fruizione da parte delle persone non in regola con la normativa sul soggiorno. All'opposto, i rimanenti statuti evidenziano una maggiore apertura, individuando quali beneficiari delle relative previsioni i cittadini «provenienti da altre parti del mondo»³⁹ o genericamente le persone immigrate⁴⁰, senza escluderne *a priori* la possibile estensione ad immigrati irregolarmente presenti nel territorio regionale. Lo stesso approccio è riscontrabile in quegli statuti che specificano le varie tipologie di stranieri – immigrati, apolidi, profughi e rifugiati – destinatari delle politiche di integrazione⁴¹.

Anche sotto il profilo oggettivo è possibile evidenziare sostanzialmente due diversi approcci al tema dell'immigrazione. Un primo approccio inserisce tra le finalità delle politiche regionali l'integrazione degli stranieri⁴², ovvero, il più ampio concetto di accoglienza solidale delle persone immigrate «in base

³⁵ La seconda stagione statutaria è stata aperta dall'approvazione della l.cost. 1/1999 e si è conclusa nel 2016 con l'adozione del quindicesimo statuto ordinario, quello della Basilicata.

³⁶ Mentre richiama sin dal suo primo articolo i «veneti nel mondo». Cfr. L. RONCHETTI, *Le politiche attive per i migranti*, in *Il rapporto sulle regioni in Italia 2013. Sintesi*, Milano, 2014 che inquadra la scelta nella tendenza, innescata dalla crisi, di rilancio delle politiche attive per gli emigrati.

³⁷ Si vedano, in particolare, l'art. 2, ai sensi del quale «l'autogoverno del popolo veneto si attua in forme rispondenti alle caratteristiche e alle tradizioni della sua storia» e «la regione salvaguarda e promuove l'identità storica del popolo e della civiltà veneta...»; e l'art. 5 che impegna la regione a perseguire «le migliori condizioni di vita della comunità veneta» (co. 2) e ad operare «a favore di tutti coloro che, secondo criteri di ragionevolezza e proporzionalità, possiedono un particolare legame con il territorio» (co. 6).

³⁸ Per quanto, ispirandosi, oltre che alle «tradizioni di laicità e di libertà di scienza e pensiero», ai «principi di civiltà cristiana». Per un'analisi: A. GENTILINI, *Tendenze della legislazione regionale, statutaria e ordinaria, in tema di migranti*, in L. RONCHETTI (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Milano, 2012, 68.

³⁹ Art. 4, comma 1, st. Marche.

⁴⁰ Così: art. 7, co. 7, st. Abruzzo; art. 4, co. 1, lett. t), st. Toscana; art. 8, co. 2, st. Umbria. Non dissimilmente lo st. Puglia che si riferisce agli «immigrati» (art. 3, co. 1) e quello molisano che parla di «migranti» (art. 5, co. 1, lett. e).

⁴¹ In tal senso: st. Basilicata (art. 5, co. 3, lett. h); st. Calabria (art. 2, co. 2, lett. h, come modificato con l. reg. di revisione statutaria n. 3/2010); st. Campania (art. 8, co. 1, lett. o); st. Emilia-Romagna (art. 2, co. 1, lett. f); st. Piemonte (art. 11, co. 1). Cfr. L. RONCHETTI, *I diritti di cittadinanza degli immigrati e il ruolo delle regioni*, in L. RONCHETTI (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, cit., 39.

⁴² È il caso degli statuti di Lazio (art. 7, co. 2, lett. c), Liguria (art. 2, co. 3) e Lombardia (art. 2, co. 4, lett. h).

ai principi del pluralismo delle culture»⁴³. Talvolta, questo impegno al «pieno inserimento nella comunità regionale delle persone immigrate» passa dal riconoscimento del «valore umano, sociale e culturale della immigrazione»⁴⁴. Il secondo approccio guarda al fenomeno migratorio dal punto di vista dei diritti degli immigrati, con disposizioni statutarie che impegnando l'ente regionale al loro riconoscimento e promozione⁴⁵. In non pochi casi l'attenzione è posta sul godimento dei diritti sociali ed economici⁴⁶, visti come il principale strumento per realizzare il pieno inserimento dei migranti nella comunità regionale.

Solo in alcuni contesti regionali ci si fa carico del tema della partecipazione dei non cittadini alla definizione delle politiche pubbliche: è il caso dello statuto abruzzese che «riconosce e promuove la partecipazione allo svolgimento delle funzioni regionali dei cittadini, dei residenti e dei soggetti sociali organizzati in forme democratiche» e assegna a tutti i residenti la facoltà di «rivolgere petizioni alla regione per chiedere provvedimenti o esporre comuni necessità» (art. 12). La partecipazione degli immigrati passa, talvolta, dalla istituzione di organismi *ad hoc*, con compiti consultivi⁴⁷.

In tre statuti, il *favor* per le politiche di integrazione si spinge all'impegnativo riconoscimento, nell'ambito delle facoltà costituzionalmente riconosciute, del diritto di voto agli immigrati residenti⁴⁸. Proprio le previsioni degli statuti di Toscana ed Emilia-Romagna che annoverano tra i principi generali dei rispettivi enti la promozione dell'estensione del diritto di voto agli immigrati o agli immigrati residenti sono state oggetto di impugnazione da parte del Governo. Le ben note sentenze che hanno definito i giudizi non sono però entrate nel merito delle questioni, limitandosi ad una pronuncia di inammissibilità in virtù della – tutt'altro che convincente – argomentazione che a tali enunciazioni, anche se materialmente inserite in un atto-fonte, «non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello statuto»⁴⁹.

La soluzione del giudice costituzionale non preclude in radice la possibilità per tali disposizioni programmatiche di produrre effetti giuridici, dal momento che continuano a definire obiettivi con cui gli enti regionali non possono non confrontarsi, anche in virtù della vigilanza degli organi di garanzia statutaria⁵⁰. Tuttavia, ove si guardi alla materia *de qua* le disposizioni statutarie non sembrano aver mostrato una particolare capacità di orientare le scelte dei rispettivi legislatori regionali: tant'è che si registrano casi in cui la legislazione ordinaria si discosta dai principi e dall'impostazione prescelti a livello statutario. Così allo scarno riferimento recato nello statuto marchigiano all'impegno ad assicurare

⁴³ St. Abruzzo (art. 7, co. 7); st. Toscana (art. 4, co. 1, lett. *t*).

⁴⁴ St. Molise (art. 5, co. 1, lett. *e*); st. Umbria (art. 8, co. 2).

⁴⁵ St. Basilicata (art. 5, co. 3, lett. *h*); st. Puglia (art. 3, co. 1).

⁴⁶ St. Calabria (art. 2, co. 2); Campania (art. 8, co. 1, lett. *o*); st. Emilia-Romagna (art. 2, co. 1, lett. *f*); st. Piemonte (art. 11, co. 1). Lo st. Marche impegna la regione unicamente ad assicurare «le condizioni per il diritto al lavoro delle proprie cittadine e dei propri cittadini e di quelli provenienti da altri parti del mondo», senza far cenno ad altre forme di integrazione.

⁴⁷ Il riferimento è alla Consulta degli immigrati, prevista dall'art. 18 st. Campania.

⁴⁸ È il caso degli statuti di Campania (art. 8, co. 1, lett. *o*), Emilia-Romagna (art. 2, co. 1, lett. *f*) e Toscana (art. 3, co. 6).

⁴⁹ Corte cost. 6 dicembre 2004, n. 379, punto 2 del *Considerato in diritto*. Nonché sent. 2 dicembre 2004, n. 372, punto 2 del *Considerato in diritto*.

⁵⁰ Per una conferma di tale prospettiva si veda la *Deliberazione 24 settembre 2014, n. 1* del Collegio di garanzia statutaria della regione Toscana che, nel valutare la conformità allo statuto della nuova legge elettorale regionale si è preliminarmente interrogata in merito alla possibilità di porre a parametro del suo giudizio disposizioni dello statuto «a possibile natura programmatica e non precettiva». Nonostante la preclusione scaturente dalla giurisprudenza costituzionale, la risposta del collegio è stata positiva ritenendo che «non si possa affermare la non vincolatività delle disposizioni richiamate dai ricorrenti». E «ciò sia per essere queste inserite in un atto-fonte, dotato complessivamente dell'attributo della giuridicità, che non può non caratterizzare tutte le disposizioni di cui esso si compone, sia per la non estensibilità delle considerazioni svolte dalla Corte a disposizioni non solo tra loro a contenuto assai dissimile, ma anche diversamente incidenti entro i confini delle attribuzioni riconosciute alle Regioni». Non possono non vincolare le scelte del legislatore regionale, quelle norme che tendono a «recepire» nell'ordinamento regionale i principi e i valori fondamentali della Costituzione.

le condizioni per il diritto al lavoro anche ai cittadini provenienti da altre parti del mondo, fanno da contraltare gli ampi e articolati contenuti della legge reg. n. 13/2009⁵¹. Parimenti la legge reg. Lazio n. 10/2008 si connota per una maggiore apertura rispetto allo statuto, individuando quali destinatari degli interventi «i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, inclusi gli apolidi, i richiedenti asilo e i rifugiati, regolarmente soggiornanti ai sensi della normativa vigente, che risiedono o sono domiciliati stabilmente nel territorio regionale», nonché i cittadini stranieri immigrati in attesa della conclusione del procedimento di regolarizzazione⁵².

Una maggiore capacità (in primo luogo giuridica) di imporsi alle scelte del legislatore ordinario pare, invece, doversi riconoscere alle previsioni di diritti di partecipazione in favore degli stranieri residenti. Siffatta capacità è stata evidenziata dalla pronuncia relativa allo statuto dell'Emilia-Romagna che non ha esteso la valutazione di inammissibilità all'art. 15, comma 1, dello statuto, in quanto si configura come una norma relativa ad un ambito di sicura competenza regionale («diritti di partecipazione»), che la regione potrà esercitare «nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute». Ferma l'illegittimità di qualsiasi estensione dell'elettorato attivo in materia di elezioni statali, regionali e locali, resta, invece, «nell'area delle possibili determinazioni delle regioni la scelta di coinvolgere in altre forme di consultazione o di partecipazione soggetti che comunque prendano parte consapevolmente e con almeno relativa stabilità alla vita associata, anche a prescindere dalla titolarità del diritto di voto o anche dalla cittadinanza italiana»⁵³.

A parte tale significativa eccezione, la tutela degli stranieri negli ordinamenti regionali non passa tanto dalle dichiarazioni di principio recate dagli statuti, perlopiù generiche espressioni delle diverse sensibilità politiche presenti nelle comunità regionale, quanto dalla concreta attività legislativa e amministrativa⁵⁴.

4.2. Il livello primario: la prevalente scelta di leggi generali sull'integrazione

Le richiamate previsioni statutarie non rappresentano, invero, una novità nel panorama normativo regionale, ma si limitano a prendere atto, al livello apicale delle fonti regionali, di una prassi già consolidata a livello legislativo. Norme in favore degli immigrati si rintracciano, infatti, nella produzione legislativa regionale sin dagli anni '80, per quanto prevalentemente rivolte alla previsione di misure di (re)inserimento nella comunità regionale dei corregionali già emigrati all'estero⁵⁵.

⁵¹ Sul punto più ampiamente: V. CASAMASSIMA, *La legislazione regionale marchigiana nel quadro delle politiche regionali sull'immigrazione. Commento alla legge regionale n. 13/2009*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNA (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, cit., 488.

⁵² A. GENTILINI, *Tendenze della legislazione regionale, statutaria e ordinaria, in tema di migranti*, cit., 96. Da segnalare che anche il Veneto, nonostante le contrarie disposizioni di principio, ha dispiegato risorse, organizzazione e programmazione per una politica di integrazione efficace Cfr. E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNA, *Introduzione*, in EA (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, cit., 18.

⁵³ Sent. n. 379/2004, punto 4 del *Considerato in diritto*.

⁵⁴ Cfr. E. GIANFRANCESCO, *Gli stranieri, i diritti costituzionali e le competenze di Stato e Regioni*, in www.amministrazioneincammino.it, 2014.

⁵⁵ Per alcuni esempi: legge reg. Calabria 16 maggio 1981, n. 5 (*Interventi a favore dei lavoratori calabresi emigrati e delle loro famiglie*); legge reg. Marche 23 aprile 1981, n. 10/1981 (*Interventi a favore dei lavoratori emigrati e delle loro famiglie*); leggi reg. Sicilia 3 giugno 1975 n. 25 (*Provvedimenti in favore dei lavoratori emigranti e delle loro famiglie*) e 4 giugno 1980, n. 55 (*Nuovi provvedimenti in favore dei lavoratori emigrati e delle loro famiglie*); legge reg. Toscana 19 marzo 1990, n. 17 (*Interventi a favore dei Toscani all'estero e loro famiglie*); legge reg. Umbria 22 giugno 1979, n. 31 (*Nuove norme a favore dei lavoratori emigrati e loro famiglie*); leggi reg. Veneto 19 gennaio 1979, n. 5 (*Interventi e agevolazioni per il reinserimento dei lavoratori emigrati e loro famiglie nel territorio regionale*) e 18 maggio 1983, n. 28 (*Interventi regionali per lo sviluppo e la diffusione della cultura veneta tra gli emigrati*); legge prov. Bolzano 5 novembre 2001, n. 13 (*Interventi a favore delle emigrate e degli emigrati sudtirolesi all'estero*).

È negli anni '90 che il tema dell'«immigrazione» acquista autonoma rilevanza, come testimoniato dal varo di leggi indirizzate esclusivamente agli stranieri arrivati in Italia⁵⁶. Siffatta legislazione risultava adottata nel quadro delle competenze concorrenti elencate dall'originario art. 117 Cost., con particolare riguardo alla formazione professionale, all'istruzione ed alla sanità, nonché alla concessione di contributi per la ristrutturazione o l'acquisto di case. Siffatti interventi in nessun caso erano stati contestati dallo Stato che, anzi, non aveva mancato nella sua legislazione di assicurare il coinvolgimento delle regioni, con la cooperazione degli enti locali, nella definizione delle politiche per l'immigrazione (*supra* par. 3).

In questo quadro, per quanto complicato dalla riforma del Titolo V, quasi tutte le regioni, ordinarie e speciali, si sono dotate di leggi in materia di immigrazione. La scelta prevalente è stata nel senso del varo di una legge generale volta a disegnare un quadro tendenzialmente organico degli interventi di integrazione affidati all'ente regionale. Soltanto le regioni Molise e Sicilia hanno fatto una scelta diversa dall'adozione di leggi generali regolatrici della materia, inserendo la disciplina dei profili più rilevanti per l'integrazione dei migranti in diverse leggi di settore e all'interno degli strumenti della programmazione sociale e sanitaria⁵⁷.

In alcuni contesti regionali (7) sono ancora in vigore leggi adottate prima del 2001 e del T.U. Imm.: si tratta di Lombardia (la già citata legge reg. n. 38/1988), Piemonte (legge reg. 8 novembre 1989, n. 64 *Interventi regionali a favore degli immigrati extra-comunitari residenti in Piemonte*), Veneto (legge reg. 30 gennaio 1990, n. 9 *Interventi nel settore dell'immigrazione*), Umbria (legge reg. 10 aprile 1990, n. 18 *Interventi a favore degli immigrati extracomunitari*), Provincia autonoma di Trento (legge prov. 2 maggio 1990, n. 13 *Interventi nel settore dell'immigrazione straniera extracomunitaria*), Sardegna (legge reg. 24 dicembre 1990, n. 46 *Norme di tutela di promozione delle condizioni di vita dei lavoratori extracomunitari in Sardegna*) e Valle d'Aosta (legge reg. 29 dicembre 1995, n. 51 *Interventi per la promozione di servizi a favore di cittadini extracomunitari*).

Tali leggi presentano alcune caratteristiche comuni, che vale la pena richiamare per sommi capi. In primo luogo, vi si rintraccia l'attenzione a mantenersi entro gli spazi di autonomia consentiti dalla legislazione statale, immancabilmente invocata negli articoli di apertura delle leggi e attraverso il frequente uso della tecnica del rinvio⁵⁸. In secondo luogo, sono, principalmente, orientate all'attuazione delle previsioni costituzionali in materia di diritti sociali, impegnando gli enti regionali, nell'ambito delle materie di rispettiva competenza, ad assicurare agli immigrati «l'effettivo godimento dei diritti relativi al lavoro e alle prestazioni sociali e sanitarie, il mantenimento dell'identità culturale, la formazione professionale e la disponibilità dell'abitazione»⁵⁹, al fine di agevolarne l'inserimento nella vita sociale e nelle attività produttive. Peraltro, in molti casi la realizzazione degli interventi volti alla concretizzazione di tali diritti è affidata ad ulteriori attività del consiglio o della giunta: è il caso della legge lombarda che onera la giunta della predisposizione ed attuazione di un programma annuale delle iniziative a favore degli immigrati extracomunitari, «ai sensi delle direttive contenute nel piano regionale di sviluppo e in

⁵⁶ La prima legge regionale a favore degli immigrati è la legge reg. Lombardia, 4 luglio 1988, n. 38, recante *Interventi a tutela degli immigrati extracomunitari in Lombardia e delle loro famiglie*.

⁵⁷ È il caso del Molise, in cui l'assenza di una disciplina organica può inquadrarsi nella marginalità del fenomeno migratorio (*supra* par. 1), ove alcuni aspetti sono disciplinati dalla legge reg. 6 maggio 2014, n. 13 (*Riordino del sistema regionale integrato degli interventi e servizi sociali*). Nonostante i diversi numeri del fenomeno, la regione Sicilia non è riuscita ancora a dotarsi di una legge generale, per quanto previsioni in materia siano rintracciabili nella legge reg. 9 maggio 1986, n. 22 (*Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia*) e nella legge reg. 14 aprile 2009, n. 5 (*Norme per il riordino del Servizio sanitario regionale*).

⁵⁸ A. GENTILINI, *Tendenze della legislazione regionale, statutaria e ordinaria, in tema di migranti*, cit., 86.

⁵⁹ Art. 1, comma 4, legge reg. Lombardia n. 38/1988.

conformità ai corrispondenti interventi previsti nei piani e programmi di settore, nonché alle rispettive disponibilità dei bilanci regionali, approvati dal consiglio regionale» (art. 2, co. 1)⁶⁰.

La promozione della partecipazione degli stranieri passa soprattutto dalla istituzione di consulte regionali, la cui composizione include generalmente immigrati extracomunitari in rappresentanza delle collettività più rappresentative nella regione, già costituite in forma associativa; rappresentanti delle associazioni che svolgono con continuità servizi a favore degli immigrati e delle loro famiglie; rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello regionale, designati dai rispettivi organi; rappresentanti dei patronati maggiormente rappresentativi a carattere nazionale aventi una sede nella regione e che si occupano dell'assistenza ai lavoratori extracomunitari, designati dai rispettivi organi regionali; rappresentanti dei datori di lavoro dei diversi settori economici⁶¹. A tali organismi è, perlopiù, affidato il compito di formulare proposte agli organismi competenti, nonché di esprimere pareri e promuovere iniziative su tutte le materie relative ai fenomeni dell'immigrazione e del multiculturalismo.

Le leggi regionali degli anni '90 non si preoccupano, invece, di individuare con esattezza i destinatari delle rispettive disposizioni, riferendosi genericamente agli «immigrati che provengono da paesi extracomunitari e dimorano nel territorio regionale»⁶², senza chiarire se trattasi solo degli stranieri regolarmente soggiornanti o anche degli irregolari.

I rimanenti enti (12) si sono dotati di una normativa organica sull'immigrazione o l'hanno completamente riscritta, in tempi più recenti, successivi all'adozione del d.lgs. 286/1998 e alla riforma del Titolo V⁶³. Tali normative regionali per molti aspetti ricalcano la disciplina statale relativamente ai profili dell'integrazione, dando vita a dei «piccoli testi unici regionali» che sviluppano tutte le

⁶⁰ Cfr. Anche art. 3 legge reg. Piemonte n. 64/1989, ai sensi del quale «la giunta regionale, sentito il parere della consulta di cui al successivo articolo 4, propone al consiglio regionale entro il 31 ottobre il programma annuale degli interventi previsti dalla legge, da realizzarsi nell'anno successivo» che il consiglio approva entro il 31 dicembre. Si vedano, altresì: il piano triennale di massima degli interventi *ex art.* 3 legge reg. Veneto n. 9/1990; il programma triennale degli interventi *ex art.* 7 legge reg. Umbria n. 18/1990; il programma di intervento elaborato dalla consulta e adottato dalla giunta regionale *ex art.* 7 legge reg. Sardegna n. 46/1990.

⁶¹ Art. 3 legge reg. Lombardia n. 38/1988; art. 4 legge reg. Piemonte n. 64/1989 (denominata «Consulta regionale per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie»); art. 10 legge reg. Veneto n. 9/1990; art. 3 legge reg. Umbria n. 18/1990; art. 2 legge prov. Trento n. 13/1990; art. 7 legge reg. Sardegna n. 46/1990; art. 3 legge reg. Valle d'Aosta n. 51/1995.

⁶² Art. 1 legge reg. Lombardia n. 38/1988; art. 1 legge reg. Piemonte n. 64/1989; art. 2 legge reg. Veneto n. 9/1990; art. 1 legge reg. Umbria n. 18/1990; art. 1 legge prov. Trento n. 13/1990; art. 1 legge reg. Sardegna n. 46/1990. La normativa valdostana individua invece i destinatari degli interventi nei «cittadini extracomunitari residenti, temporaneamente domiciliati ovvero occasionalmente presenti nei comuni della Valle d'Aosta in possesso di regolare permesso di soggiorno» (art. 2).

⁶³ **Legge reg. Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 5** *Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n. 14 e 12 marzo 2003, n. 2*; **Legge reg. Abruzzo 13 dicembre 2004, n. 46** *Interventi a sostegno degli stranieri immigrati*; **legge reg. Liguria 20 febbraio 2007, n. 7** *Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati* **legge reg. Lazio 14 luglio 2008, n. 10** *Disposizioni per la promozione e la tutela dell'esercizio dei diritti civili e sociali e la piena uguaglianza dei cittadini stranieri immigrati*; **legge reg. Marche 26 maggio 2009, n. 13** *Disposizioni a sostegno dei diritti e dell'integrazione dei cittadini stranieri immigrati*; **legge reg. Toscana 9 giugno 2009, n. 29** *Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana*; **legge reg. Calabria 12 giugno 2009, n. 18** *Accoglienza dei richiedenti Asilo, dei rifugiati e sviluppo sociale, economico e culturale delle Comunità locali*; **legge reg. Puglia 4 dicembre 2009, n. 32** *Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia* **legge reg. Campania 8 febbraio 2010, n. 6** *Norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania*; **legge prov. Bolzano 28 ottobre 2011, n. 12** *Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri*; **legge reg. Friuli-Venezia Giulia 9 dicembre 2015, n. 31** *Norme per l'integrazione sociale delle persone straniere immigrate*; **legge reg. Basilicata 6 luglio 2016, n. 13** *Norme per l'accoglienza, la tutela e l'integrazione dei cittadini migranti e dei rifugiati*.

competenze riservate dal T.U. del 1998 all'azione regionale e degli enti locali⁶⁴. La scelta non sorprende più di tanto, ove si consideri che diverse previsioni del T.U. Imm. rappresentano la mera codificazione di attività e servizi che regioni e gli enti locali erano andate sviluppando fin dai primi anni '90.

Come visto (*supra* par. 3), il Governo non ha mancato di sollevare dubbi di costituzionalità nei confronti di quelle previsioni che, alla luce di una interpretazione estensiva del nuovo quadro costituzionale, parevano rivendicare scelte rimesse unicamente al legislatore statale. Il profilo soggettivo è stato quello maggiormente contestato, a fronte, da un lato, di leggi regionali caratterizzate da un approccio aperto e garantista, volto ad includere tra i beneficiari degli interventi assistenziali gli «stranieri presenti a qualunque titolo sul territorio regionale» e, dall'altro, di leggi particolarmente sensibili al clima di *spending review*, volte a circoscrivere il godimento delle prestazioni sociali ai cittadini stranieri residenti interrottamente nel territorio regionale per un periodo minimo.

Senza ripercorre le vicende di costituzionalità, ci limitiamo in questa sede a segnalare alcuni degli aspetti di maggior interesse di siffatte leggi regionali di seconda generazione, che, rispetto alle previgenti, si caratterizzano non già per la previsione di meri «interventi», ma di disposizioni più dettagliate volte a realizzare una effettiva inclusione sociale, economica e culturale ed in grado di indirizzare, con maggior incisività, l'attività amministrativa di attuazione⁶⁵.

Tutte valorizzano le funzioni di programmazione regionale delle attività, da esercitare tramite l'adozione di atti periodici da parte del consiglio e/o della giunta⁶⁶. Così, ad esempio, la legge reg. Emilia-Romagna n. 5/2004 impegna il consiglio all'approvazione, su proposta della giunta, del «programma triennale per l'integrazione dei cittadini stranieri immigrati», recante le iniziative di attuazione della legge medesima o la legge reg. Puglia n. 32/2009 affida alla giunta l'adozione del «piano regionale per l'immigrazione» che definisce gli indirizzi e gli interventi idonei a perseguire gli obiettivi di accoglienza e inclusione sociale degli immigrati nei diversi settori previsti dalla legge⁶⁷.

In non pochi casi la programmazione si articola su più livelli: così la legge reg. Marche n. 13/2009 prevede, oltre al «piano regionale per l'integrazione degli immigrati» di durata triennale, approvato dall'assemblea legislativa, un «programma annuale degli interventi» di competenza giuntale, che contiene i criteri e le modalità per l'attuazione degli interventi in ambito sociale⁶⁸; o la legge reg. Lazio n. 10/2008 articola il programma triennale approvato dal consiglio regionale in piani annuali aggiornati dalla giunta regionale, sentita la competente commissione consiliare permanente e previo parere della consulta regionale per l'immigrazione (art. 21). O ancora la legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 31/2015 prevede un piano triennale per l'integrazione delle persone straniere immigrate di competenza giuntale chiamato a definire «gli indirizzi e le linee strategiche relativi agli interventi idonei a perseguire l'integrazione degli stranieri nella società regionale nel rispetto delle diverse culture e fedi religiose e dei principi fondamentali della Costituzione italiana» e un programma annuale, sempre di competenza dell'organo esecutivo, che sulla base degli indirizzi contenuti nel piano triennale, «definisce le azioni di settore, stabilisce le modalità di attuazione delle stesse, individua le priorità e ripartisce le risorse finanziarie disponibili» (artt. 6 e 7).

La più recente normativa regionale presta particolare attenzione alla coerenza tra la programmazione settoriale in materia di immigrazione e gli obiettivi posti dalla programmazione sociale generale della

⁶⁴ M. VRENNÀ, *Le Regioni di fronte all'immigrazione: linee di tendenza degli ultimi anni*, cit., 420.

⁶⁵ Cfr. A. GENTILINI, *Tendenze della legislazione regionale, statutaria e ordinaria, in tema di migranti*, cit., 86, nonché L. RONCHETTI, *I diritti di cittadinanza degli immigrati e il ruolo delle regioni*, cit., 39.

⁶⁶ Si tratta di una scelta cui non è estranea la previsione dell'art. 45, comma 2, T.U. Imm.

⁶⁷ Quasi tutte le regioni prevedono un programma triennale (o biennale: Basilicata) degli interventi affidandone l'adozione al consiglio (art. 4 legge reg. Abruzzo n. 46/2004; art. 4 legge reg. Basilicata n. 13/2016) o alla giunta (art. 7 legge reg. Campania n. 6/2010; art. 21 legge reg. Lazio n. 10/2008;

⁶⁸ Analoga articolazione è prevista dalla legge reg. Abruzzo n. 46/2004 (artt. 4 e 5);

regione e altri interventi settoriali di programmazione. La programmazione ordinaria può, peraltro, essere derogata al verificarsi di emergenze umanitarie. Così la legge reg. Lazio n. 10/2008 stabilisce che nei casi in cui si verifichino «flussi migratori di eccezionale intensità, in occasione di disastri naturali, conflitti interni o internazionali o altri eventi di particolare gravità in paesi non appartenenti all'Unione europea», la giunta regionale può predisporre un piano straordinario di interventi, anche in deroga al programma triennale, «finalizzato alla prima accoglienza di cittadini stranieri immigrati cui sia riconosciuto il diritto a un trattamento temporaneo di accoglienza»⁶⁹.

Presupposto indispensabile per una efficace attività programmatoria è l'accurata conoscenza *ex ante* del fenomeno migratorio sul territorio regionale, di cui le nuove leggi sembrano perfettamente consapevoli laddove prestano particolare cura al monitoraggio e all'analisi del medesimo attraverso l'istituzione, presso l'assessorato competente, di un osservatorio regionale. In tal senso può richiamarsi l'ampia definizione dei compiti dell'Osservatorio regionale sull'immigrazione e diritto di asilo della regione Puglia, comprensivi del «monitoraggio, la rilevazione e l'analisi dei flussi migratori, dei bisogni degli immigrati, delle condizioni di vita e di lavoro, delle situazioni di discriminazione e di razzismo, anche rispetto alla prospettiva di genere»⁷⁰. In alcuni casi i compiti dell'osservatorio regionale sono estesi alla verifica dell'impatto dell'attuazione delle politiche in materia di immigrazione realizzate sul territorio regionale⁷¹. Alcune leggi più recenti hanno previsto, invece, clausole valutative, impegnando la giunta a presentare con cadenza periodica una relazione che documenta lo stato di attuazione della programmazione, il coordinamento tra tutti i soggetti coinvolti, le attività della consulta regionale, gli interventi a sostegno del diritto di asilo, l'istituzione di servizi di mediazione socio-culturale presso i centri dell'impiego, e il consiglio a controllare e valutare i risultati ottenuti in termini di accoglienza solidale, integrazione e accesso ai servizi delle persone straniere immigrate⁷².

La partecipazione dei cittadini stranieri passa ancora dalle consulte regionali *ad hoc*⁷³, con funzioni di proposta, anche in relazione alla definizione della programmazione triennale e consultive in materia di integrazione sociale degli immigrati, in taluni casi affiancate dalla previsione di conferenze regionali per i migranti, da tenersi con cadenza periodica, «quale momento di partecipazione e confronto propositivo con le istituzioni e gli organismi operanti nel settore anche al fine di raccogliere indicazioni utili alla redazione del piano regionale per l'immigrazione»⁷⁴.

Quasi tutte le normative di seconda generazione dettano previsioni chiaramente ispirate ai principi costituzionali di sussidiarietà verticale ed orizzontale. La maggior parte delle leggi regionali, difatti, non mancano di individuare, oltre alle funzioni della regione, quelle degli enti locali, assegnando ai comuni «l'esercizio di ogni ulteriore funzione concernente l'integrazione sociale dei cittadini stranieri

⁶⁹ Art. 21, comma 4, legge reg. Lazio n. 10/2008, nonché art. 6 legge reg. Abruzzo n. 46/2004.

⁷⁰ Art. 8 legge reg. Puglia n. 32/2009. Si vedano anche: art. 12 legge reg. Campania n. 6/2010; art. 3, co. 4, legge reg. Emilia-Romagna n. 5/2004; art. 26 legge reg. Lazio n. 10/2008; art. 6 legge reg. Liguria n. 7/2007. Si veda, infine, l'art. 8 legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 31/2015 che affida la cura del monitoraggio e dell'analisi del fenomeno migratorio sul territorio regionale alla Direzione centrale competente in materia di immigrazione e al Servizio statistica.

⁷¹ Art. 12 legge reg. Campania n. 6/2010; art. 3, comma 4, legge reg. Emilia-Romagna n. 5/2004; art. 7 legge reg. Marche n. 13/2009.

⁷² Art. 24 legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 31/2015. In senso pressoché analogo art. 20 legge reg. Emilia-Romagna n. 5/2004 e art. 6 legge reg. Campania n. 6/2010; art. 22 legge reg. Lazio n. 10/2008.

⁷³ Art. 20 legge reg. Abruzzo n. 46/2004; art. 10 legge reg. Basilicata n. 13/2016; art. 9 legge reg. Campania n. 6/2010; art. 9 legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 31/2015; art. 23 legge reg. Lazio n. 10/2008; art. 8 legge reg. Liguria n. 7/2007; art. 3 legge reg. Marche n. 13/2009; art. 6, comma 16, legge reg. Toscana n. 29/2009; art. 6 legge prov. Bolzano n. 12/2011.

⁷⁴ Art. 9 legge reg. Basilicata n. 13/2016. Si vedano, altresì: art. 3 legge reg. Calabria n. 18/2009; art. 15 legge reg. Campania n. 6/2010; art. 9 legge reg. Liguria n. 7/2007; art. 8 legge reg. Marche n. 13/2009.

immigrati»⁷⁵; nonché di valorizzare la funzione sociale e culturale svolta da associazioni ed enti nell'ambito dell'immigrazione, perlomeno attraverso la concessione di contributi⁷⁶.

Le leggi invariabilmente indirizzano le politiche regionali con riguardo a quei settori in cui più pressanti sono le esigenze di inclusione: assistenza sanitaria e sociale, istruzione e formazione professionale, integrazione culturale, inserimento lavorativo, politiche abitative, interventi per i minori stranieri non accompagnati, misure di accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati, per le vittime di tratta, violenza schiavitù e contro la discriminazione.

Questo non significa che tali leggi esauriscano tutti gli aspetti di disciplina della materia, dovendo necessariamente relazionarsi con la legislazione regionale che, nel rispetto dei principi posti dalla legge quadro 8 novembre 2000, n. 328, disciplina il sistema integrato di interventi e servizi sociali. Pertanto, alla legislazione specifica in materia di immigrazione, si affianca una vasta produzione normativa volta a garantire a tutta la popolazione regionale, compresi gli immigrati, l'esercizio dei diritti sociali, significativamente definiti da alcune regioni quali "diritti di cittadinanza sociale"⁷⁷. Basti citare, a titolo esemplificativo, legge reg. Toscana 24 febbraio 2005, n. 41 (*Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale*), che riconosce il diritto di accedere agli interventi e ai servizi del sistema integrato a «tutte le persone residenti in Toscana». La relativa fruizione è in ogni caso estesa a particolari categorie di migranti ove si trovino in una specifica condizione di bisogno i quali, anche se non residenti, sono comunque presenti nel territorio della regione (le donne in stato di gravidanza e nei sei mesi successivi al parto; gli stranieri con permesso umanitario; gli stranieri con permesso di soggiorno; i richiedenti asilo e i rifugiati). Hanno diritto agli interventi e ai servizi del sistema integrato anche i minori di qualsiasi nazionalità, comunque presenti nel territorio della regione Toscana, mentre tutte le persone dimoranti hanno comunque diritto agli interventi di prima assistenza «alle condizioni e con i limiti previsti dalle normative vigenti e secondo le procedure definite dalla programmazione regionale e locale».

In tempi più recenti la legislazione regionale pare aver colto per prima le nuove tendenze della dinamica migratoria verso una ripresa dell'emigrazione all'estero ed un rallentamento dei nuovi permessi di soggiorno per i cittadini non comunitari. Lo mostra chiaramente il sensibile aumento del numero degli atti legislativi regionali dedicati ai cittadini italiani emigrati all'estero⁷⁸.

⁷⁵ Art. 5 legge reg. Emilia-Romagna n. 5/2004. Si vedano anche: artt. 4 e 5 legge reg. Campania n. 6/2010; art. 4 legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 31/2015; artt. 4 e 5 legge reg. Lazio n. 10/2008; art. 4 legge reg. Liguria n. 7/2007; art. 15 legge prov. Bolzano n. 12/2011.

⁷⁶ Art. 23 legge reg. Abruzzo n. 46/2004; art. 11 legge reg. Basilicata n. 13/2016; art. 14 legge reg. Campania n. 6/2010; art. 18 legge reg. Emilia-Romagna n. 5/2004; art. 5 legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 31/2015; art. 27 legge reg. Lazio n. 10/2008; art. 9 legge reg. Marche n. 13/2009.

⁷⁷ Legge reg. Basilicata 14 febbraio 2007, n. 4 (*Rete integrata dei servizi di cittadinanza sociale*); legge reg. Campania 23 ottobre 2007, n. 11 (*Per la dignità e la cittadinanza sociale*); legge reg. Emilia-Romagna 12 marzo 2003, n. 2 (*Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di servizi*); legge reg. Friuli-Venezia Giulia 31 marzo 2006, n. 6 (*Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e tutela dei diritti di cittadinanza sociale*); legge reg. Toscana 24 febbraio 2005, n. 41 (*Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale*).

⁷⁸ Legge reg. Veneto 7 giugno 2013, n. 10 (*Modifica della legge regionale 9 gennaio 2003, n. 2 "Nuove norme a favore dei veneti nel mondo e agevolazioni per il loro rientro" e successive modificazioni*); legge reg. Emilia-Romagna 27 maggio 2015, n. 5 (*Diritti di cittadinanza e politiche di coesione globale tramite la valorizzazione delle relazioni tra gli emiliano-romagnoli nel mondo. Abrogazione della legge regionale 26 aprile 2006, n. 3 (Interventi a favore degli emiliano-romagnoli e funzionamento della Consulta degli emiliano-romagnoli nel mondo)*); legge reg. Molise 30 giugno 2015, n. 12 (*Interventi per la promozione dei rapporti con i molisani nel mondo*); legge reg. Abruzzo 14 marzo 2017, n. 19 (*Modifiche alla legge regionale 13 dicembre 2004, n. 47 (Disciplina delle relazioni tra la Regione Abruzzo e le Comunità di Abruzzesi nel Mondo)*); legge reg. Umbria 5 marzo 2018 n. 10 (*Interventi a favore degli umbri all'estero e delle loro famiglie*); legge reg. Calabria 26 aprile 2018, n. 8 (*Legge organica in materia di relazioni tra la Regione Calabria, i calabresi nel mondo e le loro comunità*);

4.3. Interventi specifici attraverso fonti secondarie

Accanto ed oltre la legge, dopo la modifica del Titolo V nel 2001, si è intensificata la produzione di atti normativi secondari delle regioni, nonché di atti amministrativi (*infra* par. 5)⁷⁹. Come non si è mancato di notare, la maggior parte dei regolamenti regionali rilevanti per gli immigrati non intervengono ad attuare le specifiche leggi in materia, che, pur recando frequenti rinvii per l'attuazione e l'integrazione della relativa disciplina, prediligono atti amministrativi di programmazione e pianificazione degli interventi⁸⁰.

I regolamenti regionali sono perlopiù diretti all'integrazione della legislazione statale, in particolare in materia di protezione dei dati personali, ovvero all'attuazione di leggi regionali concernenti le prestazioni sociali erogate da tali enti. Ne consegue che, similmente alla legge che intendono attuare, hanno come destinataria l'intera popolazione regionale, entro la quale sono espressamente ricompresi gli immigrati.

Così, quasi tutte le regioni hanno approvato un regolamento per il trattamento dei dati sensibili e giudiziari, in attuazione degli artt. 20 e 21 del d.lgs. 196/2003 (*Codice in materia di protezione dei dati personali*), che consente il trattamento dei dati sensibili solo se autorizzato da espressa disposizione di legge «nella quale sono specificati i tipi di dati che possono essere trattati e di operazioni eseguibili e le finalità di rilevante interesse pubblico perseguite», ovvero, in assenza di siffatte indicazioni legislative, solo in riferimento a dati e operazioni identificati e resi pubblici a cura dei soggetti che ne effettuano il trattamento, «con atto di natura regolamentare adottato in conformità al parere espresso dal Garante ai sensi dell'articolo 154, comma 1, lettera g), anche su schemi tipo». In forza di questa disposizione la Conferenza Stato-regioni ha approvato uno schema di regolamento-tipo, poi sottoposto all'esame del Garante per la protezione dei dati personali, superato positivamente⁸¹. Sulla scorta di tali previsioni che sembrano configurare una delega implicita agli enti regionali *ex art.* 117, comma 6, Cost., le regioni hanno adottato regolamenti omogenei nella materia, includendo norme che si riferiscono ai migranti⁸². In particolare, disciplinano il trattamento dei dati correlati a prestazioni sanitarie ad alta specializzazione

legge reg. Basilicata 10 agosto 2018, n. 17 (*Modifiche alla Legge Regionale 3 maggio 2002, n. 16 – Disciplina generale degli interventi a favore dei lucani nel mondo*”).

⁷⁹ Com'è noto, la legge cost. n. 3/2001, nel riscrivere l'art. 117, co. 6, Cost., ha ampliato la potestà regolamentare delle regioni, prevedendone l'esercizio esclusivo nelle materie concorrenti e residuali regionali, nonché nei casi di delega da parte dello Stato in materie di legislazione esclusiva dello Stato.

⁸⁰ C.F. FERRAJOLI, *Diritti e cittadinanza sociale dei migranti nei regolamenti e negli atti amministrativi delle Regioni*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNA (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, cit., 113.

⁸¹ Più esattamente la Conferenza Stato-regioni ha provveduto ad approvare un primo schema-tipo di regolamento in data 28 marzo 2006; nella riunione del 6 giugno 2012 ha licenziato un nuovo “schema di delibera e regolamento relativo al trattamento dei dati sensibili e giudiziari di competenza delle regioni e delle province autonome e delle aziende sanitarie”, a seguito della segnalazione del Garante circa il mutato quadro normativo. Il testo è disponibile al seguente indirizzo: <http://www.regioni.it/conferenze/2012/06/07/privacy-trattamento-dati-sensibili-e-giudiziari-di-regioni-e-asl-schema-di-delibera-e-regolamento-256761/>

⁸² Cfr. Reg. Abruzzo 9 agosto 2006, n. 2; del. giunta reg. Basilicata 15 maggio 2006, n. 692; del. consiglio reg. Calabria 11 ottobre 2006, n. 93; del. giunta reg. Campania 12 maggio 2006, n. 625; reg. Emilia-Romagna 30 maggio 2014, n.1; d.p.g.reg. Friuli-Venezia Giulia 12 maggio 2006, n. 146; reg. Lazio 30 aprile 2014, n.11; reg. Liguria 9 aprile 2013, n. 2; reg. Lombardia 24 dicembre 2012, n. 3; reg. Marche 4 gennaio 2007, n. 1; reg. Molise 23 ottobre 2006, n. 4; d.p.g.reg. Piemonte 4 luglio 2016, n. 9/R; reg. Puglia 25 maggio 2006, n. 5; d.p.g.reg. Sardegna 3 dicembre 2007, n. 5; d.p.g.reg. Sicilia 24 aprile 2013, n. 12450; d.p.g.reg. Toscana 12 febbraio 2013, n. 6/R; d.p.g.reg. Trentino-Alto Adige 18 maggio 2006 n. 6/L; reg. Umbria 30 dicembre 2013, n.7; reg. Valle d'Aosta 24 luglio 2006, n. 2; reg. Veneto 23 dicembre 2014, n. 2; del. consiglio prov. Bolzano 8 febbraio 2006, n. 1; d.p.prov. Trento 8 ottobre 2013, n. 42.

erogate nei confronti di stranieri extracomunitari per ragioni umanitarie⁸³ e all'assistenza sanitaria di base per gli stranieri temporaneamente presenti (STP) non iscritti al SSN e non in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno⁸⁴. In particolare, vengono assicurati a questi ultimi cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o essenziali, ancorché continuative, per malattia/infortunio, nonché programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva.

Le prestazioni sono gratuite, salvo nei casi in cui è prevista una quota di partecipazione. L'erogazione è assicurata da ambulatori di prima accoglienza (medicina generale, medicina interna, profilassi malattie infettive, età pediatrica), consultori familiari, Ser.T., CSM, laboratori e poliambulatori specialistici, strutture ospedaliere per prestazioni di pronto soccorso, ricoveri urgenti, day hospital e cure essenziali continuative.

Agli stranieri temporaneamente presenti non iscritti al SSN, privi di risorse economiche sufficienti, viene rilasciato un tesserino "STP" da qualsiasi ASL, AO, IRCCS o policlinico universitario, indipendentemente dalla dimora dichiarata dal richiedente. Tale tesserino dà diritto all'esenzione dalla quota di partecipazione al costo delle prestazioni per: prestazioni di primo livello, presenza di patologie/condizioni croniche/invalidanti, gravidanza e IVG, tutti gli accertamenti diagnostici e tutte le prestazioni ai fini della tutela della maternità, fascia d'età (< 6 anni e > 65 anni), interventi di prevenzione. Si ottiene sulla base di una dichiarazione di indigenza, che rimane agli atti della struttura che emette il tesserino. È sufficiente un'autodichiarazione delle proprie generalità, ma su richiesta, il tesserino può essere rilasciato in forma anonima.

L'accesso degli stranieri alle strutture sanitarie può comportare le segnalazioni previste dalla legge, solo nei casi in cui, sia obbligatorio il referto, a parità di condizione con i cittadini italiani⁸⁵.

Accanto a siffatti regolamenti di attuazione e integrazione di disposizione statali, non mancano regolamenti regionali volti all'attuazione di leggi regionali. In particolare, la produzione regolamentare investe l'ambito dei diritti sociali dei migranti e disciplina prestazioni relative all'assistenza sanitaria e sociale, all'istruzione, alla formazione e inserimento al lavoro, alla mediazione culturale. Si pensi ai regolamenti che danno attuazione alla legislazione sui diritti di cittadinanza sociale: così, il recente *Regolamento di attuazione dell'articolo 62 della legge regionale 24 febbraio 2005, n. 41 (Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale)* della regione Toscana⁸⁶, che elenca i requisiti delle strutture pubbliche e private che erogano interventi e servizi sociali e ad integrazione socio-sanitaria, confermando l'approccio universalista che il legislatore regionale ha inteso conferire al sistema di assistenza sociale toscano. In particolare, il regolamento nell'individuare l'utenza accolta (art. 10) fa riferimento unicamente alla situazione di bisogno in cui versino i beneficiari, senza alcun riferimento ai requisiti di cittadinanza, residenza o regolarità del soggiorno.

5. La disciplina dell'immigrazione e delle politiche di integrazione tramite atti amministrativi e atipici

⁸³ Cfr. All. A – Scheda n. 19 *Denominazione del trattamento: attività amministrative correlate a prestazioni sanitarie ad alta specializzazione a stranieri extracomunitari per ragioni umanitarie*.

⁸⁴ Nonché per gli stranieri extracomunitari che conseguono il visto d'ingresso per motivi di cura dall'Ambasciata italiana, sita nel territorio del proprio paese, a condizione di una totale copertura delle spese sanitarie (DRG's) e di pernottamento e viaggio durante il soggiorno in Italia e agli stranieri comunitari o provenienti da paesi con accordo bilaterale con l'Italia temporaneamente presenti in Italia per motivi di turismo o di studio regolarmente iscritti ai servizi sanitari dei paesi di provenienza. Cfr. All. B – Scheda n. 11 *Denominazione del trattamento: assistenza sanitaria di base: assistenza agli stranieri in Italia (particolari categorie)*.

⁸⁵ Secondo quanto previsto dall'art. 35, co. 5, T.U. Imm.

⁸⁶ Adottato con d.p.g.reg. 9 gennaio 2018, n. 2/R.

Preponderante rispetto a quella regolamentare è la produzione di atti amministrativi adottati in particolare dalle giunte. Tale tendenza si è andata accentuando soprattutto nell'ultimo decennio, coinvolgendo non soltanto le regioni settentrionali, tradizionalmente più interessate dal fenomeno migratorio (Lombardia, Veneto e Piemonte), ma anche molte regioni del centro-sud⁸⁷. Gli ambiti materiali sui quali insistono gli atti amministrativi adottati dai consigli e dalle giunte sono soprattutto quelli dei servizi alla persona e alla comunità e alla fruizione di diritti sociali (dal diritto all'istruzione, alla formazione professionale e al lavoro, dal diritto alla salute a quello all'abitazione).

Si ripropone, dunque, a livello locale quel processo di "amministrativizzazione" delle politiche migratorie rilevato dalla dottrina a livello nazionale⁸⁸, anche in virtù del ruolo fondamentale giocato dal principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale. La maggior parte della produzione amministrativa è, infatti, diretta alla pianificazione degli interventi tramite l'approvazione di Piani triennali e annuali, anche se non mancano singole e specifiche iniziative.

In particolare, i già citati piani triennali (*supra* par. 4.2) solitamente concretizzano i principi contenuti nelle leggi regionali, individuando le priorità strategiche che saranno poi attuate tramite i programmi annuali (previsti dalle leggi stesse) e da altre iniziative degli assessorati competenti. Quanto alla programmazione pluriennale, se si confronta il numero di leggi regionali che prevedono l'adozione dei piani triennali con i piani effettivamente adottati e aggiornati, si rileva un certo disallineamento fra norme e prassi attuative delle stesse. Fra le Regioni che si sono di recente mosse per l'adozione dei Piani triennali, la Puglia con deliberazione della Giunta regionale n. 6 del 12 gennaio 2018 (adozione del Piano Triennale per le politiche migratorie 2016/2018)⁸⁹, il Veneto, con deliberazione consiliare n. 149 dell'8 novembre 2016 (adozione del Piano triennale di massima 2016-2018 degli interventi nel settore dell'immigrazione) e il Friuli Venezia Giulia, con deliberazione della giunta regionale n. 915 del 18 maggio 2017 (adozione del Piano triennale per l'integrazione delle persone straniere immigrate 2017-2019).

Specifici provvedimenti adottati riguardano, per esempio, i servizi abitativi agli immigrati (si veda la recente deliberazione della Giunta regionale della Puglia 7 giugno 2017, n. 906 *Gestione emergenza abitativa immigrati. Fornitura moduli abitativi*), la mediazione culturale (fra le moltissime adottate si segnala, per specificità, la delibera della Giunta regionale della Toscana, n. 1126/2005 che ha istituito una struttura di riferimento sulla mediazione culturale in ambito sanitario) o l'apprendimento della lingua italiana (cfr. delibera della Giunta regionale dell'Emilia Romagna n. 736/2011 *Approvazione del protocollo d'intesa regionale per il sostegno della conoscenza della lingua italiana rivolta ai cittadini stranieri*).

In altri casi, gli interventi regionali sono volti all'approvazione di indicazioni o altri documenti elaborati a livello interregionale o derivano dall'accordo con il livello centrale o con altri enti.

⁸⁷ Per qualche dato in merito al vertiginoso aumento della produzione di atti amministrativi rilevanti per i migranti si rinvia a: C.F. FERRAJOLI, *Diritti e cittadinanza sociale dei migranti nei regolamenti e negli atti amministrativi delle Regioni*, cit., 156.

⁸⁸ Cfr. F. PEROCCO, *Trasformazioni globali e nuove disegualianze: il caso italiano*, Milano, p. 87. Più nello specifico si occupa delle conseguenze di questa tendenza sulla condizione personale dei migranti M. SAVINO, *L'«amministrativizzazione» della libertà personale e del due process dei migranti: il caso Khlaifia*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 3-4, 2015, pp. 50-71.

⁸⁹ Sul piano della collaborazione con il mondo dell'associazionismo, è interessante notare il Piano triennale è frutto di una collaborazione fra la Regione Puglia e l'Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali (IPRES), formalizzata esplicitamente la deliberazione della giunta regionale 19 aprile 2016, n. 468, avente ad oggetto "POR Puglia 2014-2020. Approvazione dello Schema di Convenzione tra Regione Puglia e Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali (IPRES) per il "Rafforzamento della capacity building e del dialogo sociale nell'attuazione del POR Puglia 2014/2020" Variazione al bilancio di previsione 2016 e pluriennale 2016-2018 ai sensi del d.lgs n. 118/2011 e ss.mm.ii.".

5.1. Le Indicazioni per la corretta applicazione della normativa per l'assistenza sanitaria alla popolazione straniera da parte delle regioni e province autonome

L'esigenza di una strategia condivisa e uniforme per la gestione delle questioni relative agli immigrati e l'opportunità di azioni di coordinamento fra i diversi livelli istituzionali si apprezza con particolare evidenza nell'ambito della tutela del diritto alla salute degli stranieri. In particolare, le regioni hanno approvato, con deliberazioni delle rispettive giunte, il documento recante *Indicazioni per la corretta applicazione della normativa per l'assistenza sanitaria alla popolazione straniera da parte delle regioni e province autonome italiane*⁹⁰. L'atto, predisposto dal Gruppo tecnico interregionale "Immigrati e Servizi sanitari", è stato approvato in data 21 settembre 2011 dalla Commissione Salute della Conferenza delle regioni e delle province autonome, sotto il coordinamento della regione Veneto. Si tratta di una sistematizzazione delle indicazioni normative vigenti, fondamentali per la corretta erogazione dell'assistenza sanitaria agli stranieri in Italia, la quale costituisce il risultato del lavoro collegiale svolto dal Tavolo interregionale "Immigrati e Servizi Sanitari" composto da tecnici degli Assessorati alla Salute delle regioni e delle province autonome, da rappresentanti del Ministero della Salute e da esperti dell'Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti ed il contrasto delle malattie della Povertà e della Società Italiana di Medicina delle Migrazioni. Il documento risponde all'esigenza, condivisa dalle regioni, di uniformare le difformità dei servizi sanitari regionali nelle modalità di erogazione dell'assistenza sanitaria agli stranieri e, in particolare, agli immigrati extracomunitari e comunitari, risolvendo le difficoltà interpretative, sotto il profilo amministrativo, generate dalla molteplicità delle indicazioni provenienti dai Ministeri e l'ulteriore complessità sopraggiunta a seguito dell'allargamento dell'Unione Europea e del diritto alla libera circolazione dei cittadini⁹¹.

5.2. Accordi di programma sottoscritti nell'ambito della programmazione pluriennale in tema di politiche del lavoro e dell'integrazione 2014-2020

Nel 2014, nel contesto della programmazione pluriennale in tema di politiche del lavoro e dell'integrazione 2014-2020, la Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione ha sottoscritto alcuni Accordi di programma con diciassette Regioni⁹².

Questi, secondo una logica di coordinamento e integrazione degli interventi e degli strumenti finanziari di competenza nazionale e regionale, miravano alla predisposizione, da parte di ciascuna regione, di Piani integrati degli interventi in materia di inserimento lavorativo e di inclusione sociale della popolazione migrante.

Ciascun piano regionale è articolato in tre sezioni, corrispondenti a diversi livelli di azione. La prima sezione è dedicata a una approfondita analisi del contesto regionale, nella quale si riportano le caratteristiche quantitative e qualitative del fenomeno migratorio locale e si indica l'organizzazione del sistema dei servizi territoriali disponibili in materia di lavoro e integrazione. Successivamente si descrivono una serie di azioni propedeutiche alla progettazione, strutturazione e sperimentazione del sistema dei servizi territoriali integrati, finanziati tramite le risorse del Fondo Politiche Migratorie. Infine,

⁹⁰ Il documento è consultabile al seguente indirizzo: www.statoregioni.it/Documenti/DOC_038879_255%20csr%20-%205%20quater.pdf

⁹¹ La complessità della situazione emerge chiaramente da un pur risalente studio curato dalla Caritas Diocesana di Roma, *La tutela della salute degli immigrati nelle politiche locali* (2010).

⁹² Tutte le informazioni relative agli accordi e ai piani sono reperibili sul sito www.integrazionemigranti.gov.it. Non hanno concluso l'accordo Basilicata e Veneto, oltre alle Province Autonome di Trento e Bolzano che tendono a mantenere una regia maggiormente autonoma nella gestione del fenomeno migratorio.

la terza sezione riguarda le azioni pilota, declinate secondo priorità di intervento individuate dalla programmazione stessa come segue:

- aumentare la partecipazione della popolazione migrante regolarmente presente in Italia alle politiche attive del lavoro e di integrazione sociale;
- contrastare la povertà e l'esclusione sociale dei migranti di lungo periodo con familiari a carico;
- promuovere programmi di inserimento socio-lavorativo rivolti a target particolarmente vulnerabili, come per esempio i richiedenti/titolari protezione internazionale e i minori stranieri non accompagnati prossimi alla maggiore età;
- promuovere programmi rivolti ai giovani provenienti da un contesto migratorio attraverso misure rivolte al contrasto alla dispersione scolastica e al raccordo tra la formazione e il mondo del lavoro;
- supportare le attitudini imprenditoriali dei cittadini migranti mediante la valorizzazione delle loro competenze.

Le azioni proposte all'interno dei singoli piani convergono, per la maggior parte, attorno ad alcune tematiche centrali: la mappatura dei servizi sociali e del lavoro esistenti, degli enti coinvolti nell'erogazione degli stessi e delle professionalità presenti sul territorio; la creazione di punti di coordinamento fra servizi e di monitoraggio di questi (per esempio attraverso l'istituzione di osservatori, come nei piani di Calabria, Campania, Lazio e Puglia); l'attivazione o l'implementazione di servizi informativi, anche attraverso l'adozione di nuove metodologie (come la *app* per la diffusione di informazioni su servizi al lavoro e socio-sanitari proposta nel piano della Sardegna); la promozione di sedi e occasioni di valorizzazione e coordinamento con le associazioni di migranti; le attività di qualificazione e formazione degli operatori coinvolti nei servizi offerti anche ai migranti. In generale, la tendenza è quella di affidarsi a una logica di rete a livello di servizi (si pensi alle reti pubblico-privati, descritte nei piani di Toscana, Umbria, Campania) e a livello istituzionale (in questo senso, valgono come esempi i coordinamenti territoriali proposti dalla Campania, il tavolo di lavoro regionale inter-direzionale del Friuli Venezia Giulia, il tavolo tecnico multi-attore per l'implementazione del piano integrato del Molise, il gruppo di lavoro interassessorile della Puglia, la cabina di regia dei settori politiche sociali, lavoro e integrazione culturale della Valle d'Aosta), che favoriscano un modello di presa in carico il più possibile integrata del migrante (su questo fronte, per esempio, si veda la proposta di scheda anagrafica comune, alimentata con dati provenienti dal settore sociale e dal settore del lavoro, avanzata dalla regione Marche).

Gli accordi e i piani consentono, a seguito di una attenta considerazione della situazione specifica locale, un coinvolgimento attivo delle regioni tanto nella fase di programmazione degli interventi, quanto in quella di implementazione degli stessi. Emerge, dall'analisi complessiva di questi atti, una cifra comune, relativa alla natura multifattoriale e multisettoriale (educazione, servizi sociali, affari generali, sicurezza, mercato del lavoro, ecc.) delle politiche di accoglienza, alla quale si può far fronte solo mediante la logica strategica della rete.

5.3 Protocolli d'intesa e altri accordi

Altra fonte atipica che evidenzia l'importanza di disegni di intervento coordinati e condivisi, nell'ambito dell'accoglienza e dell'inclusione della popolazione straniera, è rappresentata dai protocolli d'intesa stipulati fra regioni o fra enti.

Merita, in particolare, di essere citato il Protocollo d'intesa stipulato nel 2015 dalle regioni Campania, Calabria, Puglia e Sicilia⁹³ al fine di costituire un Coordinamento interregionale, il quale si occupa di coordinare l'azione congiunta dei quattro enti regionali in materia di inclusione sociale e lavorativa della popolazione straniera. Il protocollo trova le proprie basi giustificative in dati fattuali e giuridici. Fra i primi si annoverano aspetti più generali, quali l'aumento, sui territori delle quattro regioni, delle presenze straniere nell'ultimo decennio e le conseguenti trasformazioni socio-demografiche che hanno determinato un aumento della domanda di servizi dedicati all'integrazione e all'inclusione, e aspetti più specificamente legati alla realtà territoriale di riferimento, come la marcata mobilità interprovinciale e interregionale e la connessa necessità di far fronte a un vero e proprio sistema di economia sommersa, che genera gravissime situazioni di disagio vulnerabilità sociale. Fra gli elementi giuridici, il protocollo cita il su menzionato *Accordo per la Programmazione e lo sviluppo di un sistema di interventi finalizzati a favorire l'integrazione sociale e l'inserimento lavorativo dei migranti regolarmente presenti in Italia*, che le regioni-partner hanno sottoscritto con il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali - Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, e che prevede il consolidamento della *governance* multilivello e della cooperazione interistituzionale.

Più recentemente, nell'estate 2018, le giunte regionali di cinque regioni del mezzogiorno hanno approvato lo schema di un nuovo Protocollo d'Intesa tra le regioni Campania, Calabria, Basilicata Puglia e Sicilia per la collaborazione a livello interregionale in materia di immigrazione. Questo persegue gli scopi di continuare la collaborazione a livello interregionale per armonizzare alcune politiche legate alla tematica migratoria e al miglioramento dell'impiego delle risorse disponibili, all'implementazione di programmi di intervento condivisi – a gestione autonoma ma a finalità convergenti e, dunque, progettati in coordinamento – all'effettuazione di monitoraggi quantitativi e qualitativi degli stranieri sui territori coinvolti. A tali fini è istituito un Coordinamento interregionale (art. 1) che opererà attraverso un Comitato di Pilotaggio composto da Dirigenti e/o funzionari competenti per materia, rappresentanti le amministrazioni partecipanti (art. 3)

Altri accordi significativi riguardano la gestione e l'accoglienza dei migranti: di questo si dirà nel dettaglio nel prossimo paragrafo, si possono però segnalare i Protocolli d'intesa fra regioni, Associazione Nazionale Comuni Italiani e altri enti, per la suddivisione degli interventi riguardanti accoglienza e integrazione, con lo scopo di far fronte al flusso straordinario di stranieri migranti (così, fra le altre, è avvenuto nelle regioni Marche, Sardegna, Umbria, Toscana). Di recente, per esempio, il 10 ottobre 2017, è stato sottoscritto il secondo Protocollo di Intesa regionale 2017-2018 tra regione Emilia-Romagna, Prefetture, Associazione Nazionale Comuni Italiani, Forum Terzo Settore, Sindacati e Cooperazione sociale per la realizzazione di attività di volontariato finalizzate all'integrazione sociale di persone inserite nell'ambito di programmi governativi di accoglienza per richiedenti protezione internazionale⁹⁴.

5.4 Le regioni nella gestione dei recenti flussi migratori in aumento: un ruolo di congiunzione nel sistema dell'accoglienza

Il modificarsi del fenomeno migratorio e le crisi umanitarie che caratterizzano la fase storica contemporanea hanno rafforzato la necessità di organizzare un sistema strutturato di accoglienza: per

⁹³ Il testo integrale del *Protocollo di Intesa tra le regioni Calabria, Campania, Puglia e Sicilia in materia di inclusione sociale e lavorativa della popolazione straniera* è consultabile al seguente indirizzo: [https://welforum.it/wp-content/uploads/2018/07/Basilicata Calabria Campania Puglia Intesa immigrazione.pdf](https://welforum.it/wp-content/uploads/2018/07/Basilicata_Calabria_Campania_Puglia_Intesa_immigrazione.pdf)

⁹⁴ Lo *Schema protocollo di intesa per la realizzazione di attività di volontariato finalizzate all'integrazione sociale di persone inserite nell'ambito di programmi governativi di accoglienza per richiedenti protezione internazionale* è stato approvato dalla regione Emilia Romagna con Deliberazione della giunta regionale n. 1455/2017 e ha validità fino al 31 dicembre 2018.

completare il quadro che ci siamo proposti di tratteggiare è dunque necessario verificare come e, in particolare, con quali atti le regioni abbiano contribuito alla gestione dei recenti aumenti di flussi migratori. La spinta a procedere nel senso della programmazione e dell'adozione di azioni multilivello ha anche una derivazione europea: per esempio, l'Agenda europea per l'integrazione (COM/2011/0455), adottata il 20 luglio 2011, sollecita gli Stati membri a una più stretta cooperazione a più livelli, poiché una «reale integrazione può realizzarsi solo di concerto tra una vasta gamma di parti interessate, prime fra tutte le istituzioni europee, gli Stati membri e le parti in causa a livello nazionale, regionale e locale». Inoltre, la direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale contiene una espressa affermazione relativa al coinvolgimento diretto delle «comunità locali» nella fase di accoglienza dei richiedenti asilo e protezione internazionale, evidenziando come sia «opportuno incoraggiare un appropriato coordinamento tra le autorità competenti per quanto riguarda l'accoglienza dei richiedenti, e pertanto promuovere relazioni armoniose tra le comunità locali e i centri di accoglienza» (*Considerando* 27).

A causa del picco degli ingressi non autorizzati via mare, dovuti principalmente al massiccio arrivo di profughi siriani in fuga da una delle più gravi crisi umanitarie degli ultimi anni, il 2014 è stato un anno particolarmente significativo dal punto di vista degli interventi effettuati. Al fine di migliorare la collaborazione fra le diverse amministrazioni competenti sul tema dei flussi migratori non programmati e sull'ottimizzazione dei sistemi di accoglienza dei richiedenti e/o dei beneficiari della protezione internazionale, con decreto del Ministero dell'Interno n. 9225 del 17 ottobre 2014, è stato istituito il Tavolo di coordinamento nazionale sui flussi migratori non programmati⁹⁵, con funzione di coordinamento dei Tavoli regionali. Questi, da costituirsi entro 30 giorni dall'adozione del decreto⁹⁶ e presieduti dal prefetto del capoluogo di regione, sono sedi di pianificazione dell'accoglienza in ambito regionale, di attivazione di un'efficace cooperazione tra le istituzioni e gli enti preposti per facilitare i processi di integrazione e, per quanto di loro competenza, con il compito di monitorare l'attuazione delle misure adottate a livello nazionale.

Il momento espressivo più palese dell'ambizione a una azione coordinata si è manifestato quando Governo, regioni ed enti Locali hanno concluso l'intesa "*Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati*", definita in esito alla Conferenza unificata del 10 luglio 2014⁹⁷. Questa, nel suo tentativo di varare un

⁹⁵ L'istituzione del Tavolo era prevista dall'art. 29, co. 3 del d.lgs. 19 novembre 2007, n. 251, come modificato dal d.lgs. 21 febbraio 2014, n. 18. La centralità del Tavolo di coordinamento nazionale quale strumento di governance è stata confermata dal d.lgs. n. 142/2015 (art. 16). Il Tavolo nazionale è competente per l'approvazione del Piano di accoglienza, del Piano per l'Integrazione dei beneficiari di protezione internazionale e sede di condivisione e confronto sulla programmazione dei fondi europei, in particolare del Fondo Asilo Migrazione Integrazione.

⁹⁶ Art. 1, co. 2 del decreto ministeriale n. 9225 del 17 ottobre 2014 e relative Linee guida per la costituzione di tavoli di coordinamento regionali sui flussi migratori non programmati (decreto n. 9402 del 22 ottobre 2014). Questi strumenti di governance multilivello sono illustrati nel report *Le iniziative di buona accoglienza e integrazione dei migranti in Italia. Modelli, strumenti e azioni*, del Ministero dell'Interno (giugno 2017), pp. 16 ss.

⁹⁷ Intesa fra il Governo, le Regioni e gli enti locali sul Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati adottata in sede di Conferenza Unificata il 10 luglio 2014. L'urgenza di mettere in campo interventi di tipo strutturale, in un contesto di leale collaborazione fra i livelli istituzionali era già stata evidenziata dalla Conferenza unificata ANCI, UPI e Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, nella nota *Emergenza flussi non programmati – documento di indirizzo*, del 16 aprile 2014. Secondo questa posizione, in particolare, le misure le avrebbero dovuto essere concordate nell'ambito dei "Tavoli di coordinamento regionali presieduti dai Prefetti delle province capoluoghi di Regione" (così previsti dall'intesa sancita in Conferenza Unificata lo scorso luglio 2013) e di concerto con le Regioni e i Comuni (i tavoli dovrebbero funzionare come unità di coordinamento permanente in grado di operare per far fronte alle emergenze). Il Governo ha condiviso il documento approvato dalla Conferenza unificata, dando

piano organico per la gestione dei profughi, con relative politiche di accoglienza, volto a superare la cultura dell'emergenza – sino ad allora dominante – e a costruire, attraverso la collaborazione dei diversi livelli di governo, un percorso civile e condiviso di solidarietà, esplicita l'urgenza di «mettere in campo interventi di tipo strutturale in un contesto di leale collaborazione fra i livelli istituzionali».

Il Piano nazionale è stato un passaggio fondamentale, poiché ha sancito il principio, solo apparentemente semplice, dell'equa condivisione a livello regionale della distribuzione dell'accoglienza dei migranti e del superamento della logica emergenziale, a favore di un sistema organico e stabile che risolveva la frammentazione e la dispersione dovuta ai molteplici canali fino a quel momento in uso.

Con l'intesa del 2014 si sono definite, per la prima volta, le varie fasi in cui deve strutturarsi l'accoglienza dei migranti/ricipienti asilo sul territorio nazionale, poi trasfusa nel d.lgs. n. 142/2015, attuativo della già citata direttiva 2013/33/UE e della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale.

In base al sistema venutosi a istituire, le regioni non sono soggetti primariamente investiti della titolarità di azioni per la gestione dei flussi straordinari di migranti: infatti, la materia, per quanto attiene al rapporto con le Questure, alla ripartizione dei profughi e all'organizzazione e gestione dei servizi e delle strutture, è di competenza statale. La collocazione dei migranti viene decisa dal Ministero dell'Interno in relazione a un sistema di "quote" su base regionale in considerazione del numero di abitanti, del numero di migranti già presenti e del prodotto interno lordo. In particolare, la prima accoglienza avrà luogo in centri governativi, la cui gestione può essere affidata ad enti locali, anche associati, a unioni o consorzi di comuni, a enti pubblici o privati operanti nel settore dell'assistenza a richiedenti asilo o agli immigrati o nel settore dell'assistenza sociale (art. 9, d.lgs. n. 142/2015). Similmente, le misure di accoglienza del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) – la c.d. seconda accoglienza – sono predisposte dagli enti locali.

Nonostante tale premessa, è evidente che l'intervento delle regioni dovrebbe risultare, in questo sistema, un anello di giuntura fondamentale⁹⁸. Esse, infatti, possono giocare un ruolo centrale, per esempio, nel reperimento di strutture per l'attivazione degli hub regionali⁹⁹, o in attività di sensibilizzazione dei territori e di collaborazione con gli amministratori locali.

Un'esperienza particolare è quella intrapresa dalla regione Toscana dove, da anni, sono stati compiuti sforzi congiunti a diversi livelli per orientare la *governance* del fenomeno migratorio nel senso della "diffusione" delle azioni di accoglienza¹⁰⁰. Questa avviene, quindi, in strutture ubicate nel territorio regionale, di medio-piccole dimensioni, per garantire la più ampia integrazione possibile all'interno delle

luogo al Piano Operativo Nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, sia per quanto riguarda gli adulti, singoli e famiglie, che relativamente ai minori stranieri non accompagnati (15 maggio 2014).

⁹⁸ Secondo una recente elaborazione, se si guarda ai soggetti realizzatori delle azioni di accoglienza, se la Prefettura resta un attore principale insieme agli enti attuatori dei Centri di Accoglienza Straordinaria (rispettivamente 30,1% e 26,3%) poiché responsabili in prima persona della *governance* dell'accoglienza, seppure con ruoli diversi, sono molti i soggetti del settore pubblico e del privato sociale che partecipano. Nello specifico, accanto al mondo delle associazioni di volontariato (15%) e culturali (5,3%), già fortemente impegnate nella questione dell'accoglienza e dell'integrazione, spicca la presenza di attori istituzionali quali Comune (8,3%), Regione (6%) e Questura (8,3%), nonché l'ente locale titolare del CAS (11,3%). Si veda il citato report del Ministero dell'Interno *Le iniziative di buona accoglienza e integrazione dei migranti in Italia*, p. 29, fig. 4.

⁹⁹ Così erano definite, nell'accordo del 2014, le strutture che intervengono fra il momento dello sbarco e il successivo smistamento ai comuni, poi identificate con quelle di prima accoglienza dal d.lgs. 142/2015.

¹⁰⁰ F. BRACCI (a cura di), *Emergenza Nord Africa. I percorsi di accoglienza diffusa. Accoglienza e monitoraggio del sistema*, Pisa, 2012. Si veda anche F. BIONDI DAL MONTE, M. MELILLO, *Diritto di asilo e protezione internazionale: storie di migranti in Toscana*, Pisa, 2014. Per alcune esperienze pratiche di "diffusione" dell'accoglienza, con particolare riferimento all'esercizio del diritto alla salute, v. S. ALBIANI, G. BORGIOLO, *L'accoglienza diffusa in Toscana: modello ed esperienze di assistenza sanitaria*, in G. TIZZI, S. ALBIANI, G. BORGIOLO, *La "crisi dei rifugiati" e il diritto alla salute: esperienze di collaborazione tra pubblico e privato no profit in Italia*, Milano, 2018, pp. 55 ss.

comunità ospitanti. La ricerca di soluzioni nuove e sempre più efficaci per implementare la capacità ricettiva del territorio regionale ha portato alla conclusione, il 27 luglio 2016, del Protocollo d'intesa tra la Prefettura - Ufficio territoriale del governo di Firenze e la regione Toscana per l'individuazione di ulteriori modalità di accoglienza in favore di cittadini extracomunitari richiedenti la protezione internazionale. Il protocollo prende atto dell'iniziativa regionale relativa all'attivazione di una linea telefonica alla quale le famiglie interessate possono segnalare la disponibilità a ospitare, presso le proprie abitazioni, cittadini extracomunitari richiedenti la protezione internazionale e a contribuire a percorsi di integrazione di tali persone in seno alle comunità locali¹⁰¹. La prefettura e la regione si impegnano dunque a instaurare un rapporto di reciproca collaborazione per l'individuazione e la messa a disposizione di posti di accoglienza presso le abitazioni di cittadini toscani che abbiano segnalato la propria volontaria disponibilità (art. 1 del Protocollo). I servizi di accoglienza continueranno a essere erogati da enti gestori accreditati.

La forma dell'intesa con la prefettura è evidentemente una condizione necessaria perché l'iniziativa regionale e le disponibilità segnalate dalle famiglie toscane si traducano in concrete opportunità di accoglienza.

I piani di gestione dei flussi straordinari

Alcune regioni, poi, hanno definito specifici piani, in coerenza con le misure contenute nel “Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati” e tenuto conto delle indicazioni strategiche e operative emerse in seno al Tavolo di Coordinamento Nazionale e ai Tavoli di coordinamento regionale.

Ciò è avvenuto, per esempio, in Piemonte: in base al Piano regionale per l'accoglienza dei flussi non programmati¹⁰², la regione risulta fortemente coinvolta nel processo di accoglienza dei richiedenti asilo attraverso l'impegno per il reperimento di strutture per l'attivazione dei centri di prima accoglienza, la sensibilizzazione dei territori e la collaborazione con gli enti locali e i gestori delle strutture di accoglienza al fine di fronteggiare problematiche emergenti. La regione, in particolare, promuove la diffusione di protocolli d'intesa con enti locali, Prefetture, centri di accoglienza, organizzazioni di volontariato e altri soggetti interessati, per il coinvolgimento dei richiedenti asilo in attività di volontariato a favore della comunità che li ospita; si impegna nella realizzazione di un Vademecum ad uso degli amministratori e dei gestori delle strutture, nel quale si raccolgono tutte le informazioni utili per la gestione dell'accoglienza; attiva opportunità di formazione per gli operatori delle strutture; collabora con i servizi sociali.

Questa strada è stata di recente intrapresa anche dalla regione Sardegna, dove, al fine di consolidare il sistema di accoglienza di primo e secondo livello e di assicurare azioni coordinate e interventi mirati, è stata prevista l'approvazione annuale di piani per l'accoglienza dei flussi migratori non programmati¹⁰³.

¹⁰¹ Il servizio è denominato *Accoglienza migranti* e nasce per rispondere a due progetti: l'accoglienza in appartamento, per la quale cittadini proprietari di strutture ricettive si rendono disponibili a darle in locazione e l'accoglienza in famiglia, che prevede che il richiedente protezione internazionale sia ospitato all'interno di un gruppo familiare (cfr. www.regione.toscana.it/-/accoglienza-migranti).

¹⁰² Deliberazione della Giunta regionale del Piemonte 5 agosto 2015, n. 3-2013, *Piano Regionale per l'accoglienza dei flussi non programmati di cittadini extracomunitari 2014 - 2020*.

¹⁰³ Deliberazione della Giunta regionale della Sardegna 12 gennaio 2016, n. 1/9. Il primo piano per l'accoglienza dei flussi migratori non programmati era stato approvato con deliberazione della Giunta regionale 3 maggio 2016, n. 25/3, il più recente con deliberazione 6 marzo 2018, n. 12/8. Della predisposizione dei Piani è interassessoriale incaricato un gruppo di lavoro interassessoriale coordinato dalla Presidenza della Regione e composto dagli Assessorati competenti nelle materie del Lavoro, Formazione Professionale, Cooperazione e Sicurezza Sociale, Igiene e Sanità e dell'Assistenza Sociale, dell'Agricoltura e Riforma Agro-Pastorale, della Pubblica Istruzione, Beni Culturali, Informazione, Spettacolo e Sport, della Difesa

I piani adottati contemplano diverse linee d'azione per perseguire diversi obiettivi, divisi per settore, in collaborazione con gli assessorati competenti. In particolare, l'obiettivo di migliorare e potenziare il sistema di accoglienza diffusa nei territori è stato perseguito per mezzo dell'instaurazione di una collaborazione della regione con l'Anci diretta a fornire supporto ai comuni nella predisposizione delle proposte progettuali per i bandi SPRAR (Piano 2016).

Ancora, al fine di accentrare le competenze e la responsabilità delle politiche che impegnano gli organi regionali nella gestione dei flussi migratori non programmati, la regione ha ritenuto opportuna l'individuazione di un unico referente politico. Con deliberazione n. 57/2 del 22 dicembre 2017, ai sensi dell'articolo 26 della legge reg. n. 31/1998, così come modificato dall'art. 10 della legge reg. n. 24/2014, è stata istituita, presso la presidenza della regione, un'unità di progetto denominata "Ufficio di Coordinamento regionale per l'accoglienza migranti" che, in ragione dei molteplici compiti richiesti e delle diverse professionalità necessarie, seguirà criteri di funzionamento fondati sulla massima flessibilità organizzativa. Con il Piano per l'accoglienza dei flussi migratori non programmati 2018, a tale ufficio viene riconosciuto il compito di gestire le attività del Piano e di coordinare le azioni di tutte le amministrazioni coinvolte nella gestione dei flussi migratori non programmati.

Infine, la giunta regionale ha sottoscritto con Prefetture e Anci due protocolli d'intesa per il rafforzamento del sistema dell'accoglienza diffusa e per l'avvio di progetti di volontariato sociale rivolti ai richiedenti asilo ospitati nei Centri di Accoglienza e nella rete Sprar.

Quest'ultimo accordo, in particolare, fa parte dei molti protocolli d'intesa, sottoscritti dalle Prefetture con diversi soggetti (enti locali, organismi del Terzo settore, e in alcuni casi anche le regioni) per coinvolgere i migranti in attività di pubblica utilità a favore della comunità locale¹⁰⁴.

Diritto alla salute e emergenza umanitaria

Si segnala che il criterio dell'emergenza umanitaria, oltre che avere recentemente animato l'adozione di piani generali di gestione del fenomeno migratorio, da anni serve anche da motore per iniziative più puntuali, relative alla tutela di specifici diritti: in questo senso, l'art. 32, co. 15 della legge 27 dicembre 1997 n. 449 prevede che le regioni possano autorizzare le Aziende Sanitarie a erogare, compatibilmente con le risorse disponibili, prestazioni che rientrano in programmi assistenziali approvati dalle medesime, a favore di cittadini non appartenenti all'Unione Europea che necessitano di cure di alta specializzazione. Per esempio, la regione Veneto agisce in questo senso sin dal 2001¹⁰⁵. Da ultimo, con deliberazione del 30 aprile 2018, n. 551, la giunta regionale ha approvato il *Programma di assistenza sanitaria per ragioni umanitarie per l'anno 2018, presso le Aziende e gli Enti del Servizio Socio-Sanitario Regionale del Veneto*. Questo si rivolge a cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione Europea, che risiedano fuori dall'Unione europea e che non si trovino in Italia, che versino in condizioni economiche disagiate, che non abbiano parenti residenti in Italia e che necessitino di prestazioni sanitarie non effettuabili nei loro paesi d'origine per carenza di strutture sanitarie adeguate o di personale medico in possesso di specializzazioni appropriate agli interventi richiesti. Dalla data di presentazione della richiesta, che può provenire da enti pubblici, organizzazioni non governative, Onlus, associazioni di volontariato, enti e

dell'Ambiente (in relazione alla delega sulla materia della protezione civile), del Turismo, Artigianato e Commercio, degli Enti Locali, Finanze e Urbanistica e dall'Agenzia regionale per il lavoro, istituito con deliberazione della Giunta regionale 12 gennaio 2016, n. 1/9, con il compito di porre in essere, nel rispetto delle indicazioni e degli indirizzi adottati dalla Giunta regionale, ogni utile adempimento per favorire una efficace politica regionale in materia di migrazione.

¹⁰⁴ Tali protocolli d'intesa per attività di volontariato sono stati promossi dalla circolare del Ministero dell'Interno 27 novembre 2014, n. 14290. Per alcuni esempi concreti si veda il report *Le iniziative di buona accoglienza e integrazione dei migranti in Italia*, cit., pp. 78 ss.

¹⁰⁵ Nel 2018, in continuità con l'esperienza degli anni passati, il Piano è stato varato anche in Sardegna con deliberazione della giunta regionale del 22 maggio 2018, n. 25/32.

istituti religiosi o di altro genere, i soggetti interessati potranno entrare nel territorio italiano esclusivamente dopo aver ottenuto l'autorizzazione all'intervento sanitario da parte della regione del Veneto, e solamente al fine di sottoporsi all'intervento sanitario.

I minori stranieri non accompagnati

Un rilevante compito, recentemente attribuito agli organi regionali riguarda una specifica categoria di migranti in condizione di particolare vulnerabilità: l'art. 11 della legge 7 aprile 2017, n. 47, recante *Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati*, incarica i garanti regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano per l'infanzia e l'adolescenza di selezionare e formare i tutori volontari, disponibili ad assumere la tutela di un minore straniero non accompagnato o di più minori, da inserirsi negli appositi elenchi costituiti presso ogni tribunale per i minorenni.

Anche prima del coinvolgimento voluto dalla legge, il livello regionale si era interessato di questa categoria di persone, per mezzo dell'adozione di una molteplicità di delibere delle giunte che, principalmente prima dell'entrata in vigore della legge n. 47/2017, erano rivolte: i) all'individuazione di misure urgenti per fronteggiare gli incrementi dei flussi migratori¹⁰⁶; ii) alla destinazione di fondi per supportare i comuni nella spesa riferita a tali interventi¹⁰⁷; iii) alla sperimentazione di nuovi sistemi di accoglienza (si vedano gli esempi del Veneto¹⁰⁸ e della Toscana¹⁰⁹); iv) all'adozione del Protocollo Tecnico regionale per l'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati presenti nel territorio e all'individuazione delle strutture sanitarie preposte all'attuazione dei previsti procedimenti¹¹⁰; v) all'introduzione di deroghe temporanee, in relazione al flusso straordinario di minori stranieri non accompagnati, al numero massimo di soggetti che possono essere accolti nelle comunità¹¹¹; vi) all'accreditamento e all'autorizzazione per le strutture socio-assistenziali per l'accoglienza dei MSNA¹¹²; vii) all'approvazione dei requisiti strutturali e gestionali delle strutture per la prima e seconda accoglienza di minori stranieri non accompagnati adottate anche in seguito alla definizione dell'*Accordo*

¹⁰⁶ Si veda la Deliberazione della Giunta regionale della Sardegna del 28 febbraio 2016, n. 10/24, *Misure urgenti e indifferibili per fronteggiare l'emergenza connessa ai flussi migratori. Individuazione dei requisiti organizzativi, strutturali e di personale delle strutture per la prima accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (MSNA). Approvazione definitiva*".

¹⁰⁷ Deliberazione della Giunta regionale della Sardegna del 31 maggio 2016, n. 32/8.

¹⁰⁸ Deliberazione della Giunta regionale del Veneto del 9 dicembre 2015, n. 1839, *Sperimentazione di nuovi sistemi di accoglienza in strutture residenziali in semiautonomia per i minori stranieri non accompagnati appartenenti alla fascia di età dai 16 ai 17 anni*. Con questa, la Giunta regionale dispone l'avvio di una sperimentazione di una diversa forma di accoglienza in condizioni di semiautonomia, presso strutture residenziali denominate "Gruppi Appartamento", per i minori stranieri non accompagnati di età compresa fra i 16 e i 17 anni di età.

¹⁰⁹ Deliberazione della Giunta regionale della Toscana del 16 febbraio 2016, n. 84, con la quale è stato riaperto il percorso sperimentale dedicato agli "Appartamenti per l'autonomia", avviato con le precedenti deliberazioni di Giunta regionale nn. 594/2014 e 400/2015.

¹¹⁰ Deliberazione della Giunta regionale del Piemonte del 9 marzo 2018, n. 35-6586, *Adozione del protocollo tecnico regionale per l'accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati (MSNA) presenti nel territorio piemontese ed individuazione delle Strutture Sanitarie Aziende Locali ed Ospedaliere preposte all'attuazione dei previsti procedimenti*.

¹¹¹ Deliberazione della Giunta regionale dell'Emilia Romagna dell'11 settembre 2014, n. 1490, *Deroghe temporanee, in relazione al flusso straordinario di minori stranieri non accompagnati* e deliberazione della Giunta regionale della Toscana del 26 gennaio 2015, n. 54, *Disposizioni temporanee per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, in coerenza con l'Intesa tra Governo, Regioni ed Enti locali sul Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati*.

¹¹² Deliberazione della Giunta regionale della Calabria del 27 agosto 2015, n. 310, *Procedure di accreditamento/autorizzazione provvisoria al 31/12/2015 delle strutture di accoglienza dei Minori stranieri non accompagnati. Atto di indirizzo*.

sui requisiti minimi per la seconda accoglienza dei minori stranieri non accompagnati nel percorso verso l'autonomia, adottato dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome il 5 maggio 2016¹¹³.

Anche le regioni si muovono, dunque, per garantire l'adozione di modalità di accoglienza che consentano di rispondere rapidamente e adeguatamente alla gestione di queste delicate presenze sul territorio nazionale, dando priorità al superiore interesse del minore e intervenendo quanto più tempestivamente possibile sulle forme di disagio che possono derivare dall'esperienza migratoria vissuta in giovane età e in contesti socio-ambientali precari.

Le azioni a favore dei titolari di forme di protezione internazionale

L'attenzione regionale si è altresì rivolta alla fase successiva all'accoglienza, cioè alla predisposizione di programmi a favore dei titolari di protezione internazionale in attuazione del Piano nazionale d'integrazione dei titolari di protezione internazionale¹¹⁴, un'ulteriore tappa della *governance* dell'integrazione, relativa all'inserimento di coloro che hanno già ottenuto il riconoscimento del diritto d'asilo o della protezione sussidiaria. Il percorso profilato dal Piano parte da due assi prioritari: da un lato, il dialogo interreligioso e interculturale, dall'altro, la formazione linguistica (con particolare attenzione alla strutturazione dei "Piani regionali per la formazione linguistica") e l'accesso al sistema di istruzione. Un ulteriore obiettivo del Piano è quello di arrivare a una piena implementazione dell'accordo Stato-regioni per la salute dei migranti, sancito nel 2012, garantendo l'aumento e la standardizzazione degli interventi volti a semplificare l'accesso al servizio sanitario nazionale in tutte le regioni italiane. Ancora, si spinge affinché si creino le condizioni perché i piani per l'emergenza abitativa regionali (o locali) prevedano percorsi di accompagnamento per i titolari di protezione in uscita dall'accoglienza e perché le amministrazioni regionali e comunali si impegnino a rafforzare la rete dei centri antidiscriminazione.

Il Piano prevede ancora due iniziative fondamentali nell'ottica della costruzione di un sistema di integrazione multilivello: da un lato, propone l'istituzione di un Tavolo Integrazione che, avvalendosi del supporto dei tavoli regionali, seguirà l'implementazione e il monitoraggio dell'attuazione degli interventi proposti e, dall'altro, suggerisce l'esplorazione della possibile costituzione in alcune regioni di progetti pilota di supporto al territorio nello sviluppo di Piani Regionali (in tal senso si sta muovendo la regione Calabria).

Dall'analisi della realtà che è stata qui brevemente descritta pare potersi enucleare un ruolo fondamentale delle regioni nell'adozione di atti che garantiscano l'indirizzo, la programmazione, il

¹¹³ Si tratta dell'accordo 16/64/CR9/C8-C15 del 5 maggio 2016, *Requisiti minimi per la seconda accoglienza dei minori stranieri non accompagnati nel percorso verso l'autonomia*. Anche in applicazione di questo, si vedano, deliberazione della Giunta regionale del Lazio del 20 dicembre 2016 n. 792, *Articolo 19 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142. Accoglienza minori stranieri non accompagnati. Definizione dei requisiti strutturali e organizzativi delle strutture di prima e di seconda accoglienza. Revoca DGR 357/2016. Applicabilità della DGR 614/2014*; deliberazione della Giunta regionale del Piemonte del 6 giugno 2016, n. 54-3452, *Approvazione requisiti strutturali e gestionali delle strutture per la prima accoglienza di minori stranieri non accompagnati (MSNA) di cui all'Avviso pubblico "Qualificazione del sistema nazionale di prima accoglienza dei minori stranieri non accompagnati" (Decreto del Ministero dell'Interno n. 6715 del 22/04/2016)*; deliberazione della Giunta regionale della Campania del 15 novembre 2016, n. 631, *Decreto legislativo 18 agosto 2014 n. 142 - Accordo 16/64/CR9/C8-C15 del 5 maggio 2016 - requisiti minimi per la seconda accoglienza dei minori stranieri non accompagnati nel percorso verso l'autonomia. Recepimento e applicazione*.

¹¹⁴ Ministero Dell'Interno Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, *Piano nazionale d'integrazione dei titolari di protezione internazionale*, 26 settembre 2017. Il piano è stato adottato in base all'art. 1, co. 1 del d.lgs. n. 18/2014, ai sensi del quale : «[a]i fini della programmazione degli interventi e delle misure volte a favorire l'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale, il Tavolo di coordinamento nazionale insediato presso il Ministero dell'interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, predisponde, altresì, ogni due anni, salva la necessità di un termine più breve, un Piano nazionale che individua le linee di intervento per realizzare l'effettiva integrazione dei beneficiari di protezione internazionale [...]».

coordinamento, il monitoraggio e la valutazione degli interventi realizzati, nonché la promozione di forme di concertazione e cooperazione con gli altri enti coinvolti nella gestione dei flussi migratori straordinari.

6. Conclusioni

Il percorso svolto, per quanto necessariamente sintetico, consente di trarre alcune considerazioni conclusive sulle principali linee di tendenza in riferimento al complesso sistema di strumenti normativi e amministrativi adottati dalle regioni e province autonome per far fronte alle problematiche di integrazione dei cittadini stranieri, nonché, più in generale, sul ruolo svolto da tali enti nella gestione della materia. Anche se l'approccio adottato, che mappa gli adottati nei contesti regionali, concentra l'attenzione più su ciò che è stato fatto che su ciò che si potrebbe fare, il confronto fra realtà anche molto diverse fra loro può in ogni caso risultare fecondo.

Un aspetto preliminare degno di nota è la natura stessa della materia «immigrazione», che, per quanto connotata da profonda trasversalità, non determina l'attrazione alla competenza dello Stato di tutti gli aspetti concernenti lo statuto dello straniero, ivi compresa la titolarità o meno dei diritti civili e sociali e delle modalità del relativo godimento. Al contrario, il complicato intreccio di materie rilevanti per gli immigrati si risolve in una interpretazione restrittiva delle clausole *ex art. 117, comma 2, lett. a e b, Cost.*, e nel contestuale riconoscimento della competenza regionale relativamente alla disciplina di altri ambiti materiali (quali assistenza, istruzione, salute...), che definiscono il trattamento dello straniero.

Gli enti regionali, anche in considerazione della loro «prossimità, culturale e territoriale, rispetto alle esigenze della comunità che vive e opera in quell'ambito»¹¹⁵, risultano deputati, ancor più nel nuovo contesto costituzionale innervato dai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, a favorire un'accoglienza, un'integrazione e un'inclusione effettiva dei soggetti stranieri presenti sul territorio, portando a realizzazione quella che è stata efficacemente definita «dimensione regionale delle libertà fondamentali»¹¹⁶.

Nello svolgimento di questo compito, le regioni si avvalgono di una vasta congerie di atti normativi e amministrativi, a dimostrazione della insufficienza delle tradizionali fonti regionali per la disciplina di un fenomeno così complesso e delicato quale quello migratorio.

Le fonti apicali degli ordinamenti regionali hanno preso atto della rilevanza del fenomeno solo a seguito della loro completa riscrittura, imposta dalle riforme costituzionali del 1999 e 2001. Tale presa d'atto è, tuttavia, avvenuta tramite l'inserimento di disposizioni di principio di natura programmatica di cui, stante la genericità e la dubbia efficacia giuridica, è difficile apprezzare l'effettiva capacità di orientare le scelte del legislatore regionale (*supra* par. 4.1). Ed è proprio questo secondo livello, quello legislativo, ad essere stato maggiormente utilizzato dagli enti regionali per interventi in tema di integrazione: già a partire dagli anni '80 si rintracciano le prime leggi in materia, anche se, perlopiù, collegate con la più sentita problematica del reinserimento nella comunità regionale dei corregionali emigrati.

Come visto (*supra* par. 4.2), gli anni '90 segnano l'acquisizione di autonomia normativa degli interventi in favore dei cittadini stranieri e il loro significativo aumento, soprattutto dopo il varo del T.U. Immigrazione del 1998 e la riforma costituzionale del 2001, che hanno avuto il merito di riconoscere espressamente – anche se non univocamente (come evidenziato dal rilevante contenzioso costituzionale: *supra* par. 3) – spazi di competenza regionale in tema di interventi pubblici concernenti gli stranieri. La

¹¹⁵ G.M. FLICK, *Nuovi diritti, ruolo delle Regioni e decentramento*, in *Federalismo fiscale*, 2010, 9 e ss.

¹¹⁶ L. BUSCEMA, *Diritti fondamentali del "non cittadino" e principio di unità dell'ordinamento*, in F. CORTESE, G. PELACANI (a cura di), *Il diritto in migrazione. Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri*, Napoli, 2017, 148.

scelta prevalente (19 enti su 21) è stata quella di dotarsi di una sorta di testo unico regionale volto a fornire una cornice unitaria e coerente all'insieme delle misure necessarie per la promozione di una effettiva integrazione dei cittadini stranieri. La leggi generali, varate dopo il 2001, traggono evidente ispirazione sia dalle previsioni del T.U. che dai nuovi principi costituzionali introdotti con la legge cost. n. 3/2001.

Invariabilmente enfatizzano il momento programmatico prevedendo, in attuazione dell'art. 45 T.U. Imm., l'adozione di programmi annuali o pluriennali relativi a proprie iniziative e attività concernenti l'immigrazione, con particolare riguardo all'effettiva e completa attuazione operativa del T.U., alle attività culturali, formative, informative, di integrazione e di promozione di pari opportunità. Particolare valorizzazione trova poi il principio di sussidiarietà nella sua dimensione verticale ed orizzontale, con la previsione di un coinvolgimento nella *governance* dell'immigrazione degli enti locali e del mondo dell'associazionismo.

Se non pare particolarmente significativa (anche se in aumento dopo il 2001) l'adozione di regolamenti regionali, altrettanto non può dirsi della produzione di atti amministrativi. Nell'ultimo decennio si registra una costante crescita degli atti amministrativi adottati dalle giunte o dai consigli in materia di immigrazione. La circostanza è indice di una affermazione delle politiche migratorie regionali, probabilmente anche in conseguenza dello scioglimento dei più cruciali nodi competenziali da parte del giudice costituzionale. Evidenzia, altresì, la necessità del ricorso a strumenti ulteriori rispetto alle tipiche fonti normative regionali nella disciplina di un fenomeno dal crescente impatto e attenzione sociale. In particolare, estrema rilevanza assumono gli atti di natura programmatica finalizzati alla pianificazione delle iniziative e attività concernenti l'immigrazione, con particolare riguardo alle attività culturali, formative, informative, di integrazione e di promozione di pari opportunità.

Le esigenze di programmazione vanno di pari passo con quelle di collaborazione e coordinamento con gli altri livelli istituzionali, ma anche tra le stesse regioni e province autonome, nell'ottica di limitare i rischi di disparità territoriale e di violazione del principio di uguaglianza nel trattamento degli stranieri. Questi accordi, inoltre, mostrano uno sguardo attento alle caratteristiche specifiche del fenomeno migratorio, comprensivo anche delle sue declinazione interne, interregionali. A conferma di tale tendenza possono richiamarsi sia il documento recante *Indicazioni per la corretta applicazione della normativa per l'assistenza sanitaria alla popolazione straniera da parte delle regioni e province autonome italiane*, elaborato in sede di Conferenza Stato-regioni e successivamente adottato dalle regioni, sia i protocolli di intesa tra regioni, volti alla gestione coordinata ed efficiente della gestione di problematiche pratiche legate al fenomeno migratorio (*supra* par. 5.3).

Particolare significato reca, infine, quella molteplicità di atti di diversa natura volti a costruire un sistema di accoglienza per i richiedenti protezione internazionale che, per dichiarazione espressa del legislatore nazionale, deve fondarsi su un principio di leale collaborazione tra i livelli di governo interessati (art. 8 d.lgs. n. 142/2015). Le forme di coordinamento e programmazione, in particolare, sono garantite mediante l'istituzione di sedi *ad hoc*, a livello nazionale e regionale (si vedano i tavoli di coordinamento di cui al par. 5.4). Nonostante il ruolo formalmente subprimario che sembra attribuito dalla normativa nazionale alle regioni nella gestione dei flussi migratori, come si è visto, almeno alcuni enti regionali si sono attivati, quasi spontaneamente, muovendosi nel senso dell'adozione di una pluralità atti, concordati con il livello centrale, che muovono dall'accoglienza per comprendere veri e propri tentativi di integrazione e inclusione (ancora *supra* par. 5.4).

Il riconoscimento, chiaro e formale, del ruolo delle regioni nella gestione dell'accoglienza, all'interno della "rete policentrica di servizi"¹¹⁷ che costituisce la trama del modello italiano per l'integrazione dei

¹¹⁷ Piano nazionale d'integrazione dei titolari di protezione internazionale, p. 12.

migranti, è fondamentale nella logica, oggi imperativa, del superamento dell'approccio emergenziale e della condivisione nazionale e strutturata della questione migratoria.

Il punto di osservazione e di azione regionale rappresenta un livello intermedio idoneo a realizzare il principio generale, applicabile in molti contesti, del “pensare globalmente e agire localmente”. Il coinvolgimento di un livello di governo intermedio, infatti, consente di tenere in considerazione gli impatti significativamente differenziati che il fenomeno migratorio produce nel suo integrarsi con i diversi contesti territoriali, senza che si debba rinunciare a considerarne la natura globale e trasversale.