

CITTADINANZA E LIVEAS*

DI CAMILLA BUZZACCHI

(Ricercatrice confermata di Istituzioni di diritto pubblico – Università di Milano-Bicocca)

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. Il quadro costituzionale: ampiezza della tutela e sfere di competenza. 3. I diritti sociali dello straniero. 4. La crucialità dell'intervento locale e il problema dell'eccessiva differenziazione. 5. La giurisprudenza costituzionale in materia di immigrazione: diritti sociali e diritti di partecipazione. 6. Il caso particolare delle prestazioni erogate nei paesi d'origine. 7. Il disegno di legge in materia di cittadinanza.

1. Introduzione

Il fenomeno di costante crescita dell'immigrazione verso il nostro Paese pone con sempre maggior insistenza molteplici interrogativi in merito alla situazione giuridica degli individui che ne sono protagonisti. Può essere utile richiamare solo alcuni dei dati che, proprio perché fortemente significativi, descrivono più vividamente il processo che è in atto e riescono a prefigurare i suoi ulteriori sviluppi: «la presenza straniera ha conosciuto nell'ultimo trentennio un progressivo e continuo aumento e, al 1° gennaio 2004, risultavano residenti in Italia 1.990.159 individui. Si tratta, in realtà, di un dato che viene universalmente ritenuto sottodimensionato rispetto alle reali caratteristiche del fenomeno. Si può stimare pertanto che la popolazione straniera presente sul territorio nazionale a titolo regolare sia attualmente superiore ai due milioni e mezzo, con una crescita dovuta al saldo naturale pari nel 2003 a più di 30.000 unità, e con una peculiare composizione per età che vede prevalere le classi di età più giovani, e che segnala il graduale diffondersi di aspettative e progetti di integrazione a lungo termine da parte della popolazione immigrata»¹. Più in particolare, secondo i dati Istat al 1° gennaio 2005, «l'età media degli immigrati è di 31,3 anni, contro i 44 anni della popolazione residente: tra gli immigrati gli ultrasessantenni sono appena il 3%, sei volte di meno rispetto agli italiani. Sono giovani anche le persone che

* Il presente contributo, frutto del lavoro svolto nel quadro del Progetto di ricerca nazionale 2005 dal titolo «La tutela multilivello dei diritti sociali» diretta dal prof. Enzo Balboni a livello nazionale e dalla prof.ssa Anna Marzanati per quanto concerne l'unità di ricerca dell'Università di Milano Bicocca, è destinato alla pubblicazione in un'opera collettanea nel 2008.

¹ F. GAETANO, *Uno sguardo alle politiche regionali sull'immigrazione*, in *Rivista della Scuola Superiore dell'economia e delle finanze*, 2006, 1, rivista.ssef.it. Si vedano inoltre i dati dell'ultimo Rapporto Istat del 2 ottobre 2007 su *La popolazione straniera residente in Italia*, dal quale risulta che «al 1° gennaio 2007 gli stranieri residenti in Italia sono 2.938.922.... L'incremento relativo del 2006 è leggermente inferiore a quello registrato nell'anno precedente. Va ricordato che nel periodo 2002-2004 il forte aumento dei residenti stranieri era stato determinato in larga misura dall'ultimo provvedimento di regolarizzazione (leggi n. 189 del 30 luglio 2002, art. 33, e n. 222 del 9 ottobre 2002). Grazie ad esso, infatti, numerosi immigrati già presenti in Italia avevano potuto regolarizzare la propria posizione e iscriversi successivamente in anagrafe.

La crescita della popolazione straniera residente nel nostro Paese è dovuta, anche nel 2006, all'aumento dei nati di cittadinanza straniera (figli di genitori residenti in Italia, entrambi stranieri): il saldo naturale (differenza tra nascite e decessi) risulta in attivo per 54.318 unità. Il saldo migratorio con l'estero si attenua rispetto agli anni precedenti ma si mantiene elevato (+237.614 nel 2006 rispetto a +266.829 nel 2005)».

giungono in Italia per ricongiungimento familiare o per lavoro, mentre le nascite da genitori entrambi stranieri (più di 50 mila l'anno) sono, in proporzione, molto più numerose rispetto alle nascite da genitori italiani. La loro quota, in continuo aumento, si aggira intorno al 10% del totale delle nascite, con tendenza alla crescita e con valori già attualmente più elevati in diversi contesti: 15% a Macerata, Perugia e Firenze; 20% a Brescia, Mantova, Treviso, Piacenza, Modena e 25% a Prato (la punta massima registrata)». Nel Rapporto Unioncamere 2007 si dà conto di una «presenza di immigrati in Italia ormai avviata a raggiungere i 4 milioni. Si tratta di una popolazione giovane, nel cui ambito cresce la componente dei minorenni (per effetto dei ricongiungimenti familiari e delle nascite) e che offre un contributo alla crescita demografica anche attraverso i nuovi nati, che già nel 2005 superavano i 50 mila all'anno. Una proiezione riferita all'immediato futuro consente inoltre di stimare, nei prossimi 10 anni, un'ulteriore sostenuta crescita della popolazione straniera residente (pari al 120% nell'ipotesi di minima e addirittura al 180% in quella di massima), con una parallela riduzione del peso della fascia d'età più produttiva, quella dei 25-44enni, e un incremento di quella più matura: nel 2015, ci saranno in Italia oltre 250mila immigrati in pensione. Alla luce di questi trend, si spiega come l'ingresso della manodopera immigrata costituisca il principale fattore di trasformazione del mercato del lavoro italiano degli ultimi vent'anni»². Tutto ciò inciderà, ovviamente, sulla composizione della popolazione italiana, per la quale si stima che «a metà secolo sarà caratterizzata dalla diminuzione dei minori e delle persone in età attiva (15-64 anni), a fronte dell'aumento degli ultrasessantacinquenni, che arriveranno al 35% del totale»³.

Tale realtà non può non stimolare la riflessione circa il nesso tra titolarità della cittadinanza e titolarità dei diritti in generale: evidentemente si tratta di una materia che è stata già ampiamente approfondita e discussa dalla dottrina, nonché è stata oggetto di una giurisprudenza costituzionale ormai consolidata, pervenuta ad esiti di notevole rilevanza, dei quali è opportuno rendere conto in questa sede. Tuttavia l'oggetto ulteriore, e più specifico, della presente indagine è quello di riflettere sul possibile significato che l'obiettivo dell'omogeneità di trattamento racchiuso nella categoria costituzionale dei «livelli essenziali» può assumere in relazione alla tematica della condizione giuridica dello straniero extra-comunitario. A tal fine si prospetta necessario andare oltre la ricerca dell'affermazione del principio dell'eguaglianza in relazione ai diritti fondamentali, per valutare piuttosto in quale misura e con quali strumenti sia possibile offrire un livello «essenziale» di tutela⁴

² Rapporto Unioncamere 2007, www.unioncamere.it.

³ Studio della Caritas di Roma, *Immigrati e sistema pensionistico: stime sui futuri pensionati a livello romano-laziale e nazionale*, 6 febbraio 2007, in Boll. Adapt n. 5 del 12 febbraio 2007, www.csmb.unimo.it.

⁴ L. DEGRASSI, *La razionalizzazione dello Stato sociale. Nell'ordinamento dei servizi alla persona e alla comunità*, Milano, 2004, p. 422, evidenzia come la prima conseguenza della costituzionalizzazione della clausola dei «livelli essenziali» sia rappresentata dalla garanzia della tutela giurisdizionale prevista per il livello «essenziale» delle prestazioni.

delle specifiche situazioni giuridiche positive note come «diritti sociali» a quei soggetti che, privi della qualità della «cittadinanza», sono tuttavia destinatari di diritti in virtù dell'art. 2 Cost. it.

La presente ricerca muove, pertanto, dall'inquadramento costituzionale dello *status* degli stranieri extra-comunitari, per poi rivolgere l'attenzione alla disciplina nazionale che, nel governare l'ingresso di questi individui nel nostro ordinamento, sancisce anche alcuni fondamentali principi in merito alla loro integrazione, individuando un insieme di diritti a prestazione che devono essere assicurati al fine di rendere dignitose le condizioni di vita di queste persone. L'effettiva organizzazione ed erogazione delle suddette prestazioni ricade poi, in larga misura, nella sfera di competenza degli enti territoriali, dai quali dipende dunque il soddisfacimento dei bisogni fondamentali connessi ai diritti in esame. Il dato, con il quale si è destinati a confrontarsi, è allora quello di una notevole differenziazione, a livello territoriale, della qualità dell'integrazione: cosicché a fianco di realtà che già da tempo, con ammirevole lungimiranza, hanno provveduto a creare le condizioni affinché gli immigrati potessero inserirsi dignitosamente nella realtà economica e sociale, ve ne sono altre nelle quali questi individui si trovano esclusi ancora da molti dei diritti che pur spettano loro, a causa dell'incapacità dei soggetti istituzionali a predisporre i servizi necessari.

L'oggetto centrale di queste riflessioni vuole allora essere il ruolo del livello statale nel vigilare e garantire in relazione ad una omogeneità di trattamento degli immigrati sotto il profilo dei diritti sociali, partendo dal presupposto che è agli enti territoriali che spetta, invece, il concreto provvedere a tal fine. Se gli interventi a favore dell'integrazione sono – per ormai pacifico riconoscimento – una competenza di spettanza locale e regionale, è sullo Stato che ricade invece la responsabilità di assicurare un livello essenziale omogeneo di tale integrazione, con interventi che vanno indagati ed eventualmente immaginati (qualora l'esito della ricerca ne dimostri l'assenza radicale), affinché anche nei confronti degli immigrati possa dirsi vigente la previsione costituzionale della garanzia di «livelli essenziali» delle prestazioni relative ai diritti sociali. Il rischio – che l'ordinamento non dovrebbe voler affrontare, se la previsione dell'art. 117, co. 2, lett. *m*) ha effettivamente il pregnante significato che le si attribuisce – è infatti quello che le Regioni possano scegliere i livelli prestazionali che preferiscono, ciascuna per proprio conto e secondo i propri indirizzi politici, e purtroppo anche in base alle proprie risorse⁵: tale è di fatto – come si intende ricostruire – proprio il caso degli interventi predisposti a favore degli stranieri non comunitari, rispetto al quale urge non solo la definizione statale delle tipologie di beni e di servizi da erogare, in senso tecnico e

⁵ G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, Padova, 2007, p. 57. La vicenda della legge della Regione Lombardia, che ha dato luogo alla sent. n. 432 del 2005, è un caso emblematico in tal senso.

scientifico, ma anche la determinazione delle caratteristiche e dei requisiti qualitativi che esse debbono avere⁶.

2. Il quadro costituzionale: ampiezza della tutela e sfere di competenza

L'analisi del dato costituzionale segue, nell'economia di questa ricerca, una duplice direttrice.

Da un lato essa è finalizzata alla definizione dello *status* del non cittadino, soprattutto in termini di diritti: è necessario comprendere dove passi la linea di demarcazione tra cittadino e straniero con riferimento ai diritti in generale, ma più in particolare con riguardo ai cosiddetti «diritti sociali».

In secondo luogo l'attenzione va rivolta al piano delle competenze istituzionali: è infatti di assoluta rilevanza stabilire compiti e funzioni di Stato, Regioni ed enti locali, al fine di soddisfare lo specifico interesse della ricerca, che è quello di delineare il ruolo del livello statale.

Per quanto concerne la prima tematica, quella dell'estensione della tutela accordata ai non cittadini, è evidente che le norme di riferimento sono il principio personalistico di riconoscimento dei diritti inviolabili (art. 2), ed il principio di eguaglianza formale e sostanziale (art. 3), a cui si aggiungono gli artt. 10 e 11, la cui rilevanza si pone per l'attenzione dedicata alla condizione giuridica dello straniero e per l'obiettivo dell'ordinamento italiano di perseguire finalità di giustizia e di pace tra i popoli⁷. Sulla base di queste disposizioni si è ormai pervenuti all'assunto fondamentale per effetto del quale il principio di eguaglianza opera sicuramente, tra cittadini e stranieri, in riferimento ai diritti fondamentali: e benché sorga poi il problema di che cosa debba intendersi per «diritto fondamentale»⁸, si può tuttavia ritenere che tanto i diritti civili quanto quelli sociali siano da includere tra quelle situazioni giuridiche soggettive per le quali non è ammissibile discriminare, mentre la sfera politica dei diritti rimane preclusa ai non cittadini.

La stessa giurisprudenza costituzionale è pervenuta alle medesime conclusioni: tra le altre, la sent. n. 62 del 1994, nuovamente richiamata, recentemente, dalla sent. n. 432 del 2005, ha affermato

⁶ *Ibi*, pp. 38 e 58. Più analiticamente l'Autore prefigura l'instaurazione di un *processo* graduale, al quale tutti i soggetti implicati partecipino attivamente, sui vari piani territoriali, per individuare, ad esempio, oltre alle fonti di finanziamento e agli *standard* qualitativi delle prestazioni, le modalità e le priorità di accesso, i tempi e le progressive modalità di erogazione delle stesse, nonché gli elementi organizzativi per la realizzazione di percorsi assistenziali attivi.

⁷ I. GJERGJI, *Il trattamento dello straniero in attesa di espulsione: una "terra di nessuno" tra ordine giuridico e fatto politico*, www.stranieritalia.it, 2005. L'Autrice rinvia ad altri Autori a fondamento di questa posizione, e dunque anche ad essi occorre fare riferimento: P. CARETTI, *I diritti fondamentali*, Torino, 2002; C. CORSI, *Lo straniero e lo Stato*, Padova, 2001; G. BUCCI, *Eguaglianza, immigrazione e libertà di circolazione nell'era della mondializzazione dell'economia*, in AA. VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2005; P. GIANGASPERO, *Limiti al ricongiungimento familiare e diritti fondamentali degli immigrati*, in *Fam. dir.*, 2005, 3.

V. ancora M. PIAZZA, *La superfluità della cittadinanza (e della residenza) nei "diritti civili inviolabili"*, in *Giur. cost.*, 2003, 4, p. 2416.

⁸ M. CUNIBERTI, *La cittadinanza, libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, 1997, p. 162, si interroga proprio in tal senso, concludendo che si tratta di una categoria destinata ad ampliarsi o a restringersi in relazione all'interprete ed al contesto storico, sociale e culturale.

che «il principio costituzionale di eguaglianza in generale non tollera discriminazioni fra la posizione del cittadino e quella dello straniero»⁹, cosicché oggi si può ritenere che «salvi i diritti politici, tutti gli altri diritti di libertà vadano riconosciuti anche agli stranieri e che lo stesso deve dirsi quanto all'imposizione dei doveri¹⁰». Dunque anche i diritti sociali¹¹ sono da ritenere diritti inviolabili che l'ordinamento riconosce al soggetto straniero, e pertanto a partire da questa premessa fondamentale è possibile costruire il successivo discorso sulla garanzia di un livello essenziale di tutela connesso ai suddetti diritti¹².

A questa prospettiva va ora affiancata la seconda, relativa al piano delle competenze: ciò implica lo spostamento dell'interesse alla parte II della Costituzione, ed in particolare all'art. 117 che effettua il riparto delle attribuzioni. Il co. 2, lett. a) di tale disposizione attribuisce in via esclusiva allo Stato la disciplina relativa a «diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea», mentre la lett. b) gli assegna la competenza in materia di «immigrazione». Ancora la medesima disposizione prevede che spetta allo Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (lett. m), e dunque senza alcuna distinzione tra cittadino e non. Vi è dunque uno specifico titolo di competenza, a favore dello Stato, a disciplinare tutta una serie di aspetti che si profilano fondamentali per garantire un trattamento uniforme del soggetto straniero presente nel territorio italiano¹³, sia nel caso della piena titolarità dei requisiti previsti dalla legge che in quello della posizione di irregolarità: aspetti che riguardano in prima

⁹ Corte cost. sent. n. 62 del 1994, p. to 4 della motivazione. Nella sentenza del 2005 la precedente decisione viene richiamata nei termini che seguono: «il principio costituzionale di uguaglianza non tollera discriminazioni fra la posizione del cittadino e quella dello straniero solo quando venga riferito al godimento dei diritti inviolabili dell'uomo», che in realtà suona decisamente riduttivo rispetto all'originaria proclamazione. In realtà la giurisprudenza costituzionale non è andata esente da critiche in relazione all'individuazione delle situazioni giuridiche soggettive per le quali non si può discriminare: si veda soprattutto CUNIBERTI, cit., e E. CANNIZZARO, *L'assunzione di lavoratori stranieri: aspetti costituzionali*, in G. GAJA (cur.), *I lavoratori stranieri in Italia*, Bologna, 1984.

¹⁰ P. CARETTI, *I diritti fondamentali*, cit., p. 95. Con altra espressione ma identico risultato, C. CORSI, *Lo straniero e lo Stato*, cit., p. 121, afferma che «il principio di eguaglianza si applica a tutti gli esseri umani con possibilità di differenze di trattamento connesse esclusivamente ai profili essenziali del legame di cittadinanza». Ancora, v. A. CIANCIO, *Lavoratori senza frontiere: la condizione giuridica dello straniero residente e la tutela dei diritti costituzionali*, in *Rass. parlam.*, 1999, n. 3; P. GRASSANO, *Diritti riconosciuti agli stranieri presenti in Italia*, in *Nuova rass. legisl. dottr. giur.*, 2003, 23-24, p. 2622.

¹¹ Cfr. in tal senso B. NASCIMBENE, *Il minore straniero e le norme sull'immigrazione*, in *Riv. dir. int. priv. e proc.*, 1989, p. 811; C. CORSI, *Lo straniero e lo Stato*, cit., p. 337.

¹² Va menzionato poi anche l'approccio di L. MELICA, *Lo straniero extracomunitario*, Torino, 1996, teso a far emergere i «nuovi» diritti costituzionali che, in virtù della concezione aperta dell'art. 2 Cost., andrebbero senz'altro riconosciuti solo agli immigrati: tra questi, a titolo di esempio, il diritto al ricongiungimento familiare e quello all'identità culturale. Proprio in merito al «diritto alla diversità» cfr. le considerazioni di G. DALLA TORRE, *Cittadinanza e cittadinanze: nuove prospettive della solidarietà in una società democratica*, in *Iustitia*, 2004, 1, che vede tale diritto minare la distinzione tra cittadino e non cittadino, in concomitanza all'applicazione del principio di eguaglianza sostanziale.

¹³ Cfr. P. BONETTI, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Regioni*, 2002, 2-3, e ancora P. BONETTI, *L'allocatione delle funzioni amministrative e le forme di coordinamento per le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione nel nuovo art. 118 della Costituzione*, in *Regioni*, 2002, 5, e A. RUGGERI, C. SALAZAR, «Ombre e nebbia» nel riparto della competenza tra Stato e Regioni in materia di emigrazione/immigrazione dopo la riforma del titolo V, in *Quad. reg.*, 2004, per una più approfondita analisi del riparto di competenze alla luce della revisione costituzionale del 2001.

istanza l'ingresso degli stranieri extra-comunitari, ma non si limitano a tale profilo, sostanziandosi anche nella regolamentazione delle condizioni di vita dei non cittadini.

La competenza statale ex art. 117, co. 2, non esaurisce tuttavia il complesso di interventi pubblici a favore degli stranieri. Se, come si è detto, a questi ultimi va riconosciuta un'ampia gamma di diritti civili e sociali che la parte I della Costituzione enuncia – talvolta a favore di tutti gli individui, talaltra avendo apparentemente solo i cittadini come destinatari – ciò implica che le Regioni e gli enti locali siano chiamati ad esercitare molteplici funzioni, trovandosi titolari (le prime) di competenze residuali relative ad alcuni diritti sociali, e (i secondi) di compiti amministrativi di diretta soddisfazione dei bisogni¹⁴. Se si considera il diritto all'assistenza sociale, che come materia innominata confluisce nella competenza residuale delle Regioni, risulta chiaro come sia rilevante l'intervento di tali enti nel processo di inserimento degli immigrati nel tessuto economico e sociale; e se si considera come la predisposizione e l'erogazione dei servizi alla persona ricada in prima istanza sui Comuni, risulta ulteriormente chiaro come anche il governo locale possa incidere sulla qualità di vita degli stranieri. In particolare per quanto concerne la materia «assistenza sociale», è stato osservato – e chi scrive ritiene di sottoscrivere la tesi – che essa non dovrebbe risultare totalmente attratta nella sfera di competenza statale in forza delle lett. *a* e *b* dell'art. 117, co. 2: se è logico che il livello istituzionale chiamato a disciplinare, in via generale, la materia dell'assistenza delinea anche l'assistenza nei confronti degli immigrati, si può immaginare un fenomeno di armonizzazione e di intreccio di competenze tra Stato e Regioni, che del resto trova prevalente corrispondenza nella realtà¹⁵.

È infatti a tale proposito che occorre segnalare la distinzione, ormai consolidatasi nella dottrina e nella giurisprudenza costituzionale, tra intervento normativo finalizzato a governare i flussi migratori (*politiche di immigrazione*) ed intervento normativo destinato a consentire la corretta integrazione degli immigrati (*politiche per l'integrazione*)¹⁶. Se la prima tipologia di intervento

¹⁴ T. CAPONIO, *Governo locale e immigrazione in Italia. Tra servizi di welfare e politiche di sviluppo*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, 5, p. 790, definisce gli enti locali «prima porta di ingresso nel sistema dei diritti di cittadinanza» perché «è a livello locale che gli immigrati esprimono bisogni, dalla casa all'assistenza sanitaria, all'istruzione, che mettono sotto pressione l'intero sistema di welfare municipale».

¹⁵ C. CORSI, *Immigrazione e ruolo delle Regioni*, in *Dir. imm. citt.*, 2005, 1, p. 37. L'Autrice ricostruisce lo sviluppo della legislazione regionale in materia di immigrazione antecedente al decentramento amministrativo del 1997-98 ed alla revisione costituzionale del 2001, per poi concentrarsi sull'analisi della prima legge regionale successiva alla riforma del Titolo V, la legge Emilia Romagna, n. 5 del 2004. V. anche A. GUALDANI, *I servizi sociali tra universalismo e selettività*, Milano, 2007, p. 55, a favore anche della competenza regionale in materia di assistenza sociale che abbia come destinatari gli stranieri non comunitari.

¹⁶ Vale la pena, tuttavia, di non perdere un approccio unitario, quello che il CNEL, nel parere del 14 settembre 2007 sul *Documento programmatico relativo alla politica dell'Immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per il triennio 2007-2009*, p. 3, ha formulato nei seguenti termini: «il tema politico centrale degli obiettivi e delle politiche da perseguire è quello delle condizioni dell'inserimento sociale degli immigrati e delle loro famiglie, dell'integrazione e di una ordinata convivenza civile, con la consapevolezza che, al di là delle ragioni economiche e solidaristiche rispetto all'immigrazione, l'Italia, che si confronta con essa, sta già vivendo la prospettiva di una nuova società», benché lo stesso CNEL dia atto che «in questi anni le politiche di accoglienza e di

ricade sicuramente nella sfera di titolarità dello Stato, tutte le misure destinate invece a favorire l'integrazione sociale degli immigrati sono ascrivibili al livello regionale¹⁷: e tuttavia anche in merito a tali misure non può ignorarsi il particolare e specifico titolo di competenza riservato allo Stato, che è quello di garantire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Nei confronti di una competenza regionale e locale anche assai ampia e concernente l'approntamento di prestazioni capaci di ridurre o eliminare le situazioni di bisogno dei non cittadini, lo Stato è chiamato a mantenere il ruolo di istanza unitaria che vigila sul rispetto di un livello di godimento dei diritti compatibile con la dignità dell'individuo – l'«essenzialità» – e che pretende che l'esito tipico della scelta regionalista – la differenziazione – non degeneri in distorsioni territoriali così marcate da prospettarsi lesive del principio di eguaglianza.

Per tale motivo una delle disposizioni costituzionali più significative in materia di diritti sociali – l'art. 38 – diventa spazio di competenza delle Regioni nella misura in cui l'assistenza sociale (e non solo a favore degli immigrati) è rimessa alla potestà residuale di queste, ma anche dello Stato nella misura in cui questi deve vigilare su un'omogeneità di trattamento che in qualche modo limita e contiene la scelta differenziatrice delle Regioni.

Se dunque varie disposizioni relative ai diritti sociali – quello all'istruzione, alla tutela della salute, all'alloggio, all'assistenza sociale – segnalano una preponderante competenza regionale in risposta ai bisogni degli individui, le medesime trovano poi nello Stato il soggetto capace di riequilibrare – senza parificare – le varie realtà¹⁸, in virtù di una potestà relativa al livello di essenzialità¹⁹ dei diritti.

2. La disciplina nazionale in materia di immigrazione

Il titolo di competenza statale fondato sull'art. 117, co. 2, ha dato fondamento a vari interventi normativi nel corso degli ultimi due decenni, dalla legge n. 39 del 1990 (legge Martelli) fino al disegno di legge sulla cittadinanza del 2006, trovando nella legge delega n. 40 del 1998 e nel d. lgs.

integrazione sociale hanno visto un impegno straordinario di Regioni e AA. LL. e particolarmente generoso della società civile organizzata», e dunque riconoscendo che fino ad ora l'integrazione è avvenuta prevalentemente ad opera degli enti territoriali.

¹⁷ 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; D. STRAZZARI, *L'immigrazione tra Stato e Regioni*, in *Regioni*, 2006, 4-5.

¹⁸ G. D'AURIA, *Aspetti giuridici dell'immigrazione extracomunitaria*, in *Riv. giur. lav.*, 1997, 2, p. 141, parla di «due versanti della politica migratoria».

¹⁹ Tale concetto è evidentemente di non semplice traduzione, qualora si proceda al tentativo di verificarne la consistenza rispetto ai bisogni dell'individuo: G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali*, cit., p. 2, nota 3, richiama la cospicua letteratura che si è cimentata sulla questione. Lo stesso Autore, p. 62 ss., definisce «essenziale tutto ciò che è necessario a garantire all'uomo un'esistenza dignitosa», specificando che l'individuazione di ciò che è essenziale passa necessariamente attraverso «un'incessante speculazione scientifica sulla persona umana nel suo divenire, sui suoi bisogni individuali e sociali, scandagliati in chiave multidisciplinare e interdisciplinare, indagando cioè ogni risvolto della sua esistenza sul piano materiale e spirituale, e supportando tale complessa analisi con le più varie innovazioni scientifiche e tecnologiche, sempre però nel, e per il rispetto per l'innata dignità dell'uomo».

n. 286 del 1998 (legge Turco-Napolitano) la forma più compiuta. È infatti in tale disciplina, e precisamente nell'art. 41, che «gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste per coloro che sono affetti da morbo di Hansen o da tubercolosi, per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti». Il punto dal quale occorre partire è allora quello di un'espressa equiparazione degli stranieri legalmente presenti nel territorio nazionale per quanto concerne le prestazioni ex art. 38 Cost., che evidentemente potrebbero essere molto ampie, e dunque onerose, e la cui effettiva erogazione dovrebbe ricadere, secondo la nuova formulazione dell'art. 117 Cost. del 2001, nella sfera di competenza delle Regioni e degli enti locali.

Vi è da osservare, tra l'altro, che la l. n. 40/98 ha indicato un quadro di riparto delle competenze tra Stato, Regioni ed enti locali che ha quasi anticipato la l. n. 328/2000 in tema di sistema integrato di servizi alla persona: individuando, cioè, compiti di programmazione e di promozione di progetti a favore delle Regioni e compiti di diretto ed immediato provvedere a favore dei Comuni. In realtà è bene sottolineare che tale disciplina non ha fatto altro che prendere atto di un insieme di attività assai eterogenee ma già ben sviluppate – soprattutto in realtà locali dell'Italia settentrionale – messe in atto per far fronte all'inserimento nel contesto territoriale degli immigrati²⁰: le medesime, o meglio il livello di intervento regionale e locale in tale ambito è risultato così istituzionalizzato, delegandosi alle Regioni l'erogazione dell'assistenza, senza tuttavia fissare dei livelli relativi agli interventi realizzati. La legittimazione dell'intervento regionale è del resto stata recentemente riconosciuta dal giudice costituzionale, che nella sent. n. 300 del 2005 ha affermato che «la 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».

²⁰ Cfr. in tal senso T. CAPONIO, *Governo locale e immigrazione*, cit., p. 800 ss.; e A. RUGGERI, C. SALAZAR, "Ombre e nebbia" nel riparto della competenza, cit., p. 50 ss.

A questi interventi normativi si è, da ultimo, aggiunto quello della l. n. 189 del 2002, che ha in qualche misura modificato l'orientamento dei precedenti interventi legislativi, dimostrando di ispirarsi più marcatamente al nesso tra condizione giuridica dello straniero e mercato del lavoro, e soprattutto restringendo la tutela relativa ad alcuni diritti.

Non si ha qui la pretesa di riuscire ad inquadrare l'intero apparato normativo che si è richiamato, rispetto al quale esistono del resto autorevoli e cospicui commenti²¹. Ai fini dell'analisi di questo lavoro pare sufficiente ricostruire sinteticamente le prestazioni previste a favore degli immigrati da questa legislazione, per poi potersi soffermare maggiormente sulla valutazione del ruolo dello Stato nel rendere effettivo il godimento dei relativi diritti²² e nel dare omogeneità al quadro degli interventi delle autonomie territoriali. Il principio da cui si parte è che la legislazione italiana si è caratterizzata per una sostanziale parificazione di trattamento fra cittadini e stranieri in materia di diritti sociali²³, e dunque per il riferimento al criterio della *residenza* più che a quello della *cittadinanza*, almeno fino alla revisione legislativa del 2002. In tale occasione pare invece essersi compiuta una sorta di rottura nei confronti dei principi e diritti regolanti la condizione dello straniero²⁴, con molteplici ipotesi di violazione del parametro costituzionale.

3. I diritti sociali dello straniero

²¹ Si rinvia, tra gli altri, a B. NASCIBENE (cur.), *Diritto degli stranieri*, Padova, 2004; A. TURSI (cur.), *Lavoro e immigrazione*, Torino, 2005.

²² A. CIANCIO, *Lavoratori senza frontiere*, cit., p. 566, richiama in particolar modo l'attenzione sul problema dell'effettività di predisporre le condizioni che rendano effettivo il godimento di diritti che ormai tutti gli ordinamenti costituzionali, nonché l'ordinamento internazionale, riconoscono.

²³ Cfr. in tal senso T. VETTOR, *I diritti sociali dei lavoratori stranieri: le innovazioni della legge n. 189/2002*, in A. TURSI, *Lavoro e immigrazione*, cit., p. 295, che nella nota 15 richiama ulteriore dottrina con il medesimo orientamento.

C. BONIFAZI, *L'immigrazione*, in L. GUERZONI (cur.), *La riforma del Welfare. Dieci anni dopo la Commissione Onofri*, Astrid, Fondazione Gorrieri, 2007, p. 4, osserva che «dal punto di vista normativo la legislazione italiana si presenta come una delle più aperte nel panorama europeo, garantendo ai lavoratori non comunitari parità di trattamento con gli italiani, assicurando le prestazioni di assistenza sociale ai titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno non inferiore a un anno ed estendendo la prestazioni sanitarie d'urgenza e il diritto all'istruzione anche agli irregolari. I punti critici sono rappresentati, non tanto dalla normativa, quanto dallo scarto esistente tra i diritti previsti sulla carta e l'effettiva fruizione, nonché dalla grande diversificazione territoriale degli interventi».

²⁴ Cfr. ancora T. VETTOR, *I diritti sociali*, cit., p. 296. Più avanti, p. 308, l'Autrice arriva ad affermare che la normativa del 2002 incorpora «fino ad assumerlo quale proprio fondamento, il principio della discriminazione in ragione della nazionalità di appartenenza», determinando «una decisa torsione della nostra politica migratoria verso una politica di non integrazione e accoglienza».

Estremamente significativa è anche la valutazione compiuta dal CNEL nel documento Osservazioni e Proposte, *Le politiche per l'immigrazione*, 19 aprile 2006, p. 15, dove si segnala la contraddizione presente nell'ordinamento legislativo italiano con il sovrapporsi delle due leggi, n. 40/1998 e n. 189/2002, ispirate a due diversi disegni di immigrazione, l'una strutturale, tesa alla stabilizzazione, e all'integrazione sociale, l'altra «corta», temporanea: «La criticità che indebolisce le politiche dell'integrazione è nella contraddizione presente nello stesso Ordinamento legislativo (Legge n. 40/1998 e Legge n.189/2002) tra questo disegno di accoglienza coerente con la natura dell'immigrazione di questi anni, strutturale e tesa alla stabilizzazione, e modalità di ingresso e di mantenimento della presenza legale, ispirate ad una visione prevalentemente mercantile e temporanea, in contrasto con la realtà, e alla preoccupazione di contrastare la clandestinità e di rassicurare quella parte dell'opinione pubblica, partecipe della sindrome da invasione e da minaccia alla sicurezza personale e alla identità culturale».

Assai critico nei confronti del riordino del 2002 è anche L. PEPINO, *La legge Bossi-Fini. Appunti su immigrazione e democrazia*, in *Dir. imm. citt.*, 2002, 3.

Benché, come si è detto, la grande novità della disciplina del 1998 – integrata poi da quella del 2002, andando a costituire il c.d. «Testo unico sull'immigrazione» – sia stata quella di affermare l'applicazione generalizzata dell'art. 38 Cost. a prescindere dallo *status* di cittadinanza – ma in presenza dei requisiti di legalità previsti nella forma di carta o di permesso di soggiorno di durata non inferiore all'anno – l'attenzione verrà ora rivolta ad un insieme più ampio di quello delle situazioni giuridiche che scaturiscono dall'art. 38, e dunque considerando ulteriori diritti il cui godimento incide sull'effettiva integrazione degli stranieri nella nostra comunità nazionale. Accanto alle prestazioni riconducibili alla materia «assistenza sociale» se ne possono così esaminare altre, che sono oggetto di specifiche previsioni tanto nella normativa del 1998, quanto in quella del 2002.

Partendo allora proprio da un diritto estraneo all'art. 38, ovvero dal diritto alla tutela della salute, si può affermare che trattasi di un diritto che non può subire limitazioni fondate sulla cittadinanza e che a tutti coloro che vivono sul territorio dello Stato devono essere prestate le cure idonee a garantire il massimo livello di tutela della salute pubblica²⁵; a ciò si aggiunga che la medesima normativa assicura anche agli stranieri clandestini una sfera più ridotta, ma essenziale di prestazioni sanitarie²⁶. Visto il riferimento all'essenzialità, e considerato che proprio in ambito sanitario si è provveduto – ad opera del d.p.c.m. 29 novembre 2001 – ad individuare i Livelli Essenziali di Assistenza, vi è da chiedersi se i due ambiti (quello delle cure essenziali e quello dei LEA) debbano ritenersi coincidenti: in realtà solo recentemente, e per effetto di alcune pronunce giurisprudenziali, i due ambiti sembrano potersi avvicinare, ma generalmente le due sfere non sono state considerate sovrapponibili²⁷.

Un successivo diritto sociale di fondamentale rilevanza è quello dell'accesso all'alloggio. In relazione ad esso vi è una importante pronuncia della Corte costituzionale – la sent. n. 217 del 1988 – che ha identificato il «diritto all'abitazione» come uno dei «requisiti essenziali caratterizzanti la

²⁵ P. BONETTI, *I principi, i diritti e doveri. Le politiche migratorie*, in B. NASCIBENE, *Diritto degli stranieri*, cit., p. 974. Per gli stranieri regolarmente soggiornanti vi è l'obbligo dell'iscrizione al Servizio sanitario nazionale, con assunzione di diritti e di doveri pari a quella prevista per i cittadini, e per una validità temporale che copre tutto il periodo di validità del permesso o della carta di soggiorno: l'assistenza sanitaria si estende anche ai familiari a carico regolarmente soggiornanti. Cfr. anche A. MORLEO, *Il diritto alla salute delle persone senza fissa dimora*, in *Sanità pubblica*, 2005, 5, p. 20 ss.

²⁶ P. BONETTI, *I principi*, cit., p. 976. A tali stranieri sono garantite cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, che l'art. 35 del T.U. sull'immigrazione in qualche misura elenca. Tale impostazione è stata confermata da Corte cost., sent. n. 252 del 2001, e anche da alcune decisioni della giurisprudenza di merito. Si veda la sent. della Corte di Cassazione n. 20561 del 22 settembre 2006, che ha esteso la portata delle prestazioni essenziali previste dall'art. 35 agli individui irregolari, rimettendo all'apprezzamento del medico la valutazione sull'indifferibilità della cura. Sul punto si rinvia a C. LAZZERI, *Il diritto alla salute e la nuova apertura della Corte di Cassazione*, in *Dir. imm. citt.*, 2007, 1, p. 86.

B. NICOTRA, *Diritto degli immigrati alla non discriminazione nell'accesso alle prestazioni di assistenza sociale*, www.pariopportunita.gov.it, 2005, afferma significativamente che «certamente un'opzione tesa a tutelare solo gli stranieri regolarmente presenti all'interno dello Stato non potrà trovare accoglienza in tutti quei casi in cui si faccia riferimento ai diritti fondamentali come il diritto alla salute che è da riconoscersi ad ogni persona, ed è un valore costituzionale che non può essere compresso per ragioni di ordine pubblico o esigenze sia pure legittime di sicurezza».

²⁷ Cfr. L. GILLI, *Considerazioni su diritto alla salute degli stranieri, anche alla luce delle modifiche al Titolo V della Costituzione*, in *Dir. imm. citt.*, 2003, 1, p. 25 ss. Circa la giurisprudenza di merito che ha ampliato la categoria «cure essenziali», si veda la nota che precede.

socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione... In breve, creare le condizioni minime di uno Stato sociale, concorrere a garantire al maggior numero di cittadini possibile un fondamentale diritto sociale, quale quello all'abitazione, contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana, sono compiti cui lo Stato non può abdicare in nessun caso».²⁸ Tale diritto trova d'altra parte fondamento anche nell'art. 47, nell'art. 36 e nell'art. 31 Cost., essendo la disponibilità dell'abitazione la condizione che consente anzitutto un'esistenza libera e dignitosa, ma anche l'adempimento dei doveri legati alla famiglia, che deve essere eventualmente oggetto di provvidenze specifiche per la piena realizzazione del soddisfacimento del bisogno in esame²⁹. Di tale quadro costituzionale e giurisprudenziale la legislazione del 1998 ha opportunamente tenuto conto, prevedendo all'art. 40 che lo straniero regolarmente soggiornante possa anzitutto accedere a centri di accoglienza predisposti dalle Regioni e destinati ad ospitare, anche in strutture ospitanti cittadini italiani o cittadini di altri Paesi dell'Unione europea, stranieri regolarmente soggiornanti per motivi diversi dal turismo, che siano temporaneamente impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze alloggiative e di sussistenza; in secondo luogo che lo straniero regolarmente soggiornante possa «accedere ad alloggi sociali, collettivi o privati, predisposti, secondo i criteri previsti dalle leggi regionali, dai comuni di maggiore insediamento degli stranieri o da associazioni, fondazioni o organizzazioni di volontariato ovvero da altri enti pubblici o privati, nell'ambito di strutture alloggiative, prevalentemente organizzate in forma di pensionato, aperte ad italiani e stranieri, finalizzate ad offrire una sistemazione alloggiativa dignitosa a pagamento, secondo quote calmierate, nell'attesa del reperimento di un alloggio ordinario in via definitiva»³⁰.

In tale disposizione era inoltre previsto che le Regioni concedessero contributi per opere di risanamento igienico-sanitario di alloggi da destinare ad abitazioni di stranieri regolarmente soggiornanti; e che gli stranieri regolarmente soggiornanti che siano iscritti nelle liste di collocamento o che esercitino una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo potessero accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica. La prima previsione è stata abrogata dalla l. n. 189 del 2002, mentre la seconda è stata modificata dalla medesima, nel senso di limitarla agli stranieri titolari di carta di soggiorno e agli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale: lo

²⁸ Corte cost., sent. n. 217/1988, p. to 3 della motivazione. La decisione è stata successivamente ripresa dalla sent. n. 404 del medesimo anno.

²⁹ Cfr. P. BONETTI, L. MELICA, *L'accesso all'alloggio*, in B. NASCIBENE, *Diritto degli stranieri*, cit., p. 1014 ss.

³⁰ A ciò si aggiunga che l'art. 43 del T.U. sull'immigrazione dichiara che compie discriminazione chiunque illegittimamente imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire l'accesso, tra gli altri diritti, anche all'alloggio.

straniero con permesso di soggiorno di durata inferiore ha dunque accesso solo ai centri di prima accoglienza ed ai pensionati sociali³¹.

Ma forse è stata l'estensione – operata dalla normativa del 1998 – a favore di tutti gli stranieri titolari di carta di soggiorno, a quelli soggiornanti da almeno un anno ed ai minori iscritti nelle relative carte e permessi di soggiorno della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni *ex art. 38 Cost.*³², che ha costituito l'elemento più significativo sul piano della tutela degli stranieri. Tale previsione fonda infatti la piena equiparazione degli stranieri regolari ai cittadini, sancendo che le provvidenze *ex art. 38 Cost.* sono riconosciute agli stranieri extra-comunitari con permessi di soggiorno superiori all'anno e che possano, comunque, dimostrare di non disporre di redditi nel Paese di origine che precludono l'accesso alle prestazioni. Tale previsione ampia e «generosa» si è in realtà dimostrata ben presto insostenibile sul piano finanziario, e dunque purtroppo contraddetta dalle singole normative successive, tendenti ad operare restrizioni³³. Nel 2000, con la legge finanziaria per l'esercizio successivo, si è proceduto a riformulare la portata dell'art. 41 del T.U: l'art. 80, co. 19, della l. n. 388 ha infatti circoscritto il diritto in esame ai soli possessori della carta di soggiorno³⁴. Rinviando alla dottrina già richiamata per una puntuale ricostruzione dell'attuale quadro normativo³⁵, in queste sede pare importante segnalare come tali evoluzioni paiono essere approdate ad un risultato altamente discutibile ed ai limiti dell'incostituzionalità sotto il profilo dell'eguaglianza: e di fatto la questione è stata sottoposta anche alla Corte costituzionale, che con la decisione n. 324 del 2006, in occasione di ricorsi aventi ad oggetto proprio l'art. 80 della l. n. 388/2000, ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale, invitando i giudici ad applicare il principio di irretroattività, e sottraendosi così ad una questione tanto impegnativa e cruciale, quale è quella della parità di trattamento in materia di prestazioni sociali in generale³⁶.

³¹ Per un commento critico a tali innovazioni v. P. BONETTI, L. MELICA, *L'accesso all'alloggio*, cit., p. 1018 ss.; T. VETTORI, *I diritti sociali*, cit., p. 305 ss.

³² P. BONETTI, *L'assistenza e l'integrazione sociale*, in B. NASCIBENE, *Diritto degli stranieri*, cit., p. 1031, osserva come durante l'esame parlamentare della legge n. 40 del 1998 mancò la consapevolezza delle conseguenze, soprattutto finanziarie, dell'equiparazione tra italiani e stranieri «forse anche perché contestualmente era in corso di esame parlamentare il disegno-quadro di riordinamento dell'assistenza sociale», ovvero la l. n. 328 del 2000. L'Autore osserva ancora che il problema era oltretutto costituito dal fatto che per tali interventi non si indica, nella legge del 1998, il ricorso al Fondo nazionale per le politiche migratorie previsto dalla medesima disciplina, lasciando pertanto scoperto un intervento di entità decisamente consistente.

³³ Si veda, a titolo di esempio, la disciplina in tema di reddito minimo di inserimento – il d. lgs. n. 237 del 1998 – che ha circoscritto solo agli stranieri con tre anni di residenza nel Comune di sperimentazione la possibilità di avanzare domanda di ammissione.

³⁴ Tale intervento restrittivo ha immediatamente provocato l'insorgere di numerose controversie, dovute all'interruzione delle prestazioni da parte dell'INPS, oltretutto con un'applicazione retroattiva della disposizione: soggetti già beneficiari si sono visti sospendere la provvidenza fintantoché molteplici decisioni di merito – richiamate da M. PAGGI, *La Corte costituzionale e le prestazioni di assistenza sociale per i cittadini extracomunitari*, in *Dir. imm. citt.*, 2006, 4, p. 81 – hanno negato l'effetto retroattivo della previsione, ed in tal senso ha convenuto anche la Corte di Cassazione.

³⁵ Cfr. ancora P. BONETTI, *L'assistenza*, cit., p. 1034 ss.

³⁶ Si veda, a commento della sentenza, M. PAGGI, *Prestazioni di assistenza sociale e parità di trattamento*, in *Dir. imm. citt.*, 2004, 4; W. CITTI, *Parità di trattamento tra stranieri regolarmente soggiornanti e cittadini in materia di prestazioni di assistenza sociale. La Corte costituzionale delude le attese. Un caso di cattiva strategic litigation?*, in *Riv. crit. dir. lav.*, 2006, 4. La dottrina

Sul medesimo punto vi è tuttavia da registrare una novità di non poco spessore: il giudice ordinario ha recentemente trovato una felice soluzione alla questione in esame – la portata restrittiva della disciplina del 2000 rispetto al T.U. sul terreno della sicurezza sociale – ampliando il diritto alle prestazioni sociali in virtù dell'esecuzione diretta delle norme della Convenzione europea dei diritti umani. Operando sul piano interpretativo in maniera piuttosto insolita – ma quasi anticipando le altrettanto recenti sentt. n. 348 e 349 del 2007 del giudice delle leggi – vari giudici (di Pistoia, di Firenze, di Pisa)³⁷ hanno ritenuto di potere applicare il principio di non discriminazione di cui all'art. 14 della Convenzione, e hanno così assegnato «alla sicurezza sociale anche dei cittadini extracomunitari la portata di diritto fondamentale esigibile presso le Corti dell'Unione in virtù della latitudine universale del principio di eguaglianza»; sia la «“interferenza virtuosa” tra ordinamenti giuridici – tutti, com'è pacifico, accolti nell'ordinamento italiano – sia il rinvenimento nell'art. 34.2 della Carta di Nizza di un postulato valoriale, consentono di affermare il diritto di questi ultimi (gli immigrati extracomunitari) alle provvidenze economiche destinate allo scopo di assistenza dall'ordinamento nazionale, senza che siano rilevanti distinzioni dettate dal possesso di uno o altro documento di regolare soggiorno, e di disapplicare la disciplina nazionale (quale l'art. 80, comma 19, l. 388/2000) che introduca siffatte distinzioni di regime, perché radicalmente contrastante con il detto generale principio di eguaglianza ed il divieto di discriminazione per nazionalità, in ragione dell'affermato primato degli ordinamenti comunitario ed internazionale in materia». Parrebbe dunque che la via attualmente più efficace per consentire un accesso paritario degli stranieri non comunitario alle prestazioni di sicurezza sociale sia quella di ricorrere – oltre ai principi di ordine costituzionale del diritto interno – a quelli dell'ordinamento comunitario e internazionale, e in particolare a quelli sanciti dalle rispettive Corti³⁸.

Ancora in tema di previdenza³⁹, un ulteriore profilo di evoluzione in senso restrittivo è rappresentato dalla più recente disciplina – la revisione del 2002 – nella quale si prevede l'abrogazione del precedente regime di liquidazione dei contributi versati per invalidità e vecchiaia,

invoca con sempre maggior insistenza l'adozione di una nozione ampia del diritto di «sicurezza sociale», che vada in qualche modo oltre la tradizionale distinzione operata dall'art. 38 Cost. tra assistenza e previdenza, e ciò in ragione anche di un'azione di costante sollecitazione da parte dell'ordinamento internazionale e comunitario.

³⁷ Trib. Pistoia 4.5.2007, in *Dir. imm. citt.*, 2007, 2, con commento di W. CHIAROMONTE, *La disapplicazione delle norme nazionali confliggenti con la Cedu e l'accesso dei non comunitari alle prestazioni di assistenza sociale. Nota a tribunale di Pistoia 4.5.2007*; Trib. Firenze 29.5.2007.

³⁸ W. CHIAROMONTE, *Accesso al welfare e principio di parità di trattamento dei cittadini non comunitari: riflessioni sul caso italiano, in prospettiva europea*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2006, 3, p. 715.

³⁹ Si rinvia, per un quadro informativo generale in tema di previdenza, al materiale dell'INPS *Tutele a favore dei lavoratori stranieri*, 2006, www.inps.it.

che il lavoratore che avesse lasciato il nostro Paese avrebbe potuto richiedere secondo la normativa del 1998⁴⁰.

Un particolare intervento che merita di essere richiamato è quello attuativo dell'art. 18 T.U., che prevede programmi di assistenza ed integrazione sociale a favore di stranieri che intendano sottrarsi alla violenza e ai condizionamenti di soggetti dediti al traffico di persone a scopo di sfruttamento. Il Ministero per le Pari Opportunità ha emanato l'Avviso n. 8 del 21 febbraio 2007, che prevede la presentazione e la selezione di progetti da parte di enti locali, regioni o di soggetti privati convenzionati con tali enti ed iscritti, alla data di presentazione della domanda dei progetti stessi, nell'apposita sezione del registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività a favore di stranieri immigrati: tali progetti devono assicurare un percorso di assistenza e protezione, ivi compresa l'attività per ottenere lo speciale permesso di soggiorno di cui all'art 18 stesso.

L'integrazione sociale viene poi affidata, dal successivo art. 42 del T.U., anche a interventi di Stato, Regioni, Province e Comuni che «nell'ambito delle proprie competenze, anche in collaborazione con le associazioni di stranieri e con le organizzazioni stabilmente operanti in loro favore, nonché in collaborazione con le autorità o con enti pubblici e privati dei Paesi di origine» favoriscono misure di integrazione destinate ad operare soprattutto sul piano del processo di cambiamento culturale della società italiana⁴¹.

Infine non può non considerarsi l'accesso al diritto primario che è l'istruzione⁴²: l'art. 38 T.U. prevede che i minori stranieri presenti sul territorio siano soggetti all'obbligo scolastico, e che ad essi si applichino tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica; richiede inoltre che l'effettività del diritto allo studio sia garantita dallo Stato, dalle Regioni e dagli enti locali anche mediante l'attivazione di appositi corsi ed iniziative per l'apprendimento della lingua italiana. Come è stato osservato, tale previsione ha una portata generale sull'intero sistema scolastico italiano, e si distingue inoltre per l'introduzione del metodo dell'educazione interculturale, che è la risposta educativa più adeguata per soddisfare le esigenze tipiche di uno Stato la cui popolazione è multiculturale⁴³.

⁴⁰ Cfr. T. VETTOR, *I diritti sociali*, cit., p. 302, per una valutazione critica, sotto il profilo della violazione dell'art. 3 Cost., di tale innovazione.

⁴¹ P. BONETTI, *L'assistenza*, cit., p. 1039.

⁴² È tale l'importanza di tale servizio per l'integrazione che vi è chi, M.ACHGUIGA, *Cittadinanza, scuola e integrazione*, 2005, in *Boll. Adapt* n. 41 del 11 novembre 2005, www.csmb.unimo.it, ha proposto che gli studenti che vivono in Italia e che ottengono almeno un diploma di maturità, siano facilitati nel percorso di concessione della cittadinanza: «il titolo di studio conseguito in Italia, è veramente uno dei pochi elementi misurabili del concetto vasto e dibattuto di integrazione».

⁴³ P. BONETTI, F. GUALANDI, *L'accesso all'istruzione scolastica, all'università e alle professioni*, in B. NASCIBENE, *Diritto degli stranieri*, cit., p. 1046.

Sempre nell'ambito dell'istruzione, l'art. 39 T.U. riguardante l'accesso all'istruzione universitaria assicura la parità di trattamento tra lo straniero e il cittadino italiano: sono così ammessi ai corsi universitari gli stranieri titolari di carta di soggiorno, quelli titolari di permesso di soggiorno per lavoro, e infine gli stranieri con un titolo di studio conseguito in Italia. In realtà tale previsione non è totalmente coerente perché, nel rimettere poi all'autonomia universitaria l'attuazione della disposizione, pare lasciare spazio anche a restrizioni che fossero adottate a livello di singoli atenei.

Procedendo nella ricostruzione dei molteplici aspetti che determinano la qualità della vita degli immigrati, va menzionato il diritto al ricongiungimento familiare, che l'art. 29 del T.U. prevede a favore dei cittadini immigrati regolarmente soggiornanti, i quali possono farsi raggiungere dai propri familiari a carico, e quindi dal coniuge e dai figli minori. Si tratta di una situazione soggettiva che indubbiamente influisce sul grado di «benessere» – inteso proprio come bene-essere – dell'individuo straniero, e che tra l'altro è stata recentemente interessata anche da una direttiva europea, la dir. 2003/86/CE, a cui l'ordinamento italiano ha dato recepimento con notevole ritardo. Il d. lgs. n. 5 del 2007, recante «Attuazione della Direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare», ha provveduto a modificare l'art. 29 T.U., e complessivamente ha migliorato le condizioni di soggiorno dei familiari di cittadini extracomunitari⁴⁴: esso prevede infatti che quando sul territorio italiano non sia presente un singolo individuo ma una famiglia, si applichi una maggiore tutela rispetto al rischio di espulsione o di rifiuto di rinnovo del permesso di soggiorno; inoltre è stata resa meno condizionata la disciplina della ricongiunzione a favore dei genitori. Difficile dire in quale misura tale disciplina inciderà positivamente sulle condizioni degli immigrati, perché è evidente che molto dipenderà dall'applicazione che di essa farà la pubblica amministrazione: valga per ora la segnalazione di un adeguamento del nostro ordinamento anche sotto tale profilo, che costituisce un elemento significativo dello *status* degli stranieri.

Va poi menzionato un particolare intervento normativo, quello del d. lgs. n. 140 del 2005, che ha dato attuazione alla direttiva 2003/9/CE sulle norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo⁴⁵ negli Stati membri. Esso prevede che al richiedente asilo non sottoposto a provvedimenti di trattenimento sia rilasciato un permesso di soggiorno che garantisce la sua regolare presenza sul territorio italiano. Qualora lo stesso risulti privo di mezzi sufficienti a garantire una qualità di vita adeguata per la salute e per il sostentamento di sé e dei suoi familiari, si

⁴⁴ Per un maggiore approfondimento si rinvia alle considerazioni di P. FRANCO, *Il diritto al ricongiungimento familiare per i cittadini dei paesi terzi. Osservazioni sul recepimento della normativa italiana della direttiva europea sul ricongiungimento familiare*, in *Studi emigrazione*, 2007, n. 166. Si vedano inoltre le sentt. Corte costituzionale 224 del 2005 e 232 del 2001.

⁴⁵ Ovvero di coloro che hanno lasciato il proprio Paese d'origine e avendo inoltrato una richiesta di asilo, sono ancora in attesa di una decisione da parte delle autorità del Paese ospitante riguardo al riconoscimento dello *status* di rifugiato.

prevede che abbia accesso con i suoi congiunti alle misure di accoglienza disposte da un ente – il Sistema di Protezione per richiedenti asilo e rifugiati – istituito dalla disciplina del 2002; tali misure di accoglienza hanno termine, tuttavia, al momento della comunicazione della decisione sulla domanda di asilo. In realtà la posizione di questi individui è alquanto fragile, e le misure di accoglienza assicurate non si spingono molto più in là di una minima assistenza medica: ciononostante la normativa va ricordata, perché si pone nel quadro di un processo di ravvicinamento delle legislazioni nazionali indotto dall'Unione europea.

Il quadro della tutela garantita dal livello nazionale non può concludersi prescindendo dalla dimensione finanziaria di tale tematica, benché alcune osservazioni a tale proposito siano già state effettuate: la legislazione del 1998 ha istituito un Fondo nazionale per le politiche migratorie, destinato al finanziamento di alcune delle iniziative in materia sociale, e in particolare di quelle fondate sugli artt. 20 (Misure straordinarie di accoglienza per eventi eccezionali), 38 (Istruzione), 40 (Centri di accoglienza e accesso all'abitazione), 42 (Misure di integrazione sociale) e 46 (Commissione per le politiche di integrazione), inserite nei programmi annuali o pluriennali dello Stato, delle Regioni, delle Province e dei Comuni. A partire dal 2002 tale Fondo è confluito nel Fondo nazionale per le politiche sociali istituito dalla l. n. 328/2000: cosicché quest'ultimo Fondo è diventato la principale fonte nazionale di finanziamento per gli interventi di assistenza agli immigrati, posto che l'unico Piano nazionale degli interventi e servizi sociali adottato per il triennio 2001-2003 ha previsto l'inclusione anche del settore dell'immigrazione; il quinto obiettivo programmatico del Piano riguarda infatti espressamente anche le «aree volte a favorire l'inclusione della popolazione immigrata», da sviluppare prevalentemente a livello locale⁴⁶.

Nell'ultima legge finanziaria, la l. n. 296/2006, si è prevista l'istituzione di un fondo a sé stante. Il co. 1267 dell'art. 1 stabilisce che «al fine di favorire l'inclusione sociale dei migranti e dei loro familiari, è istituito presso il Ministero della solidarietà sociale un fondo denominato "Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati", al quale è assegnata la somma di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009. Il Fondo è altresì finalizzato alla realizzazione di un piano per l'accoglienza degli alunni stranieri, anche per favorire il rapporto scuola-famiglia, mediante l'utilizzo per fini non didattici di apposite figure professionali madrelingua quali mediatori culturali». Gli atti e i provvedimenti concernenti l'utilizzazione di tale Fondo sono adottati, ai sensi del co. 1268, dal Ministro della solidarietà sociale, di concerto con il Ministro per i diritti e le pari

⁴⁶ Cfr. G.M. DENTE, *Il piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003*, in E. BALBONI, B. BARONI, A. MATTIONI, G. PASTORI (curr.), *Il sistema integrato dei servizi sociali*, Milano, I ed., 2003, p. 563.

opportunità⁴⁷. Difficile per ora esprimere valutazioni su questa svolta di politica per gli immigrati, che andrà valutata per gli interventi di effettiva integrazione che sarà in grado di finanziare ulteriormente rispetto a prima: sicuramente tale andamento piuttosto variabile attesta una carenza di solidità della politica in oggetto, che invece proprio sotto il profilo delle risorse finanziarie richiederebbe ben diversa stabilità.

4. La crucialità dell'intervento locale e il problema dell'eccessiva differenziazione

La definizione, ad opera del legislatore nazionale, di un livello di tutela degli immigrati in materia sociale di considerevole livello fondato, come si è detto, sul principio dell'equiparazione degli stranieri ai cittadini in virtù del criterio della *residenza*, richiama ora di verificarne l'attuazione ad opera dei livelli istituzionali – Regioni ed enti locali – ai quali essa è demandata. Non si intende procedere ad una completa ricostruzione degli interventi locali, che non rientra nell'ambito di indagine del presente contributo e sarà oggetto di approfondimento in altri, quanto piuttosto valutare complessivamente il grado di differenziazione nella distribuzione degli interventi. Inutile, pertanto, soffermarsi sulle specifiche esperienze di integrazione – alcune delle quali sono sicuramente di pregio e di interesse – mentre più pertinente risulta la ricerca della natura del processo di integrazione ad opera delle realtà locali, del quale va verificato il grado di maggiore o minore omogeneità, e dal quale dipende il ruolo dello Stato nel garantire il livello essenziale della tutela.

Si può quindi prendere atto di una serie di iniziative molto diversificate che, a livello regionale, sono state intraprese fino dagli anni Ottanta, ovvero ben in anticipo rispetto all'intervento regolatore dello Stato che si è precedentemente ricostruito. Ciò è stato dovuto, secondo quanto è stato giustamente osservato, anche ad un approccio radicalmente diverso al tema dell'immigrazione da parte delle Regioni: queste ultime considerano e hanno sempre considerato lo straniero extracomunitario non come problema di ordine pubblico, ma come soggetto in condizione di effettiva debolezza ed hanno sempre perseguito l'obiettivo dell'inserimento sociale dell'immigrato attraverso l'erogazione di una serie di aiuti che non devono cancellare la cultura da cui questi

⁴⁷ Va segnalato che due Regioni hanno già proposto ricorso alla Corte Costituzionale in merito a tale previsione: la Regione Veneto con ricorso n.10 del 1 marzo 2007 e la Regione Lombardia con ricorso n. 14 del 7 marzo 2007. Nel ricorso della Regione Veneto si contesta la lesione degli artt. 117, 118, 119 Cost., nonché la violazione del principio di leale collaborazione, che la sent. n. 300 del 2005 ha invece richiamato proprio in tema proprio in tema di politiche di integrazione degli immigrati («la Costituzione 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»). Analogamente, la Regione Lombardia ha lamentato che tale disposizione «non riserva nessuno spazio a forme di partecipazione e di collaborazione nella determinazione di interventi sulle quali le regioni hanno indubbia competenza». È auspicabile che il giudice delle leggi colga l'occasione per contribuire a definire il quadro delle competenze in tale materia.

provieni⁴⁸. Si è trattato, tuttavia, di iniziative assolutamente localizzate e specifiche, che hanno mantenuto carattere isolato, senza riuscire ad estendersi in forma generalizzata: si potrebbe, anzi, osservare, che proprio la normativa nazionale che si è sviluppata a partire dal 1990 ha in qualche misura istituzionalizzato un intervento regionale a favore dell'integrazione degli immigrati che aveva già solide radici in contesti specifici⁴⁹.

Si possono allora brevemente richiamare alcune esperienze regionali che si sono distinte per la loro attenzione al fenomeno su cui si riflette, e che hanno già prodotto risultati di qualità. La Regione Lombardia ha anzitutto finanziato dei progetti volti a realizzare interventi e servizi soprattutto rispetto all'inserimento lavorativo e sociale, e poi, più recentemente, ha avviato un altro progetto, chiamato «Governo dei flussi migratori», che si inserisce nel quadro delle sperimentazioni dell'Accordo di Programma «Interventi concernenti l'immigrazione» sottoscritto in data 19 dicembre 2001 dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dalla Regione Lombardia⁵⁰; a ciò si aggiunga l'esperienza dell'Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità, istituito nel 2000 per «interpretare le trasformazioni quantitative e qualitative del fenomeno migratorio che si manifestano sul territorio regionale», esperienza realizzata dall'Amministrazione regionale individuando una «modalità integrata di acquisizione delle conoscenze in virtù del coinvolgimento di più soggetti, istituzionali e non»⁵¹.

D'altra parte l'istituzione di un Osservatorio sull'immigrazione è comune a varie esperienze regionali: Piemonte, Veneto, Toscana ed Emilia Romagna. Si tratta di casi limitati ma di pregevole livello, soprattutto per la capacità di monitorare il fenomeno migratorio: testimoniano l'attenzione delle istituzioni per il processo in atto, e dunque la volontà di rilevare i problemi più acuti e le dinamiche in crescita.

⁴⁸ A. PATRONI GRIFFI, *I diritti dello straniero*, in L. CHIEFFI, *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova, 1999, p. 354. L'Autore imposta la propria riflessione partendo dal presupposto che la Regione debba essere il perno delle politiche pubbliche a carattere sociale a favore degli stranieri.

Sul punto si rinvia ancora al quadro estremamente approfondito delineato dal citato documento del CNEL, *Politiche per l'immigrazione*, 19 aprile 2006, p. 10 ss.

⁴⁹ Meritano di essere richiamati gli ultimi due *Rapporti CNEL sugli indici di integrazione degli immigrati in Italia*. Il IV° Rapporto del 22 marzo 2006 tracciava il seguente quadro in tema di integrazione: «La risultanza finale di tutti gli indicatori e gli indici di base fa salire al primo posto il Veneto, colloca al secondo le Marche e lascia al terzo l'Emilia Romagna, seguita dal Trentino Alto Adige e dal Friuli Venezia Giulia. La Lombardia è solo sesta e sovrasta immediatamente la seconda fascia (quella cosiddetta "alta") della graduatoria, nella quale troviamo in successione il Piemonte, l'Umbria, la Valle d'Aosta e la Toscana».

Il V° Rapporto, presentato il 27 marzo 2007 a Roma, nel quale si osserva che «Trentino Alto Adige, Veneto e Lombardia guidano la graduatoria dell'indice complessivo di integrazione, presentandosi pressoché allineate in cima alla classifica. Quasi tutto il Meridione, con Campania e Sicilia in coda, si colloca invece nelle parti basse della graduatoria, fatta eccezione per l'Abruzzo che a sua volta lambisce addirittura la fascia alta».

⁵⁰ Per maggiori particolari si rinvia a F. GAETANO, *Uno sguardo alle politiche regionali*, cit.; a T. CAPONIO, *Governo locale e immigrazione in Italia*, cit., p. 795 ss., che dà conto delle primissime aperture delle grandi città del Nord agli immigrati pur in assenza di politiche nazionali in tal senso; a A. PATRONI GRIFFI, *I diritti dello straniero*, cit.

⁵¹ Si veda il rapporto 2005 di tale organismo, pubblicato in *Boll. Adapt* n. 18 del 24 marzo 2006, www.csmb.unimo.it.

La Regione Marche ha invece attribuito particolare rilevanza a politiche «di genere»: la questione delle donne immigrate ha dato luogo ai progetti «Donna Migrans» e «Donne immigrate: associazionismo, cooperazione e imprenditoria», aventi come obiettivo quello di favorire l'integrazione delle donne immigrate attraverso la promozione dell'associazionismo e dell'imprenditoria femminile⁵². A queste iniziative si è aggiunto, nel 2003, il progetto «Salute e immigrazione – l'ASL marchigiana risponde in lingue diverse », finalizzato a facilitare l'accesso ai servizi sanitari da parte dell'utenza straniera⁵³.

La Regione Toscana, insieme al Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, ha sostenuto, a partire dal 2004, un progetto per lavoratori provenienti dallo Sri-Lanka da occupare come assistenti familiari. La Regione Liguria, nel dicembre 2001, ha aderito a un progetto sperimentale di integrazione socio-economica di stranieri extracomunitari regolarmente presenti e delle loro famiglie, sottoscrivendo un accordo con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali: l'obiettivo è di promuovere, attraverso la diffusione e la conoscenza di esperienze e soluzioni che si sono dimostrate efficaci e sostenibili, la trasferibilità di buone prassi in altri contesti territoriali. Infine la Regione Veneto ha avviato il progetto «Azimut» che prende in considerazione il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati, prefiggendosi di garantire a tutti i minori stranieri presenti nel Veneto i loro diritti fondamentali, coinvolgendo l'associazionismo, il volontariato, il mondo della scuola e delle imprese⁵⁴.

Si è dato conto solo di alcune tra le iniziative più promettenti e interessanti, ma ciò è sufficiente per dare il quadro di una realtà di grande differenziazione – purtroppo spesso, nella forma di una totale frammentarietà degli interventi, per esempio per quanto riguarda un tipico diritto quale l'accesso alla casa – nel quale le politiche per l'integrazione degli immigrati sono in tutto e per tutto rimesse alla discrezionalità degli amministratori regionali.

Se infatti si va a considerare l'intervento di tipo normativo delle Regioni, il quadro dei provvedimenti risulta ancora più povero e sporadico, dimostrando che, se ancora può esserci una tendenza positiva in termini di misure di carattere amministrativo, assolutamente carente è invece la capacità di regolamentare il fenomeno in generale. Nel decennio degli anni Novanta alcune Regioni aveva predisposto leggi in materia di immigrazione: Piemonte, Marche, Toscana, Calabria, la provincia di Trento ed Emilia Romagna⁵⁵, mentre più recentemente, ovvero dopo l'ultima revisione

⁵² Anche per l'esperienza di questa Regione si rinvia a F. GAETANO, *Uno sguardo alle politiche regionali*, cit.

⁵³ Esso prevedeva l'apertura di sportelli informativi/Call Center presso i presidi ospedalieri delle province marchigiane: fino ad ora è stato istituito solo lo sportello informativo presso l'Azienda Ospedaliera di Macerata.

⁵⁴ Cfr. ancora F. GAETANO, *Uno sguardo alle politiche regionali*, cit.

⁵⁵ Per una panoramica sulla «prima» legislazione regionale in materia di immigrazione cfr. A. PATRONI GRIFFI, *I diritti dello straniero*, cit., p. 352 ss.

del T.U., solo quattro sono gli interventi nel settore: quelli di Emilia Romagna⁵⁶, Abruzzo⁵⁷, Friuli Venezia Giulia⁵⁸ e, da ultima, Liguria⁵⁹ (mentre è ancora in via di elaborazione la normativa della Regione Toscana). Si tratta di leggi che prevedono importanti misure per l'integrazione degli stranieri residenti, dalla scuola alle politiche abitative, dal lavoro alla tutela della salute degli immigrati; che prevedono anche una programmazione specifica – si parla di Piano regionale integrato per l'immigrazione in Friuli⁶⁰, di Piano regionale integrato in Liguria e di programma triennale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati, nonché di Piani provinciali, in Emilia Romagna⁶¹; che prevedono, infine, una partecipazione degli immigrati ad organi – in Consulte previste in tutte e tre le Regioni – deputati a formulare proposte in tema di integrazione.

In particolare la Regione Emilia Romagna si dimostra particolarmente all'avanguardia: è la prima ad avere predisposto la normativa aggiornata dopo la revisione del T. U. del 2002⁶², e in più è da sempre la Regione più attiva nelle iniziative di integrazione degli stranieri⁶³. Accanto ad essa va però ricordata anche la Regione Toscana, dove è in corso di approvazione un disegno di legge in materia di politiche di integrazione⁶⁴. La nuova legge regolerà quattro particolari campi di intervento, ovvero «la scuola, la salute, la casa, la formazione e l'informazione; una particolare attenzione sarà garantita ai minori, alle donne e a tutti i soggetti considerati vulnerabili; si prevede l'attuazione di norme nazionali non ancora applicate, come la prevenzione delle mutilazioni genetiche femminili attraverso un'attività di formazione, informazione e mediazione culturale; altra novità assoluta, la possibilità per i giovani stranieri di seconda generazione di accedere al servizio civile regionale per favorire una migliore integrazione nella comunità in cui sono nati e cresciuti»⁶⁵. Ulteriori elementi innovativi della proposta di legge sono rappresentati dall'istituzione di un centro

⁵⁶ L. r. n. 5/2004 recante *Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati*.

⁵⁷ L. r. n. 46/2004 recante *Interventi a sostegno degli stranieri immigrati*.

⁵⁸ L. r. n. 5/2005 recante *Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati*.

⁵⁹ L. r. n. 7/2007 *Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati*.

⁶⁰ La Regione ha approvato nel giugno 2006 la prima stesura del Piano regionale integrato per l'immigrazione.

⁶¹ Anche in questa Regione è stato infatti già approvato il Programma triennale 2006-2008 per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri.

⁶² A. FACCHINI, A. STUPPINI, *La nuova legge regionale dell'Emilia Romagna per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2004, n. 5; A. MORLEO, *Il diritto alla salute*, cit., p. 23.

⁶³ Si veda, a titolo di esempio, l'esperienza che è stata condotta nel Comune di Forlì tra il 2003 e il 2005, nell'ambito del progetto transnazionale *Citizenship and new inclusion*, diretta a introdurre «sperimentazioni di cittadinanza» in un quadro di politiche di integrazione già assai vivace: si rinvia, per un approfondimento, a M. Giovanetti, M. G. Ruggerini, *Cittadinanza, immigrazione e genere. Nuove forme di inclusione sociale*, in *Dir. imm. citt.*, 2006, 3, p. 13.

⁶⁴ Ma già nel proprio Statuto la Regione Toscana ha provveduto ad introdurre un'ampia gamma di diritti che ha ricondotto alla nozione di «cittadinanza sociale»: sul punto si veda E. ROSSI, *Principi e diritti nello Statuto. I rapporti con la società civile*, in T. GROPPI, E. ROSSI, R. TARCHI (curr.), *Idee e proposte per il nuovo statuto della Toscana*, Torino, 2002; e A. GUALDANI, *I servizi sociali tra universalismo e selettività*, cit., p. 56.

⁶⁵ Il Presidente della Regione Claudio Martini ha dichiarato la volontà di «garantire agli immigrati una parità sostanziale rispetto ai cittadini italiani a partire dai diritti sociali e civili e dalle opportunità di integrazione», www.presidente.regione.toscana.it, 22 settembre 2007.

regionale per combattere ogni sorta di discriminazioni e dall'apertura ai migranti altamente qualificati, nonché da una maggiore attenzione per i rifugiati: la legge regionale prevederà un sistema di accoglienza più coordinato con i programmi nazionali già esistenti, con l'intendimento di rafforzarne la tutela.

Infine tale futura normativa prevede il riconoscimento del diritto al voto a tutti gli stranieri dal 2010, in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 3, co. 6 dello Statuto.

Tuttavia, proprio l'esempio di eccellenza di queste Regioni è il segnale di un più ampio stato di arretratezza delle altre, e più in generale di un tasso di differenziazione tra le varie realtà che non può ammettersi in un ordinamento nel quale lo Stato assume il compito di vigilare sul rispetto di un'omogeneità di trattamento almeno a livello dell'«essenzialità». Il quadro di totale differenziazione impone sempre più urgentemente l'esigenza di determinare e garantire dei livelli uniformi, destinati ad assicurare un livello accettabile di omogeneità di trattamento, al quale poi le singole realtà territoriali sono chiamate a imprimere un'eventuale diversificazione verso l'alto. La riflessione ha infatti condotto a constatare che il complesso di diritti garantiti dalla disciplina nazionale non si presenta, in realtà, uniformemente assicurato su tutto il territorio nazionale: cosicché alcune realtà territoriali hanno sviluppato pregevoli sistemi di tutela e di sostegno degli stranieri, mentre in altre la politica per l'integrazione è inesistente. Il dato da ricercare – e in sostanza il vero nocciolo della questione – è allora la misura dell'effettiva vigenza delle previsioni della disciplina nazionale, rispetto alle quali lo Stato è chiamato a garantire un livello di essenzialità, che molto spesso invece pare assolutamente disatteso. Per approfondire tale riflessione pare indispensabile, a questo punto, vedere quale contributo la giurisprudenza costituzionale abbia dato alla migliore definizione della problematica.

5. La giurisprudenza costituzionale in materia di immigrazione: diritti sociali e diritti di partecipazione

Rinviando ad altre analisi consolidate⁶⁶ la disamina della giurisprudenza costituzionale in tema di diritti inviolabili dell'uomo e di principio di eguaglianza – artt. 2 e 3 Cost. – in relazione al trattamento degli stranieri, la giurisprudenza di cui occorre occuparsi prioritariamente è quella che ha avuto ad oggetto diritti propriamente sociali, e che si riduce in realtà a tre sentenze molto recenti – la sent. n. 300 del 2005, la sent. n. 432 del 2005 e la n. 156 del 2006 – che sono scaturite dalla denuncia di illegittimità costituzionale di leggi di Regioni fortemente interessate dal fenomeno

⁶⁶ Cfr. G. BUCCI, *Eguaglianza, immigrazione e libertà di circolazione nell'era della mondializzazione dell'economia*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2005, p. 445 ss.

migratorio: Lombardia e Friuli Venezia-Giulia. Accanto ad esse si collocano poi una serie di pronunce che riguardano invece il campo dei diritti politici – da quello di voto a quello di partecipazione politica in altre forme – e che meritano attenzione in quanto completano il tema dell'integrazione degli immigrati extra-comunitari, il cui pieno inserimento nel tessuto sociale ed economico della nostra società pare destinato a sfociare anche nel riconoscimento di diritti di natura politica.

Le decisioni rilevanti in materia di diritti sociali degli stranieri sono essenzialmente tre, ovvero la sent. n. 300/2005 relativa alla legge della Regione Emilia Romagna n. 5 del 2004, recante «Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati»; la sent. n. 432/2005 relativa alla legge della Regione Lombardia n. 25 del 2003 recante «Interventi in materia di trasporto pubblico locale»; infine la sent. n. 156/2006 relativa alla legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2005 recante «Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati». Ciò che accomuna le tre pronunce, relative in realtà a questioni assai eterogenee, è che da tutte emerge il riconoscimento dell'intervento regionale per l'effettiva elaborazione delle politiche di integrazione, ma al tempo stesso si esige l'intervento statale a garanzia dell'omogeneità di trattamento.

Per quanto concerne la prima delle decisioni – che rileva anche in materia di diritti politici degli stranieri – essa sottopone a scrutinio, tra le altre, la previsione della legge regionale dell'Emilia Romagna che attribuisce ai cittadini stranieri immigrati la possibilità di accedere ai benefici previsti dalla normativa in tema di edilizia residenziale pubblica, e che secondo lo Stato porterebbe la Regione a sconfinare nella sua sfera di competenze. Ciò che qui interessa è il quadro ricostruttivo delle competenze che emerge dalla sentenza, che nelle presenti riflessioni rileva con particolare riferimento allo Stato. Si afferma infatti che le previsioni legislative prevedono 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», affidando poi alcune competenze direttamente a queste ultime⁶⁷. Vi è quindi la definizione di un preciso ruolo dello Stato ben al di là della mera politica di governo dei flussi migratori: spettano infatti allo Stato anche quelle attività che concernono gli «effetti sociali» del medesimo, e benché si riconosca l'esigenza

⁶⁷ Corte cost. sent. n. 300/2005, p. to 5 della motivazione. Si aggiunge poi 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». A commento di tale sentenza si rinvia a S. BALDIN, *La competenza esclusiva statale sull'immigrazione vs. la legislazione regionale sull'integrazione sociale degli immigrati: un inquadramento della Corte costituzionale*, www.forumcostituzionale.it, 2005.

del coordinamento con il livello regionale, ciò non toglie che permane una rilevante titolarità in capo al livello centrale.

Ma sono le due successive sentenze, relative alle leggi della Lombardia e del Friuli, che presentano, sotto il profilo dei diritti sociali, profili di particolare interesse.

La sent. n. 432 del 2005, che ha trovato largo spazio nei commenti della dottrina⁶⁸, sollecita alcune specifiche riflessioni in relazione al tema del ruolo dello Stato nel tutelare un trattamento omogeneo degli stranieri, almeno in relazione ai diritti che non possono essere ragionevolmente discriminati.

A fronte di una norma regionale che stabiliva un'agevolazione a favore degli invalidi civili in possesso del duplice requisito della cittadinanza italiana e della residenza nella Regione Lombardia, il giudice costituzionale ha dichiarato illegittimo il requisito della cittadinanza, invocando il canone della ragionevolezza. La Corte ha infatti escluso che la situazione giuridica in questione fosse un diritto fondamentale o inviolabile – in particolare il diritto alla salute – o una prestazione essenziale o minimale, e ha qualificato la provvidenza, dalla quale gli stranieri risultavano esclusi, più semplicemente come una misura di solidarietà sociale⁶⁹: rispetto alla quale, tuttavia, la scelta relativa ai destinatari non può presentare profili di irragionevolezza. Una scelta fondata sul criterio della cittadinanza si presenta sicuramente viziata di irragionevolezza⁷⁰, e dunque al legislatore regionale si chiede di individuare il regime differenziato – che legittimamente può essere previsto in presenza di vincoli di natura finanziaria – sulla base di criteri differenti, che accordino il beneficio senza produrre irragionevoli discriminazioni.

Dal ragionamento della Corte si evince espressamente che una provvidenza quale quella accordata dalla disciplina della Regione Lombardia non può considerarsi di livello essenziale, e dunque si profila come un beneficio aggiuntivo⁷¹ che l'ente accorda a determinati soggetti in

⁶⁸ F. GIRELLI, *Gli stranieri residenti in Lombardia totalmente invalidi per cause civili hanno diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea nel territorio regionale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2005; F. RIMOLI, *Cittadinanza, eguaglianza e diritti sociali*, in *Giur. cost.*, 2005, 6; B. NICOTRA, *Diritto degli immigrati alla non discriminazione*, cit.; M. GNES, *Il diritto degli stranieri extracomunitari alla non irragionevole discriminazione in materia di agevolazioni sociali*, in *Giur. cost.*, 2005, 6; M. CUNIBERTI, *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in *Regioni*, 2006, 2; P. PASSAGLIA, *«Immigrazione» e «condizione giuridica» degli stranieri extra-comunitari: la Corte costituzionale precisa i termini del riparto di competenza (...e torna sulla portata delle enunciazioni di principi contenute negli statuti)*, in *Foro it.*, 2006, 2.

⁶⁹ Nella sentenza si osserva infatti, p. to 5 della motivazione, che «la *ratio* del beneficio è riconducibile alla scelta del legislatore regionale di agevolare – attraverso la fruizione gratuita del servizio – l'accesso al sistema dei trasporti pubblici locali in favore di un gruppo di persone accomunate dalla appartenenza alla più grave condizione di invalidità. Ci si muove nell'ambito di una provvidenza dettata da finalità eminentemente sociali, nella specie raccordata, sul piano della "causa" normativa, a valori di solidarietà».

⁷⁰ Il giudice costituzionale, p. to 5.2 della motivazione, evidenzia infatti che «al legislatore (statale o regionale che sia) è consentito introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una "causa" normativa non palesemente irragionevole o, peggio, arbitraria».

⁷¹ *Ibi*, p. to 5 della motivazione: «la *ratio* del beneficio è, dunque, riconducibile alla scelta del legislatore regionale di agevolare – attraverso la fruizione gratuita del servizio – l'accesso al sistema dei trasporti pubblici locali in favore di un gruppo di persone accomunate dalla appartenenza alla più grave condizione di invalidità».

condizioni di bisogno. La posizione dello straniero risulta così fortemente rafforzata: la discriminazione sulla base della cittadinanza non solo è sicuramente esclusa qualora si tratti di garantire prestazioni relative a diritti che vanno assicurati uniformemente – e a tal fine è prevista la riserva di competenza dello Stato – ma anche qualora si vogliano attribuire benefici ulteriori, rispetto ai quali è ammissibile compiere scelte che lasciano fuori alcuni individui, tali scelte non potranno in alcun caso fondarsi sul criterio della cittadinanza in quanto palesemente in contrasto col principio dell'eguaglianza⁷².

La decisione risulta così significativa sotto un duplice profilo. Da un lato nega che si tratti di «livelli essenziali», operazione in qualche modo discutibile in assenza di una determinazione statale in tal senso: si presume che la provvidenza accordata vada ben al di là del soddisfacimento di un bisogno di base, integrando gli strumenti di assistenza sociale con un beneficio che la Regione destina solo a determinate categorie di soggetti. Dalla Regione il giudice costituzionale esige che tali categorie – legittimamente individuabili per ragioni di vincoli finanziari – siano determinate sulla base di molteplici criteri, purché non di quello fondato sulla cittadinanza. Rimane pertanto il dubbio in merito a quali prestazioni possano invece qualificarsi di livello essenziale, ma a fronte del vuoto normativo a riguardo e dello stesso silenzio del giudice delle leggi – che si limita ad affermare che nel caso in oggetto non si è in presenza di «livelli essenziali», senza specificare, anche solo in termini esemplificativi, che cosa vada considerato tale – questa qualificazione non ottiene ancora risposta.

Sotto un secondo profilo, la pronuncia fornisce indicazioni importanti in merito al trattamento dello straniero: se questi non va discriminato in relazione a ciò che è ulteriore rispetto al bisogno fondamentale, tanto meno è ipotizzabile un trattamento diversificato se il bisogno da soddisfare è di natura «essenziale». Un eventuale discriminazione nelle provvidenze offerte dovrà necessariamente passare attraverso un criterio di scelta che non deve e non può essere quello della cittadinanza, potendosi invece rivolgere al criterio della residenza⁷³.

La terza pronuncia che richiede attenzione è infine la sent. n. 156 del 2006, con la quale il giudice costituzionale ha ritenuto legittima la normativa della Regione Friuli, che prevede forme di sostegno finalizzate all'inserimento dei minori non accompagnati, anche dopo che i beneficiari abbiano raggiunto la maggiore età. La legittimità della normativa regionale è stata fondata sulla considerazione che «in materia di immigrazione e di condizione giuridica degli stranieri è la stessa

⁷² Complessivamente, la dottrina ha manifestato un accoglimento ampiamente favorevole nei confronti della pronuncia in esame: si veda ancora, oltre a B. NICOTRA, *Diritto degli immigrati alla non discriminazione*, cit., W. CHIAROMONTE, *Accesso al welfare*, cit., il quale osserva, p. 707, che «la pronuncia della Corte, contenendo un principio generale applicabile a tutte le Regioni, e ad ogni prestazione sociale che sia funzionale alla garanzia costituzionale dei diritti, assume una valenza di portata generale».

⁷³ Su questo punto, in particolare, cfr. M. CUNIBERTI, *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione*, cit.

legge statale che disciplina una serie di attività pertinenti al fenomeno migratorio e agli effetti sociali di quest'ultimo, e che queste vengono esercitate dallo Stato in stretto collegamento con le Regioni alle quali sono affidate direttamente alcune competenze». Poiché l'intervento pubblico non si esaurisce nel controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma implica la cura di altri ambiti – quelli dei servizi alla persona, dall'assistenza sociale all'istruzione, dalla salute all'abitazione – le Regioni che, alla luce del nuovo contesto costituzionale, si ritrovano titolari delle relative competenze, possono sicuramente disciplinare ed erogare attività di assistenza «senza incidere in alcun modo sulla competenza esclusiva dello Stato in materia di immigrazione»⁷⁴. La Corte costituzionale fa quindi salvo l'intervento delle Regioni, e lo fa con un'operazione in qualche modo discutibile, ovvero prendendo le mosse dal T. U. del 1998⁷⁵. Così facendo non chiarisce i titoli di competenza di Stato e Regioni in materia di immigrazione alla luce del testo costituzionale, limitandosi invece a giustificare l'intervento delle autonomie territoriali sulla base del riparto di competenze introdotto dal legislatore prima della revisione costituzionale del 2001. Alla luce delle considerazioni fin qui svolte, l'esito finale della pronuncia della Corte appare del tutto condivisibile, e forse carente solo sotto il profilo della mancata qualificazione delle provvidenze assicurate dalla disciplina regionale come «livelli ulteriori» relativi alle prestazioni di diritti sociali, che la Regione può bene introdurre rispetto ad un «livello essenziale»⁷⁶, la cui determinazione è di sicura pertinenza statale. In tal senso è da sottoscrivere l'opinione di chi ha ritenuto che «una lettura riduttiva della lett. a) dell'art. 117 Cost. comporti il problema di individuare un titolo alternativo che legittimi il livello centrale a fissare quanto meno condizioni minime territorialmente omogenee per l'accesso e le condizioni di godimento, da parte degli stranieri, di quei diritti prestazionali che ricadono in ambiti materiali rispetto cui le Regioni hanno una competenza legislativa esclusiva». Se è vero, come ormai dottrina e giurisprudenza hanno ormai riconosciuto, che spetta agli enti territoriali approntare le prestazioni necessarie a consentire la piena integrazione degli stranieri, ciò richiede con ancora maggior forza che vi sia un titolo di competenza statale riservato a legittimare l'esigenza di assicurare una certa uniformità territoriale in tali ambiti, anche per evitare che si affermino forti differenze nelle opportunità offerte ai cittadini stranieri sul territorio italiano, differenze che potrebbero riscontrarsi anche in ragione di atteggiamenti, per così dire, di minore sensibilità politica rispetto alle esigenze delle persone

⁷⁴ Corte cost. sent. n. 156/2006, p. ti 3 e 4 della motivazione. A commento della decisione si rinvia a D. STRAZZARI, *L'immigrazione tra Stato e Regioni*, cit.

⁷⁵ Afferma infatti il giudice delle leggi, p. to 2 della motivazione: «ai fini di un corretto inquadramento delle questioni sollevate dal Governo, occorre premettere che il decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (...) ha, tra l'altro, attribuito alle Regioni le competenze di seguito indicate, prevedendo, altresì, forme di cooperazione tra lo Stato e le Regioni medesime».

⁷⁶ Cfr. in tal senso G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali*, p. 51.

immigrate manifestate da alcune amministrazioni regionali⁷⁷. Tale titolo di legittimazione è oggi costituito dalla lett. *m*), co. 2 dell'art. 117 Cost.⁷⁸, ma può vedersi altrettanto tutelato dalla lett. *a*) della medesima disposizione, interpretando la competenza in tema di «condizione giuridica» degli stranieri come un'attribuzione finalizzata a far sì che tale condizione non sia oggetto di attuazioni troppo diversificate.

Se quindi la decisione fa salva in maniera esplicita la potestà legislativa regionale in materia latamente «sociale», la medesima manca di legittimare la stessa qualora essa espanda i diritti prestazionali che lo Stato deve necessariamente fissare ad un livello essenziale, destinato ad una attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale; e ciò avviene non perché si dichiara illegittimo l'intervento regionale, ma in quanto si manca di porlo in rapporto con l'intervento statale nei termini anzidetti: intervento statale a difesa del livello essenziale, intervento regionale a garanzia del livello ulteriore⁷⁹.

Questo, invece, pare configurarsi come il nucleo di maggiore pregnanza nell'economia del presente lavoro: il pieno riconoscimento del livello di competenza regionale, che trova fondamento nel Testo Unico del 1998 ma ancor di più nella revisione costituzionale del 2001, non confina il ruolo dello Stato a mero guardiano dei flussi migratori ma, al contrario, ne richiede con ancor maggior forza l'identificazione in termini di garanzia di un regime di trattamento essenziale che non può variare sul territorio, e ciò in virtù tanto della lett. *m*) quanto della lett. *a*) dell'art. 117, co. 2 Cost. La Regione può tranquillamente destinare agli stranieri trattamenti di differenziazione verso l'alto rispetto a standard di essenzialità stabiliti dallo Stato: così facendo la Regione non può trovarsi accusata di sconfinamento nella sfera di competenza dello Stato, ma può, al contrario, vedersi riconosciuto il merito di estendere la tutela offerta rispetto ai canoni pretesi dalle istituzioni centrali.

Se ora si passa a considerare l'ulteriore giurisprudenza in materia di partecipazione democratica, la prima considerazione da svolgere è che l'accesso a quest'ultima non può che essere il passaggio successivo rispetto all'accesso ai diritti di prestazione, che realizzano l'integrazione sociale degli immigrati non comunitari.

Ecco allora che in tema di diritti politici, la sent. n. 379/2004, nonché di nuovo la sent. n. 300/2005, hanno legittimato discipline regionali che riconoscono il diritto di partecipazione alla vita pubblica (compreso il voto nei *referendum* e nelle altre forme di consultazione popolare) a tutti

⁷⁷ D. STRAZZARI, *L'immigrazione tra Stato e Regioni*, cit., p. 1146.

⁷⁸ G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali*, richiede ripetutamente nel suo scritto, ma in particolare p. 53 ss., e precedentemente in *Il diritto all'assistenza sociale nella prospettiva multilivello*, p. 212 ss., la determinazione dei Liveas da parte dello Stato come intervento doveroso e obbligato.

⁷⁹ Cfr. A. GUALDANI, *I servizi sociali tra universalismo e selettività*, cit., p. 56.

coloro che risiedono in un Comune del territorio regionale: la titolarità di tale diritto sembra presupporre una piena integrazione di tali soggetti nella collettività in cui sono inseriti, e tale piena integrazione non può non fondarsi primariamente sulla fruizione dei molteplici servizi alla persona che consentono ai soggetti un'esistenza dignitosa.

Va detto che nella prima⁸⁰ delle due decisioni richiamate, la Corte costituzionale non approfondisce la motivazione del rifiuto di censura dell'art. 2 del nuovo Statuto della Regione Emilia Romagna, che prevede che la Regione assicuri «nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, il diritto di voto degli immigrati residenti»; e dell'art. 15, che prevede che la Regione «nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, riconosce e garantisce a tutti coloro che risiedono in un comune del territorio regionale i diritti di partecipazione contemplati nel presente Titolo, ivi compreso il diritto di voto nei *referendum* e nelle altre forme di consultazione popolare». Il giudice costituzionale si limita a evidenziare il «carattere non prescrittivo e non vincolante delle enunciazioni statutarie» e ad affermare che esse «esplicano una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa»⁸¹; aggiungendo solo l'ammissibilità della scelta (regionale) «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»⁸². Risulta pertanto appena sfiorata la problematica della istituzionalizzazione di forme di partecipazione e di consultazione a favore di stranieri in ragione della loro completa integrazione nel tessuto economico e sociale.

Appena più articolata è la difesa, nella sent. n. 300 del 2005⁸³, della scelta della Regione Emilia Romagna di riconoscere forme di partecipazione degli extra-comunitari all'attività politico-amministrativa della Regione tramite la costituzione di una Consulta regionale per l'integrazione sociale dei «cittadini stranieri immigrati», che secondo il Governo configura un'intrusione legislativa nella sfera di competenza statale. La Corte costituzionale procede a tal fine ad una complessiva lettura del Testo Unico, anche nella versione riformata del 2002, evidenziando come le competenze che tale testo normativo prevede in capo agli enti regionali siano da interpretare come attribuzioni indispensabili affinché gli «effetti sociali» del fenomeno migratorio siano

⁸⁰ A commento della decisione si rinvia a R. NOBILE, *Diritto di voto agli immigrati residenti: Statuti regionali, norme statutarie e sensibilità culturali.*, www.lexitalia.it, 2005, 1.

⁸¹ Corte cost. sent. n. 372/2004, p. to 2 della motivazione.

⁸² *Ibi*, p. to 4 della motivazione.

⁸³ A commento della decisione si richiama, oltre a S. BALDIN, *La competenza esclusiva statale sull'immigrazione*, cit., T. F. GIUPPONI, *Gli stranieri extracomunitari e la vita pubblica locale: c'è partecipazione e partecipazione...*, www.forumcostituzionale.it, 2005.

adeguatamente governati. E proprio sulla base di tale disciplina ordinaria – analogamente a quanto fatto nella sent. n. 156/2006 – la Corte costituzionale legittima la previsione della Consulta, posto che l'art. 2, comma 4, del d. lgs. n. 286/1998 stabilisce che «lo straniero regolarmente soggiornante partecipa alla vita pubblica locale», e che l'art. 4 prevede che sia istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri la Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie, della quale sono chiamati a far parte, tra gli altri, i «rappresentanti degli stranieri extracomunitari designati dalle associazioni più rappresentative operanti in Italia, in numero non inferiore a sei». È dunque in base alla disciplina di principio dello Stato che la Regione ha istituito tale organismo di partecipazione, rispetto al quale il giudice costituzionale non prova a rintracciare un fondamento anche di natura costituzionale. Senza inoltrarsi nella spinosa tematica del diritto di voto⁸⁴ da riconoscersi agli stranieri – che del resto anche un recente disegno di legge governativo ha cominciato a delineare, e gli Statuti delle Regioni Emilia Romagna e Toscana, nonché vari statuti locali, già prevedono – la Corte poteva almeno provare a formulare qualche riflessione sul fatto che l'integrazione sociale degli immigrati impone che si individuino sedi istituzionali di valorizzazione della loro presenza e di rappresentazione dei loro interessi, senza che queste sedi siano concepite come luoghi di esercizio di diritti politici, che la Costituzione riserva ai cittadini.

Il risultato delle due pronunce esaminate è allora soddisfacente nella misura in cui avalla il varco aperto da una Regione in particolare – l'Emilia Romagna – che dimostra attenzione e sensibilità nei confronti delle problematiche insite nell'accoglienza degli stranieri; mentre delude l'incapacità di individuare – sulla base di parametri costituzionali piuttosto che di norme di principio – le ragioni profonde di misure che, prendendo atto dei legami sempre più forti degli immigrati con le rispettive comunità di residenza, sono destinate a dare voce agli interessi ed alle aspettative, che da tali comunità ricevono in termini di servizi, ma alle quali anche contribuiscono, in ragione della loro posizione lavorativa conforme alla legge.

6. Il caso particolare delle prestazioni erogate nei paesi d'origine

Un breve cenno va poi effettuato con riguardo ad una iniziativa del tutto particolare, quella prevista dall'art. 19 della l. n. 189 del 2002: tale disposizione attribuisce un diritto di prelazione, per quanto concerne l'ingresso in Italia per motivi di lavoro, agli stranieri che abbiano frequentato corsi

⁸⁴ Non è opportuno approfondire questa tematica, che ha già visto l'intervento di alcune amministrazioni – Ancona e Torino – a favore del riconoscimento del diritto di voto agli stranieri, e il successivo annullamento governativo delle rispettive deliberazioni, sulla base di alcuni significativi pareri del Consiglio di Stato: vista la rilevanza dell'argomento si rinvia, tra gli altri, a E. ROSSI, M. VRENNI, *Brevi considerazioni in tema di diritto di voto agli stranieri nelle elezioni regionali e locali*, in *Dir. imm. citt.*, 2006, 2, p. 13, e, nella medesima *Rivista*, 2004, 2, p. 49, a A. DE BONIS, M. FERRERO, *Dalla cittadinanza etno-nazionale alla cittadinanza di residenza*, anche per la panoramica comparatistica ivi affrontata.

di formazione nel loro paese di origine. A tal fine si sono intrapresi progetti che prevedono l'istituzione di corsi di formazione professionale e di lingua italiana, organizzati nei paesi di origine degli stranieri che intendono fare ingresso nel nostro Paese. Tali programmi sono preventivamente approvati dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero dell'Istruzione, e possono essere realizzati da Regioni, Province autonome e altri enti locali, nonché da organizzazioni nazionali degli imprenditori, organismi internazionali ed enti e associazioni operanti nel settore dell'immigrazione da almeno tre anni.

Tale attività formativa può assolvere ad un'altra funzione, che ricade nell'ambito delle iniziative di cooperazione internazionale, in quanto finalizzata a costituire uno strumento di sostegno allo sviluppo economico e sociale dei Paesi di origine dove verrà realizzata: l'attività può essere infatti finalizzata non solo all'inserimento lavorativo nei settori produttivi italiani operanti in Italia, ma anche ad un'attività lavorativa più qualificata nei settori produttivi italiani che operano all'interno di tali Paesi, nonché allo sviluppo delle attività produttive o imprenditoriali autonome nei Paesi di origine.

Una considerazione molto semplice scaturisce dall'esame di questa singolare politica di sostegno agli stranieri. Mentre nella seconda delle due ipotesi si tratta di un intervento in larga misura destinato a sostenere altre realtà economiche o sociali, o al limite imprese italiane che comunque operano all'estero, nel caso della formazione mirata a preparare in loco lavoratori che il mercato italiano dovrà poi accogliere è in gioco una politica di segno totalmente diversa, fondata su prestazioni – la formazione – che sono a loro volta presupposto per l'esercizio del diritto al lavoro nel nostro contesto nazionale. Si tratta, dunque, di prestazioni relative a diritti sociali che vengono approntate ed erogate al di fuori di tale contesto, e che in primo luogo e fino ad ora sono state lette prevalentemente nella prospettiva del nesso tra immigrazione e sviluppo economico locale: benché la portata di tale politica risulti piuttosto ridimensionata⁸⁵ in seguito all'intervento normativo del 2002, tuttavia essa conserva un tratto di peculiarità nell'accordare a soggetti privi della cittadinanza prestazioni di carattere sociale che preludono all'esercizio, nel territorio italiano, di un ulteriore diritto sociale quale quello al lavoro. Le istituzioni pubbliche italiane – per lo più territoriali – investono risorse nell'erogazione di servizi, in altri contesti nazionali, che sono destinati a divenire presupposto fondamentale per l'inserimento lavorativo di stranieri in Italia, ed è evidente come tali prestazioni non scaturiscano da diritti legislativamente né costituzionalmente fondati. E tuttavia, pur non collegandosi esplicitamente a situazioni soggettive previste e protette, tali prestazioni si collocano ugualmente in una prospettiva di eguaglianza sostanziale: per esse non è invocabile,

⁸⁵ Cfr. T. CAPONIO, *Governo locale e immigrazione*, cit., p. 808 ss.

evidentemente, la garanzia omogeneizzante dei «livelli essenziali», ma non ciò non toglie che le medesime possano essere interpretate come un intervento del tutto originale ai fini dell'integrazione, per il quale possono essere comunque fissati dei parametri di massima, affinché la mancata erogazione delle prestazioni in esame non si trasformi in causa di discriminazione e inaccettabile differenziazione tra gli stranieri accolti dal nostro ordinamento.

7. Il disegno di legge in materia di cittadinanza

L'attuale Governo ha posto tra le sue priorità la riforma delle norme sulla cittadinanza e, di ancora maggiore interesse per il tema trattato in questa sede, la modifica della disciplina di immigrazione e delle norme sulla condizione dello straniero⁸⁶: il disegno di legge delega al Governo per il secondo di tali interventi è stato approvato dal Consiglio dei ministri il 24 aprile 2007, e ha l'intento di «promuovere l'immigrazione regolare e favorire l'incontro fra domanda e offerta di lavoro, in vari modi», tra i quali meritano particolare attenzione, nella prospettiva di questo studio, il superamento dell'attuale sistema dei Centri di permanenza temporanea⁸⁷; la promozione dell'inserimento civile e sociale dei minori stranieri, ed il pieno inserimento dei cittadini stranieri legalmente soggiornanti; il favore per interventi di accoglienza da parte degli enti locali per fronteggiare situazioni di emergenza; infine l'istituto dello «“sponsor”», (di cui si faranno carico enti

⁸⁶ Più precisamente si possono richiamare il d.d.l. di riforma della disciplina sulla cittadinanza presentato dal ministro degli Interni Amato ed approvato dal Consiglio dei Ministri il 4 agosto 2006; il d.d.l. presentato dal Guardasigilli Mastella recante “Disposizioni in materia di contrasto al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina” approvato dal Consiglio dei Ministri il 12 ottobre 2006; la bozza di riforma del testo unico dell'immigrazione presentata dal ministro Amato il 27 settembre alla Commissione Affari costituzionali del Senato.

Più in particolare, per quanto concerne il d.d.l. intitolato “*Modifiche alla legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza*”, esso «punta a modificare la normativa vigente mediante una robusta iniezione di elementi di *ius soli* nel corpo di una disciplina che, mentre non pone limiti alla trasmissione della cittadinanza per discendenza, prevede tempi molto lunghi per la naturalizzazione di stranieri extracomunitari (10 anni, ai quali peraltro vanno ad aggiungersi i tempi lunghi della procedura, che dura mediamente tre anni e mezzo) e requisiti molto pesanti per l'acquisto della cittadinanza da parte dei figli di stranieri nati sul territorio italiano. La proposta di riforma vorrebbe dimezzare i termini necessari all'acquisto della cittadinanza (riportandoli dai dieci della legge del '92 ai cinque già previsti dalla normativa del 1912), aprire la cittadinanza ai figli degli immigrati e rendere meno aleatorie le scansioni di tale processo di acquisizione della cittadinanza, subordinando peraltro tale acquisizione all'accertamento della integrazione socio-linguistica dello straniero». Cfr. G. BASCHERINI, *A proposito di alcune recenti proposte di riforma in materia di immigrazione*, www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2006. Si veda inoltre T. F. GIUPPONI, *Stranieri extra-comunitari e diritti politici. Problemi costituzionali dell'estensione del diritto di voto in ambito locale*, www.forumcostituzionale.it, 2007.

Può essere inoltre menzionato il disegno di legge approvato il 16 novembre 2007 dal Consiglio dei Ministri, collegato alla legge finanziaria 2008, che prevede una delega al Governo per riordinare la materia dei congedi di maternità e parentali. La norma prevede anche l'istituzione di una Carta della famiglia destinata alle famiglie con almeno tre figli, sia italiane che straniere regolarmente residenti in Italia, che pagheranno solo il costo di emissione. La Carta darà diritto ad usufruire di sconti sull'acquisto di beni e servizi e riduzioni tariffarie, concordati con i soggetti pubblici o privati che contribuiranno all'iniziativa.

⁸⁷ Al fine di «procedere anche attraverso appositi sopralluoghi, ad un'indagine conoscitiva sulle condizioni di sicurezza e di situazione della vivibilità di tutte le strutture destinate al trattenimento temporaneo ed all'assistenza degli immigrati irregolari, nonché all'ospitalità dei richiedenti asilo, tenute ad assicurare la tutela della dignità della persona e il rispetto dei diritti fondamentali» e di favorire la «formulazione di proposte e suggerimenti sulle possibili strategie future», il Governo ha istituito, all'inizio della presente legislatura, un'apposita commissione – presieduta da un rappresentante delle Nazioni Unite, Staffan De Mistura – per la quale ha previsto la partecipazione maggioritaria degli organismi e degli enti di tutela (Caritas italiana, Associazione studi giuridici per l'immigrazione, Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia, Arci, Acli, Cir e Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione), la presenza dell'Associazione dei Comuni d'Italia accanto a due prefetti rappresentanti dell'Amministrazione dell'interno.

e organismi istituzionali, associazioni imprenditoriali e professionali), che potrà far entrare immigrati per motivi di lavoro, sempre nell'ambito delle quote, offrendo garanzie di carattere patrimoniale sul loro sostentamento e sul loro eventuale rimpatrio. Sarà così consentito allo straniero di entrare regolarmente in Italia per cercare lavoro e al datore di lavoro di assumere il lavoratore straniero dopo averlo impiegato in prova»⁸⁸.

È evidente che l'iter del disegno di riforma è ancora così agli inizi che risulta prematuro formulare dei giudizi a riguardo: si possono tuttavia registrare commenti parzialmente favorevoli a tale riguardo, tanto da parte di soggetti istituzionali – la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome⁸⁹, ad eccezione delle Regioni Lombardia, Veneto e Sicilia che hanno espresso parere negativo – quanto da parte della dottrina.

Di fronte ad una problematica che sta assumendo profili sempre più accentuati di urgenza – e che del resto è all'attenzione anche del livello comunitario⁹⁰ – è innegabile la necessità di ripensare radicalmente alle cosiddette *politiche di immigrazione*, accantonando un approccio di tipo emergenziale e studiando invece un cammino che veda nel fenomeno in oggetto un'opportunità, oltre che una criticità, e individui, di conseguenza, soluzioni più consone a favorire l'integrazione⁹¹. Riprendendo ancora il Parere del CNEL «l'indirizzo di fondo, già indicato nella Pronuncia del 2006, dovrebbe essere, come sta avvenendo in diverse Regioni, quello del *passaggio a politiche*

⁸⁸ Tale è la presentazione del disegno di legge sul Portale del Governo Italiano, www.governo.it. G. BASCHERINI, *A proposito di alcune recenti proposte*, cit., è parzialmente critico nei confronti di tale innovazione: «questa "sponsorizzazione" non potrà più essere effettuata da privati (cittadini o stranieri regolarmente residenti), ma solo da enti pubblici o privati (quali ad es. Regioni, enti locali, associazioni imprenditoriali e professionali, patronati, sindacati). Laddove la precedente versione di tale istituto, pur con tutti suoi limiti, aveva potuto costituire uno strumento per consentire un regolare ingresso per ricerca di lavoro, favorendo anche lo sviluppo di reti migratorie implementate dagli stessi immigrati una volta integratisi nel tessuto socio-economico nazionale, con le modificazioni previste da tale riforma tale istituto diverrebbe il principale snodo di un sistema di reclutamento *in loco* della forza lavoro migrante. Il nuovo sponsor dovrebbe infatti aiutare i datori di lavoro ad individuare entro le liste di collocamento estere i lavoratori che questi cercano e coadiuvarli nell'espletamento dell'iter burocratico. L'immigrato "sponsorizzato" otterrebbe dunque un "permesso di soggiorno per inserimento nel mercato del lavoro" di durata annuale e lo sponsor affiderà il lavoratore in prova al datore di lavoro».

⁸⁹ Parere della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 14 giugno 2007. In tale documento si afferma che «la Conferenza valuta positivamente il testo del DDL di riforma in materia di immigrazione approvato dal Consiglio dei Ministri il 24 aprile 2007. La Conferenza ritiene che il DDL in questione rappresenti un buon punto di partenza, perché impostato su alcuni principi condivisibili quali:

- il potenziamento e la diversificazione dei canali di ingresso regolare;
- la logica di una progressiva stabilizzazione dei soggiorni;
- il superamento dell'attuale sistema dei Centri di Permanenza Temporanea attraverso l'introduzione di un principio di gradualità delle sanzioni prevedendo che i nuovi CPT svolgano un ruolo residuale e siano rivolti solo ad alcune e particolari categorie di migranti;
- l'introduzione del diritto di voto a livello locale per i soggiornanti da oltre 5 anni nel nostro paese;
- il potenziamento dell'azione di collaborazione e di rete tra Comuni, Questure e Sportelli Unici per l'Immigrazione per il disbrigo dei permessi, prevedendo in prospettiva un graduale passaggio ai Comuni delle competenze sui rinnovi dei permessi di soggiorno».

Per una valutazione parzialmente critica si veda anche L. MELICA, *Il d.d.l. "Amato" di riforma delle norme in materia di cittadinanza. Politiche di inserimento e "lealtà" ai valori costituzionali*, www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2006, il quale tuttavia definisce «fondamentalmente corretti» i profili sui quali interviene il d.d.l. Amato.

⁹⁰ Si veda la *Terza Relazione annuale su migrazione e integrazione*, 11 settembre 2007, COM(2007) 512 definitivo.

⁹¹ Nel XVII Rapporto sull'immigrazione Caritas/Migrantes, *Immigrazione, Dossier statistico 2007*, p. 2, si auspica che la necessità di regolamentare i flussi non porti «a identificare le restrizioni con l'anima della politica migratoria, che si sostanzia specialmente di adeguate procedure di ammissione e di una grande attenzione all'integrazione».

organiche, che includano i problemi dei nuovi cittadini immigrati nelle politiche generali, senza escludere ovviamente la pur necessaria messa in campo di politiche mirate (esemplarmente agli estremi: la casa, come problema comune a italiani e immigrati, e, come problema specifico di questi ultimi, l'apprendimento della lingua italiana, nonché tutte le esigenze che chiamano in causa un ruolo forte della mediazione culturale per accedere alla pubblica amministrazione e ai servizi, per esercitare i diritti riconosciuti)»⁹².

Questo sviluppo delle politiche di integrazione è compromesso da alcune criticità che esigono interventi congiunti dei diversi livelli istituzionali di politiche settoriali, rispetto alle quali occorrerebbero, anche da parte del governo nazionale, impegni più puntuali e concreti di quelli descrittivi pur contenuti nel *Documento*: «dalle politiche per il diritto sociale alla casa alle politiche per l'istruzione, da liberare da una progettualità episodica, realizzata per l'iniziativa delle singole istituzioni e ancora prevalentemente compensativa rispetto a situazioni di criticità e disagio, e da affrontare strutturalmente e organicamente nei più complessivi contesti di riforma (autonomia, formazione dei docenti, programmi e discipline di insegnamento, dotazioni organici, rapporti con le famiglie, mediatori culturali) e soprattutto di risorse da investire»⁹³.

Come è evidente, si tratta di una proposta di normativa che solo mediatamente potrà incidere sul godimento dei diritti sociali degli stranieri: cionondimeno, in una prospettiva di più lungo termine, è evidente che una disciplina più coerente dell'integrazione degli immigrati potrà determinare anche condizioni di vita più consone al rispetto della dignità umana⁹⁴, e ciò avverrà nella misura in cui la società civile e la comunità politica saranno in grado di maturare una nozione di «integrazione» che abbia come obiettivo l'effettiva riconduzione ad unità del tessuto sociale, e non la mera neutralizzazione delle diversità⁹⁵.

Il cammino da percorrere richiede pertanto, come è stato evidenziato, che si sviluppi una visione complessiva dell'inserimento sociale del lavoratore straniero, non limitata all'aspetto lavorativo, ma aperta all'analisi ed al soddisfacimento delle esigenze delle famiglie immigrate: ciò costituisce

⁹² CNEL, Parere sul *Documento programmatico*, cit., p. 5.

⁹³ CNEL, Parere sul *Documento programmatico*, cit., p. 6.

⁹⁴ Si afferma ancora nel XVII Rapporto sull'immigrazione Caritas/Migrantes, cit., p. 10: «una serie di misure possono essere considerate da tutti funzionali ad una più soddisfacente regolamentazione dell'inserimento degli immigrati: previsione di permessi di soggiorno più stabili, snellimento delle procedure, facilitazione dell'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro (con la reintroduzione dell'infelice soppressione della "sponsorizzazione" e la previsione di un permesso per la ricerca del posto di lavoro), miglioramento della normativa sulla cittadinanza, potenziamento delle risorse necessarie per sostenere l'integrazione, entrando con maggiore serenità anche nel merito della concessione del voto amministrativo».

⁹⁵ È evidente che il concetto di «integrazione», apparentemente tanto ovvio ed immediato, necessiterebbe invece di approfondimenti ben più solidi di quanto avvenga nel discorrere quotidiano, sempre più coinvolto da questa tematica: merita, in questo senso, valorizzare la bella riflessione di F. BELVISI, *Identità, minoranze, immigrazione: com'è possibile l'integrazione sociale? Riflessioni sociologico-giuridiche*, in *Dir. imm. citt.*, 2002, 4, che si interroga, e risponde in maniera molto convincente, sul senso più autentico di questa nozione.

infatti un elementare dovere di solidarietà e, nel contempo, la migliore politica di prevenzione dei fenomeni di mancata integrazione e di rigetto che tanta preoccupazione destano nei governi dell'Unione europea⁹⁶. In tal senso si impone – è bene ancora una volta affermarlo – un intervento delle istituzioni centrali che, pur valorizzando e facendo tesoro delle esperienze virtuose delle comunità locali, definisca tuttavia una soglia di dignità delle condizioni dello straniero, ad esso dovuta anche in assenza di un compiuto rapporto di cittadinanza, e dunque in virtù della sua sola appartenenza alla famiglia umana.

⁹⁶ A. CANDIDO, *Verso la riforma della normativa in materia di immigrazione: riflessioni e proposte*, in *Boll. Adapt* n. 1 del 15 gennaio 2007, www.csmb.unimo.it.