

# I DIRITTI SOCIALI TRA REGIONALISMO E PROSPETTIVE FEDERALI

*a cura di*  
Lorenzo Chieffi

CEDAM

# I DIRITTI SOCIALI TRA REGIONALISMO E PROSPETTIVE FEDERALI

a cura di  
LORENZO CHIEFFI



CEDAM

CASA EDITRICE DOTT. ANTONIO MILANI

1999

Il volume, pubblicato con un parziale contributo del C.N.R. e del Dipartimento di Scienze Giuridiche, Economiche e Finanziarie Italiane e Comunitarie della Seconda Università degli Studi di Napoli, è stato elaborato nell'ambito del Progetto di ricerca C.N.R. (n. 96.00933.CT09) su "Il ruolo dell'ente regione nella salvaguardia delle nuove fattispecie di libertà. Prospettive di una riforma federale".

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© Copyright 1999 by CEDAM - Padova

ISBN 88-13-21974-1

A norma della legge sul diritto d'autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro.

*Stampato in Italia - Printed in Italy*

---

*Stampa: Grafiche TPM s.r.l. (Pd)*

# INDICE

LORENZO CHIEFFI

## Premessa

Luci ed ombre nei recenti sviluppi dello Stato delle autonomie ..... 11

DANIELA BIFULCO

## Cittadinanza sociale, eguaglianza e forma di Stato

1. La duplice valenza concettuale dell'idea di cittadinanza sociale e dei diritti sociali ..... 27
2. Forma di Stato, eguaglianza e diritti sociali ..... 35

VINCENZO BALDINI

## La sussidiarietà come «valore» e come formula organizzatoria: riflessioni su una *schlagwort* del diritto pubblico

1. Premessa ..... 53
2. La sussidiarietà «orizzontale» come valore costituzionale: aspetti problematici ..... 56
3. Profili problematici della sussidiarietà «orizzontale» come formula organizzatoria ..... 61
- 3.1 (segue) ...nel diritto comunitario ..... 64
- 3.2 (segue) ...e nel diritto interno ..... 69
4. La controversa natura del principio di sussidiarietà: aspetti problematici in relazione alla tutela giurisdizionale dei soggetti incisi ..... 74
5. Interrelazioni tra «sussidiarietà orizzontale» e «sussidiarietà verticale»: le implicazioni connesse al valore democratico ..... 75
6. Il principio di sussidiarietà nel progetto di revisione della Parte II della Costituzione: un modello incompiuto? ..... 78

SALVATORE PRISCO - PAOLA MAZZINA

**Difesa civica e legislazione regionale nella crisi dello Stato sociale:  
una lettura dell'esperienza italiana**

1. Considerazioni introduttive.....	83
2. <i>L'analisi</i> del campo materiale .....	89
2.1 Premessa .....	89
2.2 Il sistema normativo.....	92
2.2.I Toscana.....	93
2.2.II Campania.....	98
2.2.III Lombardia.....	100
2.2.IV Emilia Romagna .....	102
2.2.V Veneto.....	103
3. La 'giurisprudenza' dei difensori civici in materia di diritti sociali .....	106
3.1 Anni '70: la fase della tutela degli interessi semplici.....	107
3.2 Anni '80: l'evoluzione dell'intervento del difensore civico a tutela dei diritti sociali .....	111
3.3 Anni '90: processi di rinnovamento .....	118

GIOVANNI LUCHENA

**Regioni e politiche per le pari opportunità:  
profili ordinamentali ed effettività**

1. Rilievi introduttivi: le pari opportunità nello Stato sociale tra garanzia e limiti finanziari. Il principio costituzionale d'eguaglianza come fondamento concettuale delle azioni positive in favore delle donne.....	123
Parte prima: Pari opportunità (profili pubblicistici).....	136
2. L'evoluzione legislativa nel diritto nazionale: profili ricostruttivi. Parità e azioni positive: dalle enunciazioni di principio alla attuazione costituzionale .....	136
3. Le "quote" nelle liste elettorali e la sentenza della Corte costituzionale del 12 settembre 1995, n. 422. Azioni positive e rappresentanza femminile .....	146
4. La progressiva attenzione delle istituzioni comunitarie alle politiche sociali. Dal Trattato di Roma alla sentenza <i>Kalanke</i> .....	153
Parte seconda: Gli interventi legislativi delle regioni.....	160

5. Le norme politico-programmatiche sulle pari opportunità contenute negli Statuti regionali.....	160
6. La legislazione regionale: un contributo al superamento di antichi stereotipi culturali radicati nella società.....	163
7. Le commissioni regionali per la promozione di pari opportunità.....	169
7.1 Composizione, durata, organi eligenti.....	174
8. Misure incentivanti e politiche attive del lavoro: a) Incentivazioni e imprenditorialità femminile: profili costituzionali.....	176
8.1: a) (segue): Azioni positive per l'imprenditoria femminile.....	181
8.1. b) (segue): Politiche per l'occupazione femminile e imprenditorialità nella legislazione regionale. La promozione di nuove imprese al femminile.....	184
9. Azioni positive per le dipendenti regionali.....	189
10. I lavori socialmente utili. Un nuovo modello di <i>Welfare</i> ?.....	192
10.1 Criteri della legislazione regionale. Lavori socialmente utili e garanzia dell'occupazione femminile.....	195
Conclusioni.....	197

## LORENZO CHIEFFI

### La promozione dell'istituto familiare nell'ambito delle politiche sociali dell'ente Regione

Parte prima: I caratteri distintivi della legislazione regionale di settore.....	205
1. Premessa.....	205
2. L'istituto familiare nella legislazione regionale.....	207
3. Gli interventi a favore della donna.....	216
4. Gli interventi a favore degli altri componenti del nucleo familiare: i minori.....	220
5. Segue: gli anziani.....	225
Parte seconda: Il grado di effettività della legislazione regionale.....	227
6. Politiche regionali a sostegno della famiglia e squilibri territoriali.....	227
7. Sviluppi dell'autonomia regionale e salvaguardia dei valori fondamentali.....	241

## ANTONIO D'ALOIA

**«Ideologie» costituzionali, dimensione sociale e tecniche legislative  
di promozione del volontariato: l'esperienza regionale**

1. Aspetti costituzionali e significati sociali del volontariato. Diritti della persona e flessibilità dell'azione volontaristica .....	251
2. Autonomia regionale e politiche sociali: il caso del volontariato .....	255
3. Aspetti della normativa regionale sul volontariato: gli elementi di individuazione del fenomeno. Pluralità degli interessi materiali del volontariato, <i>self-restraint</i> legislativo, autonomia delle formazioni sociali ..	260
4. L'istituzione e la gestione dei Registri regionali: uno snodo essenziale nel disegno del legislatore nazionale. Problemi di coordinamento nella successione delle discipline normative regionali.....	269
5. L'affidamento mediante «convenzione» dei servizi socialmente rilevanti alle associazioni del volontariato.....	275
6. Altri interventi di sostegno e forme di incentivazione dell'attività di volontariato. I Centri di servizio. Organi e modalità di controllo sui soggetti del volontariato: il difficile contemperamento tra «solidarietà» e «buon andamento» .....	279
7. Volontariato e partecipazione alla determinazione delle politiche regionali nei settori di interesse. Organismi «rappresentativi» e a composizione «mista» e diritti di informazione .....	282
8. Conclusioni. ....	284

## FRANCESCO RAFFAELLO DE MARTINO

**Le politiche legislative regionali per la tutela dei portatori di handicap**

Parte prima: Il parametro normativo.....	287
1. Premessa .....	287
2. Le disposizioni statutarie per la tutela dei cittadini portatori di handicap.	288
3. La riforma introdotta dalla legge-quadro 5 febbraio 1992, n. 104: brevi cenni introduttivi.....	291
Parte seconda: I contenuti della legislazione regionale precedente la legge quadro .....	296
4. La diagnosi e gli interventi precoci.....	296

5. La cura e la riabilitazione .....	299
6. L'integrazione scolastica .....	301
7. L'integrazione lavorativa e l'integrazione nella formazione professionale	305
8. L'integrazione sociale .....	311
9. Le barriere architettoniche ed il diritto alla mobilità ed ai trasporti.....	313
Parte terza: Le leggi regionali dell'ultima generazione.....	318
10. L'evoluzione legislativa regionale successiva alla legge-quadro.....	318
11. Conclusioni .....	324

### ANDREA PATRONI GRIFFI

#### **I diritti dello straniero tra Costituzione e politiche regionali**

1. Politiche pubbliche e immigrazione .....	327
1.1 La logica dell'emergenza permanente.....	327
1.2 Dalla legge "Martelli" alle proposte di riforma della XII legislatura .....	331
1.3 La legge 6 marzo 1998 n. 40: superamento della logica dell'emergenza, riconoscimento di alcuni diritti sociali degli stranieri e insufficiente coinvolgimento regionale.....	334
2. I diritti costituzionali dello straniero .....	341
2.1 L'ambito soggettivo di efficacia della Carta costituzionale: verso una Costituzione di tutti? La "pari dignità sociale" .....	341
2.2 Le indicazioni offerte dalla giurisprudenza costituzionale.....	347
3. Il livello di governo regionale e la gestione "ordinaria" dell'immigrazione: analisi della legislazione regionale a favore dello straniero extracomunitario .....	350
3.1 Il richiamo della protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali e la delimitazione della sfera soggettiva di efficacia della legislazione regionale .....	352
3.2 I diritti sociali degli immigrati: interventi sociali, economici e culturali a favore degli stranieri .....	354
3.3 Lo strumento della Consulta per il coinvolgimento diretto degli immigrati nella definizione delle politiche regionali .....	358
4. Riflessioni conclusive: il pericolo di leggi-manifesto .....	360



## RAFFAELLA CRISTIANO

**La tutela della maternità nella legislazione regionale**

1. Premessa .....	363
2. Le politiche regionali in materia di consultori familiari.....	366
3. Nuove norme regionali di riorganizzazione e riqualificazione del servizio materno-infantile.....	374
4. Lo stato di attuazione delle politiche sociosanitarie a favore della donna	382

## GIULIANO AGLIATA

**Il ruolo delle Regioni nella disciplina sui trapianti d'organi**

1. Premessa .....	389
2. La disciplina nazionale in tema di trapianti.....	392
3. L'allocazione e la distribuzione delle risorse tra Stato e Regioni .....	402
4. Gli interventi promossi a livello regionale .....	409
5. Conclusioni .....	417
Allegato: Centri autorizzati al trapianto .....	418
a) Trapianto rene da vivente (l. 458/67) .....	418
b) Trapianto d'organi e di tessuti da cadavere .....	419

## FRANCO LAUDANTE

**Il sistema dei servizi per l'assistenza sociosanitaria ai tossicodipendenti  
nella legislazione statale e regionale**

1. La normativa sulla droga dopo l'entrata in vigore della Carta costituzionale .....	421
2. Analisi delle attribuzioni regionali nell'ambito della legge 685/1975 .....	425
3. La risposta delle Regioni .....	429
4. Le novità introdotte dalla riforma del 1990 .....	432
4.1 Attuale strutturazione del sistema dei servizi .....	435
4.2 Le singole aree di intervento.....	436
4.3 Osservazioni conclusive.....	438

**ROSANNA FATTIBENE**

**La lingua come specificità culturale: tutela e promozione dell'assetto culturale delle minoranze linguistiche nella legislazione regionale**

1. Riconducibilità di linguaggio e tradizioni popolari alla qualificazione di "bene culturale".....	441
2. I problemi minoritari all'attenzione della comunità internazionale. In particolare, la Carta europea delle lingue regionali o minoritarie .....	443
3. L'art. 6 Cost. nel suo autonomo significato e quale integrazione del sistema di valori espresso dagli artt. 2 e 3 Cost.....	445
4. Lo "spazio culturale" quale diritto sociale dei gruppi minoritari .....	448
5. Corrispondenza tra attenzione del legislatore nazionale per le situazioni minoritarie ed impegno legislativo delle Regioni.....	449
6. Vicinanza tra le condizioni culturali delle minoranze più circoscritte e le varie situazioni di folklore locale: risolto sul piano della politica legislativa regionale.....	452
7. Osservazioni e dati di effettività in ordine alle disposizioni legislative di Regioni ad autonomia ordinaria sul cui territorio sono stanziati comunità di minoranze linguistiche. In particolare, la regione Puglia .....	454
8. (segue) La regione Basilicata.....	456
9. L'effettività della legislazione regionale e provinciale di tipo differenziato. In particolare, l'esperienza della provincia autonoma di Trento.....	458
10. (segue) La regione Trentino-Alto Adige .....	466
11. L'attività degli organismi interregionali a favore delle minoranze stanziati nel territorio su cui esercitano la loro azione.....	470
12. Considerazioni conclusive .....	472

**MICHELE DELLA MORTE**

**Profili costituzionali di tutela del diritto allo studio tra Stato e Regioni**

Premessa .....	477
1. Problematiche costituzionali del diritto allo studio: la parità scolastica. ..	479
2. Le competenze regionali: l'istruzione artigiana e professionale.....	483
2.1 L'assistenza scolastica.....	486
3. Il raccordo tra Regioni ed enti locali in materia di assistenza scolastica ..	488

4 Il diritto allo studio universitario e il ruolo delle regioni .....	492
5 Organizzazione regionale ed effettività del diritto allo studio.....	499
6. Il quadro comunitario di riferimento nei riguardi del diritto allo studio ...	502
7. Considerazioni conclusive .....	506

### CATERINA AMBROSINO

#### Regioni e disciplina delle attività artistiche

1. Premessa .....	511
2. L'intervento delle Regioni nel settore dello spettacolo: a) fondamento ...	513
2.1 (Segue): b) tipologia .....	516
3. Le attività teatrali.....	520
4. Le attività musicali.....	523
5. Le attività cinematografiche .....	525
6. Riflessioni conclusive.....	526

### LORENZO CHIEFFI

Le nuove forme della solidarietà tra i popoli: la <i>cooperazione decentrata</i> ....	
.....	533

### MARINA CALAMO SPECCHIA

#### La tutela e la promozione dei *droits sociaux* in Francia tra dimensione pubblica e dinamiche private: un modello aperto di democrazia sociale

1. La dignificazione costituzionale dei <i>droits sociaux</i> nella giurisprudenza del <i>Conseil Constitutionnel</i> .....	545
2. La progressiva elaborazione giurisprudenziale di una " <i>Constitution sociale</i> " .....	550
3. La "tutela attiva" dei diritti sociali nell'impianto costituzionale. a) Il decentramento "alla francese" come momento di snodo delle azioni socialmente rilevanti .....	559
Tabella .....	563
4. Segue. b) Un atipico interlocutore pubblico/privato in campo sociale. Le	

associazioni delegatarie di <i>tâches générales</i> .....	567
5. Segue. c) La tipologia delle associazioni collaboranti con i pubblici poteri in campo sociale: le associazioni <i>reconnues d'utilité publique</i> e le associazioni <i>agrées</i> .....	575
6. Le relazioni tra enti territoriali ed associazioni perseguenti finalità <i>d'intérêt général</i> : collaborazione o vassallaggio? .....	579
7. Conclusioni .....	583

### GERARDO RUIZ-RICO RUIZ - NICOLAS PÉREZ SOLA

#### Stato autonomico e diritti dei soggetti deboli nell'esperienza spagnola

1. Lo stato sociale autonomico .....	587
1.1. La protezione sociale nelle Comunità Autonomiche delle minoranze con particolari necessità .....	594
1.2. La proclamazione del carattere ufficiale della lingua autonoma come presupposto per la protezione delle minoranze linguistiche .....	596
2. La tutela dei soggetti deboli nella legislazione delle comunità autonome .....	599
2.1. La protezione sociale delle condizioni di marginalità .....	600
2.2. Il salario sociale .....	602
2.3. La tutela del minore .....	605
2.3.1. La salute scolastica .....	607
2.3.2. La cura del minore .....	609
2.3.3. I consigli della gioventù .....	612
2.4 La soppressione delle barriere architettoniche per i portatori di handicap .....	613
2.5 La protezione della terza età .....	615

Andrea PATRONI GRIFFI

## I DIRITTI DELLO STRANIERO TRA COSTITUZIONE E POLITICHE REGIONALI (\*)

Sommario: 1. Politiche pubbliche e immigrazione - 1.1 La logica dell'emergenza permanente - 1.2 Dalla legge "Martelli" alle proposte di riforma della XII legislatura - 1.3 La legge 6 marzo 1998 n. 40: superamento della logica dell'emergenza, riconoscimento di alcuni diritti sociali degli stranieri e insufficiente coinvolgimento regionale - 2. I diritti costituzionali dello straniero - 2.1 L'ambito soggettivo di efficacia della Carta costituzionale: verso una Costituzione di tutti? La "pari dignità sociale" - 2.2 Le indicazioni offerte dalla giurisprudenza costituzionale - 3. Il livello di governo regionale e la gestione "ordinaria" dell'immigrazione: analisi della legislazione regionale a favore dello straniero extracomunitario - 3.1 Il richiamo della protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali e la delimitazione della sfera soggettiva di efficacia della legislazione regionale - 3.2 I diritti sociali degli immigrati: interventi sociali, economici e culturali a favore degli stranieri - 3.3 Lo strumento della Consulta per il coinvolgimento diretto degli immigrati nella definizione delle politiche regionali - 4. Riflessioni conclusive: il pericolo di leggi-manifesto.

### I. POLITICHE PUBBLICHE E IMMIGRAZIONE

#### 1.1 LA LOGICA DELL'EMERGENZA PERMANENTE<sup>1</sup>

Le politiche pubbliche in materia di stranieri possono essere analizzate sotto un duplice profilo problematico. E' possibile distinguere, da un lato, una politica dell'immigrazione, diretta ad individuare le condizioni per l'ammissione e il soggiorno degli stranieri extracomunitari, e, dall'altro, una politica per gli immigrati, relativa all'erogazione dei servizi sociali e all'integrazione degli stranieri che sono legittimamente nel territorio dello Stato.

Il primo tipo di intervento pubblico risponde a logiche di straordinaria amministrazione e considera, appunto, l'immigrazione come un'emergenza. Il secondo tipo di intervento presuppone, invece, l'abbandono degli interventi di urgenza - per lo più, ma non necessariamente, adottati attraverso lo stru-

---

\* Il presente lavoro è stato pubblicato in una stesura provvisoria, parziale e non aggiornata, in *Riv. amm.*, n. 6, 1998, 493 ss.

<sup>1</sup> I paragrafi 1.1 e 1.2 riprendono e sviluppano considerazioni svolte dall'A. in A. D'Aloia e A. Patroni Griffi, *La condizione giuridica dello straniero tra valori costituzionali e politiche pubbliche*, in *Riv. amm. reg. Campania*, 4/1995, 256.

mento dei decreti leggi - a favore di una considerazione complessiva della condizione dello straniero, non più visto unicamente come problema di ordine pubblico, ma anche, e soprattutto, come individuo, soggetto "debole", titolare di diritti, oltre che di doveri, e destinatario di misure, anche a carattere speciale, allo scopo di assicurare, quanto più possibile, una condizione di eguaglianza sostanziale rispetto al cittadino. L'immigrazione, dunque, non più vista unicamente come problema da risolvere, ma anche come possibile risorsa in un Paese, in cui la bassa natalità e l'innalzamento della vita media pongono pericolose prospettive<sup>2</sup>.

In altre parole, gli interventi relativi all'immigrazione sicuramente devono risolvere problemi di ordine pubblico; ma, ancora più importante, è delineare un quadro normativo che consenta di apprestare adeguate politiche sociali e di affrontare la questione immigrati sotto un profilo di ordinaria amministrazione. E, in questa seconda prospettiva, si vedrà come un ruolo fondamentale possa essere svolto - e, in parte, venga già svolto anche in assenza di una valida disciplina legislativa di cornice - dalle autonomie territoriali. Risulta infatti evidente che, in una prospettiva di solidarietà e di sussidiarietà degli interventi, la predisposizione delle misure di intervento, soprattutto nel campo socio-assistenziale, debbano essere adottate dal livello di governo più vicino ai soggetti destinatari delle misure stesse.

Lo studio che si intraprende intende mostrare che tale livello di intervento ottimale, nella prospettiva attuale e, ancora più, in quella di una possibile riforma in senso federale della forma di Stato, è senza dubbio la regione, che, in verità, già da tempo rappresenta il perno delle politiche pubbliche a carattere sociale a favore degli stranieri. Certo occorre il coinvolgimento di tutti i diversi livelli di governo, secondo un modello di cooperazione e di sussidiarietà nelle politiche pubbliche. Stato, regioni ed enti locali - senza dimenticare l'Unione europea, data la fondamentale dimensione sovranazionale del fenomeno immigrazione - dovrebbero rappresentare momenti di intervento, diversi tra loro, ma al contempo rispondenti ad un'unica logica. E ciò, non tanto, e non solo, al fine di garantire l'omogeneità del trattamento dello straniero nelle diverse realtà territoriali, ma, soprattutto, per assicurare l'efficienza e l'efficacia degli interventi. Con ciò non si nega la possibilità di soluzioni originali, adottate dalle singole amministrazioni, ma esse dovrebbero muoversi sempre in un comune quadro di riferimento normativo predisposto, sia pure per soli principi, dal legislatore statale o, in ottica federalista, concordato tra i diversi livelli. La necessità di un comune quadro di riferimento normativo rappresenta

---

<sup>2</sup> Si pensi, ad esempio, alle difficoltà del sistema pensionistico. Inoltre, i cittadini italiani mostrano ormai una scarsa propensione per la copertura di determinati profili professionali, sicché il ricorso a manodopera straniera consente di evitare la paralisi di alcuni settori produttivi.

inoltre l'unico mezzo per evitare eccessive diversità di trattamento degli stranieri nelle singole realtà regionali, che potrebbe condurre ad una pericolosa concentrazione di immigrati in quelle realtà territoriali che hanno predisposto adeguate politiche pubbliche di sostegno e promozione a favore degli stranieri<sup>3</sup>.

Se quanto detto rappresenta l'assetto ottimale, che si è voluto subito anticipare, delle funzioni in materia di immigrazione tra i diversi livelli di governo, purtroppo, la realtà normativa è profondamente diversa. Dei diversi profili individuati - politica dell'immigrazione, politica per gli immigrati e ruolo delle autonomie - la disciplina legislativa, infatti, fino ad oggi, limita la propria attenzione al primo. In particolare, la legge Martelli prende in considerazione lo straniero prevalentemente come problema di ordine pubblico. Si cerca di porre un freno - fragile in verità - all'ingresso degli stranieri in Italia, mentre si trascura il loro *status*, i diritti e i doveri loro spettanti al di là della cosiddetta prima accoglienza. L'ottica centralista della disciplina, poi, lascia fuori il sistema delle autonomie. Le regioni si sono sì ritagliate una sfera di intervento nelle politiche per l'immigrazione, ma al di fuori di una qualsiasi pianificazione statale, senza una specifica attribuzione normativa di funzioni, né tanto meno di finanziamenti. Sicché, come si vedrà, l'intervento di regioni ed enti locali a tutela degli stranieri dipende esclusivamente dalla sensibilità e dai mezzi di cui dispongono le singole amministrazioni, le quali predispongono talvolta brillanti soluzioni al "problema" immigrazione, ma attraverso l'adozione di leggi che spesso rimangono mere affermazioni di buone intenzioni prive di un'effettiva traduzione nell'erogazione di reali servizi pubblici. La stessa legge 6 marzo 1998 n. 40, recentemente approvata e che reca la "disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", se, come si vedrà, contiene finalmente una normativa che, al di là dei problemi di ordine pubblico, affronta la dimensione sociale del fenomeno immigrazione, risulta ancorata ad una logica di accentramento degli interventi, in cui lo stesso mero coinvolgimento delle regioni nelle funzioni statali è fortemente carente<sup>4</sup>.

Il perpetuarsi del dibattito, giuridico e politico, sul tema dell'immigrazione, costituisce riprova non solo che i problemi non sono risolti, ma an-

---

<sup>3</sup> In verità, lo stesso problema si pone anche fra i diversi Stati facenti parte dell'Unione europea. Sicché è sicuramente auspicabile la formazione di un "diritto comune dell'immigrazione" nell'ambito dell'Unione. In tal senso, S. Quadri, *Primi spunti per uno statuto giuridico dell'immigrato extracomunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2/1998, 402.

<sup>4</sup> E l' art. 1, co. 3, lett. f della legge 15 marzo 1997 n. 59 (cd. "Bassanini I"), che contiene delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, esclude la possibilità di conferimenti in materia di cittadinanza, rifugiati, asilo politico ed estradizione e, inoltre, di immigrazione *tout court*.

che che la situazione complessiva è giunta ad un punto tale di allarme sociale da non potersi più attendere oltre l'intervento del legislatore.

Diversi campanelli di allarme dimostrano la criticità della situazione. L'afflusso di irregolari è in continua crescita. I sentimenti xenofobi, se non addirittura razzisti, sono sempre più pericolosamente diffusi in larghi strati della popolazione. Mentre le risposte a tali questioni continuano a susseguirsi con frammentarietà e carenza progettuale degli interventi, con conseguenti problemi di coordinamento tra le diverse disposizioni, inefficacia delle misure nel lungo periodo, inevitabili dubbi di legittimità costituzionale e percezione nell'opinione pubblica dell'immigrazione unicamente come un problema e una minaccia e non anche come fonte, se correttamente gestita, di possibile ricchezza. A riprova di ciò basta ricordare la legge 25 giugno 1993 n. 205 in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa, che sancisce la punibilità a carico di chi tiene comportamenti di intolleranza, prima non espressamente censurati dalla legge. E il governo, che ha difficoltà anche per la semplice programmazione - come accaduto in modo grave per il 1995 - dei flussi di ingresso degli stranieri non comunitari, ha disposto l'impiego delle forze armate in attività di controllo dell'immigrazione clandestina<sup>5</sup>.

Un certo cambiamento di prospettiva sembra aversi nei tempi più recenti. E, così, nell'ultima programmazione dei flussi degli immigrati, si persegue una lungimirante politica premiale nei confronti delle popolazioni e dei governi che hanno stipulato con l'Italia accordi per la lotta alla immigrazione clandestina. In tal senso, nella bozza di decreto si prevede il rilascio fino a 38mila permessi di soggiorno, favorendo i cittadini albanesi che, in seguito alle drammatiche emigrazioni di massa e seguendo l'invito del governo italiano, hanno lasciato senza resistenza il suolo italiano per fare rientro in Albania; si prevede, inoltre, l'ingresso fino a 1.500 marocchini e 1.500 tunisini, i cui governi hanno intrapreso, d'intesa con le autorità italiane, un piano di collaborazione per la lotta all'immigrazione clandestina<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> La soluzione è stata seguita tanto dal governo di centro-destra (d.l. 30 giugno 1995 n. 266, reiterato due volte e convertito nella legge 29 dicembre 1995 n. 563) che, in relazione alla nuova emergenza albanese, dal governo di centro-sinistra (d.l. 24 aprile 1997 n. 108). Eppure era il 1990 quando il Presidente della Repubblica intervenne "per chiarire concetti piuttosto elementari: e cioè che i compiti delle forze armate sono limitati alla difesa nazionale, che l'immigrazione clandestina è, semmai, un problema di polizia e che l'impiego delle forze armate su questo fronte sarebbe l'inizio di una grave degenerazione istituzionale" (G. D'Auria, voce *Emigrazione e immigrazione*, in *Annuario 1991 delle autonomie locali*, Roma, 221). D'altro canto, è innegabile che l'Italia per la sua posizione geografica e per l'estensione dei suoi confini marittimi è particolarmente esposta ai flussi di immigrazione provenienti da Est e da Sud, diretti verso i vari paesi dell'U.E. e non solo in Italia.

<sup>6</sup> Cfr. lo schema di decreto predisposto nel settembre 1998 dalla P.C.M. sulla programmazione dei flussi degli immigrati extracomunitari. Si noti, peraltro, che il *trend* delle domande di



## 1.2 DALLA LEGGE "MARTELLI" ALLE PROPOSTE DI RIFORMA DELLA XII LEGISLATURA

La logica dell'emergenza permanente, di cui si sono sottolineati i limiti e illustrato il carattere controproducente, non deriva, come accennato, dalla mancanza di interventi normativi, ma, al contrario, dal sovrapporsi degli stessi al di là di una qualsiasi forma di organicità e di programmazione. Sicché appare utile riportare le soluzioni al "problema" immigrazione predisposte nel passato, al fine di evitare di ripetere nel prossimo futuro gli errori nei quali si è già incorsi e per evidenziare gli elementi che una legge organica sull'immigrazione dovrebbe contenere. In tale ottica andrà analizzata la legge 6 marzo 1998 n. 40, per verificare se essa è riuscita a superare le logiche dell'emergenza, a predisporre una pianificazione degli interventi pubblici ed a stabilire, da un lato, l'integrazione - e conseguente equiparazione - dell'immigrato regolarmente presente sul territorio al cittadino italiano e, dall'altro, la limitazione delle presenze straniere alle effettive esigenze del mercato del lavoro, a tutela del cittadino e dello stesso straniero, mediante l'apprestamento di strumenti che garantiscano l'effettività dell'intervento repressivo, sia sul piano del controllo degli ingressi che su quello dell'espulsione degli stranieri indesiderabili. Si tratta, in definitiva, dei due momenti, su individuati, diversi ma complementari tra loro, della politica per gli immigrati e della politica dell'immigrazione.

La ricostruzione degli interventi normativi succedutesi nel tempo non è al riguardo incoraggiante. Né la legge Martelli, né il decreto legge Dini, né i diversi progetti di riforma presentati nelle ultime legislature riescono a segnare un deciso cambiamento di prospettiva nella direzione indicata. Mentre la legge n. 40/1998, che pure costituisce un importante passo in avanti sul piano soprattutto del riconoscimento di diritti sociali a favore degli immigrati non è esente da rilievi critici.

Il legislatore nazionale interviene, dapprima, con la legge 30 dicembre 1986 n. 943, che contiene "norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine". Successivamente, il decreto legge 30 dicembre 1989 n. 416, convertito nella legge 28 febbraio 1990 n. 39, la cd. legge Martelli, cerca di regola-

---

permesso di soggiorno mostra l'assoluta insufficienza del tetto stabilito. Nel febbraio 1999 il governo ha adottato un decreto con cui si prevede il rilascio di 250mila permessi di soggiorno agli stranieri che, in possesso dei requisiti previsti dalla legge (lavoro, abitazione, presenza in Italia ad una data certa, assenza di precedenti penali), ne abbiano fatto richiesta. Le perplessità su tale atto non riguardano il numero dei permessi rilasciati, quanto, piuttosto, l'assoluta mancanza di controllo del possesso reale dei requisiti fissati e, soprattutto, l'effetto indiretto di incentivazione dell'immigrazione clandestina, che un provvedimento di sostanziale "sanatoria" produce.

mentare i flussi di ingresso migratorio sul territorio italiano e regolarizza la posizione degli stranieri extracomunitari già presenti in Italia.

Si prescinde dall'analisi del contenuto di queste leggi e del loro fallimento, soprattutto applicativo, su cui la dottrina ha avuto ampio modo di soffermarsi. Si tratta peraltro di disposizioni, come nel caso della legge n. 943/1986, "ad alto tasso di civiltà", ma i cui "solenni principi in essa affermati hanno attinto ad un livello trascurabile di effettività"<sup>7</sup>.

Il dibattito sulla legge Martelli - pure meritoria di avere posto al centro dell'attenzione la questione immigrati - ha formato a lungo oggetto da tempo di osservazioni e critiche aventi diversa impostazione e finalità, che sono sfociate in varie proposte di pretesa modifica organica dell'intera disciplina, sia di origine parlamentare<sup>8</sup> che governativa<sup>9</sup>. In particolare, per l'ingresso di nuovi stranieri, la procedura e le cause di espulsione, la condizione di reciprocità si possono individuare, seppure mediante un'esemplificazione, due differenti orientamenti<sup>10</sup>, che vengono qui sinteticamente riportati, al fine di mostrare la diversa, e non priva di influenze ideologiche, "visione" del fenomeno immigrazione da parte dei contrapposti schieramenti politici.

Circa l'ammissione di nuovi stranieri in territorio italiano, da una parte, vi è chi propone di incrementare, ma sempre in un quadro di regola-

<sup>7</sup> G. D'Auria, voce *Emigrazione e immigrazione*, in *Annuario 1988 delle autonomie locali*, Roma, 193 s. In senso analogo cfr. G. D'Orazio, *Condizione dello straniero e società democratica*, Padova, 1994, 6.

<sup>8</sup> Nel corso della sola XII legislatura erano state presentate da tutti i gruppi parlamentari numerose proposte di legge in materia di condizione dello straniero e di politica dell'immigrazione. Si tratta per la Camera dei Deputati delle proposte di legge: A.C. 16 aprile 1994 n. 214, A.C. 19 luglio 1994 n. 972, A.C. 21 settembre 1994 n. 1282, A.C. 26 settembre 1994 n. 1314, A.C. 27 settembre 1994 n. 1327, A.C. 18 maggio 1995 n. 2564, A.C. 30 maggio 1995 n. 2613, A.C. 20 giugno 1995 n. 2727. Nel Senato della Repubblica erano stati presentati i disegni di legge: A.S. 4 ottobre 1994 n. 947, A.S. 30 maggio 1995 n. 1780, A.S. 7 giugno 1995 n. 1818, A.S. 1° agosto 1995 n. 2030, A.S. 4 agosto 1995 n. 2061. Alla Camera, in Commissione affari costituzionali, le diverse proposte, presentate nel corso della XII legislatura, erano state riunite per identità dell'oggetto ed era stato scelto come testo base di discussione la proposta presentata da Alleanza Nazionale (A.C. n. 214).

<sup>9</sup> In realtà, fino al disegno di legge di iniziativa governativa del febbraio 1997 (A.C. 19.2.1997, n. 3240, XIII legislatura, approvato con la legge 6 marzo 1998 n. 40, per il cui commento v. *infra* par. 1.3), un vero e proprio disegno di legge governativo in materia di immigrazione mancava. C'era stato solo uno schema di disegno, che aveva suscitato forti critiche in sede politica per la previsione della possibilità di procedere all'arresto dello straniero che si sottrae alla sentenza di espulsione. Cosicché il governo nella seduta del 15 settembre 1995 preferì soprassedere e rimandare ogni decisione in materia.

<sup>10</sup> Le contrapposte visuali nell'affrontare la questione stranieri possono considerarsi esemplificativamente contenute negli atti Camera 214 e 1282, su cui si sono rispettivamente accentrate le posizioni del Polo e dei Progressisti nel corso della XII legislatura, riproposte, poi, nella XIII fino all'adozione della legge n. 40/1998.

mentazione dei flussi, le possibilità di ingresso regolare rispetto a quelle, di cui alla normativa vigente, legate alle ipotesi di chiamata nominativa, riaggiungimenti familiari e richiesta di asilo politico. Strumentalmente si prevede, in aggiunta ai casi di cui alla vigente normativa, un visto di ingresso "per ricerca di lavoro nei settori dove vi sia richiesta di manodopera" e permessi di lavoro stagionali.

In senso opposto, si tende a rendere più difficile l'ammissione e la permanenza nel territorio italiano degli stranieri. Così, rispetto alla legge Martelli, è inasprita la documentazione richiesta per l'ingresso, si richiedono più rigorosi controlli sulle condizioni economiche degli stranieri che intendono emigrare in Italia. Inoltre, il permesso di soggiorno può essere utilizzato più difficilmente per motivi diversi da quelli per cui è stato originariamente concesso; mentre, per ottenerne il rinnovo, occorre disporre di un reddito doppio, e non più pari, alla pensione sociale e il rinnovo è concesso per un periodo analogo, non più doppio, rispetto a quello ottenuto con il primo permesso.

Per quanto riguarda l'espulsione dello straniero, vi è generale concordanza circa la necessità di dare effettività al rimedio velocizzando la relativa procedura. Ciò nondimeno è facile ricostruire le due differenti posizioni. La prima, in senso più restrittivo, prevede che l'espulsione, eseguita mediante accompagnamento coattivo alla frontiera e non attraverso la mera intimazione, possa essere disposta in taluni casi anche dall'autorità amministrativa, mentre la sospensione del provvedimento, in seguito a ricorso al giudice amministrativo, non sia più automatica ma possa essere concessa, secondo le regole generali, dal giudice. Inoltre, si allargano le categorie di soggetti sottoponibili ad espulsione dallo Stato anche a chi sia stato condannato solo in primo grado o si dedichi all'esercizio - oltre che, come già previsto, allo sfruttamento - della prostituzione<sup>11</sup>.

In senso più garantista, l'altro orientamento richiede che l'espulsione si ricolleggi sempre ad una pronuncia dell'autorità giudiziaria, prevede in ogni caso la possibilità di regolarizzare la posizione degli immigrati privi di permesso di soggiorno ma in possesso di contratto di lavoro e propone l'istituto dell'allontanamento dal territorio, come misura preventiva sul tipo del soggiorno obbligato.

Infine, le posizioni divergono circa il requisito della condizione di reciprocità. L'orientamento restrittivo, infatti, prevede che la possibilità di costituire cooperative o di sostenere esami di abilitazione professionale per gli stranieri sia condizionata al godimento del pari trattamento da parte degli ita-

---

<sup>11</sup> Nel nostro ordinamento giuridico, solo lo sfruttamento, ma non l'esercizio della prostituzione, costituisce reato. Sicché l'espulsione verrebbe a colpire persone, che non commettono reato, solo perché straniere, con una disposizione di dubbia costituzionalità.

liani nei paesi di origine dell'immigrato. Nella stessa direzione si propone di abolire le altre agevolazioni previste dalla legge Martelli<sup>12</sup>.

In definitiva, al di là del comune giudizio negativo sulla legge n. 39/1990, le proposte di revisione vanno in direzioni difficilmente conciliabili. In una è centrale l'esigenza di difesa dell'identità nazionale e della condizione privilegiata del cittadino rispetto allo straniero, nell'altra, la prospettiva solidaristica e di eguaglianza è preminente. Entrambe muovono in ottiche parziali, che non colgono la pluralità degli interessi pubblici coinvolti, egualmente degni di tutela e non riescono ad elaborare una disciplina sulla condizione dello straniero che si muova in un'ottica globale in relazione, soprattutto, al coinvolgimento dei diversi livelli di governo.

Nelle more delle discussioni, infinite e senza esito, sulla riforma della legge Martelli, si è dovuto intervenire con un nuovo decreto legge per tamponare almeno le situazioni di maggiori gravità createsi in mancanza di una disciplina organica del settore. A tal fine viene adottato il decreto legge 18 novembre 1995 n. 489, che contiene "disposizioni urgenti in materia di politica dell'immigrazione e per la regolamentazione dell'ingresso e soggiorno nel territorio nazionale dei cittadini dei Paesi non appartenenti all'Unione europea", reiterato senza modifiche sostanziali per ben cinque volte, senza essere convertito in legge. Successivamente il contenuto del decreto viene ripreso dalla legge 9 dicembre 1996 n. 617 di "salvaguardia degli effetti prodotti dal decreto-legge 18 novembre 1995 n. 489 e successivi decreti adottati in materia di politica dell'immigrazione e per la regolamentazione dell'ingresso e soggiorno nel territorio nazionale dei cittadini dei Paesi non appartenenti all'Unione europea"<sup>13</sup>.

Si giunge, così, nel corso della XIII legislatura, all'approvazione della legge 6 marzo 1998 n. 40, che si esamina, soprattutto sotto il profilo della garanzia dei diritti sociali degli immigrati, nel paragrafo che segue.

### 1.3 LA LEGGE 6 MARZO 1998 N. 40: SUPERAMENTO DELLA LOGICA DELL'EMERGENZA, RICONOSCIMENTO DI ALCUNI DIRITTI SOCIALI DEGLI STRANIERI E INSUFFICIENTE COINVOLGIMENTO REGIONALE

Il disegno di legge, in materia di "disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", presentato il 19 febbraio 1997, nel

---

<sup>12</sup> Si tratta delle norme che consentono a favore degli stranieri l'assunzione nel pubblico impiego come infermieri, l'iscrizione nel registro per l'esercizio del commercio anche se privi del titolo di studio prescritto, l'assunzione da parte dei commercianti ambulanti di cinque dipendenti extracomunitari.

<sup>13</sup> Per un commento critico del decreto sia consentito rinviare a A. Patroni Griffi, *Il decreto-legge sugli immigrati: contenuto e limiti*, in *Giorn. dir. amm.*, 3/1996, 209.

corso della XIII legislatura, dal governo Prodi alla Camera dei Deputati<sup>14</sup>, è stato approvato con la legge 6 marzo 1998 n. 40 e rappresenta l'esito più recente del tentativo di porre una disciplina organica della questione immigrazione.

Il progetto, presentato dal Presidente del Consiglio Prodi nonché dai Ministri degli affari esteri Dini, dell'interno Napolitano e degli affari sociali Turco, nonostante l'origine in sede governativa, ha avuto un *iter* parlamentare durato più di un anno e particolarmente travagliato.

La legge pone una nuova disciplina organica dell'immigrazione e contiene, al fine di rendere di più facile lettura la regolamentazione "ad ondate" della materia, delega al governo per adottare il Testo unico della normativa in materia di stranieri<sup>15</sup>. Inoltre, per fare fronte ad incongruità e difficoltà applicative della legge, si conferisce delega al governo per l'adozione, entro il termine di due anni, di "disposizioni integrative e correttive" della legge (art. 47, co. 2). Sempre con decreto delegato, da adottarsi entro un anno, deve essere stabilita la disciplina per l'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento dei cittadini degli Stati membri dell'U.E.<sup>16</sup>

La legge n. 40/1998 rappresenta un tentativo - come traspare dalla stessa relazione di accompagnamento del progetto - di superare le logiche dell'emergenza nelle politiche per l'immigrazione e di non considerare più lo straniero come mero problema di ordine pubblico. In tal senso, infatti, nella relazione di accompagnamento del progetto di legge, si parla della volontà di

<sup>14</sup> Disegno di legge, A.C. 19 febbraio 1997, n. 3240, XIII legislatura. L'Atto Camera n. 3240 ha assorbito i seguenti progetti di legge, presentati nel corso della XIII legislatura, che è interessante ricordare ai fini di consentire di ricostruire le diverse posizioni che hanno costituito le basi del dibattito parlamentare. Si tratta, per la Camera dei deputati, dei seguenti Atti Camera: A.C. n. 153, presentato da Corleone (Gruppo misto); A.C. n. 453, presentato da Simeone (A.N.); A.C. n. 729, presentato da Martinat (A.N.); AA.CC. n. 1158 e n. 3441, presentati da Di Luca (Forza Italia); A.C. n. 1283, presentato da Gasparri (A.N.); A.C. n. 1289, presentato da Negri (Forza Italia); A.C. n. 1835, presentato da Muzio (Rifondazione comunista); A.C. n. 2182, presentato da Nan (Forza Italia); A.C. n. 3225, presentato da Russo Jervolino (Popolari Democratici - Ulivo); A.C. n. 3588, presentato da Masi (Gruppo misto). Per il Senato della Repubblica occorre, invece, fare riferimento ai seguenti Atti Senato: A.S. n. 74, presentato da Siliquini (C.C.D.); A.S. n. 265, presentato da Petrucci (Sinistra democratica - Ulivo); AA.SS. n. 517 e n. 521, presentati da De Corato (A.N.); AA.SS. n. 1205 e n. 2295, presentati da Manconi (Verdi); A.S. n. 2119, presentato da Maceratini (A.N.).

<sup>15</sup> Il "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" è adottato con il decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286.

<sup>16</sup> Per la nuova disciplina del diritto di asilo occorre ancora attendere (cfr. il disegno di legge della XIII legislatura A.S. 203A). E' evidente che il diritto di asilo, che viene riconosciuto non solo a favore di chi sia politicamente perseguitato, ma anche a chi non abbia l'effettivo godimento delle libertà fondamentali, presenta punti di contatto con la materia dell'immigrazione. Ed è infatti frequente che la domanda di asilo sia presentata, sovente in maniera strumentale, dagli immigrati.

tenere un "atteggiamento positivo, realistico, aperto verso l'immigrazione, alieno da velleità di chiusura e da complessi di timore e di rifiuto... dettato anche da precise ragioni di convenienza, in relazione alla vistosa tendenza all'invecchiamento della struttura demografica del nostro Paese". Alla luce di ciò, si sente l'esigenza di "un provvedimento di più ampia portata rispetto a quelli assunti e sottoposti nel passato al Parlamento", nella piena coscienza della "insufficienza e non riproponibilità di provvedimenti parziali e di emergenza e di ricorrenti sanatorie" nonché della "necessità di definire ormai un quadro normativo certo, generale e unitario", in cui vi sia "la più ampia collaborazione con gli enti locali e con le regioni, cui spetta un ruolo determinante specie per la realizzazione di una politica dell'accoglienza, dell'integrazione, dei diritti".

L'ambizioso progetto del governo, che, almeno nella relazione di accompagnamento dell'articolato del progetto di legge, sembra cosciente di tutti i mali della passata politica dell'immigrazione e pronto a superarli, va esaminato sotto il profilo contenutistico per verificare se tali affermazioni consistano in mere dichiarazioni d'intenti prive di adeguate disposizioni attuative, in particolare, sotto i profili del superamento delle logiche dell'emergenza con il conseguente riconoscimento dei diritti sociali degli stranieri nonché del coinvolgimento del livello di governo locale nelle politiche pubbliche in materia di immigrazione<sup>17</sup>.

Per quanto riguarda il primo aspetto, diverse sono le disposizioni della legge n. 40/1988 aventi contenuto sociale e umanitario, che sembrano indicare una decisa inversione di tendenza nella considerazione degli immigrati in quanto soggetti deboli, titolari di diritti sociali.

Così, nello stesso titolo II, dedicato all'ingresso, soggiorno e allontanamento dell'immigrato, un intero capo contiene "disposizioni di carattere umanitario", prevedendosi la possibilità di rilasciare uno speciale permesso di soggiorno "per motivi di protezione sociale" al fine di "consentire allo straniero di sottrarsi alla violenza ed ai condizionamenti di un'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza e di integrazione sociale" (art. 16). Nella stessa direzione di tutela sociale ed umanitaria, si prevedono, da un lato, alcuni divieti di espulsione e di respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione o dello straniero minore o donna in gravidanza (art. 17) nonché, dall'altro, il riconoscimento di

---

<sup>17</sup> In questa sede, consacrata alla tutela dei diritti sociali dello straniero, non si esamina la disciplina dettata dalla legge n. 40/1998 in materia di ingresso, soggiorno ed allontanamento dello straniero extracomunitario. Preme solo sottolineare che alcuni limiti delle politiche dell'immigrazione, sottolineati in sede di commento al citato decreto Dini n. 489/1995 (cfr. A. Patroni Griffi, *Il decreto-legge sugli immigrati: contenuto e limiti, cit.*), vengono superati con la legge n. 40/1998.

"eventi eccezionali" che giustificano il riconoscimento di "misure straordinarie" da adottarsi, anche in deroga alla disciplina legislativa, con decreto del Presidente del Consiglio, per fronteggiare "rilevanti esigenze umanitarie, in occasione di conflitti, disastri naturali o altri eventi di particolare gravità" (art. 18), con ciò cercando anche di predisporre uno strumento di intervento "ordinario" per quelle situazioni particolari di emergenza in materia di immigrazione, in cui l'Italia si è più volte trovata a dovere fare fronte negli ultimi anni. L'intero titolo III è poi dedicato alla disciplina del lavoro<sup>18</sup>, mentre il titolo IV è dedicato alla famiglia dello straniero: "diritto all'unità familiare" (art. 26), ricongiungimento familiare (art. 27), "permesso di soggiorno per motivi familiari" (art. 28), nonché tutela dei minori stranieri (artt. 29 e 30), anche attraverso l'istituzione di un Comitato per i minori presso la Presidenza del Consiglio (art. 31). L'obbligo di iscrizione al Servizio sanitario nazionale per gli stranieri regolari comporta il riconoscimento della "parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti (all'assistenza erogata) e doveri (obbligo contributivo) rispetto ai cittadini". A favore degli stessi "stranieri, non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno, sono assicurate, nei presidi pubblici ed accreditati, le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva" (art. 33). Se si considera, infine, che, accanto al diritto al lavoro e alla salute, viene riconosciuto a favore dello straniero anche un diritto all'istruzione e allo studio (artt. 35-37) nonché un diritto all'assistenza sociale (art. 39) e all'alloggio che, per gli stranieri regolari, si traduce nel diritto di accedere all'edilizia residenziale pubblica in condizioni di parità rispetto al cittadino (art. 38), risulta delineato un importante nucleo di diritti sociali riconosciuti agli immigrati<sup>19</sup>.

Per quanto riguarda il secondo aspetto su individuato, relativo al grado di coinvolgimento dei livelli di governo diversi da quello statale negli interventi predisposti, non traspare, a dire il vero, dalla lettura dell'articolato, un cambiamento radicale nella considerazione, in particolare, del ruolo delle regioni nelle politiche di settore, nonostante che nella stessa disposizione di apertura si qualificano le norme della legge come "principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione" e "norme fondamentali di riforma

<sup>18</sup> In tal senso, si prevede la cosiddetta "prestazione di garanzia per l'accesso al lavoro", che può essere rilasciata anche dalla regione o dagli enti locali (art. 21), l'ingresso per lavori stagionali (art. 22), autonomi (art. 24) nonché l'ingresso per "lavoro in casi particolari" (art. 25).

<sup>19</sup> Dal punto di vista dell'effettività degli interventi, importante è la previsione di un Fondo nazionale per le politiche migratorie (art. 43) e dall'adeguata copertura finanziaria di cui all'art. 48 della legge in esame.

economico-sociale della Repubblica" per le materie di competenza delle regioni a statuto speciale.

Ma quali sono le disposizioni che, all'interno dei 49 articoli, ognuno dei quali strutturato in numerosi commi, di cui si compone la legge, considerano effettivamente il ruolo delle politiche regionali, almeno con l'intento di fissarne un quadro di riferimento, in materia di condizione dello straniero? L'importanza della questione suggerisce un'elencazione analitica di tali disposizioni.

In primo luogo, l'art. 3, che riguarda "le politiche migratorie", prevede che le regioni, nonché gli enti locali, adottino provvedimenti al doppio fine di "rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato", con un evidente riferimento all'eguaglianza intesa, alla luce di quanto si dirà, come pari dignità sociale, e di soccorrere gli immigrati nelle difficoltà d'ordine economico e sociale "con particolare riguardo a quelle inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana"<sup>20</sup>.

Ancora, la legge prende in specifica considerazione all'art. 38 il ruolo dell'ente regione a proposito dei centri di accoglienza, predisposti appunto dalle regioni in collaborazione con i comuni e le associazioni di volontariato e "finalizzati a rendere autosufficienti gli stranieri ivi ospitati nel più breve tempo possibile"<sup>21</sup>, e del diritto all'abitazione. In quest'ultimo campo, non solo lo straniero regolare "può accedere ad alloggi sociali" e, se lavoratore, "agli alloggi di edilizia pubblica", ma si prevede anche che le regioni concedono contributi a comuni, province... per opere di risanamento igienico-sanitario di alloggi... da destinare a stranieri titolari di carta di soggiorno o di

---

<sup>20</sup> Il riferimento alla necessità di "soccorrere gli immigrati nelle difficoltà d'ordine economico e sociale", di cui al disegno di legge è venuto meno nel testo approvato dalle Camere.

All'art. 3 è prevista inoltre l'adozione - sentiti i ministri interessati, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, la Conferenza Stato-città e autonomie locali, gli enti e le associazioni nazionali maggiormente attivi nell'assistenza e nell'integrazione degli immigrati e le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro maggiormente rappresentative sul piano nazionale - ogni tre anni, da parte del governo, di un documento programmatico circa le azioni e gli interventi che lo Stato si propone di intraprendere a favore degli stranieri.

<sup>21</sup> Capoverso dell'art. 38, il cui *incipit* è del seguente tenore: "Le Regioni, in collaborazione con le Province e con i Comuni e con le associazioni e le organizzazioni di volontariato, predispongono centri di accoglienza destinati ad ospitare... stranieri regolarmente soggiornanti per motivi diversi dal turismo, che siano temporaneamente impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze alloggiative e di sussistenza. Il sindaco, quando vengano individuate situazioni di emergenza, può disporre l'alloggiamento nei centri di accoglienza di stranieri non in regola con le disposizioni sull'ingresso e sul soggiorno nel territorio dello Stato, ferme restando le norme sull'allontanamento dal territorio dello Stato degli stranieri in tali condizioni."



permesso di soggiorno...". Egualmente circa il diritto allo studio si riconosce un ruolo - a dire il vero, limitato - delle regioni, le quali possono attivare, al pari dello Stato e degli enti locali, corsi ed iniziative per l'apprendimento della lingua italiana nonché stipulare convenzioni con le istituzioni scolastiche (art. 36).

Già queste prime disposizioni, che pure sono da salutare con soddisfazione rispetto al silenzio della precedente disciplina statale e che dovrebbe garantire un livello minimo omogeneo di tutela degli stranieri residenti nelle varie regioni del territorio nazionale, svelano quello che è forse il vizio maggiore del progetto di legge. In relazione al ruolo delle regioni nelle politiche per l'immigrazione, il governo, lungi dall'accettare la centralità dell'ente regione, si limita ad un'operazione di più basso profilo. Il governo, infatti, di fronte all'assunzione da parte delle regioni, nel silenzio della disciplina statale, del compito di intraprendere, nei confronti dello straniero, politiche sociali e non semplicemente di repressione, riconosce, *a posteriori*, le competenze che, a livello minimale, le regioni già da tempo esercitano nel settore<sup>22</sup>.

Ciò di cui si sente la mancanza è un coinvolgimento dell'ente regione, nella pianificazione degli interventi a favore degli stranieri, che non si limiti alla positivizzazione, a livello di normativa statale, di quanto da tempo le regioni di fatto già svolgono, ma che investa la stessa elaborazione delle politiche pubbliche di settore, semmai attraverso lo strumento della Conferenza Stato-regioni o altri strumenti in una prospettiva più autenticamente regionalista se non addirittura federalista. A tale ultimo scopo appare insufficiente lo strumento dei "Consigli territoriali per l'immigrazione", di cui al comma 6 del medesimo art. 3, da istituire con d.P.C.M., "con compiti di analisi delle esigenze e di promozione degli interventi da attuare a livello locale"<sup>23</sup>, dove pure sono rappresentate le regioni, gli enti locali e le associazioni di categoria. L'ottica statalista risulta anche dal fatto che la legge prevede l'istituzione presso il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro di un organismo nazionale di coordinamento "allo scopo di individuare, con la partecipazione dei cittadini stranieri, le iniziative idonee alla rimozione degli ostacoli che impediscono l'effettivo esercizio dei diritti e dei doveri dello straniero" (art. 40, comma 3). Tale funzione di coordinamento andava invece assicurata attraverso un organismo - semmai la Conferenza Stato-regioni o i Consigli territoriali su ricordati - che coinvolgesse, quanto più possibile, le stesse regioni in conformità al

---

<sup>22</sup> In materia di immigrazione come in altri settori di carattere sociale, le regioni hanno anticipato il legislatore nazionale, predisponendo, come si vedrà, e in qualche caso attuando, leggi, che hanno rappresentato prova di grande civiltà giuridica e lungimiranza politica.

<sup>23</sup> La relazione di accompagnamento del progetto di legge ci indica infatti la funzione di tali Consigli nel senso di "favorire l'integrazione e l'inserimento degli stranieri nel tessuto sociale".

modello cooperativo di regionalismo di cui all'odierno "federalismo amministrativo".

Lo stesso art. 40, che contiene "misure di integrazione sociale", pur rappresentando la massima espressione, nel quadro della legge, del ruolo delle regioni in materia di politiche sugli stranieri<sup>24</sup>, consente, ancora una volta, di mettere in evidenza come, nell'individuazione delle competenze regionali, il progetto di legge statale si sia limitato a riportare le disposizioni statisticamente più ricorrenti della legislazione regionale di settore. Si ha la riprova, insomma, di un legislatore nazionale che riconosce *a posteriori*, con affanno, le soluzioni da tempo sperimentate dalle amministrazioni regionali, senza riuscire ad indicare una strada da seguire. Le misure di integrazione sociale, previste nella legge n. 40/1998, infatti, consistono nell'incoraggiamento di "attività intraprese in favore degli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia" da scuole e istituzioni culturali, nella "diffusione di ogni informazione utile al positivo inserimento degli stranieri nella società italiana" nonché alla "possibilità di un positivo reinserimento nel Paese di origine", nella predisposizione di convenzioni con associazioni di volontariato, nell'organizzazione di corsi di formazione "ispirati a criteri di convivenza in una società multiculturale", nella "conoscenza e valorizzazione delle espressioni culturali, ricreative, sociali, economiche e religiose" degli stranieri, con l'encomiabile intento, che trova, inutile dire, un limite nel nostro ordinamento penale, di "preservare le specificità culturali, linguistiche e religiose di ciascuno"<sup>25</sup>. Formulazioni che richiamano tutte pedissequamente il tenore, come si vedrà, di alcune leggi regionali.

Importante, infine, l'accoglimento del metodo della programmazione degli interventi statali, regionali e comunali in materia di stranieri, metodo già da tempo applicato, a dire il vero, da alcune regioni<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Tanto che nella relazione tecnica allegata al progetto di legge si afferma che "le politiche di integrazione degli immigrati sono di competenza delle regioni, delle province e dei comuni".

<sup>25</sup> V. Relazione di accompagnamento al progetto di legge, p. 10. L'art 42, comma 12, prevede inoltre che le regioni predispongano "centri di osservazione, di informazione e di assistenza legale per gli stranieri, vittime delle discriminazioni per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi".

<sup>26</sup> "Lo Stato, le Regioni, le Province e i Comuni adottano, nelle materie di propria competenza, programmi annuali o pluriennali relativi a proprie iniziative e attività concernenti l'immigrazione" (art. 43, comma 2).

## 2. I DIRITTI COSTITUZIONALI DELLO STRANIERO

### 2.1 L'AMBITO SOGGETTIVO DI EFFICACIA DELLA CARTA COSTITUZIONALE: VERSO UNA COSTITUZIONE DI TUTTI? LA "PARI DIGNITÀ SOCIALE"

Il ripensamento delle politiche pubbliche per l'immigrazione extracomunitaria si fonda anche e soprattutto su una nuova visione della condizione giuridica dello straniero nello stesso ordinamento costituzionale. Ciò non significa necessariamente modificare la Costituzione, o adottare nuove leggi costituzionali, che tutelino espressamente lo *status* dello straniero privo della cittadinanza italiana. La strada nella direzione di un più moderno statuto costituzionale della condizione dello straniero può essere senz'altro percorsa a Costituzione invariata attraverso lo strumento dell'interpretazione, dottrinale e della stessa Corte costituzionale, delle vigenti disposizioni della Carta fondamentale, al fine di limitare al minimo indispensabile e semmai nel settore dei diritti politici, ma non anche in quello dei diritti civili e sociali, il campo delle legittime disparità di trattamento in ragione della condizione di cittadinanza.

Il punto necessario di partenza dell'analisi è senz'altro rappresentato dal principio di eguaglianza, di cui risulta necessaria la verifica della portata espansiva nei confronti del rapporto tra cittadino e straniero.

In primo luogo, occorre chiarire l'ambito soggettivo di efficacia del principio, dato che l'art. 3 della Costituzione fa espresso riferimento ai cittadini. Al di là di ogni considerazione relativa alla crisi dell'identità nazionale e della possibile costituzione di una società multietnica<sup>27</sup>, autorevole dottrina e, in parte, la stessa Corte costituzionale hanno ricostruito una portata tale del principio di eguaglianza da apparire idoneo a ricomprendere nella sua tutela anche il soggetto privo dello *status* di cittadino<sup>28</sup>. Sicché risulta imprescindi-

<sup>27</sup> Cfr. J. Habermas, *Solidarietà tra estranei*, Milano, 1997, che evidenzia come una moderna democrazia pluralistica debba garantire la diversità ed operare secondo logiche inclusive scelse da tentazioni di assimilazione forzata. V. anche P. Barrera, *I diritti delle minoranze nel crepuscolo degli Stati nazionali*, in *Dem. dir.*, 1992, 69 e S. Senese, *La crise de l'Etat Nation*, in *Le concept de peuple*, a cura di R. Rigaux, Bruxelles, 1988, 23. In relazione ad un'ipotesi specifica di multiculturalismo cfr. C. Amirante, *Sistema federale e tutela dei diritti delle minoranze linguistiche ed etniche Il caso canadese tra bilinguismo e multiculturalismo*, in *Regione e governo locale Riforme e decentramento istituzionale*, a cura di S. Gambino e G. Fabbrini, Rimini, 1997.

<sup>28</sup> "Può considerarsi ormai pacifica, incontrovertita, l'affermazione secondo cui l'eguaglianza investe non solo i «cittadini», come dice l'art. 3, ma anche gli stranieri e le formazioni sociali. Alla base di essa sta una constatazione storica: l'evoluzione del principio in esame dalla «subbiettivizzazione» medievale alla «generalizzazione» nascente dal pensiero personalistico odierno, che, come già si è visto, non comprende solo i cittadini, ma tutti quelli che vivono nell'ordinamento, come individui e nelle formazioni sociali" (P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, 74, v. anche 31 s.).

Le potenzialità insite nei concetti di "eguaglianza" e "dignità" traspasano nelle ricostruzioni di A. Baldassarre, voce *Diritti sociali*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1990, 13; A. Ruggeri e A. Spadaro,

bile fare un breve cenno ai concetti di eguaglianza formale e sostanziale in relazione alla condizione di non cittadino.

Il principio di eguaglianza formale, di eguaglianza davanti alla legge, non ha più quel significato limitato del precedente ordinamento statutario<sup>29</sup>; esso assume una nuova dimensione, dovuta, in particolare, al riconoscimento della "pari dignità sociale". Infatti, il riferimento alla "pari dignità sociale" può essere giustamente considerato come il *trait d'union* tra il principio di eguaglianza formale, espresso dal primo comma dell'art. 3, l'eguaglianza sostanziale, di cui al secondo comma, in forza della quale ogni persona ha eguale dignità, di uomo e individuo, ed eguale diritto a godere delle libertà fondamentali e la "dignità umana", ricavata dall'art. 2 Cost. ed intesa come "radice prima sia dei diritti di libertà civile e politica, sia di tutti i diritti sociali"<sup>30</sup>. La "dignità umana" si configura, infatti, come valore che qualifica, rappresentandone il fine, tutte le libertà costituzionali<sup>31</sup>. E, in tale prospettiva, non appare ammissibile una sottrazione del godimento della dignità umana e sociale a soggetti che, privi del legame giuridico della cittadinanza, si pongono in posizione di eguaglianza rispetto agli stessi cittadini con riferimento a tutti quei diritti costituzionali, non limitati ai soli diritti inviolabili in senso stretto, in cui il perno della tutela costituzionale si incentra nella persona in quanto tale o in quanto titolare di *status* particolari (in ambito di lavoro, famiglia, scuola, sanità, ecc.) che ben possono riferirsi allo straniero oltre che al cittadino. "E' l'uomo in quanto tale, e non solo il cittadino, ad essere titolare delle posizioni soggettive fondamentali che definiscono i contorni principali di una società democraticamente orientata e che ormai si pongono come contenuti irrinunciabili (e perciò universali) delle dinamiche costituzionali"<sup>32</sup>. E

---

*Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale*, in *Libertà e giurisprudenza costituzionale*, a cura di V. Angiolini, Torino, 1992, 224 ss.; A. Barbera, F. Coccozza e G. Corso, *Le situazioni soggettive. Le libertà dei singoli e delle formazioni sociali. Il principio di eguaglianza*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato e A. Barbera, Bologna, 1994, 274 s.; P. Bonetti, *Prime note sulla tutela costituzionale contro il razzismo e la xenofobia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, 12. Cfr. anche A. D'Aloia e A. Patroni Griffi, *cit.*, 253. Sulla giurisprudenza costituzionale in materia di condizione giuridica dello straniero nel nostro ordinamento v. *infra* par. 2.2.

<sup>29</sup> L'art. 24 dello Statuto albertino disponeva: "Tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo o grado, sono eguali di fronte alla legge (co. 1). Tutti godono egualmente i diritti civili e politici e sono ammessi alle cariche civili e militari, salve le eccezioni determinate dalle leggi (co. 2)". Si noti che nel secondo comma il riferimento a "tutti", e non anche a "tutti i regnicoli" come nel primo, è sempre stato ritenuto del tutto indifferente per la pacifica applicazione del principio, nel passato ordinamento liberale, ai soli cittadini.

<sup>30</sup> Cfr. A. Baldassarre, *cit.*, 11 ss.

<sup>31</sup> A. Ruggeri e A. Spadaro, *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale*, *cit.*, 11.

<sup>32</sup> A. D'Aloia e A. Patroni Griffi, *cit.*, 254. Di una tendenza alla "universalizzazione o generalizzazione dei diritti pubblici soggettivi a tutti gli stranieri" con il limite dei diritti politici, anche in ragione della rilevanza, per il trattamento giuridico degli stranieri, all'interno dei singoli

"nei contorni principali di una società democraticamente orientata" sono da ricomprendere accanto alle libertà tradizionali anche i diritti sociali<sup>33</sup>. In definitiva, il pensiero di Calamandrei, secondo cui "l'elenco dei diritti presenti nella Costituzione è non da scorciare, ma piuttosto da ampliare"<sup>34</sup>, non sembra snaturato se riferito anche ai soggetti titolari dei diritti costituzionali. Nel senso di doversi preferire, laddove possibile, quell'interpretazione delle libertà costituzionali che veda come suoi titolari tutti gli individui, cittadini e stranieri, e non solo coloro che sono titolari dello *status civitatis*.

D'altro canto, quanto detto non comporta, nei limiti che seguono, una impossibilità di fissare un trattamento giuridico dello straniero diverso da quello previsto per i cittadini. Infatti, la Corte costituzionale, come è noto, ha da tempo affermato che "a parità di situazioni deve corrispondere parità di trattamento, mentre trattamenti differenziati sono riservati a situazioni obiettivamente diverse". Tale valutazione circa la parità o la diversità delle situazioni viene effettuata dal legislatore e la Corte non può sindacare la scelta discrezionale operata in sede di politica legislativa. Infatti, "spetta insindacabilmente al legislatore giudicare sulla parità o la diversità delle situazioni, pur nel rispetto di criteri di ragionevolezza nonché degli altri principi costituzionali". Il principio di eguaglianza, dunque, risulta "intaccato od eluso solo in caso di constatata irrazionalità del trattamento differenziato"<sup>35</sup>. La Corte costituzionale si è espressamente pronunciata, sin dalla sua prima giurisprudenza, nel senso dell'illegittimità, in generale, di trattamenti discriminatori fondati su distinzioni di sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche e condizioni personali e sociali, in quanto l'art. 3, primo comma, "contiene un precetto di fronte al quale non sono ammesse deroghe da parte del legislatore ordina-

---

Stati, delle dichiarazioni e convenzioni internazionali parlano C. Amirante, V. Atripaldi, A. Meloncelli e A. Saccomanno, *Diritto pubblico*, Rende, 1, 1994, 150. In senso analogo, G.U. Rescigno (*Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana*, relazione al convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Trieste, 17.12.1998, *paper*, 11) individua dei "casi rispetto ai quali, nei confronti dell'applicazione del principio di eguaglianza, la distinzione tra cittadini e stranieri non deve avere alcun rilievo e sarebbe incostituzionale una legge che limitasse taluni diritti, o libertà, o poteri ai cittadini, negandoli agli stranieri".

<sup>33</sup> I diritti sociali sono "non soltanto compatibili con la democrazia, ma costituiscono anche una componente essenziale dei valori fondamentali della stessa" (A. Baldassarre, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, 1997, 141).

<sup>34</sup> Il pensiero di Calamandrei è riportato da P. Barile, *I diritti umani come diritti costituzionali*, in *Diritti umani e civiltà giuridica*, Atti del convegno, Selci Umbro, 1992, 81.

<sup>35</sup> Corte cost., sent. 18 aprile 1967, n. 45, in *Giur. cost.*, 1967, 270. Le decisioni della Corte che si sono confrontate con le scelte discrezionali del legislatore, valutando anche l'eventuale "eccesso di potere legislativo", mediante l'applicazione del giudizio di ragionevolezza, sono analizzate anche sul piano della comparazione con l'esperienza statunitense e francese, nella ricerca C.N.R. coordinata da M. Scudiero, *La discrezionalità legislativa e la giurisprudenza della Corte costituzionale*, di prossima pubblicazione.

rio<sup>36</sup>. Ora, un trattamento discriminatorio degli stranieri fondato su tali motivi è egualmente in contrasto con il principio di eguaglianza, così come sopra collegato alla pari dignità umana e sociale di tutti gli individui.

Lo *status civitatis*, in definitiva, incide in Italia sulla stessa titolarità di posizioni garantite costituzionalmente, ma non può mai ledere la pari dignità umana e sociale, che si riferisce a tutte le persone, cittadini e non. Rispetto a questo "nocciolo duro" di libertà costituzionali, che non sono limitate alle sole libertà tradizionali, con esclusione di tutti i diritti sociali, e che sono ontologicamente intangibili<sup>37</sup> siano esse di titolarità di persone che abbiano o no la cittadinanza, nessuna discriminazione è ammessa e la valutazione della ragionevolezza di un eventuale trattamento differenziale dovrà essere particolarmente severa.

Rispetto alle altre libertà costituzionali, non in rapporto diretto con la pari dignità umana e sociale, indipendentemente dal fatto che esse siano rivolte a tutti o ai soli cittadini, dovrà essere in ogni caso censurato, in quanto illegittimo, il trattamento discriminatorio che risulti arbitrario perché irragionevole. L'eguaglianza tra cittadini e stranieri ha infatti essa stessa un rilievo costituzionale e, almeno in parte, non è rimessa alla mera scelta discrezionale del legislatore<sup>38</sup>. Al di là della possibilità di ricostruire l'art. 2 della Costituzione, e il principio in esso contenuto, come clausola interpretativa generale di tutte le specifiche disposizioni costituzionali attributive di diritti, il carattere fondamentale e inviolabile dei diritti della persona ha un senso solo se giunge ad interdire al legislatore ogni discriminazione che fondi la differenza del trattamento in base ad un generico riferimento alla nazionalità e alla cittadinanza<sup>39</sup>. In tal senso, il differente trattamento degli stranieri sarà, senz'altro, giustificato laddove si fondi sulla posizione di intrinseca debolezza del soggetto, che consente, ed anzi richiede, una considerazione di favore nelle politiche legislative e giammai una discriminazione, alla luce della portata del principio di eguaglianza così come sopra ricostruito. In tale prospettiva, peraltro, appare un residuo illiberale la persistenza nel nostro ordinamento<sup>40</sup> - anche all'indomani della riforma del diritto internazionale privato *ex lege* 31 maggio

<sup>36</sup> Corte cost., sent. 3 ottobre 1958, n. 56 in *Giur. cost.*, 1958, 868.

<sup>37</sup> Sui diritti inviolabili dell'uomo come limite al potere di revisione costituzionale, se non allo stesso potere costituente, cfr. M. Dogliani, *Potere costituente e revisione costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1/1995, 26 s. e A. Baldassarre, voce *Diritti inviolabili*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1989, 30 ss.

<sup>38</sup> Cfr. L. Paladin, *Il principio costituzionale di eguaglianza*, Milano, 1965, 207.

<sup>39</sup> In senso analogo, cfr. M.C. Sacchetti, *La normativa regionale a favore degli immigrati extracomunitari*, *Quad. per la ricerca (serie documentazione)*, n. 10, Istituto di studi sulle regioni-C.N.R., Roma, 1991, 8.

<sup>40</sup> Art. 16 disp. prel. cod. civ.

1995 n. 218 - del principio di reciprocità, che configura, da un lato, un debole strumento per la difesa degli Italiani all'estero e, dall'altro, un istituto illegittimo se riferito al godimento dei diritti fondamentali<sup>41</sup>.

In definitiva, si intende qui sostenere che la posizione costituzionale dello straniero si ricollega alla centralità della persona nell'assetto costituzionale. I diritti della persona, posti a fondamento dell'insieme dei valori costituzionali, non solo giustificano il riconoscimento di diritti, anche a carattere sociale, a favore dello straniero extracomunitario da parte del legislatore ordinario, ma si muovono in una logica inclusiva della condizione giuridica dello straniero sullo stesso piano costituzionale.

La prospettiva che allora si apre alla ricostruzione della condizione giuridica dello straniero nella Carta costituzionale è quella della tendenziale equiparazione alla condizione dei cittadini. La Costituzione, infatti, immune da logiche di emarginazione pone al centro dell'attenzione il valore delle persone, "viste non come semplici estrinsecazioni della sovranità degli Stati, o - nella diversità dei legami con la comunità politica - come termini del conflitto amico/nemico secondo la visione nazionalistica di C. Schmitt, ma piuttosto come portatori del valore generale e non frazionabile della dignità umana e sociale, al quale sono preordinate le libertà e le *chances* costituzionalmente garantite"<sup>42</sup>.

Nella stessa direzione, d'altro canto, sembra muoversi chi giunge alla ricostruzione del fondamento costituzionale di un diritto all'immigrazione per motivi di lavoro, considerato, in una prospettiva di eguaglianza tra cittadini e stranieri nella titolarità dei diritti di carattere non politico, come il risvolto naturale del diritto costituzionale all'emigrazione del cittadino lavoratore di cui all'art. 35, IV comma della Cost.<sup>43</sup> Sicché il lavoratore straniero è titolare del diritto di emigrare dal paese di origine per stabilirsi in Italia, "salvo gli ob-

---

<sup>41</sup> Si esprimono nel senso del superamento della condizione di reciprocità P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, 33, che parla di una "caduta della clausola di reciprocità"; A. Cassese, *Commento all'art. 10*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di A. Scialoja e G. Branca, Bologna-Roma, 1975, 512. Ma cfr. anche le tesi di T. Ballarino, *Diritto internazionale privato*, Padova, 1982, 570; B. Nascimbene, *Lo straniero nel diritto italiano*, Milano, 1988, p. 15; A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova, 1990, 145.

<sup>42</sup> A. D'Aloia e A. Patroni Griffi, *cit.*, 254.

<sup>43</sup> Cfr. I. Nicotra Guerrera, *Territorio e circolazione delle persone nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 1995, 208 ss. Sulla possibilità di ricostruire il diritto all'immigrazione come diritto fondamentale cfr. F. Belvisi, *Il diritto di immigrazione come diritto sovranazionale*, in *Dem e dir.*, 1/1997, 203.

blighi stabiliti dalla legge nell'interesse generale", come previsto dalla Costituzione per lo stesso diritto all'emigrazione del lavoratore italiano<sup>44</sup>.

E' ormai da superare, invece, l'opinione secondo la quale il riferimento letterale in Costituzione ai "cittadini" e non a "tutti" costituisca un criterio risolutorio circa la questione del riconoscimento dell'ambito soggettivo di titolarità del diritto<sup>45</sup>. Il dato letterale non può rappresentare un parametro di valutazione risolutivo. Se così fosse vi sarebbe un'eccessiva restrizione della posizione degli stranieri nel nostro ordinamento, a cui verrebbero negate, ad esempio, oltre i diritti di elettorato, la libertà di riunione e di associazione, necessarie per la loro integrazione e per la loro partecipazione alla vita civile del Paese, in cui legalmente risiedono.

Basta scorrere le diverse disposizioni costituzionali per una riprova del carattere non risolutivo del riferimento a "tutti" o ai "cittadini". In Costituzione si fa espresso riferimento ai "cittadini" in materia di diritto al lavoro (art. 4), libertà di circolazione (art. 16), riunione (art. 17) e associazione (art. 18), in materia di estradizione (art. 26), assistenza in caso di inabilità al lavoro e povertà (art. 38, co. 1), diritto di voto (art. 48), associazione a partiti (art. 49), petizione (art. 50), accesso a pubblici uffici e a cariche elettive (art. 51), difesa della Patria e servizio militare (art. 52), obbligo di fedeltà alla Repubblica, osservanza della Costituzione e delle leggi nonché del giuramento (art. 54). Mentre si fa riferimento a "tutti", o non si indica espressamente il titolare, in relazione alla libertà personale (art. 13), di domicilio (art. 14), della corrispondenza (art. 15), di religione (art. 19), di manifestazione del pensiero (art. 21), divieto per motivi politici di privazione della capacità giuridica, della cittadinanza e del nome (art. 22), diritto di difesa (art. 24), principi di legalità e irretroattività della legge in materia penale e giudice naturale (art. 25), personalità della responsabilità penale, presunzione di non colpevolezza e divieto di pena di morte (art. 27), statuto costituzionale della famiglia (artt. 29-31), diritto alla salute (art. 32), libertà dell'insegnamento (art. 33) e scuola (art. 34), garanzie del lavoratore (artt. 35-37, 38 co. 2 e ss.), libertà sindacale e diritto di sciopero (artt. 39 e 40), libertà economiche (artt. 41-47), doveri tributari (art. 53).

Ugualmente non appare ammissibile l'opinione di chi, pur respingendo l'analisi delle singole disposizioni costituzionali, considera l'art. 10

---

<sup>44</sup> Lo stesso principio lavorista consente di ribadire la centralità del valore della persona nell'assetto costituzionale e ne qualifica in positivo la portata. Cfr. per tutti C. Mortati, *Il diritto al lavoro*, in *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana*, *Raccolta di scritti*, Milano, III, 1972, spec. 204.

<sup>45</sup> Cfr., sul punto, G. Ballardore Pallieri, *Diritto costituzionale*, Milano, 1976, 396; P. Barile, *Il soggetto privato nella Costituzione*, Padova, 1953, 51; A. Cassese, *cit.*, 508 ss.



della Costituzione - e, in particolare, la riserva di legge rinforzata ivi prevista<sup>46</sup> - come l'unico dato testuale riferito allo straniero<sup>47</sup>. In tale ottica, la Costituzione sembrerebbe riguardare la sola condizione del cittadino anche quando fa riferimento a "tutti", spettando al legislatore ordinario, in sede di scelta di politica legislativa, l'eventuale estensione allo straniero delle disposizioni e degli istituti di garanzia previsti in Costituzione.

## 2.2 LE INDICAZIONI OFFERTE DALLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

Il quadro delineato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha avuto modo più volte di occuparsi della condizione nel nostro ordinamento giuridico dello straniero, nonostante le incertezze, non è privo di interessanti indicazioni.

In primo luogo, come accennato, in alcune decisioni, sia pure in riferimento a fattispecie concrete, la Corte ha delineato una nozione del principio di eguaglianza inclusiva della condizione dei non cittadini. La Corte infatti evidenzia la necessità di non leggere l'articolo 3 della Costituzione - che si riferisce espressamente, come visto, ai cittadini - in maniera isolata, ma nel combinato disposto con il principio pluralista, di cui all'art. 2 Cost., e con il rafforzamento della riserva di legge derivante dall'obbligo di conformità ai trattati internazionali, di cui all'art. 10 cpv. della Cost. Sicché, in tale prospettiva, viene accolta l'opinione che "il principio di eguaglianza, pur essendo nell'art. 3 Cost. riferito ai cittadini, debba ritenersi esteso agli stranieri, allorché si tratti della tutela dei diritti inviolabili dell'uomo, garantiti allo straniero anche in conformità dell'ordinamento internazionale"<sup>48</sup>. Anche se la Corte precisa che "la riconosciuta eguaglianza di situazioni soggettive nel campo della titolarità dei diritti di libertà non esclude affatto che, nelle situazioni concrete, non possano presentarsi, fra soggetti uguali, differenze di fatto che il legislatore può apprezzare e regolare nella sua discrezionalità, la quale non trova altro limite se non nella razionalità del suo apprezzamento"<sup>49</sup>. Sicché, ad esempio, può risultare giustificato, alla luce dello stesso parametro offerto dall'articolo 3 della Costituzione, il sacrificio di ragioni solidaristiche alla luce del compito fon-

---

<sup>46</sup> "La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali (art. 10, co. 2, Cost.).

<sup>47</sup> Cfr. A. Pace, *cit.*, 144 s.

<sup>48</sup> Corte cost., sent. 23 novembre 1967 n. 120, in *Giur. cost.*, 1967, 1571, annotata da M. Chiavario, *Uguaglianza tra cittadini e stranieri in materia di carcerazione preventiva per reati doganali*, *ibidem*, 1579.

<sup>49</sup> Corte cost., sent. 26 giugno 1969 n. 104, in *Giur. cost.*, 1969, 1565, annotata da P. Chiola, *L'obbligo di segnalare la presenza dello straniero costituisce limite ragionevole alla libertà oppure prestazione personale?* e da S. Grassi, *Il d. lgs. 5 febbraio 1948 n. 50 in tema di alloggio degli stranieri e degli apolidi*, *ibidem*, 1569.

damentale dello Stato di controllare le proprie frontiere al fine di garantire un ordinato flusso migratorio che consenta un'adeguata accoglienza a tutela della collettività nazionale nonché degli stessi immigrati regolari<sup>50</sup>. Mentre, anche in assenza di una norma espressa che specifichi il diritto degli stranieri extracomunitari, invalidi e disoccupati, all'iscrizione negli elenchi speciali per l'assunzione obbligatoria, non si ha alcuna omissione legislativa e l'iscrizione di tali soggetti agli elenchi speciali è senz'altro garantita. Infatti, sottolinea la Consulta, il "ragionamento va rovesciato", nel senso che occorrerebbe, per giungere ad una conclusione diversa, "rinvenire una norma che, esplicitamente o implicitamente, neghi ai lavoratori extracomunitari, in deroga alla «piena eguaglianza», il diritto in questione": in linea, generale, gli stranieri "godono di tutti i diritti riconosciuti ai lavoratori italiani"<sup>51</sup>.

Atteggiamento di tendenziale equiparazione del cittadino allo straniero anche non comunitario è ravvisabile in altre decisioni fondamentali della Corte costituzionale.

Nel valutare il procedimento di espulsione, la Corte ha evidenziato che l'esigenza di celerità e di effettività non può tradursi in una *deminutio* delle tutele riconosciute in Costituzione. In tal senso, è intervenuta la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 7 *bis*, co. 1, legge n. 39/1990, nella parte in cui punisce con la reclusione lo straniero espulso che, privo del documento di viaggio, non si adoperi presso l'autorità diplomatica per ottenerne il rilascio, senza stabilire quando l'inerzia sia penalmente apprezzabile e lasciando così troppo ampia discrezionalità alla polizia e al giudice<sup>52</sup>. In altra decisione viene dichiarata illegittima la disposizione in materia di reati legati al traffico di stupefacenti<sup>53</sup>, che obbligava il giudice ad emettere l'ordine di

<sup>50</sup> Corte cost., sent. n. 353/1997. Cfr. anche Corte cost., 3 dicembre 1987 n. 460 nel senso della legittimità dell'obbligo di comunicazione delle generalità dell'ospitato all'autorità di pubblica sicurezza, ex art. 2 decreto leg. lgt. n. 50/1948, a carico di chi dia alloggio od ospitalità a stranieri od apolidi, anche se parenti od affini, nella sua abitazione.

<sup>51</sup> Corte cost., sent. 30 dicembre 1998 n. 454.

<sup>52</sup> Corte cost., sent. 13 febbraio 1995 n. 34. Orientamento confermato nelle decisioni di manifesta inammissibilità, di poco successive: Corte cost., ord. 7 aprile 1995 n. 116, ord. 19 giugno 1995 n. 265 nonché ord. 26 ottobre 1995 n. 469. Relativamente ad altra questione, la Corte ritiene che la possibilità per lo straniero sottoposto a custodia cautelare di essere espulso, su propria istanza e senza richiesta del pubblico ministero, verso il Paese di origine, purché in possesso di regolare passaporto, non configuri un deteriore trattamento del detenuto italiano, in quanto tale possibilità mira "ad armonizzare la condizione dello straniero ai valori costituzionali, cui il legislatore deve riferirsi, nel prendere una misura pur sempre incidente sulla libertà personale, cioè su un diritto inviolabile dell'uomo" (Corte cost., 29 giugno 1995 n. 290, in cui si richiama anche la sent. 24 febbraio 1994 n. 62; cfr. anche Corte cost., 13 giugno 1997 n. 176 e 31 marzo 1995 n. 106).

<sup>53</sup> D. P. R. 9 ottobre 1990 n. 309, art. 86, co. 1.

espulsione, da eseguire a pena espiata, nei confronti dello straniero condannato<sup>54</sup>. La Corte evidenzia che l'interesse pubblico, sotteso all'istituto dell'espulsione, non può comportare il sacrificio di altri valori costituzionali, quali, nella prima decisione, il principio di tassatività in materia penale e, nella seconda, il previo accertamento della pericolosità sociale dell'individuo, italiano o straniero che sia, al fine di comminare misure di sicurezza che senz'altro incidono sulla libertà personale<sup>55</sup>. D'altro canto, sempre in tema di espulsione, la stessa Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo, pur ammettendo la legittimità in astratto della misura, afferma che essa, per non essere in contrasto con la Convenzione, deve essere giustificata da esigenze di ordine sociale e, soprattutto, deve essere proporzionata al fine legittimo perseguito<sup>56</sup>.

La Corte costituzionale manifesta, dunque, la volontà di muoversi nella direzione di non discriminare irragionevolmente la condizione di straniero e di cittadino. Con una tale portata è da inquadrare la dichiarazione di illegittimità della norma che rendeva più difficile la dimostrazione dello stato di non abbiante dello straniero, in materia di disciplina della documentazione necessaria per l'accertamento dei presupposti reddituali, per godere del gratuito patrocinio<sup>57</sup> e l'equiparazione del lavoro subordinato a quello casalingo al fine del ricongiungimento familiare<sup>58</sup>. Almeno in questi ambiti, in definitiva, non vi è motivo ragionevole di distinzione tra la condizione di cittadino e di straniero.

Analogo orientamento è, d'altro canto, ravvisabile nella giurisprudenza costituzionale di altri paesi. Si ricorda, ad esempio, il *Conseil constitutionnel* francese che sottolinea la diversità tra la materia della disciplina dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri e l'imprescindibile riconoscimento a tutte le persone, prive o no della cittadinanza, dei diritti e delle libertà fondamentali. Il giudice delle leggi francese, infatti, considera che le limitazioni

<sup>54</sup> Corte cost., sent. 24 febbraio 1995 n. 58.

<sup>55</sup> Nella stessa direzione del rispetto dei diritti fondamentali degli stranieri viene dichiarata l'illegittimità costituzionale, in materia di ricongiungimenti familiari, della mancata previsione a favore del genitore straniero extracomunitario del diritto al soggiorno in Italia al fine del ricongiungimento con il figlio minore legalmente residente e convivente in Italia con l'altro genitore anche se non unito al primo in matrimonio (Corte cost., sent. 26 giugno 1997 n. 203). Analogamente viene pronunciata l'illegittimità costituzionale dell'arresto obbligatorio dello straniero che non presti adeguata cauzione per il pagamento di pene pecuniarie. Ipotesi che non è invece prevista per il cittadino (Corte cost., sent. 215/1983).

<sup>56</sup> Si tratta della sentenza 13 luglio 1995.

<sup>57</sup> Corte cost., sent. 1° giugno 1995 n. 219. Nessuna disparità di trattamento tra la condizione di cittadino e straniero, in materia di gratuito patrocinio è invece ravvisata dalla Corte nell'ord. 12 luglio 1996 n. 246.

<sup>58</sup> Corte cost., sent. 19 gennaio 1995 n. 28.

contenute nella *loi Pasqua* di alcuni diritti fondamentali non concretizzano "des atteintes excessives à la liberté individuelle", in quanto la subordinazione del rilascio della carta di soggiorno alla condizione che l'immigrato non rappresenti una minaccia per l'ordine pubblico, la possibilità di interdire con atto motivato dell'autorità giudiziaria la permanenza sul territorio francese di uno straniero non in regola con gli obblighi del soggiorno, la stessa espulsione immediata dello straniero in caso d'urgenza nonché la subordinazione del diritto dello straniero a lasciare il territorio nazionale ad una previa dichiarazione rappresentano un contemperamento ragionevole tra le esigenze dell'ordine pubblico e le libertà fondamentali, di cui gli stranieri rimangono titolari<sup>59</sup>. La stessa Corte Suprema Americana, ha affermato l'equiparazione, rispetto agli istituti del *due process* e dell'*equal protections of laws*, tra cittadino e straniero, anche se immigrato illegalmente, riferendosi il XIV Emendamento a tutti gli individui, cittadini e non<sup>60</sup>.

### 3. IL LIVELLO DI GOVERNO REGIONALE E LA GESTIONE "ORDINARIA" DELL'IMMIGRAZIONE: ANALISI DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE A FAVORE DELLO STRANIERO EXTRACOMUNITARIO

Pur in assenza di una legge nazionale che specificamente riconosca il ruolo delle autonomie territoriali in materia di immigrazione, rappresentando, al riguardo, la stessa legge n. 40/1998 un'occasione persa, le regioni hanno assunto, ben presto e spontaneamente, un ruolo centrale nella predisposizione delle politiche pubbliche a favore degli stranieri, andando a colmare silenzi e ritardi dello Stato centrale e confermando, ancora una volta, la loro vocazione di ente a fini generali, nonostante i limiti angusti disegnati dall'articolo 117 della Costituzione<sup>61</sup>. Nessuna delle materie di competenza legislativa concorrente regionale, infatti, è formulata con un'espressione tale da consentire di ricondurre alle regioni la programmazione di politiche pubbliche a favore degli stranieri. Ma la vicinanza del fenomeno immigrazione alle comunità degli enti

<sup>59</sup> *Cons. const.*, 13 agosto 1993, n. 93-325 DC, "Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France", *Journal Officiel*, 18 agosto 1993, 11722, decisione commentata, tra gli altri, da V. Fabre-Alibert, *Réflexions sur le nouveau régime juridique des étrangers en France*, in *Revue de droit public*, 1994, 1178 ss.

<sup>60</sup> Per un confronto della giurisprudenza costituzionale inglese e francese sul tema cfr. R. Pinto, *Le Conseil Constitutionnel et la Cour Supreme des Etats Unis confrontés au droit international: Entrées et séjour des étrangers*, in *Jur. droit. int.*, 1994, 310 ss. Per un esame comparato della tutela giuridica degli immigrati cfr. M. Calamo Specchia, *La regolazione dei flussi migratori e la tutela giuridica dello straniero non comunitario nell'ordinamento italiano e prospettive comparate*, in *Riv. amm. reg. Campania*, 4/1995, 279.

<sup>61</sup> Cfr. G. Pastori, *Verso la regione ente generale*, in *Le Reg.*, 1989, 231 nonché dello stesso A., *Sistema autonomistico e finalità generali della Regione*, *ibidem*, 1533.

territoriali ha spinto il livello di governo regionale, così come è avvenuto anche in altri settori, ad assumere in via spontanea il timone degli interventi.

Le politiche pubbliche predisposte dalle regioni a favore degli stranieri riguardano principalmente la materia dei diritti sociali e, teleologicamente a tale funzione, predispongono diverse misure di carattere economico. Il capovolgimento di prospettiva rispetto all'esaminata politica nazionale, incentrata sulle misure di ordine pubblico e dell'emergenza, è evidente. Lo straniero, nell'ottica delle politiche regionali, è un soggetto debole, in favore del quale, oltre ad essere predisposte mere misure di assistenza, idonee ad alleviare la condizione di estrema indigenza in cui versa, viene programmato un piano organico di interventi sociali, economici e culturali, al fine di integrarlo e renderlo autosufficiente nella comunità.

Certo, vi è un rischio concreto di un efficientismo regionale, che, demagogicamente, si limiti all'adozione di buone leggi, senza tradursi nell'erogazione di effettive azioni positive. Sicché occorrerà verificare, per quanto possibile, quali atti di alta e di minuta amministrazione e quali iscrizioni a capitoli di bilancio abbiano fatto seguito all'adozione delle leggi regionali che, pur avendo spesso un contenuto civilmente avanzato in materia di disciplina della condizione dello straniero, non sempre risultano effettivamente applicate<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup> Le leggi regionali in materia di immigrazione extracomunitaria, raccolte ed analizzate ai fini della presente ricerca e che non saranno più citate per esteso, sono le seguenti: l.r. Abruzzo, 28 aprile 1995, n. 79 (in B.U., 23.5.1995, n. 12, 1631), che apporta modifiche sostanziali alla l.r. 13 febbraio 1990 n. 10 (in B.U., 26.2.1990, n. 3, 3); l.r. Basilicata, 13 aprile 1996, n. 21 (in B.U., 20.4.1996, 1361); l.r. Calabria, 9 aprile 1990, n. 17 (in B.U., 12.4.1990, n. 29, 562); l.r. Campania, 3 novembre 1994, n. 33 (in B.U., 4.11.1994, n. 53, 30425), l.r. Emilia Romagna, 21 febbraio 1990, n. 14 (in B.U., 26.2.1990, n. 17, 4), modificata dalla l.r. 14 aprile 1995, n. 35 (in B.U., 19.4.1995, n. 22, 1) (in data 26.5.1997 è stata formulata una bozza di una nuova legge regionale sull'immigrazione); l.r. Friuli - Venezia Giulia, 10 settembre 1990, n. 46 (in B.U., 11.9.1990, n. 110, 3225); l.r. Lazio, 24 novembre 1986, n. 48 (in B.U., 20.12.1986, n. 35, 3), seguita dalla l.r. 16 febbraio 1990, n. 17 (in B.U., 19.5.1990, n. 14, 4) e dalla l.r. 15 febbraio 1992, n. 8 (in B.U., 10.3.1992, n. 7, 8); l.r. Liguria, 9 febbraio 1992, n. 7; l.r. Lombardia, 4 luglio 1988, n. 38 (in B.U., 6.7.1988, n. 27, 2959); l.r. Marche, 2 novembre 1988, n. 40 (in B.U., 9.11.1988, n. 127, 4285), l.r. 5 gennaio 1994, n. 3 (in B.U., 13.1.1994, n. 2, 85) e l.r. 2 marzo 1998 n. 2; l.r. Piemonte, 8 novembre 1989 n. 64 (in B.U., 15.11.1989, n. 46, 9244); l.r. Puglia, 11 maggio 1990, n. 29 (in B.U., 5.6.1990, n. 98, 3174); l.r. Sardegna, 24 dicembre 1990, n. 46 (in B.U., 29.12.1990, n. 52, 1454); l.r. Toscana, 22 marzo 1990, n. 22 (in B.U., 31.3.1990, n. 20, 5); l.p. Trento, 2 maggio 1990, n. 13 (in B.U., 15.5.1990, n. 24, 1919); l.r. Umbria, 17 aprile 1990, n. 18 (in B.U., 18.4.1990, n. 16, 465) e l.r. 5 dicembre 1997 n. 40 (in B.U., 10.12.1997, n. 62); l.r. Veneto, 30 gennaio 1990, n. 9 (in B.U., 2.2.1990, n. 8, 1312).

### 3.1 IL RICHIAMO DELLA PROTEZIONE DEI DIRITTI UMANI E DELLE LIBERTÀ FONDAMENTALI E LA DELIMITAZIONE DELLA SFERA SOGGETTIVA DI EFFICACIA DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE

Il primo dato che traspare dall'analisi della legislazione regionale è il riferimento, nelle dichiarazioni di apertura di diverse leggi, ad atti internazionali o comunitari in materia di tutela dei diritti fondamentali. Tale riferimento è significativo dell'intenzione, presente anche nelle leggi in cui un tale riferimento non è espresso, di porre al centro delle politiche pubbliche regionali lo straniero come individuo, nella prospettiva esaminata di un principio di eguaglianza, strettamente connesso al riconoscimento della pari dignità sociale di tutti gli uomini. Così, il richiamo alla risoluzione delle Nazioni Unite sulla protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali nonché alla normativa europea viene teleologicamente ricollegato alla rimozione delle cause economiche, culturali e sociali, che ostacolano l'inserimento dello straniero nel tessuto sociale, economico e culturale della regione<sup>63</sup>. Le regioni confermano la loro volontà di essere laboratorio nella predisposizione delle politiche pubbliche più socialmente avanzate, al fine di consentire la realizzazione di una condizione di pari opportunità dei soggetti socialmente più deboli - anziani, malati, donne, portatori di handicap, minori e, appunto, stranieri - in un quadro di promozione di una cultura di pace<sup>64</sup>.

La prima questione, che le leggi regionali affrontano, riguarda la delimitazione dell'ambito soggettivo di efficacia delle misure previste. Le soluzioni adottate sono diverse, facendosi talvolta riferimento espresso ai soli stranieri regolarmente presenti in Italia, laddove alcune leggi individuano i destinatari della normativa negli stranieri extracomunitari, senza alcun richiamo alla condizione di regolarità o no del soggiorno.

L'espresso riferimento ai soli cittadini extracomunitari regolarmente soggiornanti in Italia è una soluzione che forse lascia, almeno in parte, perplessi, ma che è di chiara ed univoca interpretazione. Tale soluzione - se sembra tradire lo spirito, che anima la legislazione regionale, di difesa della dignità dell'uomo in quanto tale - costituisce un legittimo contemperamento tra valori opposti. Nell'ambito delle garanzie sociali predisposte dalle regioni a favore degli immigrati, non si può riconoscere, per esempio, il diritto all'abitazione o alla formazione professionale a favore di uno straniero che si trova in

<sup>63</sup> Cfr. l'articolo di apertura, intitolato "finalità" o "principi generali", delle seguenti leggi regionali Basilicata, Campania, Friuli - Venezia Giulia, Marche, Puglia, Toscana, Umbria.

<sup>64</sup> Cfr. L. Chieffi, *La formazione degli obiettori di coscienza al servizio militare nel quadro di un'azione regionale per la promozione di una cultura di pace*, in *Le Reg.*, 1992, 921. In particolare, la regione Emilia Romagna ha approvato una legge (l.r. 1° febbraio 1994 n. 4, in B.U., 3.2.1994, n. 10, 9) in materia di "iniziative per la valorizzazione dei principi della pace, della cultura multietnica e della solidarietà fra i popoli".

una situazione di clandestinità sul territorio nazionale, in quanto ciò si tradurrebbe in un'implicita accettazione e, quindi, promozione, di una condizione contraria alle leggi, quale quella di clandestinità. Certo, un tale discorso non ha più ragione di essere qualora si faccia riferimento a diritti sociali, quali l'assistenza sanitaria, poiché, in tal caso, il diritto alla salute, da riconoscere ad ogni persona, è un valore costituzionale che non può essere ragionevolmente sacrificato nel caso di specie. Sicché, "almeno per quelle prestazioni relative a diritti non collegati con la posizione lavorativa", si produce, a livello normativo, "un esito oggettivamente discriminatorio non molto coerente con il riferimento della tutela costituzionale alla persona, e non solo al lavoratore"<sup>65</sup>.

Comunque, sul piano della lettera delle disposizioni legislative, se la maggioranza delle regioni hanno preferito individuare come destinatari degli interventi pubblici i soli immigrati regolari, vi sono anche regioni che fanno semplicemente riferimento agli immigrati extracomunitari "che dimorano nel territorio della regione", senza specificare la presenza o no di un legittimo titolo di soggiorno<sup>66</sup>. In verità, la mancata limitazione testuale della sfera di efficacia soggettiva delle leggi ai soli immigrati regolari, non appare un argomento decisivo per l'estensione di tale efficacia anche agli immigrati irregolari e sembra dovuta al fatto che tali leggi siano antecedenti o contemporanee alla legge Martelli, in cui viene per la prima volta organicamente considerata la condizione di clandestinità. Sicché, nonostante la possibilità di soluzioni diverse nelle varie leggi regionali, una presa di posizione anche su tale questione da parte del legislatore nazionale appare opportuna. E, in tal senso, correttamente il progetto della nuova legge della regione Emilia Romagna sull'immigrazione, una volta individuati i destinatari degli interventi negli immigrati extracomunitari in possesso di regolare permesso di soggiorno, stabilisce che "nei casi individuati dalla legislazione nazionale, potranno usufruire dei servizi predisposti dalla Regione anche i cittadini provenienti da Paesi esterni all'Unione Europea privi di regolare permesso di soggiorno"<sup>67</sup>.

Al di là della questione della delimitazione dell'efficacia soggettiva della normativa regionale ai soli immigrati regolari, le leggi regionali spesso escludono l'applicazione della normativa ad alcune categorie di extracomunitari. Tale delimitazione della sfera di efficacia soggettiva si ricollega al limite soggettivo di efficacia contenuto nella legge n. 943/1986, di disciplina del trattamento dei lavoratori extracomunitari, relativamente alle seguenti categorie di stranieri: lavoratori frontalieri, ospiti per motivi di studio e formazione

<sup>65</sup> A. D'Aloia e A. Patroni Griffi, *cit.*, 265.

<sup>66</sup> L.r. Veneto n. 9/1990, art. 2, co. 1. Egualmente l.r. Lombardia n. 38/1988 nonché art. 7, l.p. Trento n. 13/1990.

<sup>67</sup> Art. 2 della bozza di legge regionale sull'immigrazione, 26.5.1997, *paper*.

professionale, occupati temporaneamente o occupati in istituzioni di diritto internazionale nonché artisti o lavoratori nel mondo dello spettacolo<sup>68</sup>. In verità, la *ratio legis* che ispira la delimitazione di efficacia in parola appare inapplicabile alle leggi regionali di tutela e promozione dei diritti sociali degli immigrati. Nella legge n. 943/1986 viene regolata la condizione dello straniero come lavoratore; laddove, nella legislazione regionale, come detto, è lo straniero come individuo, come soggetto debole, a venire in considerazione.

In relazione alle categorie riportate all'art. 14 della legge n. 943/1986, solo le regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Emilia Romagna, Marche, Umbria e la provincia autonoma di Trento non sanciscono alcuna limitazione espressa di efficacia della normativa. Normalmente, invece, le leggi regionali prevedono una sottrazione, parziale o totale, di alcune categorie di lavoratori alla loro applicazione. Una ripetizione pedissequa delle categorie di lavoratori esclusi dall'applicazione della legge n. 943/1986 si ha nelle leggi regionali Friuli - Venezia Giulia e Veneto; laddove, la sola mancata delimitazione di efficacia della normativa ai lavoratori frontalieri nelle leggi delle regioni Campania, Lazio, Puglia e Toscana si giustifica essenzialmente con l'assenza di tale categoria di lavoratori in quei territori.

Al riguardo, non si può che ribadire l'inadeguatezza dell'esclusione di alcune categorie di stranieri dall'applicazione della legislazione regionale, mediante il richiamo, sia pure inespresso, alla legge n. 943 sul trattamento dei lavoratori extracomunitari. L'unica limitazione soggettiva di efficacia che, come visto, può avere una certa giustificazione consiste nel requisito della legittimità della presenza sul suolo nazionale dello straniero, ma non anche l'appartenenza ad una categoria piuttosto che ad un'altra di lavoratori. Lo straniero in quanto tale, e non necessariamente lavoratore, è infatti titolare dei diritti sociali stabiliti dalla legislazione regionale.

### 3.2 I DIRITTI SOCIALI DEGLI IMMIGRATI: INTERVENTI SOCIALI, ECONOMICI E CULTURALI A FAVORE DEGLI STRANIERI

L'esame del contenuto delle leggi regionali e della pluralità di interventi a favore degli stranieri, previsti nelle leggi regionali, costituisce riprova del diverso approccio al fenomeno immigrazione, che le autonomie territoriali hanno percorso rispetto alle politiche pubbliche statali<sup>69</sup>. Le regioni - che, come detto, considerano lo straniero extracomunitario non come problema di ordine pubblico, ma come un soggetto in condizione di oggettiva debolezza, morale e materiale, per la lontananza dal Paese d'origine - si prefiggono l'obietti-

<sup>68</sup> Art. 14, co. 1, legge 30 dicembre 1986, n. 943.

<sup>69</sup> Per un'analisi sociologica di una serie di azioni a favore degli immigrati promossa dalla regione a dagli enti locali in Emilia Romagna, cfr. *Immigrati e comunità locali Azioni interventi e saperi dall'emergenza al progetto*, a cura di L. Pepa, Milano, 1996.



vo di un inserimento sociale dell'immigrato attraverso l'erogazione di una serie di aiuti, che non si traducano nella cancellazione delle tradizioni, cultura e religione di origine, secondo una politica di assimilazione forzata.

Gli interventi regionali nel settore culturale, socio-sanitario, lavorativo si muovono tutti nella prospettiva delineata e si articolano in una pluralità di misure per la cui efficacia risulta fondamentale la predisposizione di strumenti di pianificazione e di raccordo tra gli uffici interessati, al fine di superare la frammentarietà e la mancanza di coordinamento dell'azione pubblica.

Gli interventi in materia culturale, che rappresentano una costante nella legislazione regionale di settore, svolgono un'importante funzione di conoscenza reciproca tra le popolazioni immigrate ed autoctone. Da un lato, offrono allo straniero un valido mezzo di integrazione sociale mediante la predisposizione di corsi di lingua e storia italiana, dall'altro, consentono di diffondere la conoscenza presso gli stessi italiani delle realtà storico-culturali dei Paesi di origine, al fine di temperare quel sentimento di estraneità e di diversità che, in definitiva, alimenta gli atteggiamenti xenofobi e razzisti.

Il diritto all'integrazione sociale e al rispetto della identità culturale dello straniero sono giustamente posti su di un medesimo piano, evidenziandosene la reciproca complementarità. Di qui la promozione e lo studio tanto del patrimonio culturale italiano che dei Paesi d'origine dei cittadini extracomunitari<sup>70</sup>. La stessa predisposizione di misure di turismo sociale mira alla realizzazione di uno scambio culturale, oltre ad alleviare la condizione di difficoltà degli immigrati<sup>71</sup>.

Gli interventi culturali, se consentono una maggiore conoscenza e comprensione tra le comunità locali e immigrate, non sono da sole sufficienti a garantire l'integrazione dello straniero nella società civile locale, risultando fondamentale l'apprestamento di una serie coordinata di interventi sia sociali che economici, finalizzati al superamento della marginalità sociale in cui lo straniero normalmente si trova.

In tal senso, il primo problema che l'immigrato incontra sulla strada dell'integrazione è quello della casa. Al di là della prima accoglienza che non può che essere una soluzione temporanea al problema<sup>72</sup>, le regioni riconoscono agli stranieri il diritto a partecipare, in posizione di parità con i cittadini, ai bandi di concorso in materia di edilizia residenziale per l'acquisto, il recupero,

---

<sup>70</sup> Cfr. , ad esempio, l.r. Campania, *cit.*, art. 13, l.r. Marche, *cit.*, art. 15; l.r. Piemonte, *cit.*, art. 16; l.r. Puglia, *cit.*, art. 4; l.p. Trento, *cit.*, art. 14; l.r. Umbria, *cit.*, art. 14.

<sup>71</sup> La predisposizione di misure di turismo sociale è presente nella maggioranza delle leggi regionali: cfr. , ad esempio, l.r. Abruzzo, n. 79/1995, art. 19, lett. g; l.r. Calabria, *cit.*, art. 13.

<sup>72</sup> Nella gestione della prima accoglienza le leggi regionali coinvolgono normalmente gli enti locali.

la costruzione e l'affitto di alloggi, sia pure con una parziale diversa modulazione della disciplina<sup>73</sup>.

Oltre il diritto alla casa, nella legislazione regionale, viene normalmente riconosciuto agli stranieri l'accesso ai servizi socio-sanitari e assistenziali, in conformità all'orientamento espresso dal giudice costituzionale e dallo stesso legislatore nazionale nel senso di riconoscere il diritto alla salute agli immigrati<sup>74</sup>. La garanzia dell'accesso ai servizi sanitari e assistenziali costituisce riprova della centralità della nozione di pari dignità umana e sociale tra cittadini e stranieri, risultando difficilmente giustificabile una qualche discriminazione in ragione della condizione di cittadinanza rispetto al diritto alla salute. Alcune regioni non si fermano al mero riconoscimento agli stranieri del diritto all'assistenza sanitaria, ma richiedono, nella prospettiva indicata di rifiuto di un'assimilazione forzata, che vengano anche considerate le differenze culturali e religiose dei diversi gruppi etnici<sup>75</sup>.

Particolare importanza assumono le iniziative regionali che tendono all'inserimento dei cittadini stranieri nel mercato del lavoro e che denotano la volontà delle regioni di una integrazione dello straniero nel tessuto sociale al fine di renderlo indipendente, nel medio periodo, dalle provvidenze meramente assistenziali. Gli interventi si esplicano non soltanto nella formazione e riqualificazione professionale<sup>76</sup>, ma talvolta anche attraverso l'erogazione di contributi economici mirati all'incentivazione di attività agricole, artigianali o commerciali<sup>77</sup>. In particolare, viene incentivata la costituzione di cooperative di immigrati per intraprendere attività imprenditoriali<sup>78</sup>.

Nel campo sociale le regioni comprendono che l'effettività della tutela degli immigrati richiede anche una serie di misure di contorno, che con-

---

<sup>73</sup> Cfr., ad esempio, l.r. Abruzzo, n. 79/1995, art. 20 s.; l.r. Basilicata, *cit.*, art. 16; l.r. Calabria, *cit.*, art. 6; l.r. Campania, *cit.*, art. 16; l.r. Emilia Romagna n. 14/1990, art. 10 e 11, che contengono una disciplina particolarmente dettagliata; l.r. Lombardia *cit.*, art. 7; l.r. Marche, n. 2/1998; l.r. Piemonte n. 64/1989, art. 13; l.r. Puglia *cit.*, art. 9; l.p. Trento *cit.*, art. 11; l.r. Umbria, *cit.*, art. 11; l.r. Veneto, *cit.*, art. 6.

<sup>74</sup> Corte cost., 2 giugno 1977 n. 103. Lo stesso decreto legge n. 489/1995, su richiamato, prevede, *ex art.* 13, una disciplina particolarmente attenta dello straniero bisognoso di assistenza sanitaria.

<sup>75</sup> In particolare, una tale considerazione delle specificità culturali e religiose riguarda l'informazione sessuale nelle leggi regionali Campania, *cit.*, art. 15 e Toscana n. 22/1990, art. 16.

<sup>76</sup> Tale dato può considerarsi una costante nella legislazione regionale.

<sup>77</sup> L.r. Emilia Romagna, *cit.*, artt. 12 ss., a cui hanno fatto seguito negli anni diverse delibere di giunta per la concreta erogazione dei contributi. Tale dato non ricorre in tutte le leggi regionali e, soprattutto, all'eventuale previsione non sempre segue l'effettiva concessione dei contributi economici.

<sup>78</sup> Sulla necessità di incoraggiare il lavoro cooperativo degli extracomunitari cfr. Caritas di Roma, *Immigrazione. Dossier statistico 1994*, Roma, 1995, 241.

sentano l'effettiva e cosciente partecipazione dello straniero al territorio. Così viene garantito il diritto allo studio a favore degli stranieri mediante azioni di diverso tipo, quali interventi di inserimento scolastico e universitario, corsi per il superamento di situazioni di analfabetismo, borse di studio<sup>79</sup>. Altra misura è poi offerta dal riconoscimento espresso della possibilità per gli stranieri di usufruire dell'ausilio e dell'assistenza degli uffici del difensore civico regionale<sup>80</sup>. Apposita tutela è inoltre sancita nei confronti delle associazioni che svolgono attività di servizio sociale, culturale ed assistenziale a favore degli immigrati, prevedendosene l'iscrizione in un apposito Albo anche in vista della concessione di contributi e sovvenzioni<sup>81</sup>.

E' chiaro che un piano d'interventi, così articolato, coinvolgente diversi uffici dell'amministrazione non solo regionale, necessita di una seria programmazione mediante la predisposizione di un piano, o di un atto di pianificazione comunque denominato, che stabilisca gli obiettivi, gli indirizzi generali e le priorità delle azioni regionali per gli immigrati<sup>82</sup>. Si tratta di un importante atto di indirizzo, senza il quale l'adozione dei concreti atti gestionali da parte della stessa dirigenza regionale risulterebbe oltremodo difficoltosa. Per quanto riguarda la forma di tale atto si prevede generalmente che esso sia approntato dalla giunta su proposta della Consulta, per poi essere approvato dal consiglio regionale. L'atto d'indirizzo in questione si pone come un atto di programmazione di tale importanza, anche dal punto di vista dell'indicazione delle fonti di finanziamento degli interventi, che, in caso di mancata o cattiva predisposizione, a causa, ad esempio, di un ostruzionismo da parte del Consiglio, sembra idoneo a segnare il fallimento di ogni politica regionale di settore. Correttamente alcune regioni prevedono, accanto all'approvazione di un programma annuale degli interventi, anche un programma triennale per la pianificazione delle azioni regionali nel lungo periodo<sup>83</sup>.

---

<sup>79</sup> Il riconoscimento del diritto allo studio è rinvenibile in tutte le leggi regionali, anche se il regime delle borse di studio e delle provvidenze varia in modo tale da incidere diversamente sull'effettività delle misure nelle varie realtà regionali.

<sup>80</sup> Cfr., ad esempio, l.r. Basilicata, *cit.*, art. 18; l.r. Campania, *cit.*, art. 19; l.r. Toscana, *cit.*, art. 19; l.r. Marche, n. 2/1998, art. 14; l.r. Umbria, *cit.*, art. 16; l.r. Marche, *cit.*, art. 25.

<sup>81</sup> Anche l'istituzione di un albo delle associazioni che si occupano del fenomeno immigrazione può considerarsi un dato costante nella legislazione regionale.

<sup>82</sup> Purtroppo, nonostante l'importanza fondamentale dell'atto d'indirizzo degli interventi, accade che esso non sia operativo in tutte le regioni.

<sup>83</sup> Cfr., ad esempio, l.r. Umbria, *cit.*, art. 7.

### 3.3 LO STRUMENTO DELLA CONSULTA PER IL COINVOLGIMENTO DIRETTO DEGLI IMMIGRATI NELLA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE REGIONALI

L'attribuzione allo straniero di "diritti di partecipazione" alla vita pubblica e alla stessa definizione delle politiche pubbliche di settore è complementare al riconoscimento dei diritti sociali degli stranieri. La partecipazione, che si può esplicare in diverse forme e trova il momento più alto di realizzazione nel riconoscimento dei diritti di elettorato, ha un duplice effetto positivo sulle politiche pubbliche, particolarmente evidente nel caso degli stranieri. Non solo coinvolge il soggetto interessato nell'azione pubblica, ma consente anche che l'interesse generale, che l'amministrazione persegue, sia meglio ponderato perché arricchito della conoscenza degli interessi concreti dei destinatari.

Dunque, la creazione di enti, sia pure con funzioni normalmente consultive, tra i cui membri siedono, accanto ad esponenti della società civile, anche rappresentanti delle popolazioni immigrate maggiormente presenti sul territorio, costituisce un fatto positivo, che realizza, tra l'altro, un importante strumento di raccordo permanente tra i diversi enti, organi ed associazioni coinvolti a vario titolo nella promozione delle azioni di sostegno a favore degli immigrati extracomunitari.

Le leggi regionali fissano una disciplina delle Consulte piuttosto omogenea in materia di composizione, funzioni e organizzazione, anche se vi sono state differenze sui tempi di realizzazione<sup>84</sup>.

Le Consulte regionali dell'immigrazione risultano composte da numerosi membri di diversa provenienza, in modo tale da assicurare un certo pluralismo. Siedono nelle Consulte, con soluzioni che variano nel numero e nella qualità dei componenti, non solo i rappresentanti delle comunità immigrate presenti nel territorio regionale e il presidente della giunta che normalmente riveste la carica, delegabile, di presidente, ma anche rappresentanti

---

<sup>84</sup> Non si parla di Consulta ma di Consiglio regionale per l'emigrazione e l'immigrazione nella l.r. Abruzzo, *cit.*, di Commissione regionale dell'immigrazione per i lavoratori extracomunitari nella l.r. Basilicata, *cit.*, art. 4, di Ente regionale per i problemi dei migranti nella l.r. Friuli-Venezia Giulia, *cit.* Inoltre, alla comune denominazione "Consulta regionale" segue una diversa specificazione della stessa ("dell'emigrazione e immigrazione", "dell'immigrazione extracomunitaria", "per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie", ecc.) nelle diverse leggi. Per un'analisi, nell'ambito delle autonomie locali (comuni e province), de "I diritti di partecipazione dello straniero" e de "La rappresentanza degli interessi degli stranieri: consulte e consiglieri aggiunti" nonché de "Il ruolo degli enti locali nelle politiche sociali a favore dello straniero" sia consentito rinviare ai rispettivi paragrafi redatti dall'A. in A. D'Aloia e A. Patroni Griffi, *cit.*, 268 ss.

delle associazioni degli emigranti, delle associazioni di volontariato<sup>85</sup>, delle organizzazioni sindacali, del mondo produttivo, delle università, delle delegazioni regionali delle associazioni nazionali degli enti locali nonché esperti eletti dal consiglio regionale. Si ha, inoltre, la presenza di un dirigente o di un rappresentante dell'ufficio regionale del lavoro, del Provveditorato agli studi, delle Camere di commercio. Nonostante la numerosità dei componenti, si cerca di attribuire un maggiore peso a favore dei componenti rappresentanti degli immigrati, o scelti in numero maggiore rispetto agli altri membri o aventi la carica di vicepresidente all'interno della Consulta.

La Consulta svolge fundamentalmente funzioni consultive, cui si accompagnano attività di studio, promozione, raccordo e proposta in merito alle problematiche concernenti i fenomeni migratori. Una competenza volutamente non specifica, al fine di lasciarla libera nella indicazione degli interventi necessari per migliorare la condizione degli stranieri, anche se la mancanza di funzioni "finali" comporta che la Consulta non abbia la forza di imporre gli atti da essa predisposti ai competenti organi regionali. E' da dire, però, che il bilanciamento tra interessi anche contrapposti, che si realizza all'interno della Consulta in forza della propria variegata composizione, consente la predisposizione di atti che, se anche non vincolanti, riescono ad imporsi in via di fatto nella programmazione delle politiche regionali di settore. Così, la giunta, che redige l'atto di programmazione annuale della regione in materia di interventi a favore degli immigrati, segue normalmente le indicazioni fornite dalla Consulta nell'esercizio della sua funzione consultiva.

Per quanto riguarda l'organizzazione interna, le leggi regionali si limitano a fissare le linee fondamentali di funzionamento, rinviando ad un regolamento interno, da adottare da parte della stessa Consulta, la disciplina di dettaglio. Sono così stabiliti i sistemi di nomina dei diversi componenti, il numero e il tipo di riunioni, i casi di sedute plenarie. Particolare importanza riveste la previsione dell'adozione con cadenza annuale di una relazione sull'attività svolta che viene trasmessa anche al Consiglio regionale. La partecipazione alla Consulta è a titolo gratuito o, talvolta, è previsto un gettone di presenza. Sul piano dell'organizzazione interna occorre ancora ricordare il comitato esecutivo. Esso costituisce l'organo esecutivo della Consulta, è composto da un numero limitato di membri della Consulta stessa, tra i quali è spesso richiesta la partecipazione almeno di un rappresentante delle comunità degli immigrati, è presieduto dal presidente della stessa e rappresenta lo strumento di collegamento operativo tra la Consulta e la giunta regionale.

---

<sup>85</sup> Talvolta, sono indicate anche associazioni, che non svolgono un'azione esclusiva di tutela degli immigrati, ma, in maniera più ampia, di tutela dei diritti umani. E' il caso di *Amnesty international* inclusa nella l.r. Umbria, *cit.*, art. 3.

In definitiva, la Consulta, pur essendo titolare di mere funzioni propositive e consultive, alla luce della sua composizione particolarmente qualificata e del collegamento stretto con gli organi della regione, potrebbe rivestire il ruolo di crocevia obbligato di ogni mutamento delle politiche regionali per gli immigrati<sup>86</sup>.

#### 4. RIFLESSIONI CONCLUSIVE: IL PERICOLO DI LEGGI-MANIFESTO

Nello svolgimento della presente ricerca, oltre i tradizionali metodi di studio fondati sul dato documentale, si è proceduto all'invio di questionari nonché ad alcune interviste ai funzionari responsabili dei diversi uffici regionali, aventi competenza in materia di politiche per gli immigrati. Tali strumenti consentono di delineare un quadro realistico delle politiche regionali, senza disgiungere l'analisi giuridica della disciplina di settore da quella relativa alla verifica dell'effettività della normativa<sup>87</sup>.

Nonostante la bontà degli interventi predisposti a favore degli stranieri, nei confronti della legislazione regionale di settore vanno mosse alcune gravi critiche.

In primo luogo, va lamentata la mancanza di coordinamento tra gli uffici regionali competenti<sup>88</sup>. Nella predisposizione di politiche a favore degli immigrati, "più che strutture specifiche ed esclusive, occorre creare a livello locale una rete di servizi"<sup>89</sup>, al fine di consentire un coordinamento degli interventi. "L'adozione di una mentalità organizzativa e gestionale capace di connettere a rete risorse già esistenti" risulta strumentale allo scopo<sup>90</sup>. L'atti-

<sup>86</sup> La regione Emilia Romagna, con delibera di giunta, ha costituito un "Forum delle associazioni di immigrati", con funzioni di studio dei problemi degli immigrati, avente uno stretto collegamento con la Consulta, davanti alla quale presenta il punto di vista delle associazioni degli immigrati.

<sup>87</sup> All'uopo si è scelto un campione significativo di regioni. I dati sono stati aggregati per enucleare alcune conclusioni di carattere generale, al di là del giudizio positivo o negativo di questa o quella regione o ufficio.

<sup>88</sup> Un tale dato traspare con chiarezza dalla mancanza d'informazioni circa le attività predisposte da altri uffici, evidenziata nelle richieste di dati inoltrate alle diverse regioni del campione nel corso della presente ricerca. La regione Emilia Romagna, per ovviare al pericolo della mancanza di coordinamento tra gli uffici, ha costituito con delibera di giunta un gruppo di lavoro interassessorile su "progetto immigrazione", al fine anche di creare un sistema di monitoraggio e di controllo di gestione dei progetti regionali a favore degli immigrati, sia sotto il profilo finanziario che di impatto sugli utenti dei servizi. La stessa convocazione annuale di una conferenza dell'immigrazione, prevista in alcune leggi regionali, potrebbe presentare una qualche utilità dal punto di vista del coordinamento anche se non permanente.

<sup>89</sup> G.L. Bulsei, *Immigrati e politiche locali: il caso di Torino*, in *Nuovo gov. loc.*, 1995, 128.

<sup>90</sup> "Non si crea l'ufficio collocamento, la scuola, l'ospedale, le case per gli extracomunitari, ma ogni agenzia pubblica offre lo stesso servizio anche agli stranieri, parzialmente diversifican-

vità di informazione e di coordinamento tra i diversi uffici risulta fondamentale ed un ruolo importante potrebbe essere svolto attraverso lo strumento della conferenza dei servizi. Va dunque ribadita la "necessità di creare una rete integrata di servizi sociali, che, da un lato, eviti inutili doppioni e, dall'altro, permetta un coordinamento dell'azione pubblica delle varie strutture, tale da garantire una maggiore possibilità di successo dell'intervento"<sup>91</sup>.

In secondo luogo, è utopistico predisporre una serie d'importanti interventi - sociali, culturali ed economici - senza iscrivere in bilancio risorse tali da rendere possibile l'erogazione delle prestazioni previste. In verità, l'acquisizione del dato finanziario circa le risorse economiche destinate alle politiche per gli immigrati non risulta affatto agevole, essendo tali risorse iscritte in diversi capitoli di bilancio a seconda del tipo d'intervento (diritto allo studio, lavoro e formazione sociale, assistenza sociale, tutela della salute, edilizia, ecc.)<sup>92</sup>. Ma, dalle interviste svolte è ricorrente la lamentela della scarsità dei fondi a disposizione, a cui si accompagna, ad onore del vero, la mancata spesa delle stesse esigue somme disponibili in alcune realtà regionali. Lo scoglio del finanziamento degli interventi è particolarmente pericoloso e tale da fare naufragare le più lungimiranti politiche sociali, in quanto, senza finanziamenti statali o, in alternativa, adeguate entrate locali, l'intervento delle autonomie, soprattutto nelle zone in maggiore difficoltà economica, è destinato, ove previsto, a rimanere sulla carta. Realmente, "la finanza è in grado di condizionare l'effettività delle funzioni, per cui, se ordinamento delle funzioni ed ordinamento finanziario non combaciano, il primo è costretto all'inoperatività"<sup>93</sup>. Al riguardo, può farsi l'esempio contrapposto delle leggi regionali per gli immigrati delle regioni Emilia Romagna, dove viene indicata la fonte del finanziamento di ogni singolo intervento, e Campania, la cui legge "non indica i mezzi finanziari per attuare le buone intenzioni da essa proclamate"<sup>94</sup>.

In terzo luogo, va evitato un centralismo regionale degli interventi a favore degli immigrati, risultando opportuno un coinvolgimento diretto degli enti locali. In tal senso sono da salutare con favore le intese tra la regione e gli enti locali previste in diverse leggi regionali. Ed è auspicabile che le regioni,

---

do le proprie capacità di risposta per i nuovi problemi a cui dovrà far fronte" (F. Longo, *Strategie di attuazione degli interventi a favore degli immigrati da parte delle pubbliche amministrazioni*, in *Azienda pubblica*, 3/1993, 407).

<sup>91</sup> A. Patroni Griffi, *I consultori familiari: un bilancio*, in *Riv. giur. del Molise e del Sannio*, 2/1996, 118.

<sup>92</sup> Per l'acquisizione del finanziario a livello regionale cfr. le diverse pubblicazioni annuali dell'Istituto di studi sulle regioni-C.N.R., *Osservatorio finanziario regionale*, Milano.

<sup>93</sup> S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 1995, 285.

<sup>94</sup> G. D'Auria, voce *Emigrazione e immigrazione*, in *Annuario 1996 delle autonomie locali*, Roma, 187.

nella programmazione delle politiche a favore degli stranieri, utilizzino lo strumento della delega delle funzioni amministrative a favore dei comuni, livello di governo "strategico" nelle politiche pubbliche per gli immigrati<sup>95</sup>.

Infine, se le disposizioni adottate nelle diverse leggi regionali contengono, in astratto, soluzioni non dissimili rispetto a medesimi aspetti, l'analisi della necessaria ulteriore implementazione, normativa e amministrativa, della legislazione regionale di settore mostra, in concreto, una certa disomogeneità del grado di protezione dei diritti sociali degli stranieri a seconda della realtà territoriale interessata. Ciò è determinato da un duplice fattore: economico-gestionale, collegato alle differenti risorse economiche e strutturali di cui dispongono le regioni interessate, e politico, in ragione delle diverse priorità che vengono fissate nello svolgimento delle politiche sociali delle regioni.

In conclusione, dalle argomentazioni svolte dovrebbero risultare chiare le linee di futuro intervento del legislatore nazionale e regionale per garantire un'adeguata tutela sociale degli stranieri. Il punto di partenza è sicuramente rappresentato dal necessario superamento delle logiche di emergenza, in forza del quale l'immigrazione è affrontata unicamente come un problema di ordine pubblico. Lo straniero emigrante, infatti, è in primo luogo un soggetto debole, in una posizione di marginalità rispetto alla società, che lo rende più facilmente vittima e, allo stesso tempo, complice dell'illegalità. Il superamento di tale posizione di marginalità sociale e l'integrazione nella società civile non possono che perseguirsi mediante il riconoscimento a favore degli stranieri della titolarità dei diritti sociali, come, d'altro canto, l'esatta interpretazione delle stesse disposizioni costituzionali esige. In tale prospettiva, il ruolo fondamentale potrebbe essere svolto dal livello di governo regionale, il quale richiede, però, per garantire una certa omogeneità ed effettività delle misure predisposte, una legge statale organica che funga da quadro di riferimento e preveda fonti adeguate di finanziamento per l'intervento regionale. In tal senso, la legge n. 40/1998, se costituisce un importante passo nella direzione del riconoscimento dei diritti sociali degli immigrati, delinea un intervento pubblico di natura prevalentemente statale, lasciando sostanzialmente fuori dalle politiche di settore le autonomie territoriali.

---

<sup>95</sup> G.L. Bulsei, *cit.*, 114.



**Il federalismo amministrativo, introdotto a Costituzione invariata, ha avviato una significativa trasformazione degli ambiti di competenza regionale. Il rafforzamento dell'autonomia riconosciuta dalla legislazione statale più recente in favore degli enti territoriali consente, inoltre, ai cittadini di monitorare più da vicino la gestione delle politiche sociali realizzate dai responsabili dei governi locali.**

**Pur tuttavia, già prima della riforma introdotta dalle leggi Bassanini era evidente l'impegno delle Regioni a elaborare linee di azione politica a salvaguardia di categorie di individui che apparivano più bisognose di protezione a causa di una condizione di particolare disagio sociale. Nonostante la frammentazione delle competenze amministrative e le esigue disponibilità finanziarie di cui hanno goduto per il passato tali enti, non mancano infatti esperienze di una legislazione regionale particolarmente coraggiosa ed innovativa nel settore del *welfare*, sovente anticipatrice di riforme in seguito recepite dalla legislazione statale di principio.**

**Lorenzo Chieffi è professore ordinario di Diritto Pubblico Generale alla Facoltà di Giurisprudenza della Seconda Università degli Studi di Napoli e coordinatore del dottorato di ricerca in Diritto Pubblico Interno e Comunitario. È autore di vari saggi e libri, tra cui *Il valore costituzionale della pace tra decisioni dell'apparato e partecipazione popolare* (Napoli, 1990), *Ricerca scientifica e tutela della persona. Bioetica e garanzie costituzionali* (Napoli, 1993), *La Magistratura. Origine del modello costituzionale e prospettive di riforma* (Napoli, 1998).**



**PREZZO L. 75.000**