



ELENA VIVALDI

LE POLITICHE REGIONALI DI INTEGRAZIONE DEGLI IMMIGRATI E LA *QUESTIONE* DEI CENTRI DI IDENTIFICAZIONE ED ESPULSIONE IN LIGURIA*

SOMMARIO: 1. Il contesto normativo ligure. – 2. La legge regionale n. 7/2007: alcuni elementi salienti. – 3. Partecipazione e rappresentanza degli immigrati residenti in regione: il ruolo della Consulta regionale per l'integrazione dei cittadini stranieri immigrati. – 4. Il ruolo della programmazione regionale: procedimento e contenuti. – 4.1. (Segue) Le politiche abitative della regione Liguria. – 5. Il modello di integrazione della regione Liguria: la chiusura ai CIE e la risposta della Corte costituzionale. – 6. Alcune riflessioni conclusive

1. IL CONTESTO NORMATIVO LIGURE

La Liguria è stata una delle prime regioni, dopo l'Emilia Romagna, a porre mano alla propria legislazione in materia di integrazione degli immigrati, esercitando così le competenze normative come ridefinite dalla riforma del titolo V del 2001. Come noto, infatti, la formulazione attuale dell'art. 117 riserva alla competenza statale le materie «condizione giuridica dello straniero» e «immigrazione» (comma 2, lett. a e b), consentendo quindi alle regioni di intervenire in via concorrente o residuale con riferimento alla disciplina del fenomeno migratorio relativamente agli *ambiti di vita* dello straniero, come quello relativo all'assistenza sociale, al diritto allo studio, all'accesso all'abitazione, alla formazione. D'altra parte già il TU Immigrazione, d.lgs. 28 luglio 1998, n. 286, affidava espressamente alle regioni, prima della riforma costituzionale, il compito di adottare misure di «integrazione sociale» nell'ambito «delle proprie competenze», per «rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato», con particolare riguardo all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale (art. 3, comma 5). Successivamente anche la Corte ha riconosciuto la materia «immigrazione» come fortemente incardinata su un sistema multilivello¹: mentre la competenza statale si

* Il presente lavoro è in corso di pubblicazione anche in E. Rossi, F. Biondi Dal Monte, M. Vrenna (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, ed. Il Mulino.

¹ Sul riparto di competenze tra lo Stato e le regioni in materia di «immigrazione» si rinvia alle considerazioni di C. Salazar, *Leggi statali, leggi regionali e politiche per gli immigrati: i diritti dei "clandestini" e degli "irregolari" in due recenti decisioni della Corte costituzionale (sentt. n. 134 e 269/2010)*, in AA.VV., *Scritti in onore di Franco Modugno*, IV, Napoli, 2011, p. 3237 e ss; si vedano anche C. Corsi, *L'immigrazione come*

esplica perlopiù nella «programmazione dei flussi di ingresso ovvero al soggiorno degli stranieri nel territorio nazionale» (sent. n. 50/2008), le regioni assumono un ruolo fondamentale nella definizione dei diritti *sociali* degli immigrati, mediante interventi nel campo dell'istruzione, dell'accesso all'alloggio, delle prestazioni sanitarie ed, in generale, delle misure di integrazione².

Con riferimento specifico alla Liguria, l'intervento normativo è stato sollecitato dalla massiccia presenza, sul territorio regionale, di persone immigrate, le quali secondo l'Osservatorio Migranti di Agenzia Liguria Lavoro, sono al 1° gennaio 2010, 114.347, in crescita del 9,2% rispetto all'anno precedente³.

Peraltro già lo Statuto della regione Liguria, approvato con legge statutaria 3 maggio 2005 n. 1, ha individuato tra le finalità e gli obiettivi della regione, quello di perseguire «l'integrazione degli immigrati residenti nel proprio territorio, operando per assicurare loro il godimento dei diritti sociali e civili» (art. 2, comma 3). In tale cornice statutaria, la legge

materia trasversale: il nodo irrisolto del riparto di competenze tra Stato e Regioni, in E. Rossi, F. Biondi Dal Monte, M. Vrenna (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Il Mulino, in corso di pubblicazione; P. Passaglia, «*Immigrazione e «condizione giuridica» degli stranieri extracomunitari: la Corte costituzionale precisa i termini del riparto di competenza (... e torna sulla portata delle enunciazioni di principio contenute negli statuti)*», in *Foro it.*, 2006, I, p. 351, D. Strazzari, *Riparto di competenze tra Stato e regioni: alla ricerca del confine perduto?*, in *Le Regioni*, 2006, p. 1036 ss.

² Peraltro pare interessante notare che tutt'oggi la Corte costituzionale, nel riconoscere la legittimità degli interventi regionali, richiami l'art. 1 del TU immigrazione, secondo il quale «nelle materie di competenza legislativa delle regioni, le disposizioni del (...) testo unico costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione». Sulla valenza delle norme del Testo Unico come principi fondamentali della materia, e sul loro utilizzo in tal senso ad opera della Corte costituzionale anche dopo la riforma del Titolo V, si veda la sent. n. 432/2005 (in materia di trasporto regionale) e, più di recente, la sent. n. 134/2010 (per la quale si rinvia alle osservazioni svolte nel paragrafo 5). In questa ultima pronuncia, peraltro, si conferma il ruolo di fonte interposta del TU immigrazione, quale che sia il campo materiale di intervento su cui ricada la normativa regionale in materia di immigrazione. Vi si afferma, infatti, «Se ... deve essere riconosciuta la possibilità di interventi legislativi delle regioni con riguardo al fenomeno dell'immigrazione, per come previsto dall'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 286 del 1998 – secondo cui «Nelle materie di competenza legislativa delle regioni, le disposizioni del presente testo unico costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione» – tuttavia, tale potestà legislativa non può riguardare aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale, ma altri ambiti, come il diritto allo studio o all'assistenza sociale, attribuiti alla competenza concorrente e residuale delle regioni» (punto 2 del considerato in diritto). Per alcune considerazioni sulle disposizioni del TU come principi fondamentali, si rinvia a F. Biondi dal Monte, *Regioni, immigrazione e diritti fondamentali*, in *Le Regioni*, 5/2011, p. 1086 e ss.

³ Sempre secondo i dati di tale Osservatorio, le donne rappresentano il 52,9% (pari a 60.458 unità) del complesso della popolazione straniera, il saldo naturale attivo (differenza tra nascite e decessi) è pari a 1.682 unità (1.830 sono i nuovi nati 148 i decessi) ed i minori stranieri residenti sono 24.042, il 21% del complesso della popolazione straniera residente. Le principali nazionalità di provenienza si confermano: Ecuador 19,5% (pari a 20.453 unità), Albania 18,7% (pari a 19.529 unità), Romania 12,6% (13.207 unità) e Marocco 11,4% (pari a 11.925 unità).



regionale sul sistema dei servizi e degli interventi sociali n. 12/2006, all'art. 3, ha sancito la piena eguaglianza degli immigrati ai cittadini nell'accesso alla rete dei servizi sociali e socio-sanitari⁴, specificando che «accedono ai servizi, alle prestazioni, alle provvidenze economiche del sistema integrato di promozione e di protezione sociale *tutte le persone residenti* nel territorio della regione». Conseguentemente anche il piano sociale regionale 2007-2010 si è mosso sulla stessa linea, dovendo, ai sensi degli artt. 40 e 41 della l.r. 12/06 individuare «interventi per favorire l'inclusione sociale delle persone in stato di disagio, *anche immigrate*, con particolare riferimento alle persone che non dispongono di beni primari, alle povertà estreme, ai nomadi e alle persone senza fissa dimora». A tal fine esso ha previsto sia azioni a carattere generale, finalizzate a favorire l'inclusione sociale di tutte le persone, sia azioni a carattere specifico, dirette a rispondere a problemi specifici degli immigrati presenti sul territorio ligure.

In particolare queste ultime sono finalizzate a consentire e favorire la possibilità di un processo di stabilizzazione degli immigrati sul territorio regionale, in termini di accoglienza, sostegno, all'alloggio, accesso ai servizi, diritti di cittadinanza.

Gli ambiti prioritari di intervento individuati dal piano sociale sono essenzialmente cinque:

- garantire una parità sostanziale di accesso e di trattamento relativamente ai diritti civili e sociali per la popolazione di origine straniera (assistenza sanitaria, alloggio, istruzione, formazione e lavoro), eliminando forme di discriminazione e razzismo;

- garantire pari opportunità di accesso ai servizi;

- favorire nel contesto territoriale di appartenenza, il reciproco riconoscimento della cultura, della religione e della lingua;

- garantire forme di tutela dei diritti con riferimento a particolari situazioni di vulnerabilità, anche per ovviare a forme di devianza e disadattamento (donne, minori, minori non accompagnati, vittime di tortura, vittime della tratta, richiedenti asilo, rifugiati e profughi, irregolari, persone con particolari problemi di salute, disoccupati con particolari problemi di reinserimento nel mercato del lavoro, anziani, ecc.);

- promuovere la partecipazione alla vita pubblica locale, per un ruolo responsabile dell'immigrato nella comunità locale che lo accoglie.

Tali priorità sono state riprese e sviluppate prima dalla l.r. n. 7/2007, poi dal piano regionale triennale per l'integrazione dei cittadini stranieri immigrati 2010-2012, che sono di seguito analizzati.

⁴ Così A. Banchemo, *Gli interventi sociali e socio-sanitari a favore degli immigrati nella regione Liguria*, in *Immigrazione e diritti umani nel quadro legislativo attuale*, a cura di P. Costanzo, S. Mordegli, L. Trucco, Giuffrè, 2008, p. 100 e ss.



2. LA LEGGE REGIONALE N. 7/2007: ALCUNI ELEMENTI SALIENTI.

In questo contesto normativo si pone la l.r. n. 7/2007, che interviene ad alcuni anni di distanza dalla precedente legge (l.r. n. 27/1993, recante «Nuove norme in materia di emigrazione ed istituzione della Consulta regionale per l'emigrazione»)⁵, diretta questa ultima, analogamente a quanto accaduto in molte altre regioni dagli anni '70 ai primi anni '90, a promuovere interventi per l'integrazione dei lavoratori italiani che erano *emigrati* nel secondo dopoguerra⁶ e ad assicurare la conservazione e lo sviluppo dell'identità culturale della regione. La l.r. n. 7/2007, in questo senso, testimonia efficacemente l'inversione di tendenza che si consuma durante gli ultimi anni del secolo scorso nella legislazione locale: l'urgenza di provvedere all'accoglienza ed al reinserimento degli italiani che tornano in Patria lascia il posto al consolidarsi del fenomeno dell'immigrazione e al conseguente tentativo dei Consigli regionali di occuparsi dell'integrazione dei nuovi arrivati, trasformando così la legislazione sulla immigrazione, da settore complementare a quello dell'emigrazione, a comparto dotato di autonoma rilevanza⁷.

Alcuni gli elementi peculiari del testo normativo che ci preme sottolineare. In primo luogo, in coerenza con le previsioni del TU immigrazione e in linea di continuità con quanto affermato nella Carta statutaria sopra richiamata, la Liguria fa propria una concezione dell'immigrazione quale risorsa e potenzialità da sviluppare e non come problema di ordine pubblico da risolvere o contenere. La finalità della legge, infatti, non è solo l'erogazione di servizi essenziali, ma quella di garantire l'acquisizione da parte degli immigrati di una piena cittadinanza sociale, in condizioni di eguaglianza con i cittadini italiani: conseguentemente l'inclusione e la lotta alla discriminazione sono individuati come aspetti prioritari. L'art. 1 infatti afferma «La regione Liguria [...] persegue la finalità di integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini non comunitari, operando per l'affermazione e la difesa dei diritti fondamentali della persona umana (comma 1). La presente legge garantisce le pari opportunità di accesso ai servizi, nonché il riconoscimento e la valorizzazione della parità di genere, al fine di rendere effettivo l'esercizio dei diritti (comma 3)». Non pare un caso il riferimento alla parità di genere, aspetto considerato anche nelle altre normative regionali⁸,

⁵ Legge che, a sua volta, aggiornava la prima disciplina risalente alla l.r. n. 59/1978.

⁶ Su questi aspetti si rinvia a F. Pugliese, *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, Bologna, 2002. Si veda anche R. Arena, C. Salazar, *I "soggetti deboli" nella legislazione regionale, Istituzioni e proposte di riforma (Un progetto per la Calabria)*, a cura di A. Spadaro, Jovene, Napoli, 2010, p. 187 e ss.

⁷ R. Arena, C. Salazar, *I "soggetti deboli" ... cit.*, p. 192 e ss.

⁸ A titolo di esempio, si ricorda quanto previsto dall'art. 1 della l.r. dell'Emilia Romagna l.r. n. 5/2004 secondo cui «la legislazione regionale si ispira alla garanzia della pari opportunità di accesso ai servizi, al riconoscimento ed alla valorizzazione della parità di genere ed al principio di indirizzare l'azione amministrativa, nel territorio della regione, al fine di rendere effettivo l'esercizio dei diritti».



che evidenzia la particolare attenzione dedicata alle esigenze di integrazione delle donne e dei bambini immigrati.

Con riferimento ai destinatari dell'intervento legislativo, essi sono individuati nei cittadini non appartenenti all'Unione europea, negli apolidi, nei rifugiati e nei richiedenti asilo nonché ai cittadini appartenenti a Paesi membri dell'Unione, salva l'applicazione di norme di maggior favore. Inoltre, al pari di quanto previsto nella legge del Friuli Venezia Giulia, è espressamente estesa, con disposizione di dubbia utilità⁹, l'applicabilità delle norme da esse introdotte «alle figlie ed ai figli» dei soggetti suddetti che siano nati in Italia.

Un ulteriore elemento da sottolineare è il ricorso al metodo programmatico quale strumento di gestione delle politiche di inclusione dei migranti, secondo il modello già sperimentato, a livello regionale, nelle normative di carattere generale sul sistema di interventi e servizi sociali e confermato, in tale ambito, dalla legge quadro n. 328/2000. La funzione del programma regionale pluriennale è quella di individuare gli interventi diretti all'integrazione degli immigrati, le modalità di realizzazione degli stessi e le risorse da destinarvi. A tale proposito pare particolarmente significativo quanto specificato all'art. 5 della l.r. 7/2007, secondo il quale «il piano regionale triennale per l'integrazione dei cittadini stranieri immigrati [...] definisce gli indirizzi relativi agli interventi idonei a perseguire l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati e il loro volontario rientro nei rispettivi Paesi di origine. *Esso orienta la programmazione regionale nei singoli settori e costituisce riferimento per la definizione degli obiettivi e delle strategie degli Enti locali* [e] tiene conto delle indicazioni del piano sociale integrato regionale».

Anche nell'ottica della partecipazione ai procedimenti programmatici ci pare, poi, rilevante l'attenzione che la legge in esame riserva al coinvolgimento delle parti sociali e del terzo settore¹⁰ nella progettazione delle politiche per l'integrazione degli immigrati, in linea con quanto già affermato sia nella legge regionale n. 12/2006, sia nel piano sociale regionale integrato 2007-2010¹¹. In questo senso sono di particolare interesse le misure dirette a

⁹ Una simile espressione si comprende alla luce del dibattito nazionale che si sviluppò, nello stesso periodo di approvazione della legge ligure, sulle diverse proposte di legge tese a facilitare l'ottenimento della cittadinanza italiana per le seconde generazioni.

¹⁰ Sul tema, più in generale, si veda il contributo di F. Biondi Dal Monte e M. Vrenna, *Il ruolo del terzo settore nelle politiche per gli immigrati*, in E. Rossi, F. Biondi Dal Monte, M. Vrenna (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Il Mulino, in corso di pubblicazione; sulla partecipazione del terzo settore alla definizione delle politiche pubbliche in Liguria si veda A. Di Carlo, E. Stradella, *Il terzo settore e la partecipazione all'elaborazione delle decisioni pubbliche: esperienze a confronto tra interventi normativi, buone prassi e profili di comparazione*, in *Areté*, n. 3/2011, Supplemento *La partecipazione del terzo settore alla elaborazione delle politiche pubbliche: le esperienze regionali* a cura di E. Vivaldi, p. 117 e ss.

¹¹ Il piano sociale individua già alcuni principi per valorizzare il ruolo del terzo settore: esso infatti invita la pubblica amministrazione a favorire una sussidiarietà positiva con i corpi sociali intermedi, in modo da realizzare l'universalismo dei diritti sociali; richiede di favorire, in luogo della semplice esternalizzazione dei



coinvolgere le associazioni di categoria nella soluzione dei problemi abitativi dei lavoratori immigrati, in forma integrata rispetto alle loro esigenze lavorative e formative.

Infine, la legge pare caratterizzata dalla individuazione netta e marcata di alcuni ambiti di intervento *prioritari* dell'azione pubblica, che la regioni ed gli enti locali sono chiamati a coordinare ed integrare a norma dell'art. 13 della l.r. 7/2007, in modo da correlare l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati ed il soddisfacimento di esigenze abitative ad azioni di inserimento lavorativo e di formazione. Le azioni attraverso cui rafforzare gli ambiti di intervento individuati nella legge - mediazione culturale, diritto all'abitazione, istruzione e formazione, integrazione interculturale, lotta alla discriminazione - sono opportunamente specificate, come vedremo più avanti, nel piano triennale.

3. PARTECIPAZIONE E RAPPRESENTANZA DEGLI IMMIGRATI RESIDENTI IN REGIONE: IL RUOLO DELLA CONSULTA REGIONALE PER L'INTEGRAZIONE DEI CITTADINI STRANIERI IMMIGRATI

La costituzione di sedi nelle quali i migranti possano confrontarsi ed essere ascoltati dalle istituzioni non è certo una novità di questi ultimi anni: se negli anni '70 furono infatti istituite le prime Consulte per l'emigrazione¹², la tendenza degli anni '90 fu quella di dar vita a istituti di partecipazione dove potessero essere rappresentate le istanze di coloro che, originari di altri Paesi, giungevano in Italia.

In linea con questa evoluzione, in Liguria dapprima è stata istituita la Consulta sull'emigrazione e l'immigrazione dalla l.r. n. 59/1978; successivamente la legge l.r. n. 27/1993 ha dettato nuove norme in materie di emigrazione ed ha istituito una nuova Consulta su questo settore, le cui regole di costituzione sono state parzialmente modificate dalla l.r. n. 49/1993. Infine la legge in commento, superando la precedente, ha previsto la costituzione della Consulta regionale per l'integrazione dei cittadini stranieri immigrati¹³.

La sua importanza nell'economia della legge è confermata dall'art. 26 (rubricato «norme di prima applicazione»), secondo il quale, tra le priorità della legge vi sarebbe appunto quella di costituire la Consulta entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge. Come in tutte le altre normative regionali¹⁴, la sua funzione è quella di assicurare la rappresentanza e

servizi (o delle gare al massimo ribasso), la coprogettazione e la qualità dell'offerta, con assunzione di specifiche responsabilità da parte dei soggetti del Terzo Settore. Esorta, infine, l'azione pubblica a «mobilitare responsabilità e creatività civile, per allargare la capacità di innovazione»(p. 31 del piano sociale).

¹² Si pensi, a titolo di esempio, alla l.r. n. 15 del 1974 ha dato vita alla Consulta regionale delle migrazioni e provvidenze a favore dei lavoratori calabresi emigrati e delle loro famiglie.

¹³ Peraltro l'art. 28 della l.r. n. 7/2007 ha previsto anche l'abrogazione della l.r. n. 7/1990, n. 7, istitutiva della Consulta per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie.

¹⁴ La Consulta per l'immigrazione, infatti, è un organo presente in ognuna delle leggi regionali di *ultima generazione*, e che ha acquistato una maggiore legittimazione dopo la sent. n. 300/2005 della Corte costituzionale, relativa alla legittimità, tra gli altri, degli 6 e 7 della legge della legge emiliana, sulla costituzione



la partecipazione della popolazione immigrata alla definizione delle politiche locali. A tal fine essa è composta da rappresentanti dei cittadini stranieri immigrati nominati sulla base dell'articolo 27 e da rappresentanti di enti locali, sindacati, associazioni di categoria e associazioni del terzo settore.

Ma, a differenza delle scelte compiute in altri contesti territoriali, dove la legge assegna a tale organo un ruolo meramente consultivo in ordine all'approvazione dell'atto programmatico regionale per l'attuazione delle politiche di integrazione dei migranti, nella normativa qui analizzata è proprio la Consulta a formulare la proposta¹⁵ di piano regionale (art. 5, comma 3, l.r. n. 7/2007¹⁶). Questa disposizione ci pare assai rilevante in quanto apre la strada ad un *modello partecipativo forte*, nel quale la Consulta regionale potrebbe diventare il vero centro propulsore delle politiche di inclusione dei migranti¹⁷. Tale elemento ci pare

e al funzionamento di tale strumento di partecipazione. Secondo la Corte, infatti, la previsione della Consulta regionale non costituisce altro che una modalità di attuazione, da parte della regione, delle disposizioni statali che «prevedono [...] forme di partecipazione dei cittadini stranieri soggiornanti regolarmente nel paese alla vita pubblica locale». Inoltre, continua la Corte, tali disposizioni «non disciplinano in alcun modo la condizione giuridica dei cittadini extracomunitari, né il loro diritto di chiedere asilo, che restano affidati alla sola legge statale». Nell'occasione i giudici costituzionali hanno richiamato la pronuncia sullo Statuto della stessa regione (sent. n. 379/2004), che ha salvato dalle censure di incostituzionalità la prevista partecipazione «di tutti i residenti nei referendum regionali, secondo un criterio di favore verso la partecipazione fondato nel già ricordato TU del 1998». Come è stato osservato, se nella pronuncia pare potersi rintracciare un atteggiamento di favore verso un effettivo coinvolgimento degli immigrati alla vita della comunità locale, è altrettanto evidente che la Corte pare differenziare tra l'esercizio del diritto di voto quale determinazione dell'indirizzo politico di una determinata comunità e altre forme di partecipazione, di tipo consultivo, in relazione alle quali, e solo a queste, la Corte afferma la piena competenza regionale. Sul punto si veda T.F. Giupponi, *Gli stranieri extracomunitari e la vita pubblica locale: c'è partecipazione e partecipazione...*, in *Le Regioni*, 2006, 1, p. 187 e ss.

¹⁵ Tra le altre funzioni, meno rilevanti, della Consulta, si segnala la possibilità, ove venga richiesto, di esprimere pareri sui provvedimenti di particolare importanza in materia di immigrazione e di condizione giuridica dello straniero sottoposti all'esame della conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano o della conferenza unificata; di formulare proposte per lo svolgimento di studi e approfondimenti sull'immigrazione, sulle condizioni di vita e di lavoro dei cittadini stranieri immigrati e delle loro famiglie; di collaborare con la sezione Immigrazione dell'Osservatorio sulle politiche sociali, anche attraverso approfondimenti e sessioni tematiche sul fenomeno migratorio; di formulare alla regione proposte di intervento presso il parlamento o il governo per l'adozione di opportuni provvedimenti per la tutela dei cittadini stranieri immigrati e delle loro famiglie.

¹⁶ Secondo tale disposizione «Il progetto di piano regionale è predisposto sulla base della proposta formulata dalla Consulta di cui all'articolo 7 e dei risultati forniti dalla sezione dell'Osservatorio cui all'articolo 6. Su di esso viene acquisito il parere del Consiglio delle Autonomie Locali».

¹⁷ Con particolare riferimento alla costituzione della Consulta ci pare utile ricordare che la delibera di Giunta regionale n. 1245 del 14 ottobre 2011 ha approvato le modalità di designazione dei rappresentanti dei cittadini stranieri immigrati, secondo quanto previsto dall'art. 8 della l.r. n. 7/2007. Nella delibera si specificava che le associazioni che intendevano partecipare alla designazione dei 12 rappresentanti suddetti dovevano inviare, entro il 31 dicembre 2011, la documentazione relativa alla propria associazione (atto costitutivo, statuto e relazione



significativo soprattutto in un momento in cui, prendendo a motivo la crisi economica in atto ed la conseguente necessità di recuperare risorse pubbliche, provvedimenti recenti sono intervenuti a più riprese a cancellare vari organi di partecipazione, tra cui anche la Consulta nazionale dell'articolo 42, del TU immigrazione¹⁸.

Oltre alla Consulta regionale per l'integrazione dei cittadini stranieri immigrati, la legge ligure, come peraltro altre normative regionali, ha previsto un ulteriore momento di partecipazione, confronto e coordinamento con gli immigrati e gli attori coinvolti nella programmazione, nella conferenza regionale sull'immigrazione¹⁹. Prevista dall' 9 della l.r. 7/2007 «al fine di definire le strategie generali delle politiche migratorie regionali e garantire il coordinamento permanente dei migranti», la conferenza è convocata dalla regione almeno ogni tre anni *per valorizzare il confronto e lo scambio* tra tutti i cittadini, immigrati ed italiani, gli enti pubblici e privati, le organizzazioni del terzo settore e le rappresentanze del mondo economico e sindacale. Essa è chiamata ad affrontare, in sessioni plenarie o gruppi di lavoro, temi e argomenti specifici, funzionali ad orientare e definire le linee programmatiche della regione.

4. IL RUOLO DELLA PROGRAMMAZIONE REGIONALE: PROCEDIMENTO E CONTENUTI

L'articolo 5 della l.r. 7/2007 prevede che il piano triennale per l'integrazione dei cittadini stranieri immigrati definisca gli indirizzi relativi agli interventi idonei a perseguire l'integrazione sociale dei migranti presenti nella regione. Come sopra accennato, la l.r. n. 7/2007, sancisce che il progetto di piano sia predisposto sulla base della proposta formulata dalla Consulta regionale per l'integrazione dei cittadini stranieri immigrati e dei risultati

dell'attività svolta nell'ultimo anno) nonché il curriculum vitae del proprio candidato. Al fine di avere 12 eletti effettivi e 12 supplenti, di cui almeno 8 donne, la delibera richiedeva almeno 24 candidature, suddivise su base provinciale (12 candidature per la Provincia di Genova, e 4 candidature per le altre province). Successivamente la delibera di Giunta n. 115 del 3 febbraio 2012 ha riaperto i termini per le presentazioni delle candidature, sia perché alcune associazioni ne hanno fatto richiesta, sia perché quelle che già avevano presentato le proprie, presentavano una documentazione incompleta, che necessita di integrazione. La Consulta è stata costituita con decreto del Presidente della Giunta regionale n. 26 del 25 giugno 2012.

¹⁸ L'art. 12, comma 20 del d.l. n. 95 /2012 sulla c.d. revisione della spesa pubblica ha previsto al comma 20 che «a decorrere dalla data di scadenza degli organismi collegiali operanti presso le pubbliche amministrazioni, in regime di proroga ai sensi dell'articolo 68, comma 2, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, le attività svolte dagli organismi stessi sono definitivamente trasferite ai competenti uffici delle amministrazioni nell'ambito delle quali operano». Tra gli enti in proroga figurano infatti, per ciò che qui interessa, sia il Comitato per i minori stranieri, che la Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie.

¹⁹ Anche la l.r. Abruzzo e quella del Friuli (che peraltro è stata abrogata dall'art. 9, comma 20, lettera a), L. R. 9/2008) hanno previsto la possibilità di dar vita a Conferenze periodiche, senza però specificare le funzioni e le modalità di lavoro con lo stesso dettaglio della legge ligure.



forniti dalla sezione dell'osservatorio e che lo stesso sia presentato al Consiglio per le autonomie locali per un parere²⁰.

A tal fine, la Consulta, come previsto dall'articolo 7 del suo regolamento, ha costituito al suo interno quattro gruppi di lavoro per le seguenti aree tematiche: istruzione, educazione e mediazione interculturale, politiche attive del lavoro e formazione, politiche socio-sanitarie e politiche abitative. Come specificato nel piano, ciascun gruppo ha svolto un'analisi delle problematiche relative alle condizioni di vita e al livello di integrazione dei cittadini stranieri, degli interventi attuati dalla regione e dagli enti locali, avviando una riflessione sulle ricadute degli interventi e delle politiche pubbliche, in modo da formulare proposte propedeutiche alla stesura del documento programmatico finale, attraverso un processo il più possibile aperto e condiviso.

Tali proposte sono state poi presentate alle strutture regionali competenti per le singole materie, in modo da realizzare una effettiva armonizzazione e coordinamento delle azioni dei diversi soggetti coinvolti nella gestione dei fenomeni migratori, individuando un quadro generale di obiettivi che anche gli enti locali, oltre agli organi regionali, devono recepire nell'emanazione degli atti di propria competenza.

La funzione di programmazione, peraltro, è strettamente connessa a quella del monitoraggio degli interventi e delle politiche attuate sul territorio, in quanto la definizione di politiche adeguate ed efficaci, e la razionale allocazione delle risorse, è, dall'impianto della legge, strettamente legata alla conoscenza dei fenomeni da governare. Pertanto nelle scelte programmatiche e nella definizione degli indirizzi politici è richiesto di tenere effettivamente conto delle analisi e delle valutazioni degli interventi e dei servizi effettivamente erogati.

Con riferimento, quindi, ad aspetti più generali di *governance*, si può riconoscere lo sforzo di costruire i meccanismi programmatori regionali non «a cascata», secondo logiche gerarchiche o di pianificazione autoritativa, ma di natura «circolare» e processuale²¹, basati sul decentramento dell'analisi dei bisogni e la costruzione dei progetti al livello ottimale più decentrato. Tale processo di programmazione circolare ha il pregio di facilitare una

²⁰ Il Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria è stato convocato il 22 gennaio 2010 e, pur in mancanza del numero legale dei componenti, ha espresso parere positivo alla proposta di piano, sottolineando che esso, pur muovendosi nella direzione di far fronte a situazioni di urgenza del fenomeno migratorio, «si pone nel contempo in un'ottica di stabilizzazione» degli interventi e delle risposte ai bisogni, in modo da operare per garantire «il verificarsi di quelle condizioni sostanziali attraverso le quali i diritti civili, sociali, del lavoro possono effettivamente essere esercitati e tutelati, requisito necessario per una pacifica e proficua convivenza». Nel parere il CAL non manca però di rilevare criticamente come il piano manchi di adeguate risorse per l'attuazione delle misure e degli interventi lì previsti, e come questo elemento renda incerta la sua concreta attuazione.

²¹ Sui vantaggi in termini di efficacia ed efficienza delle politiche regionali, e di rispondenza al quadro costituzionale in cui si pongono gli enti territoriali, si veda P. Carrozza, *I nodi istituzionali del welfare nell'era della globalizzazione: la difficile transizione da un welfare incrementale ad un welfare selettivo*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2007, p. 29 e ss.



redistribuzione «mirata» delle risorse destinate all'integrazione sociali dei cittadini immigrati, in base all'effettiva collocazione territoriale dei bisogni, in ragione anche della loro disposizione sul territorio regionale.

Prova di questo approccio pare il riconoscimento alla regione di funzioni di monitoraggio periodico e verifica delle azioni e dei programmi realizzati dagli enti fruitori delle risorse, anche attraverso i lavori della sezione immigrazione dell'osservatorio regionale delle politiche sociali nonché delle indagini e degli approfondimenti emersi dalle periodiche conferenze regionali sull'immigrazione.

In questo modo dovrebbe potersi chiudere il ciclo programmatico e disporre di dati idonei alla elaborazione della programmazione successiva, cosicché la misurazione e valutazione dei risultati delle azioni progettate ed attuate in ambito locale, possa consentire un continuo sviluppo processuale del quadro conoscitivo e dello stesso quadro programmatico²².

Dalla analisi del documento programmatico traspare poi lo sforzo di predisporre politiche che, anziché essere rivolte in via esclusiva ai migranti, siano rivolte *a tutti i cittadini* tenendo conto in modo particolare delle caratteristiche, delle esigenze e dei bisogni dei cittadini stranieri. Tale scelta è rafforzata anche dall'intento di non restringere eccessivamente i destinatari degli interventi sulla base dello status giuridico, ma di privilegiare piuttosto altri criteri di selezione²³, come ad esempio la condizione socio-economica o abitativa, secondo anche quanto previsto sia dalla l.r. n. 12/2006, sia dal piano sociale integrato regionale.

²² Sulla centralità della fase programmatica nella definizione ed implementazione delle politiche di inclusione degli immigrati si rinvia al contributo di M. Vrenna, *Le regioni di fronte all'immigrazione: linee di tendenza degli ultimi anni*, in E. Rossi, F. Biondi Dal Monte, M. Vrenna (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, il Mulino, in corso di pubblicazione.

²³ Con riferimento ai destinatari degli interventi sociali, ed ai criteri per regolare l'accesso alle prestazioni sociali, la Corte costituzionale ha più volte ritenuto discriminatorio il requisito della *cittadinanza* (italiana o comunitaria), quale criterio di selezione per l'accesso alle prestazioni di natura sociale. Tale principio è stato affermato chiaramente nella sent. n. 432/2005, relativamente ad una legge regionale che non includeva i cittadini stranieri tra i fruitori del diritto a circolare gratuitamente sui servizi di trasporto pubblico, se totalmente invalidi per cause civili. Essa, affermando che non pare «enucleabile dalla norma impugnata altra *ratio* che non sia quella di introdurre una preclusione destinata a scriminare» nega che vi sia, nel caso di specie «causa giustificatrice, idonea a “spiegare”, sul piano costituzionale, le ragioni poste a base della deroga». Ciò è stato ribadito anche nella sent. 40/2011 (relativa all'accesso al sistema regionale dei servizi sociali), secondo la quale l'esclusione assoluta di intere categorie di persone – fondata o sul difetto del possesso della cittadinanza europea ovvero su quello della mancanza di una residenza temporalmente protratta per almeno trentasei mesi – non risulta rispettosa del principio di uguaglianza, qualora non vi sia una ragionevole correlazione tra le condizioni positive di ammissibilità al beneficio (es. cittadinanza o residenza protratta sul territorio) ed i requisiti che costituiscono il presupposto di fruibilità delle provvidenze di volta in volta considerate (es. situazioni psico-fisiche di bisogno). In particolare, a parere della Corte, tali tipologie di provvidenze, per la loro stessa natura, «non tollerano distinzioni basate né sulla cittadinanza, né su particolari tipologie di residenza volte ad escludere proprio coloro che risultano i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale» (sent. 40/2011, punto 4.1. del

4.1. (SEGUE) LE POLITICHE ABITATIVE DELLA REGIONE LIGURIA

Come noto, il TU immigrazione disciplina l'accesso dello straniero all'abitazione²⁴ graduandolo a seconda del titolo di soggiorno posseduto²⁵, riservando però solo agli stranieri titolari di un permesso CE ovvero di un permesso di soggiorno almeno biennale, il diritto di accedere in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali eventualmente predisposte da ogni regione o dagli enti locali per agevolare l'accesso alle locazioni abitative e al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione.

Rispetto a quanto previsto dal testo unico, devono poi aggiungersi anche requisiti ulteriori, legati alla residenza prolungata sul territorio. A livello nazionale è stato, infatti, approvato un piano nazionale di edilizia abitativa, previsto dall'art. 11 del d. l. n. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133/2008, rivolto all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di abitazioni di edilizia residenziale, da realizzare con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati, «Al fine di garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana (comma 1)». L'offerta di abitazioni di edilizia residenziale è destinata prioritariamente a varie categorie di soggetti, tra le quali: «gli immigrati regolari a basso reddito, *residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione* (comma 2)»²⁶. Requisiti analoghi sono previsti per l'accesso degli immigrati ai contributi integrativi del canone locazione, previsti dall'art. 11 della legge 9 dicembre 1998, n. 431²⁷.

considerato in diritto). Sul tema, più approfonditamente, F. Biondi Dal Monte, *Lo stato sociale di fronte alle migrazioni. Diritti sociali. Appartenenza e dignità della persona*, in www.gruppodipisa.it.

²⁴ Sul tema si veda M. Mazzotta, *L'abitazione, diritto ed onere dello straniero. Alcuni spunti di riflessione*, in www.gruppodipisa.it

²⁵ Sul punto, più diffusamente, F. Biondi Dal Monte, *Lo Stato sociale di fronte alle migrazioni. Diritti sociali, appartenenza e dignità della persona*, in www.gruppodipisa.it.

²⁶ Su queste disposizioni, in senso critico, si rinvia a M. VRENNNA, *Le Regioni di fronte all'immigrazione: nuove strade per le politiche di integrazione*, in *Rivista delle Politiche sociali*, 2010, n. 2; Id, *Il decreto legge n. 112 e le misure per il contenimento della spesa sociale e di quella sanitaria: piano casa, assegno sociale e questioni aperte sul trattamento dei comunitari*, in *Gli Stranieri*, 2008, 568 e ss., e C. CORSI, *Il diritto all'abitazione è ancora un diritto costituzionalmente garantito anche agli stranieri?*, in *Dir. Imm. e Citt.*, 3-4/2008, p. 147 e ss.

²⁷ Peraltro la Liguria, come altre regioni, ha impugnato tale disposizione in quanto ha lamentato che l'art. 11 abbia regolato dettagliatamente gli interventi in cui si articola il c.d. «piano casa» e le relative procedure attuative, violando così l'autonomia amministrativa, legislativa e finanziaria regionale, nonché il principio di leale collaborazione. Le numerose questioni sollevate dalla Liguria (e dalle altre regioni) sono state decise con la sent. n. 121/2010. Per ciò che qui interessa, quella relativa al 1 comma è stata ritenuta dalla Corte infondata in



La regione Liguria²⁸ ha dedicato specifica attenzione alla questione abitativa, sia nella legge che nel piano triennale. Sebbene in entrambi gli atti si faccia riferimento ai comuni interventi per rispondere a tale emergenza (pensiamo ai centri di accoglienza per coloro che necessitano di soccorso ed assistenza o siano in condizioni di disagio, ai sensi dell'articolo 40, comma 1, del TU immigrazione, agli alloggi sociali in forma collettiva, ai sensi dell'articolo

quanto lo Stato, prevedendo l'approvazione di un piano nazionale di edilizia abitativa, ha inteso disciplinare in modo unitario la programmazione in materia di edilizia residenziale pubblica avente interesse a livello nazionale. Secondo il Giudice delle Leggi, con la previsione di un piano nazionale di edilizia abitativa, lo Stato interviene a fissare i principi generali che devono presiedere alla programmazione nazionale ed a quelle regionali nel settore, esercitando le proprie attribuzioni in una materia di competenza concorrente, come il «governo del territorio». Peraltro l'attuazione tecnico-amministrativa della norma sarebbe demandata allo Stato, per quanto attiene ai profili nazionali uniformi, «con la conseguenza che la competenza amministrativa, limitatamente alle linee di programmazione di livello nazionale, deve essere riconosciuta, in applicazione del principio di sussidiarietà di cui al primo comma dell'art. 118 Cost., allo Stato medesimo, tenuto anche conto della sussistenza di idonea disciplina statale a garantire il principio di leale collaborazione» (punto 6.1. del considerato in diritto). La regione Liguria, invece, non ha impugnato il comma 2, relativo all'individuazione di alcune categorie cui è riconosciuta una posizione preferenziale rispetto a tutte le altre (oltre agli immigrati regolari a basso reddito, il comma 2 dell'art. 11 richiama i nuclei familiari a basso reddito, le giovani coppie a basso reddito, gli anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate, gli studenti fuori sede, i soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio), in quanto tale facoltà rientrerebbe, a suo avviso, nella determinazione dell'offerta minima di alloggi, di competenza statale ex art. 117, comma 2, lettera m. La disposizione, invece, è stata impugnata dalla Toscana e dal Piemonte, in relazione all'«aspetto assistenziale» della normativa censurata, in quanto sarebbero lese le competenze regionali in materia di politiche sociali dell'abitazione. Sul punto la Corte ha ritenuto che la disposizione rientri a pieno titolo nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, «che deve avere carattere soggettivo, oltre che oggettivo, giacché occorre sempre tener presenti le differenti condizioni di reddito, che incidono in modo diretto sulla fissazione del singolo "livello minimo", da collegare alle concrete situazioni dei soggetti beneficiari». In questa prospettiva «la legge statale, in coerenza con la sua funzione di individuare i "livelli minimi", stabilisce un ordine inderogabile di priorità, il quale non esclude la possibilità che le regioni, una volta soddisfatte le esigenze delle categorie deboli specificamente elencate, possano, nell'ambito del proprio territorio, individuare altre categorie meritevoli di sostegno, cui ritengono utile e necessario fornire il supporto degli interventi pubblici in materia di edilizia residenziale. In senso analogo, v. citata sentenza n. 166/2008» (punto 7 del considerato in diritto).

²⁸ Più in generale, su quale possa essere il ruolo della regione nella garanzia del diritto all'abitazione, è emblematico quanto affermato nella sent. n. 61/2011 della Corte costituzionale, relativa ad una legge della regione Campania nella quale si prescriveva l'apertura dei centri di accoglienza anche gli stranieri irregolari (art. 17, comma 2 della l. r. n. 6/2010). In questo caso, la Corte, dopo aver ricondotto la disposizione in oggetto alla materia dell'assistenza e dei servizi sociali, di competenza residuale della regione, afferma che «l'autonomia del legislatore regionale nella materia *de qua* appare guidata dalla volontà di estendere l'accessibilità al diritto sociale ad una (sebbene precaria e temporanea) sistemazione alloggiativa, che peraltro la Corte ha ritenuto riconducibile fra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della Costituzione» (Sent. n. 61/2011, punto 3.1 del considerato in diritto). L'affermazione pare di estrema importanza, perché riconosce alle regioni la possibilità di legiferare in merito ad un diritto, dalla stessa definito come fondamentale, peraltro non esplicitamente previsto dal testo Costituzionale.



40, comma 4, nonché agli interventi di edilizia residenziale pubblica), tuttavia, soprattutto il piano triennale, ha posto particolare attenzione all'attivazione di servizi di agenzia sociale per la casa, finalizzati a favorire l'accesso all'alloggio da parte di cittadini stranieri immigrati. Non si trova invece traccia, nel piano, di quanto l'art. 16 lett. b) della l.r. n. 7/2007 dispone relativamente alla promozione di iniziative dei datori di lavoro nel settore abitativo, dirette ad ampliare e migliorare l'offerta abitativa a favore dei lavoratori, italiani e stranieri, delle proprie aziende.

Con peculiare riferimento all'agenzia sociale per la casa²⁹, il piano ha sottolineato la necessità di individuare strumenti che «consentano la ricerca di soluzioni anche nell'ambito del libero mercato, favorendo un incontro tra domanda ed offerta nel mercato privato della locazione a canoni contenuti»³⁰, in un contesto di progressiva espansione e differenziazione della domanda abitativa, di insufficienza del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e delle risorse disponibili.

La funzione dell'Agenzia è infatti, quella di reperire gli alloggi sul mercato privato e assegnarli in locazione ai destinatari, ponendosi quale intermediaria ed incrementando gli strumenti di garanzia a tutela del pagamento del canone di locazione ai proprietari e il rispetto degli accordi contrattuali. Tale modalità operativa ha come obiettivo quello di calmierare i prezzi delle locazioni, facendo inoltre emergere una quota del sommerso esistente nel mercato degli affitti.

Secondo le indicazioni del piano, l'agenzia dovrà svolgere attività relative alla selezione e individuazione dei conduttori nonché all'orientamento ed accompagnamento dei potenziali conduttori e risoluzione di alcune problematiche connesse all'acquisto della prima casa da parte anche dei cittadini stranieri.

Ci pare rilevante sottolineare che, mentre il TU immigrazione specifica che accedono ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali «gli stranieri titolari di carta di soggiorno e gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale», nella normativa regionale tali requisiti sono richiesti solo per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica (art. 16, comma 1, lett. c) ma non per l'accesso ai servizi di agenzia sociale per la

²⁹ Strumento che è affiancato ad altri, quali i contratti di quartiere (programmi finalizzati a incrementare, con la partecipazione di investimenti privati, la dotazione infrastrutturale dei quartieri degradati a più forte disagio abitativo ed occupazionale, prevedendo nel contempo misure ed interventi atti a incrementare l'occupazione, a favorire l'integrazione sociale e l'adeguamento dell'offerta abitativa) e misure di housing sociale (in riferimento alle quali le amministrazioni comunali interessate hanno presentato dei «programmi locali per il social housing», finalizzati all'individuazione di una serie coordinata di interventi di realizzazione immediata o a medio termine volti a incrementare, nel proprio territorio, il patrimonio di edilizia residenziale sociale da destinare alla locazione, in risposta del fabbisogno specifico effettivamente rilevato e/o stimato per ciascuna delle diverse tipologie di offerta sociale di casa).

³⁰ Piano triennale, p. 37.



casa (art. 16, comma 1, lett. d), con riferimento ai quali, con formula più ampia, si specifica che sono attivati nell'ambito della rete dei servizi socio assistenziali del territorio.

5. IL MODELLO DI INTEGRAZIONE DELLA REGIONE LIGURIA: LA CHIUSURA AI CIE E LA RISPOSTA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Uno degli aspetti sicuramente peculiari della normativa ligure è la chiara presa di posizione contro la politica relativa al respingimento degli immigrati irregolari attraverso la loro detenzione presso i centri di identificazione ed espulsione (CIE). Come noto, tali centri (gli ex «centri di permanenza temporanea ed assistenza») sono stati così denominati dal decreto legge n. 92/2008 e sono strutture destinate al trattenimento, convalidato dal giudice di pace, degli stranieri extracomunitari irregolari e destinati all'espulsione. Previsti dall'art. 14 del Testo Unico sull'immigrazione 286/98, come modificato dall'art. 12 della legge 189/2002, essi si propongono di evitare la dispersione degli immigrati irregolari sul territorio e di consentire la materiale esecuzione, da parte delle Forze dell'ordine, dei provvedimenti di espulsione emessi nei confronti degli irregolari³¹.

Tali centri sono stati oggetto dell'unica disposizione della legge 6 marzo 2009 n. 4 (di modifica della l. r. n. 7/2007) laddove è stata dichiarata la «indisponibilità della regione Liguria³² ad avere sul proprio territorio strutture o centri in cui si svolgono funzioni preliminari di trattamento e identificazione personale dei cittadini stranieri immigrati», con l'intento di eliminare «ogni forma di razzismo o discriminazione» sul territorio regionale e al fine di «garantire una sinergica e coerente politica di interscambio culturale, economico e sociale con i popoli della terra, nel rispetto della tradizione del popolo ligure e della sua cultura di integrazione multietnica». Come accennato, la disposizione ha l'evidente scopo di prendere le distanze dal sistema con cui viene oggi, in Italia, attuato il respingimento. Esso, infatti, è spesso preceduto da una permanenza in questi centri dove, come noto, non solo

³¹ Peraltro il decreto legge n. 89/2011, convertito in legge n. 129/2011, ha prorogato il termine massimo di permanenza degli stranieri in tali centri dai 180 giorni (previsti dalla legge n. 94/2009) a 18 mesi complessivi.

³² Si ricorda che anche l'art. 14, comma 1, della legge n. 13/2009 della regione Marche aveva chiaramente espresso la propria indisponibilità all'apertura di tali centri, ed anche in quel caso il Governo, con ricorso n. 51/2009, ha impugnato la disposizione adducendo le medesime motivazioni contenute nel ricorso relativo alla legge ligure. In tal caso, però, con ordinanza n. 275/2010, depositata in Cancelleria il 22 luglio 2010 la Corte ha dichiarato l'estinzione del processo. Infatti la regione Marche, con legge 30 novembre 2009, n. 28 (Modifiche alla legge regionale 26 maggio 2009, n.13 «Disposizioni a sostegno dei diritti dell'integrazione dei cittadini stranieri immigrati»), ha abrogato le norme impuginate, facendo venir meno le ragioni del ricorso. Sul punto si veda V. Casamassima, *La legislazione regionale marchigiana nel quadro delle politiche regionali sull'immigrazione*, in E. Rossi, F. Biondi Dal Monte, M. Vrenna (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Il Mulino, in corso di pubblicazione.



spesso gli immigrati vivono in condizioni pessime, ma sono soggetti a misure limitative della libertà personale³³.

La disposizione citata è stata impugnata dal Governo con ricorso n. 32/2009, depositato in cancelleria il 19 maggio 2009, per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. b) della Costituzione, in quanto finalizzata a disciplinare aspetti di competenza legislativa esclusiva statale, e limitativa quindi delle attività di controllo sull'ingresso e sul soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale. La regione Liguria ha tentato la difesa della norma utilizzando l'art. 2 dello Statuto, «in conformità» del quale la stessa era stata adottata. In particolare, la regione, ha sottolineato come tale disposizione tenda a perseguire la finalità di integrazione dei cittadini non comunitari, prevedendo interventi tesi a garantirne l'accoglienza, le pari opportunità di accesso ai servizi, la formazione e tutela dei minori, la valorizzazione delle identità culturali, religiose e linguistiche, in conformità con quanto previsto dall'art. 2 del proprio Statuto.

La Corte costituzionale, con la [sent. n. 134/2010](#)³⁴, ha dichiarato la illegittimità dell'art. 1 della l.r. 4/2009 affermando che la «costituzione e l'individuazione dei CIE attengono ad aspetti direttamente riferibili alla competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera b), della Costituzione, in quanto le suddette strutture sono funzionali alla disciplina che regola il flusso migratorio dei cittadini extracomunitari nel territorio nazionale». La decisione del Giudice delle leggi era, per la verità, piuttosto scontata. L'art. 14, comma 1 del TU immigrazione (come modificato dall'art. 9, d.l. n. 92/2008, convertito in legge n. 125 del 2008) stabilisce, infatti, che i centri di identificazione e di espulsione siano individuati o costituiti «con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri per la solidarietà sociale e del tesoro, del bilancio e della programmazione economica». In altri termini, come è stato osservato³⁵, la disposizione da ultimo citata non prevede alcuna partecipazione delle Regioni alla fase di individuazione della sede in cui collocare tali centri. In altri termini il legislatore non ha ritenuto che l'insediamento dei CIE possa in qualche modo ledere gli interessi della popolazione presente sul territorio, nonché la competenza concorrente regionale nella materia «governo del territorio», elementi che, ove presenti, avrebbero probabilmente comportato il coinvolgimento delle Regioni interessate, attraverso l'adozione di adeguate forme di leale collaborazione.

³³ Parla di «netto contrasto con il dettato costituzionale» della normativa italiana sui centri di identificazione ed espulsione, per le modalità di applicazione da parte delle autorità di polizia, F. Vassallo Paleologo, *Detenzione amministrativa - Uno storia di brutalità, violenze e violazioni*, in <http://www.meltingpot.org>.

³⁴ Per un commento alla pronuncia si rinvia a C. Salazar, *Leggi statali, leggi regionali e politiche per gli immigrati ... cit.*, p. 3237 e ss; V. Gaffuri, *La regolamentazione dei centri di identificazione ed espulsione spetta alla competenza esclusiva del legislatore statale*, in *Nuova Giurisprudenza ligure*, 2010 n. 2, p. 98 e ss.

³⁵ C. Salazar, *Leggi statali, leggi regionali e politiche per gli immigrati ... cit.*, p. 3237 e ss.



Con specifico riferimento alle attività e allo spazio normativo che residua alla regione in merito al funzionamento e alla previsione dei centri di accoglienza, già nella [sent. n. 300/2005](#) la Corte aveva avuto modo di affermare alcuni principi importanti, che hanno aperto poi la strada alle conclusioni cui essa perviene nella pronuncia in commento. In particolare la Corte aveva «salvato» la disposizione³⁶ che attribuiva alla regione compiti di *osservazione* e *monitoraggio* del funzionamento dei suddetti centri, in quanto non contenente una disciplina in contrasto con quella statale che li ha istituiti, ma mirante «a prevedere la possibilità di attività rientranti nelle competenze regionali, quali l'assistenza in genere e quella sanitaria in particolare, peraltro secondo modalità (in necessario previo accordo con le prefetture) tali da impedire comunque indebite intrusioni». In altri termini, se la Regione non può rifiutarsi di ospitare sul suo territorio tali centri, essa può tuttavia, attraverso le proprie competenze legislative che incidono sul godimento dei diritti, vigilare affinché in tali luoghi sia rispettata la dignità umana.

6. ALCUNE RIFLESSIONI CONCLUSIVE

Pare un dato evidente che le politiche italiane sull'immigrazione dell'ultimo decennio siano caratterizzate da una sempre più forte connotazione punitiva: pensiamo alle recenti innovazioni apportate dal d.l. n. 92/2008, convertito dalla l. n. 125/2008³⁷, cui ha fatto seguito la l. n. 94/2009 (c.d. pacchetto sicurezza), caratterizzati, questi ultimi interventi normativi, da un accentuato utilizzo dello strumento penale al fine di prevenire e sanzionare le condotte attinenti l'ingresso e la permanenza irregolare dello straniero nel territorio italiano.

In tendenza opposta, la legislazione regionale sull'immigrazione ha svolto un ruolo di estrema importanza, portando con decisione all'interno dell'ordinamento il tema dell'integrazione sociale degli immigrati³⁸, annunciato nel TU immigrazione.

³⁶ Ci si riferisce all'art. 3, comma 4, lettera *d*), della legge della regione Emilia-Romagna n. 5/2004.

³⁷ Pensiamo all'introduzione dell'aggravante di clandestinità (dichiarata incostituzionale dalla sent. n. 249/2010), seguita poi dall'introduzione del reato di immigrazione clandestina, ad opera della l. n. 94/2009 (sul quale la Corte, nella sent. n. 250/2010, si è pronunciata per l'infondatezza e per l'inammissibilità delle questioni sollevate). Sullo sviluppo della legislazione nazionale e regionale C. Salazar, *Leggi statali, leggi regionali e politiche per gli immigrati .. cit.*, p. 3237 e ss.

³⁸ Non pare un caso che lo Stato abbia impugnato quasi tutte le leggi regionali dinanzi alla Corte costituzionale (tranne la legge della Liguria del 2007 e quella del Lazio del 2008), arrivando addirittura ad impugnare l'intera legge della regione Emilia-Romagna n. 5 del 2004, considerata, nel suo complesso, una intrusione nella competenza esclusiva statale (sent. n. 300 del 2005). La Corte ha dichiarato inammissibile l'impugnativa generalizzata della legge conformemente alla sua giurisprudenza in base alla quale «le questioni di legittimità costituzionale che si riferiscono ad un intero testo di legge, quando non siano supportate da specifiche ragioni e non siano specificamente indicate nella deliberazione del Consiglio dei ministri, sono inammissibili».



In questo senso la legislazione sociale regionale, pur essendosi sviluppata spesso sulla scorta di contrasti politici più o meno espliciti tra la maggioranza di Governo e le Giunte regionali politicamente orientate in senso opposto, ha il pregio di prefigurare le linee direttrici lungo le quali rendere effettivi quei diritti sociali il cui reale esercizio costituisce condizione imprescindibile per l'effettiva integrazione della popolazione immigrata e per la concreta realizzazione di quei principi di pari opportunità ed eguaglianza che, in ottemperanza al dettato costituzionale e alle principali dichiarazioni internazionali sui diritti dell'uomo, devono essere garantiti anche ai non cittadini.

In queste linee di tendenza pare potersi collocare a pieno titolo anche l'esperienza ligure, di cui si è tentato di dar conto. A questa prima indagine pare infatti che la più recente normativa abbia il pregio di avviare la trasformazione di tutti gli interventi che precedentemente avevano carattere occasionale, legati perlopiù alle situazioni di emergenza, in politiche strutturate, soggette ad un sistema di monitoraggio e valutazione, partecipato e trasparente.

Tale evoluzione normativa ha però portato ad una differenziazione dei sistemi di integrazione regionale, legata anche alla previsione di requisiti diversi per l'accesso alle prestazioni, che ha prodotto un insieme di normative a volte incoerente. Rimane, quindi, in generale, da valutare quale possano essere, a livello sistematico, le conseguenze legate a questo *localismo* nel godimento dei diritti fondamentali³⁹, che probabilmente potrebbe essere stemperato da politiche di welfare transnazionali, che siano in grado di superare la disorganicità degli interventi esistenti e considerare in modo compiuto l'impatto delle scelte adottate in ambito locale, nazionale e internazionale.

³⁹ Su questi temi, più diffusamente, F. Biondi Dal Monte, *Lo stato sociale di fronte alle migrazioni. Diritti sociali. Appartenenza e dignità della persona*, in www.gruppodipisa.it.

