

# **Consiglio Regione Piemonte**

**Settore studi e documentazioni legislativi**

**Legge 6 marzo 1998 n. 40 - Disciplina dell'immigrazione e  
norme sulla condizione dello straniero - Competenze  
regionali**

**Redatto a cura di  
d.ssa Loredana Conti**

**Legge 6 marzo 1998 n. 40 - Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero - Competenze regionali**

Nella relazione sono affrontate solo le problematiche afferenti alle competenze regionali, onde rilevare il ruolo che le regioni hanno nelle politiche sull'immigrazione. Si ritiene comunque di evidenziare, seppure sommariamente, quali sono gli strumenti attuativi della normativa, per individuare meglio i canali entro cui si sviluppano gli interventi regionali.

La legge presenta tre strumenti attuativi:

- ◊ Regolamento di attuazione (art. 1, 6 comma);
  - ◊ Documento programmatico sulle politiche dell'immigrazione (art. 3, 1 comma);
  - ◊ Fondo nazionale per le politiche migratorie (art. 43),
- che si presentano come i veri motori della legge dati i numerosi rinvii fatti ad essi dalla legge stessa.

In particolare è importante l'approvazione del Regolamento di attuazione per un approfondito e definitivo esame della legge. Basta vedere l'elenco delle competenze cui è preposto il Regolamento che in modo sintetico si elencano:

- disciplina le "modalità per la presentazione, l'esame, l'erogazione, la verifica e la rendicontazione" per l'adozione da parte di stato, regioni, province e comuni di "programmi annuali o pluriennali relativi a proprie iniziative e attività concernenti l'immigrazione" necessari per attivare il Fondo nazionale per le politiche migratorie (art. 43 comma 1 e 2). Appare evidente, dunque, che il regolamento è la condizione per l'attivazione del Fondo, peraltro già - figurativamente - finanziato per il 1997 ma non attivato.
- definisce criteri e modalità per accertare le condizioni di reciprocità fra cittadini italiani e stranieri (art. 2 comma 2).
- prescrive adempimenti e formalità necessari per l'ingresso degli stranieri in Italia (art. 4 comma 7).
- definisce le modalità per la richiesta del permesso di soggiorno (art. 5 comma 1).
- stabilisce disposizioni per l'affidamento della realizzazione del programma di inserimento sociale per quei soggetti che, nel tentativo di sottrarsi a situazioni di violenza o di grave sfruttamento, godano di uno speciale permesso di soggiorno (art. 16 comma 2).
- individua i requisiti idonei a garantire la competenza e la capacità di favorire l'assistenza e l'integrazione sociale, nonché la disponibilità di adeguate strutture organizzative dei soggetti di cui sopra (art. 16 comma 3).
- definisce i requisiti per l'istituzione delle liste per i lavoratori, anche stagionali (art. 19 comma 3).

- definisce le modalità di istituzione di una anagrafe annuale informatizzata delle offerte e delle richieste di lavoro subordinato dei lavoratori stranieri (art. 19 comma 4).
- definisce criteri per la selezione dei lavoratori stranieri con i quali i datori di lavoro, in assenza di una conoscenza diretta dello straniero, intendono instaurare un rapporto di lavoro subordinato (art. 20 comma 1).
- definisce le modalità per la prestazione di garanzia per l'accesso al lavoro (art. 21 comma 3) e i requisiti per ottenere il visto connesso (art. 21 comma 4) stabilisce i criteri per la richiesta di lavoratori stagionali da parte dei datori di lavoro, in mancanza di conoscenza diretta dello straniero (art. 22 comma 1).
- definisce le procedure per il rilascio del visto di ingresso per lavoro autonomo (art. 24 comma 6).
- disciplina particolari modalità e termini per il rilascio delle autorizzazioni al lavoro, dei visti di ingresso e dei permessi di soggiorno per lavoro subordinato per particolari categorie di lavoratori stranieri, dai professori universitari, agli artisti, ai collaboratori familiari (art. 25 comma 1 e 2).
- definisce i criteri e i requisiti per l'istituzione del registro delle associazioni (art. 40 comma 2).
- definisce le modalità per l'iscrizione dello straniero all'azienda sanitaria locale per assicurarlo al Servizio Sanitario Nazionale (art. 32 comma 7).
- disciplina le modalità per l'iscrizione in elenchi professionali speciali istituiti presso i ministeri competenti e per autorizzazione e riconoscimento dei titoli abilitanti per professioni non ancora riconosciuti in Italia (art. 35 comma 1 e 2).
- disciplina varie modalità e attività per garantire l'accesso degli stranieri ai corsi universitari (art. 37 comma 3).
- definisce criteri e requisiti per l'istituzione, presso la presidenza del consiglio dei ministri, del registro delle associazioni di stranieri (art. 40 comma 1 l. 1).
- definisce le modalità per la comunicazione di accertamenti di atti o comportamenti discriminatori posti in essere da imprese nei riguardi di stranieri da parte del pretore alle amministrazioni o enti pubblici che abbiano disposto benefici o abbiano stipulato contratti di appalto per l'esecuzione di opere pubbliche con dette imprese, al fine della revoca del beneficio (art. 42 comma 11).

Il Regolamento, che doveva essere approvato entro la fine dell'anno 1998, è stato approvato dal consiglio dei ministri a fine gennaio 1999.

Meno importante è il documento programmatico rispetto alla applicazione della legge<sup>1</sup>. Rispetto ad esso infatti si può affermare che il suo rilievo nei confronti della politica dell'integrazione è affidato più a dichiarazioni teoriche e di principio che a previsioni attuative concrete come avviene per il regolamento, seppure in campi estremamente

---

<sup>1</sup> Il documento programmatico è stato approvato il 5/8/98.

vasti e importanti quali i problemi in ordine all'informazione sull'immigrazione e integrazione sociale degli immigrati, sulla ricognizione delle esperienze di integrazione realizzate e nelle politiche sociali volte a favorire l'integrazione degli stranieri attraverso la formazione, la ricerca di alloggio, la difesa dei diritti della donna, dei minori e dei soggetti particolarmente svantaggiati<sup>2</sup>. Tuttavia va raffrontato con il fondo per una lettura che evidenzia l'importanza del ruolo regionale nella definizione teorica del ruolo regionale come ruolo essenziale nell'attuazione delle politiche migratorie.

Il Fondo è il finanziamento dei programmi annuali o pluriennali sia dello stato che degli altri enti locali, regioni comprese. Interessante è il raccordo tra documento programmatico e fondo ove si prevede di finalizzare l'80% del fondo al cofinanziamento di progetti di intervento presentati sulla base di accordi di programma tra regioni, province e comuni nel settore della formazione, intercultura, alloggi, informazione, assistenza ai minori e in tutti gli ambiti previsti dall'articolo 20.

Deve sottolinearsi che il documento programmatico prevede, in aggiunta al fondo, previsioni di spese a carico anche delle regioni, che devono stanziare nei loro bilanci fondi per sostenere iniziative per le politiche dell'immigrazione ed integrazione di associazioni ritenute valide. Queste previsioni denotano come la quota maggiore dei finanziamenti sia destinata ad attività che coinvolgono le regioni riconoscendo loro un ruolo essenziale non solo in termine di quantità di risorse destinate, ma anche in funzione della natura dei campi di intervento.

Possono considerarsi ulteriori strumenti attuativi: i consigli territoriali per l'immigrazione (art. 3 comma 6); la relazione sui risultati raggiunti (art. 3 comma 1); il comitato per i minori stranieri (art. 31); l'organismo nazionale di coordinamento (art. 40 comma 3); la commissione per le politiche di integrazione (art. 44).

I consigli territoriali sono sedi di collaborazione fra le amministrazioni locali, regioni incluse, le associazioni di volontariato e di assistenza, le associazioni degli immigrati, previste dal documento programmatico, le organizzazioni sindacali e i datori di lavoro. E' l'unico organismo fra quelli citati a richiamare espressamente la regione, altrove la sua presenza è desumibile da termini riferiti più genericamente alle amministrazioni locali.

Merita un accenno l'organismo nazionale di coordinamento previsto dall'art. 40 della legge che ha compiti di studio e promozione di attività volte a favorire la partecipazione degli stranieri alla vita pubblica e alla circolazione delle informazioni sull'applicazione della legge. Questo organismo dovrebbe fungere da coordinatore delle iniziative che anche le regioni attivano per il raggiungimento dei fini descritti.

Pure interessante è il ruolo della commissione prevista dall'articolo 44 composta da esperti e da "rappresentanti delle amministrazioni" interessate, che ha compiti di alta consulenza del governo. Ha anche il compito di redigere una relazione annuale sullo stato di attuazione delle politiche sull'immigrazione. E' un organo prettamente tecnico essendo chiamati a farne parte esperti in analisi sociale, giuridica o economica nel campo dell'immigrazione.

Definito il quadro in cui la norma delinea l'attività regionale, può evidenziarsi come il rapporto normativo regioni-stato sia definito dalla legge al comma 4 dell'articolo 1, ove è previsto che la legge stessa costituisca principio fondamentale ex art. 117 Costituzione

<sup>2</sup> Si fa riferimento in modo specifico a quanto disposto in sede normativa agli artt. 41 e 42 della legge, prevedendosi un ruolo principe delle regioni contro gli atti di discriminazione. Gli articoli citati prevedono l'azione civile in capo alle regioni per atti di discriminazione e la partecipazione nell'istituzione di centri di osservazione, di informazione e assistenza legale.

per le regioni a Statuto Ordinario e norma fondamentale di riforma economica-sociale della Repubblica per le regioni a statuto speciale.

E' principio fondamentale rispetto non solo alle materie espressamente previste, ma in tutte le materie attribuite alle regioni dall'art. 117 della costituzione.

Ha valenza innovativa rispetto alla legislazione previgente seppure non esaustiva, limitandosi a quegli ambiti più intimamente connessi con l'immigrazione e lasciando in vigore norme sul diritto all'asilo e sulla acquisizione della cittadinanza.

E' evidente la volontà di disciplinare in modo organico la materia non solo a livello normativo ma anche regolamentare, con una sottrazione di tale potestà alle amministrazioni concorrenti (ministeri, regioni, aziende sanitarie, enti locali). Volontà che sottintende quella di dare una veste prevalentemente legislativa alle disposizioni, con riserva al parlamento. Osservazione che trova riscontro nel richiamo presente nel successivo testo unico<sup>3</sup> all'art. 10, comma 2 della costituzione e la previsione di appartenenza del regolamento attuativo alla categoria degli atti di attuazione e la previsione, nell'iter di approvazione del regolamento di attuazione, del parere alle commissioni parlamentari che contrasta con la natura governativa dei regolamenti.

Portando l'analisi più specificatamente sul ruolo che la legge riserva alle regioni, emerge fin dai primi due titoli il principio di partecipazione regionale alla programmazione statale delle politiche sull'immigrazione. E' molto importante la previsione dell'articolo. 3, che permette alle regioni di colloquiare con il centro nella fase di formazione del documento programmatico triennale.

Per le regioni l'articolo. 3 prevede che la predisposizione del documento programmatico avvenga con la loro partecipazione (comma 1 ).

Il documento programmatico ha importanza notevole nella definizione delle politiche in campo migratorio. Esso definisce sia la politica dell'immigrazione, sia la politica rivolta agli stranieri nel territorio dello stato.

Analizzando il comma 3 se ne denota l'importanza. Esso definisce i flussi d'ingresso nello stato, fissando le quote massime di stranieri da ammettere per lavoro subordinato (anche per esigenze stagionali) e per lavoro autonomo . Gli stessi visti di ingresso per lavoro subordinato sono rilasciati entro il limite delle quote previste nel documento programmatico.

La capacità di dare integrazione all'emigrazione non può prescindere da un'analisi della composizione dei flussi in termini di qualità dell'immigrazione esistente e in questo caso le regioni hanno la possibilità di valutare le qualifiche degli immigrati, l'esistenza effettiva di domande di lavoro, il reddito degli immigrati (valutazione della parte di reddito inviata ai paesi di origine sotto forma di rimessa), gli oneri e i trasferimenti sociali.

Il successivo comma 4 prevede ulteriormente che con uno o più decreti il presidente del consiglio dei ministri definisca annualmente le quote massime di stranieri da ammettere nel territorio dello stato per lavoro subordinato ( anche stagionale ) od autonomo "sulla base dei criteri e delle indicazioni del documento programmatico"<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Si fa riferimento alla riserva richiamata nell'art. 1 del d.lgs. 286/98.

<sup>4</sup> Il 16 ottobre 1998 è stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che fissa in 58.000 unità la quota massima di stranieri che nel 98 potranno ricevere un regolare permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato anche a carattere stagionale o atipico e di lavoro autonomo. Una via preferenziale è data ai cittadini di Albania, Tunisia e Marocco, stati con i quali l'Italia ha stipulato appositi accordi bilaterali. Il DPCM prevede inoltre per gli irregolari presenti in Italia prima dell'entrata in vigore della legge 40/98, la possibilità di richiedere la sanatoria entro il 15 dicembre 1998 a talune condizioni. Il DPCM è stato pubblicato sulla G.U. n. 249 del 24/10/98. Tale disposizione sarà modificata da un decreto legislativo che prevede di ottenere il permesso di soggiorno a tutti gli stranieri presenti in

E' facile rilevare l'importanza della concorrenza delle regioni nella definizione del documento programmatico alla luce dell'automa definizione dei decreti che stabiliscono le quote di ingresso<sup>5</sup>. Tale autonomia pone le regioni fuori dalla programmazione anche se direttamente coinvolte nell'attività di inserimento degli immigrati nella società e di garanzia di ammissione agli stessi diritti e servizi dei cittadini.

La politica economica del paese passa infatti anche dalle programmazioni delle entrate di stranieri nello stato, perché la possibilità di programmarla in funzione delle risorse lavorative, è essenziale per equilibrare il costo economico di un'entrata indiscriminata. Basti pensare ai costi sociali che graverebbero sullo stato e principalmente sulle regioni, se le persone immigrate non avessero fonti di sostentamento propri (interventi sanitari, assistenziali) e quali scompensi in termini di sicurezza e ordine pubblico si creerebbero. Il partecipare alla definizione delle politiche dell'immigrazione dà la possibilità di osservare le singolarità esistenti a livello regionale con una individuazione più minuziosa delle presenze e della qualità delle stesse.<sup>6</sup> Il vantaggio sta nella possibilità di tener conto delle diversità regionali nel piano centrale che, globalmente e a livello centrale, può farsi carico di eludere i problemi, prima che si creino. La programmazione a livello centrale ha anche maggior forza nell'affrontarli avendo interventi di controllo più efficaci ed estesi su tutto il territorio dello stato.

Lo stato può usare poteri che le regioni non hanno e senza i quali l'intervento sarebbe inefficace<sup>7</sup>.

A questo proposito si deve sottolineare come l'art. 3 introduca un sistema di programmazione innovativa sia sotto il profilo del coordinamento, sia in termini di consultazione dei soggetti compartecipi delle politiche dell'immigrazione siano essi pubblici che privati, sia nella previsione, nel documento programmatico, delle azioni congiunte a livello internazionale<sup>8</sup>.

In ordine al coordinamento viene individuato come massimo responsabile il presidente del consiglio; viene meno la compartecipazione di più ministeri senza la previsione di un centro responsabile della confluenza dei dati e delle proposte di intervento, che rendeva debole la determinazione dei flussi d'ingresso nella precedente normativa<sup>9</sup>.

Italia prima del 27/3/98, purchè sia stata presentata domanda nei termini e ci siano i presupposti fissati nel decreto di programmazione dei flussi anno 1998.

<sup>5</sup> Il decreto del presidente del consiglio dei ministri del 16/10/98 ha fissato il limite massimo della quota di ingresso senza la partecipazione delle regioni. Va ricordato che il decreto ha previsto la sanatoria per gli irregolari presenti, senza permesso di soggiorno, prima dell'entrata in vigore della legge 40/98 (27/3/98). Il permesso di soggiorno può essere richiesto per lavoro subordinato o atipico, lavoro autonomo e ricongiungimento familiare dietro presentazione di idonea documentazione comprovante la presenza effettiva prima del 27/3/98, idonea sistemazione alloggiativa e contratto di lavoro se trattasi di lavoro subordinato o idonea documentazione di possesso dei requisiti previsti dall'art.26 del testo unico sull'immigrazione, salvo le eventuali modifiche attualmente allo studio.

<sup>6</sup> Alcune regioni tra cui la Puglia hanno chiesto interventi differenziali a favore delle regioni.

<sup>7</sup> E' sufficiente pensare alle nuove norme in materia di espulsioni, diventate più veloci e certe (artt. 8,9,11,12,13,14). E' opportuno anche ricordare le disposizioni normative che prevedono una pena da 3 a 15 anni (art. 10) per chi favorisce l'ingresso di clandestini in Italia e di contro la concessione del permesso di soggiorno agli immigrati sfruttati da organizzazioni criminali che scelgano di collaborare allo smantellamento delle organizzazioni malavitose che favoriscono l'ingresso di clandestini (art.16).

E' opportuno citare il provvedimento del pretore di Torino 18/12/98, nel procedimento di volontaria giurisdizione n. 2069/98, che rinvia all'autorità politica e amministrativa, non a quella giudiziaria, il compito di attribuire lo status di rifugiato politico e di asilante. Si segnala che è in fase di approvazione un decreto legislativo che prevede l'obbligatorietà dell'arresto in flagranza per chi trasporta illegalmente clandestini.

<sup>8</sup> Vedasi anche l'art. 21 T.U. .

<sup>9</sup> Vedasi l'art. 2, l. n. 39/90.

Sotto il profilo della cooperazione internazionale vanno sottolineati gli accordi tra Italia e Albania, Marocco, Tunisia, quali strumenti utili nel contrastare l'immigrazione clandestina.

Ciò deve essere tenuto in debito conto nella programmazione del ruolo delle regioni in rapporto alla sua partecipazione nella formazione del documento programmatico perché è in esso che tali decisioni vengono definite.

Un ulteriore richiamo interessante al ruolo regionale è la correlazione fra l'articolo 3 e l'articolo 19, comma 2, ove si prevede che i decreti del presidente del consiglio dei ministri, di cui al comma 4 dell'articolo 3, devono tener conto dell'andamento dell'occupazione e dei tassi di disoccupazione a livello nazionale e "regionale" e del numero dei cittadini stranieri non appartenenti all'U.E. iscritti alle liste di collocamento. E' importante che nell'articolo 19 la valutazione avvenga tenuto conto delle qualifiche e mansioni. Il quadro deve essere fornito dal ministero del lavoro.

La presenza delle regioni nella fase programmatica permette di evidenziare le realtà esistenti che, se difformi dalle risultanze del ministero, potranno rilevare situazioni di illegalità (situazioni più difficilmente individuabili a livello centrale).

La conoscenza di queste situazioni se ben utilizzata potrebbe a sua volta ridurre le situazioni di illegalità con interventi atti a sanarle. In questo caso il limite dei flussi d'ingresso potrebbe essere fissato tenendo conto delle realtà effettivamente esistenti.

Il dato reale dovrebbe essere utilizzato anche per l'anagrafe annuale informatizzata delle offerte e delle richieste di lavoro subordinato dei lavoratori stranieri previsto dal comma 4 dell'articolo 19<sup>10</sup>. E' necessario che l'arrivo di immigrati porti ad un'integrazione della domanda di lavoro senza porre in contrapposizione lavoratori italiani e stranieri (si pensi per esempio in termini di paghe)<sup>11</sup>.

Strettamente collegati in materia di definizione dei flussi migratori sono l'articolo 19 ed il successivo articolo 20 ove quest'ultimo al comma 3 stabilisce che l'ufficio periferico del ministero del lavoro e previdenza sociale rilascia autorizzazione al lavoro, nel rispetto dei limiti numerici quantitativi e qualitativi determinati ai sensi dei citati articoli 3 comma 4 e 19.

Importante per l'applicazione dei limiti previsti nei decreti di cui all'articolo 3 comma 4, è anche l'articolo 21, che subordina la garanzia dell'ingresso di uno straniero, per consentirgli l'inserimento nel mercato del lavoro, all'emanazione dei decreti.

La richiesta deve infatti essere presentata entro i successivi 60 giorni dalla pubblicazione dei decreti.

La garanzia per l'accesso al lavoro prevista dall'articolo 21 è essenziale per l'inserimento lavorativo. L'italiano o lo straniero regolarmente soggiornante, che intenda farsi garante dell'ingresso di uno straniero per l'inserimento nel mondo del lavoro, deve presentare richiesta nominativa alla questura della provincia di residenza per ottenere l'autorizzazione all'ingresso. L'autorizzazione costituisce titolo per il rilascio del visto di ingresso.

Il fatto che sia previsto che la richiesta avvenga in termini perentori dall'emanazione dei decreti e nel limite massimo di due permette l'applicazione dei limiti nella definizione dei flussi di ingresso<sup>12</sup> anche in tema di garanzia.

<sup>10</sup> A questo proposito vanno richiamate le disposizioni per i soggetti irregolari che pur presenti in Italia al momento dell'approvazione della legge, non sono rientrati nella sanatoria dei precedenti decreti.

<sup>11</sup> In ordine alla equiparazione degli immigrati regolari ai cittadini italiani in materia di lavoro si segnala la sentenza della Corte costituzionale n. 484/98 che riconosce il diritto all'iscrizione negli elenchi per collocamento obbligatorio degli immigrati invalidi se regolari e in possesso dei requisiti per l'iscrizione.

<sup>12</sup> E' importante ricordare che la legge all'art. 24 regola anche l'ingresso e il soggiorno in Italia per lavoro autonomo. Deve segnalarsi che l'art. 36 del T.U. permette l'iscrizione agli albi o ordini professionali

La garanzia per l'accesso al lavoro deve attestare la disponibilità effettiva da parte dello straniero di alloggio, di mezzi di sostentamento non inferiori all'importo annuo dell'assegno sociale, la copertura dei costi di assistenza sanitaria per la durata del permesso di soggiorno e le spese di rimpatrio.

E' necessario evidenziare che ai sensi dell'articolo 21, 2 comma le regioni sono ammesse a prestare la garanzia.

Nell'ambito della pluralità delle iniziative di intervento a favore degli immigrati in relazione a tutti gli aspetti della vita (lavoro, sanità, diritti sociali ecc., presi in esame dalla legge), è di rilievo l'affermazione che la politica dell'integrazione deve in ogni caso tener conto delle "aspettative e delle esigenze dei nazionali".

Il documento programmatico afferma la necessità di trovare un equilibrio tra le misure di regolamentazione della vita collettiva previste per gli italiani e quelle da applicarsi agli immigrati, sottolineando la necessità di una politica dell'informazione, diretta anche ai nazionali, ai fini di un'integrazione sostanziale.

L'articolo 40 della legge attribuisce agli enti locali territoriali (e quindi anche alle regioni) numerose e differenziate attività finalizzate ad ottenere l'integrazione. Tali attività possono essere svolte in collaborazione con le organizzazioni stabilmente operanti in favore degli stranieri.

In particolare le regioni istituiscono centri di osservazione, di informazione e di assistenza legale per gli stranieri vittime delle discriminazioni per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi (artt. 41 e 42). L'istituzione è fatta in collaborazione con gli altri enti locali e le associazioni di volontariato al fine anche di garantire l'effettivo espletamento dell'azione civile contro atti discriminatori prevista dall'articolo 42 della legge.

L'attività regionale si estende anche al settore sanitario. Non solo è riaffermato dalla legge il diritto alla parità di trattamento e all'uguaglianza nei diritti e nei doveri tra nazionali ed immigrati, ma le regioni sono chiamate a determinare i costi delle prestazioni sanitarie erogate obbligatoriamente ai cittadini stranieri non iscritti al SSN<sup>13</sup>. Sono previsti interventi nell'ambito di programmi umanitari realizzati dalle ASL. Le spese sono rimborsate tramite le regioni e fanno capo al Fondo sanitario nazionale (art. 33).

Tali previsioni dovranno essere tenute in debito conto nelle programmazioni sanitarie a livello regionale.

Alcune regioni si sono già mosse in tal senso. Un esempio è la regione Piemonte che ha dedicato una specifica parte del piano sanitario approvato lo scorso anno e previsto fra l'altro i centri ISI. Questi centri hanno il compito di fornire informazioni di carattere sanitario e di organizzare l'erogazione delle prestazioni nonché la raccolta di dati epidemiologici.

Per far fronte ad un'altra possibile fonte di tensione sociale, le regioni hanno il compito di predisporre centri di accoglienza per le immediate esigenze alloggiative ed alimentari degli immigrati. Esse determinano l'organizzazione di tali centri, utilizzano il mezzo della convenzione con enti privati e il ricorso a finanziamenti, concedono contributi a comuni, province, enti morali pubblici e privati per opere di risanamento igienico sanitario di alloggi di loro proprietà da destinare ad abitazione per stranieri (art. 38).

---

superando il principio di di reciprocità di trattamento. Attualmente la legge permette l'iscrizioni agli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso dei titoli abilitanti riconosciuti in base a disposizioni demandate al regolamento di attuazione.

<sup>13</sup> Va segnalato che l'art. 35 del T.U. prevede interventi a favore anche degli irregolari per situazioni particolari: gravidanza, salute dei minori, vaccinazioni e profilassi internazionale. Sono altresì garantite le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali.



Agli immigrati è altresì concesso di accedere ad alloggi sociali, collettivi o privati predisposti "secondo i criteri previsti dalle leggi regionali" (art. 38 comma 4).

L'accesso agli alloggi sociali, la concessione di contributi regionali agli enti locali, morali per la ristrutturazione di alloggi è nel dettaglio regolamentata dalla legge regionale.

In ordine ai centri di accoglienza spetta alle regioni determinare i requisiti gestionali e strutturali. Potrebbe ritenersi che addirittura questo obbligo sia preventivo alla costituzione stessa dei centri.

In questo campo la norma e il successivo testo unico (art. 40) prevedono una serie di indirizzi che per la loro incisività nell'autonomia locale potrebbero configurarsi come una violazione del principio di delega in materia di servizi sociali effettuata in capo a regioni ed enti locali dal dpr 616/77 e dal d.lgs. 112/98 che demanda alle regioni l'individuazione nel dettaglio degli interventi sul territorio. In tal senso potrebbe anche essere letta la mancata previsione di competenza normativa regionale nella parità di accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica<sup>14</sup>. Il mancato richiamo alla competenza regionale farebbe infatti presupporre una diretta ammissione, giustificabile solo in ossequio al principio di uguaglianza che informa la legge.

E' utile un ulteriore richiamo all'articolo 3 comma 2 e al documento programmatico, che va inteso come strumento principe delle regioni per recuperare il loro ruolo di soggetti con potere decisionale nella materia. In esso il documento programmatico appare in una seconda veste.

E' la base della scelta delle azioni e degli interventi che lo stato italiano si propone di svolgere in materia di immigrazione, anche in collaborazione con gli stati membri dell'U.E., con le organizzazioni internazionali, con le istituzioni comunitarie, organizzazioni non governative e accordi con i paesi di origine degli immigrati ai fini non solo di una regolazione dei flussi migratori ma di una effettiva politica dell'integrazione.

Prevede la programmazione di tutti quegli interventi tesi a favorire le relazioni familiari, l'inserimento sociale, l'integrazione culturale degli stranieri residenti in Italia<sup>15</sup>.

E' strumento per garantire il rispetto delle diversità e delle identità culturali non confliggenti con l'ordinamento giuridico.

E' interessante che nel documento siano previsti anche l'utilizzo di ogni strumento utile al reinserimento nei paesi di origine.

Questi interventi sono ottimo mezzo di limitazione dei problemi dell'immigrazione legati all'andamento del mercato del lavoro, soprattutto in una fase di congiuntura economica qual è la presente e in relazione al lavoro stagionale.

Gli interventi vanno valutati anche nell'ottica politica di aiuti nei confronti di paesi non economicamente sviluppati, che potrebbero agevolarsi del rimpatrio di personale che ha acquisito professionalità specifiche, specialmente se tecniche.

Le regioni hanno piena partecipazione nella definizione di queste politiche.

L'articolo 3 comma 6<sup>16</sup> prevede infatti che con decreto del presidente del consiglio dei ministri, da adottare di concerto con il ministro dell'interno, si provvede alla istituzione

<sup>14</sup> Vedasi articolo 40, comma 6.

<sup>15</sup> Vanno richiamate anche le norme relative ai ricongiungimenti familiari (art. 27). Saranno possibili per parenti fino al 3° grado se lo straniero che accoglie dimostra di avere una casa e un reddito minimo. Sono altrettanto interessanti le disposizioni dell'art.38 che prevede l'accesso ai bandi per le case popolari per gli stranieri regolari.

<sup>16</sup> La previsione dei consigli territoriali è ribadita nell'art.3 comma 6 del T.U. ove si prevede che il presidente del consiglio dei ministri li istituisca. E' ribadito che lo stato, nella figura della presidenza del consiglio dei ministri, sia il centro di raccordo e di impulso delle politiche locali. Tale funzione di coordinamento è rafforzata dalla previsione che la commissione per le politiche di integrazione sia

di "consigli territoriali per l'immigrazione", in cui sono rappresentate anche le regioni. I comitati hanno il compito di analisi delle esigenze e di promozione degli interventi da attuare a livello locale.

Esiste quindi la possibilità di un raccordo tra politiche nazionali e locali affidato alla doppia presenza delle regioni, sia nella fase di elaborazione del documento programmatico triennale ( articolo 3 comma 1 ), sia nella previsione degli interventi a livello locale stabiliti in sede di consigli territoriali.

Un appunto può essere fatto in relazione al controllo sull'attuazione dei programmi, in modo particolare in ordine al documento programmatico.

Il ministro dell'interno infatti, presenta annualmente al parlamento, una relazione sui risultati raggiunti attraverso i provvedimenti attuativi del documento programmatico. Le regioni non sono compartecipi di questa valutazione che è lasciata al solo livello centrale.

C'è da chiedersi se le regioni possano far valere la loro valutazione, in ordine al raggiungimento degli obiettivi in sede di nuova programmazione triennale. Non essendo però riconosciuto loro un potere di veto in ordine ai programmi, ma semplicemente un parere, si può notare come il potere programmatico risulti riservato al potere centrale, anche se molti degli oneri assistenziali, sanitari e sociali vengano ribaltati a livello locale.

D'altra parte nessuna delle materie di competenza regionale ex art. 117 costituzione riconduce alle regioni la programmazione delle politiche pubbliche a favore degli stranieri.

Il problema va valutato quindi in relazione alle reali possibilità che la programmazione centrale ha di raggiungere i propri obiettivi, se nelle fasi di programmazione ai vari livelli territoriali non esiste un effettivo coordinamento.

A tale proposito va evidenziato come le regioni abbiano anticipato le linee della legislazione statale nelle loro leggi<sup>17</sup>. In esse gli interventi non sono incentrati sull'ordine pubblico e sull'emergenza, ma fanno parte di piani organici di interventi sociali, economici e culturali che hanno il fine di integrare lo straniero nella comunità e renderlo autosufficiente.

Può essere interessante, in un ottica di raccordo, analizzare la posizione riservata alle organizzazioni di volontariato nel rapporto con i soggetti pubblici chiamati a gestire le politiche dell'immigrazione e se questa rispetti i principi della legge organica sul volontariato<sup>18</sup>. La legge afferma la rilevanza pubblica dell'espressione individuale ed associativa del volontariato, quale strumento di partecipazione effettiva all'organizzazione economica, culturale e sociale della nazione, principio più volte affermato dalla stessa corte costituzionale<sup>19</sup>.

Nella normativa sull'immigrazione è riconosciuto e valorizzato l'apporto degli organismi di volontariato nelle diverse situazioni di disagio<sup>20</sup>, tuttavia parrebbe potersi ravvisare una limitazione al principio di libera organizzazione sancito anche dall'art.18 della Costituzione. La legge infatti limita la partecipazione ad una loro conformazione ai

costituita presso la presidenza del consiglio dei ministri. La commissione è organismo di consulenza del governo.

<sup>17</sup> Si citano alcuni esempi: Abruzzo, Lombardia, Emilia Romagna, Puglia, Toscana. Per il Piemonte si risale addirittura ad una legge dell'89 (l.r. 64/89).

<sup>18</sup> legge n. 266/1991

<sup>19</sup> A tal fine si citano le sentenze della Corte n. 396/88 ove si riconosce la piena legittimità delle istituzioni private e le più recenti sentenze in ordine alle censure all'art. 15 legge n. 266/91, nonché la sentenza n. 75/92.

<sup>20</sup> Non può negarsi anche un ruolo nelle fasi programmatiche (riferimento art. 3, comma 1 e 6) e di attiva partecipazione ( vedasi gli interventi relativi all'istruzione agli stranieri art.5, comma 4).

criteri organizzativi predisposti con decreto ministeriale, sottolineando una volontà a mantenere il rapporto con le organizzazioni di volontariato non su un piano partecipativo, ma subordinato al potere pubblico nella scelta dei soggetti compartecipati<sup>21</sup>. Alcuni autori hanno addirittura visto in queste previsioni una dequalificazione del ruolo delle organizzazioni di volontariato ad enti "privati di interesse ministeriale"<sup>22</sup>.

Essenziale è la partecipazione delle regioni su un ulteriore fronte: il raggiungimento dell'obiettivo principe della legge di garantire l'uguaglianza nel godimento dei diritti e nell'accesso ai servizi (art. 2 comma 4). Di tale principio deve connotarsi l'attività in ogni settore di competenza dell'amministrazione regionale.

Tale attività va anche connessa alle disposizioni di cui al d.lgs n. 469/97 sui servizi per l'impiego<sup>23</sup> e al nuovo concetto di destinatario della legge che non è più lo straniero ma l'essere umano in quanto tale.

Il godimento dei diritti fondamentali della persona è assicurato riconoscendosi il principio di uguaglianza sia ai regolari che agli irregolari in linea con gli ordinamenti internazionali e le pronunce della corte costituzionale<sup>24</sup>, superandosi addirittura il principio di reciprocità esistente nell'art. 16 delle preleggi che ha nella previsione legislativa effetto residuale<sup>25</sup>.

L'effetto di tale principio sulle politiche regionali è evidente. Una lettura congiunta della legge con l'art. 3 del T.U., comma cinque, sottolinea come "nell'ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio, le regioni.....adottano i provvedimenti concernenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello stato, con particolare riguardo a quelle inerenti l'alloggio, la lingua, l'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona". Risulta evidente l'effetto sull'attività programmatica e finanziaria delle regioni e dei loro stessi uffici.

L'equiparazione dello straniero comporta anche che nei rapporti con le pubbliche amministrazioni (e quindi con le regioni) vengano tutelate le posizioni soggettive che trovano protezione giurisdizionale (diritti soggettivi e interessi legittimi) con diretta applicazione delle tutele previste dalla legge n. 241/90.

Il principio di eguaglianza viene poi esteso ulteriormente per i regolari prevedendosi la loro partecipazione alla vita pubblica locale.

Tale principio affermato in via generica dalla legge 40 è più specificatamente definito nell'art. 2 comma 4 del T.U. e costituisce attuazione delle previsioni dell'art. 6 legge n. 142/90<sup>26</sup>.

<sup>21</sup> vedasi l'art.21, comma 2 e l'art. 39, comma 2.

<sup>22</sup> Vedasi atti del convegno S. Giovanni Rotondo del 27-28 maggio 1997 sul tema "Una nuova sanità per una società in trasformazione"

<sup>23</sup> Si richiama l'art. 22 comma 5 che prevede funzioni per le Commissioni regionali per l'impiego che sono state investite dalla riforma del dlgs. 469/97.

<sup>24</sup> Vedasi la sentenza n. 62/1994.

<sup>25</sup> Il principio di uguaglianza sancito dalla legge è una diretta applicazione del principio affermato negli ordinamenti internazionali. Lo prova il richiamo dell'art. 2, comma 3 del T.U. alla convenzione OIL n. 143/1975. Si ritiene interessante anche sottolineare come il principio discenda anche dall'elaborazione giurisdizionale della corte costituzionale risalente ad anni lontani e sia strettamente legato al principio di ragionevolezza nell'applicazione del criterio di parità (vedasi sentenze nn. 45/67, 104/69, 39/90, 62/94, 353/97). E' interessante anche notare come la corte individui nel giudice il soggetto a cui è attribuita la competenza nella valutazione di violazioni al criterio di ragionevolezza.

<sup>26</sup> Per altro il disposto dell'art. 6, l. 8/6/90, n. 142 ha già indotto alcuni enti locali a prevedere nei loro statuti istituti di partecipazione, quali i casi di Firenze, Bari Ancona, Campobasso che hanno esteso il diritto di voto nel referendum consultivo agli stranieri ed apolidi residenti.

**Le leggi regionali non potranno in futuro ignorare tale principio nè lo potranno i loro statuti.**