

L'integrazione degli stranieri

di

Michela Michetti*

SOMMARIO: 1. Il concetto di integrazione nella dimensione migratoria. – 2. L'integrazione degli stranieri nella dimensione costituzionale: Il migrante come persona. – 2.1. segue: nella dimensione legale. Il modello normativo statale. – 2.2 segue: nella dimensione giurisdizionale. – 3. L'integrazione degli stranieri: dal modello statale ai modelli regionali. – 3.1. segue: il ruolo delle Regioni. Le forme e gli strumenti dell'integrazione tra programmazione e amministrazione. – 4. L'integrazione degli stranieri ai tempi della crisi: la risposta delle Regioni. – 5. Una breve conclusione.

*“Lei non è del Castello,
lei non è del paese, lei non è nulla.
Eppure anche lei è qualcosa, sventuratamente, è un forestiero,
uno che è sempre di troppo e sempre fra i piedi,
uno che vi procura un mucchio di grattacapi,.....
che non si sa quali intenzioni abbia....
“Il Castello” di Franz Kafka, Milano 1979, 85.*

1. Il concetto di integrazione nella dimensione migratoria

Come ogni fenomeno complesso, *l'integrazione degli stranieri* risulta un tema di difficile investigazione per i numerosi profili che trasversalmente tocca. Da quello nozionistico-concettuale a quello più pragmatico della *governance*, le difficoltà sono ben numerose poiché l'integrazione - come anche l'immigrazione - non si lascia governare in maniera sistematica o strutturata, quanto piuttosto in maniera alterna, misurandosi continuamente con posizioni ideologiche, culturali, sociali e cicli economici fisiologicamente variabili nel tempo (¹).

* Ricercatrice confermata di Diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Teramo.

¹ Come bene osservato in F. Abbondante – S. Prisco, *La condizione giuridica degli immigrati e le politiche degli enti territoriali tra integrazione e rifiuto* in M. Scudiero, *Stabilità dell'esecutivo e democrazia rappresentativa*, Napoli, 2009, 750 ss., “i processi migratori costituiscono una vicenda epocale e ormai inarrestabile, che può al più venire governata con esiti alterni, dipendenti da

Sarà per tale circostanza che ogni qualvolta si ragioni di *integrazione degli stranieri* la discussione riparte dal piano definitorio, per via dei numerosi significati che la stessa locuzione evoca e da cui non è affatto semplice estrapolarne un concetto univoco ed universalmente accettato ⁽²⁾. Basti osservare un qualunque vocabolario della lingua italiana per scoprire l'ampiezza semantica della parola *integrazione*, così nel linguaggio economico, matematico, politico, sociale, giuridico ed anche medico, il vocabolo assume diversi significati tutti però, in buona sostanza, riferiti "al fatto di integrare" (o completare) un qualcosa attraverso l'aggiunzione o l'inserimento di fattori o elementi (mancanti) ⁽³⁾.

Questa semplificazione terminologica se declinata al fenomeno migratorio riferisce la simile circostanza di chi (lo straniero) è chiamato ad "aggiungersi" e ad "inserirsi" in una società diversa da quella di origine e di cui aspira a divenirne parte integrante. Sicché, l'ampiezza definitoria della parola dà forma ad un concetto di integrazione anch'esso molto vario, mutevole e a più dimensioni, costantemente

variabili culturali più generali, da atteggiamenti delle opinioni pubbliche e delle loro organizzazioni esponenziali (...), dalle tendenze del ciclo economico, da indirizzi politici contingenti o di più lungo periodo, sempre oscillanti tra pulsioni umanitarie e aperture all'accoglienza ... e chiusure etnico-ideologiche, talora venate di atteggiamenti razzisti".

² Ed infatti non esiste una nozione unitaria del termine "integrazione", la quale è soggetta ad una costante evoluzione e trasformazione per via non solo dei molteplici contesti di riferimento, ma anche delle diverse circostanze (storico-politiche; socio-economiche e culturali) che l'accompagnano nel suo concreto atteggiarsi. Sono diverse le accezioni o specificazioni del termine integrazione. Si parla, infatti, di un'integrazione territoriale, nazionale, sociale come riferisce G. Pasquino, (voce) *Integrazione*, in *Dizionario di politica*, Torino, 2003, 471 ss.

³ V. Vocabolario della lingua italiana *Lo Zingarelli*, 2015, 1173, *Integrazione*, [dal latino *integratio* da *integratus*]. 1. L'integrare, completamento di qualcosa mediante l'aggiunta di nuovi elementi. 2. inserimento in un ambiente o in un contesto. 3. collaborazione sempre più stretta fra vari Stati sul piano economico, politico, militare e sim. 4 (econ.) formazione di un mercato unico, coordinamento o concentrazione di imprese. 5 (mat.) operazione il cui risultato è l'integrale di una funzione data. Vocabolario Treccani, *Integrazione*, [dal lat. *integratio-onis*], 1. In senso generico, il fatto di integrare, di rendere intero, pieno, perfetto ciò che è incompleto o insufficiente a un determinato scopo, aggiungendo quanto è necessario o supplendo al difetto con mezzi opportuni. 2. Con valore reciproco, l'integrarsi a vicenda, unione, fusione di più elementi o soggetti che si completano l'un l'altro, spesso attraverso il coordinamento dei loro mezzi, delle loro risorse, delle loro capacità. 3. Inserzione, incorporazione, assimilazione di un individuo, di una categoria, di un gruppo etnico in un ambiente sociale, in un'organizzazione, in una comunità etnica, in una società costituita. 4. In matematica, il processo al limite col quale si determina il valore di una grandezza come parti infinitesimali assunte in un numero sempre crescente, il cui risultato è l'integrale di una funzione o di una forma differenziale; anche l'operazione di risoluzione di un'equazione differenziale. 5. In elettronica, il termine è usato per indicare la realizzazione di circuiti integrati.

rimodulato da fattori strutturali e/o transienti ⁽⁴⁾, sebbene in ultima istanza fondato su un'idea di apertura dell'*identità* verso l'*alterità*.

Molto utile ad affinare questo concetto di integrazione è poi il contributo della scienza sociologica moderna ⁽⁵⁾, che nell'indagare la relazione individuo-comunità considera l'accettazione della *diversità* come un aspetto fondamentale al corretto inserimento sociale dell'individuo nel gruppo. Secondo tale prospettiva l'integrazione, che consiste nell'insieme dei processi sociali e culturali che rendono l'individuo membro di una società, indicherebbe il "superamento delle divisioni e delle fratture ed (il) collegamento organico fra i membri di un'organizzazione" ⁽⁶⁾ ed ancora la

⁴ Sul punto v. AA.VV. *Integrazione. Modello Italia* (a cura di) M. Impagliazzo, Milano, 2013; V. Schimenti, *Identità e differenze etniche: strategie d'integrazione*, Milano, 2001, F. Rathaus, *Riflessioni sul concetto d'integrazione*, in *Le strade dell'integrazione*, Progetto cofinanziato dall'UE e dal Ministero degli Interni, giugno 2012, 13 ss. secondo la quale, "la nozione di integrazione sociale (dello straniero) è una nozione complessa e pertanto non consente una definizione univocamente intesa e può essere colta solo attraverso un'osservazione che comprenda orizzonti disciplinari diversi. Il concetto è caratterizzato da un'implicita polisemia che rende particolarmente difficile una sua definizione esaustiva. Del resto è lo stesso significato della nozione di integrazione a variare nel tempo e in relazione al contesto, in base anche alle circostanze storico-politiche e alla fase stessa del fenomeno migratorio. I mutamenti culturali che segnano le trasformazioni della società influenzano evidentemente la nozione stessa di integrazione, determinandone o accentuandone alcuni aspetti particolari, quali ad esempio: la partecipazione socio-economica, l'inclusione giuridica, l'intervento civile e politico, l'esercizio della piena cittadinanza" V. inoltre M. I. Macioti, *Teorie sull'integrazione. Un breve excursus sul concetto*, in *Le strade dell'integrazione*, cit., 18 s; inoltre D. Schnapper, *Qu'est-ce que l'integration?* Paris, 2007; M. Ambrosini, *Integrazione degli immigrati*, in *Aggiornamenti sociali*, 2013, 701 ss.

⁵ Si v. T. Parsons, *La struttura dell'azione sociale*, Bologna, 1962; Id., *Sistemi di società: le società moderne*, Bologna, 1973; V. Cesareo, *Società multiethniche e multiculturalismi*, Vita e pensiero, Milano 2007; G. Pollini-G. Scidà, *Sociologia delle migrazioni e della società multiethnica*, Milano, 2002.

⁶ Cfr. G. Pasquino, (voce) *Integrazione*, in *Dizionario di politica*, Torino, 2003, 471 ss.; L. Gallino, (voce) *Integrazione sociale*, in *Il dizionario di sociologia*, Torino, 1978, 386-387, in cui per integrazione si intende "Stato variabile di una società – ovvero di un sistema sociale, di un gruppo o altra collettività – caratterizzato dalla tendenza e disponibilità costanti da parte della grande maggioranza degli individui che la compongono a coordinare regolarmente ed efficacemente le proprie azioni ... con quelle di altri individui a diversi livelli della struttura della società stessa (o di altro sistema), facendo registrare un grado relativamente basso di conflitto, oppure procedendo di norma a risolvere i casi di conflitto con mezzi pacifici. Lo stato di Integrazione non è necessariamente il medesimo a tutti i livelli ed in tutti i settori d'una società o d'una qualsiasi collettività complessa; (...). L'integrazione sociale è al tempo stesso una condizione necessaria per l'esistenza durevole di collettività di qualsiasi tipo – è cioè un imperativo funzionale, nel linguaggio e nel quadro di riferimento del funzionalismo – e un effetto della loro prolungata esistenza. Essa va distinta dall'integrazione culturale, che si riferisce al grado di coerenza logico-funzionale esistente tra gli elementi di un sistema culturale, per es. una ideologia".

“convivenza” (attraverso l’accettazione reciproca) di identità diverse all’interno di un determinato contesto sociale.

Questa impostazione trasposta nella dimensione giuridica assume una valenza ancor più perspicua. Infatti, qui si assiste al non semplice tentativo di definire giuridicamente (o legalmente) l’integrazione ora come “processo di non discriminazione e di inclusione delle differenze, quindi di contaminazione e di sperimentazione di nuove forme di rapporti e comportamenti, nel costante e quotidiano tentativo di tenere insieme principi universali e particolarismi”⁽⁷⁾; ora come “processo finalizzato a promuovere la convivenza dei cittadini italiani e di quelli stranieri, nel rispetto dei valori sanciti dalla Costituzione italiana, con il reciproco impegno a partecipare alla vita economica, sociale e culturale della società”(art. 4-bis TU). Anche a livello comunitario l’integrazione si definisce sempre più spesso come un “processo dinamico e bilaterale di adeguamento reciproco da parte di tutti gli immigrati e di tutti i residenti degli Stati membri”, che “implica il rispetto dei valori fondamentali dell’UE” e “la salvaguardia della pratica di culture e religioni diverse”⁽⁸⁾.

Queste definizioni, per quanto generiche consentono di ricavare alcune coordinate essenziali del concetto di integrazione. Ed in particolare, *i*) la *cosa*, (cioè

⁷ Art. 3 Legge n. 40 del 1998 (c.d. Turco-Napolitano) che continua nello stabilire che “Essa dovrebbe quindi prevenire situazioni di emarginazione, frammentazione e ghettizzazione, che minacciano l’equilibrio e la coesione sociale e affermare principi universali come il valore della vita umana, della dignità della persona, il riconoscimento della libertà femminile, la valorizzazione e la tutela dell’infanzia, sui quali non si possono concedere deroghe, neppure in nome del valore della differenza”.

⁸ V. Documento del Consiglio dell’UE 14615/04, *Principi Fondamentali Comuni per la Politica di integrazione degli immigrati nell’UE*. La stessa Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati ha ritenuto l’integrazione “un’interazione positiva basata sulla parità di trattamento e sull’apertura reciproca, tra società ricevente e cittadini immigrati” (2000). V. anche *Agenda europea per l’integrazione dei cittadini dei paesi terzi*, in cui si è ribadito che l’integrazione “è un processo evolutivo, che ... comincia dalla base ... secondo un autentico approccio dal basso, a contatto con la realtà locale ... tramite la partecipazione” (COM 2011); e più recentemente nel “*Piano per l’integrazione nella sicurezza. Identità e incontro*”, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali del 11 giugno 2010, l’integrazione viene appunto definita “incontro con l’altro” e che “il presupposto di ogni interazione è la capacità di comunicare se stessi, di trasmettere la propria identità” ed il modello italiano di integrazione vuole superare “da un lato, l’impostazione multiculturalista (per la quale le differenti culture per convivere debbono rimanere giustapposte e perfettamente divise), e, dall’altro, la matrice assimilazionista (che mira alla neutralizzazione delle tradizioni presenti in un ambito sociale a vantaggio di quella che ospita le altre)”.

cos'è l'integrazione) ovvero un *processo* evolutivo, che si distende nel tempo "attraverso il quale il sistema acquista e conserva un'unità funzionale e strutturale, pur mantenendo la differenziazione degli elementi" (9). È un processo sfaccettato, costantemente rimodellato sotto la spinta delle molteplici trasformazioni che nel tempo l'immigrazione subisce, scandendone tempi, modelli, forme e strumenti (10). È, inoltre, individuabile, *ii*) la sua *natura* inclusiva, basata sugli elementi strutturali della bilateralità e della reciprocità, sì da escludere l'equazione *integrazione=assimilazione* e, quindi, l'idea che possa risolversi in modelli integrativi di mera ed informale assimilazione dello straniero (11); *iii*) lo *scopo*, volto all'inserimento del migrante, affinché raggiunga una condizione sociale e giuridica pari a quella del cittadino. Collegando tali linee concettuali, il concetto di integrazione con riferimento all'inserimento degli stranieri si risolve nell'interazione positiva basata sulla parità di trattamento e sull'apertura reciproca, tra società ricevente e cittadini migranti ed è,

⁹ V. G. Zincone, *Primo Rapporto sull'immigrazione degli immigrati in Italia, Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati*, Bologna, 2000; G. Zincone, *Immigrazione: segnali di integrazione, sanità, scuola, casa*, Bologna, 2009.

¹⁰ Le forme dell'integrazione hanno mutato la loro veste progressivamente, per cui accanto all'inserimento lavorativo, che resta perno fondamentale per l'integrazione e la coesione sociale (nel tessuto politico-sociale), si sono posti altri fattori di integrabilità tra cui la conoscenza della lingua, della cultura, delle istituzioni o ancora la condivisione di alcuni valori, quali condizioni per ammettere la presenza e la stabilità dello straniero nel proprio territorio

¹¹ ... che porterebbe ad una identificazione/integrazione passiva dello straniero nel Paese ospitante con conseguente perdita della propria identità. O ancora "l'integrazione non può consistere in un'assimilazione, intesa come (parziale) perdita di identità collettiva dell'ospite: se «l'altro» diventa una persona stabile la comunità diviene ... un insieme di persone legate dai diritti e dai doveri", così P. Carrozza, *Noi e gli altri. Per una cittadinanza fondata sulla residenza e sull'adesione ai doveri costituzionali*, in *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, (a cura di) E. Rossi – F. Biondi Dal Monte – M. Vrenna, Bologna, 2013, 27 (55). V. ancora D. Colonna, "Quale integrazione? I paradossi delle politiche migratorie italiane alla prova dei fatti", in *Equilibri*, 2006, n. 2, 277-286 in cui si riafferma l'idea "dell'integrazione come di un processo non univoco, dunque di obbligatorio (o quantomeno auspicabile) adattamento dell'immigrato al contesto di inserimento, ma piuttosto di reale trasformazione antropologica nella società, che implica trasformazioni e adattamenti sia nel cittadino immigrato che nel corpo sociale del paese nel suo complesso. Quale faro ideale per lo sviluppo di questo processo si indicava il principio guida dell'esigenza di tutelare l'integrità e la dignità della persona. La Commissione per le politiche per l'integrazione in Italia (istituita in base alle predisposizioni della L.40/98) – sciolta poi dal governo Berlusconi – aveva negli ultimi anni novanta proposto un modello di "integrazione ragionevole" che si fondava per l'appunto su due dimensioni fondamentali: 1. integrità della persona, buona vita; 2. interazione positiva, pacifica convivenza

quindi, un processo finalizzato ad edificare una società i cui membri siano (e si sentano) tutti ugualmente e parimenti parti di essa ⁽¹²⁾.

2. *L'integrazione degli stranieri nella dimensione costituzionale. Il migrante come persona.*

Quest'ultima condizione tende a realizzarsi sul piano dell'ordinamento concreto attraverso due distinti livelli normativi: quello costituzionale e quello legale (nazionale e regionale).

Sul piano costituzionale, l'idea di *integrazione* si sviluppa attorno a quel nucleo di principi e valori che, di là dalla formalità del dato letterale, edifica uno statuto giuridico dello straniero che fuoriesce dall'immagine schmittiana del *Fremde* (ispirata all' insanabile contrapposizione amico-nemico) ⁽¹³⁾ e dalla ontologica configurazione negativa dello straniero come non-cittadino ⁽¹⁴⁾, in quanto la stessa Costituzione considera prevalentemente l'individuo, senza alcuna altra declinazione ⁽¹⁵⁾. Esiste infatti un solo esplicito riferimento all'individuo come *straniero* contenuto, come noto,

¹² G. Zincone, *Primo Rapporto sull'immigrazione degli immigrati in Italia, Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati*, Bologna, 2000; G. Zincone, *Immigrazione: segnali di integrazione, sanità, scuola, casa*, Bologna, 2009.

¹³ C. Schmitt, *Le categorie del politico*, traduzione di P. Schiera, Bologna, 1972, 108 s. " ... egli è semplicemente l'altro, lo straniero (*der Fremde*) e basta alla sua essenza che egli sia esistenzialmente, in un senso particolarmente intensivo, qualcosa d'altro e di straniero, per modo che, nel caso estremo, siano possibili con lui conflitti che non possano venir decisi né attraverso un sistema di norme prestabilite né mediante l'intervento di un terzo 'disimpegnato' e perciò 'imparziale'; Id., *Verfassungslehre*, Berlin, 1970, 169; qui l'A. sostiene l'esclusione degli stranieri dal godimento dei diritti politici e dall'eguaglianza, perché "altrimenti si distruggerebbero la comunità e l'unità politica e scomparirebbe l'essenziale presupposto della esistenza politica: la possibilità di distinzione tra l'amico e il nemico".

¹⁴ V. Raparelli, *Straniero (condizione giuridica dello)*, in *Enc. giur.*, Agg. XVII, Roma 2009, 1, in cui si riferisce che "il termine straniero evoca una condizione soggettiva di negativa *alterità*, in principio incomprensibile, apprezzate le aspirazioni pluralistiche dichiarate dal costituzionalismo moderno".

¹⁵ La nostra Costituzione si è "concentrata in modo pressoché esclusivo sull'individuo, decontestualizzandolo dal fenomeno migratorio" cfr. P. Passaglia – R. Romboli, *La condizione giuridica dello straniero nella prospettiva della Corte costituzionale*, in M. Revenga Sánchez (a cura di), *I problemi costituzionali dell'immigrazione in Italia e Spagna, II Giornate italo-spagnole di giustizia costituzionale*, Milano – Valencia, 2004, 11, (13,16); lo stesso concetto si ripete più oltre là dove si afferma che "La Costituzione repubblicana, sul tema, manifesta una tendenziale monodirezionalità, nella misura in cui adotta unicamente, o quasi, la prospettiva che si è definita dello «straniero come persona», tacendo sostanzialmente dell'altra prospettiva, quella cioè che impone di contestualizzare lo straniero come individuo all'interno di un fenomeno sociale tanto complesso quale è quello dell'immigrazione".

nell'art. 10, comma secondo, terzo e quarto della Costituzione ⁽¹⁶⁾ e che, tuttavia, non ne esaurisce la sua disciplina costituzionale.

La nostra Carta costituzionale accoglie invero l'idea dello *straniero* come *persona* attraverso la consacrazione nell'art. 2 del principio personalista ⁽¹⁷⁾, ponendo al centro del suo stesso impianto ordinamentale la *persona umana* e, con essa, la tutela della *dignità umana*. Quest'ultima intesa come "valore che qualifica tutte le libertà costituzionali" non tollera l'esclusione "del godimento della dignità umana e sociale a soggetti che, privi del legame giuridico della cittadinanza, si pongono in posizione di eguaglianza rispetto agli stessi cittadini" ⁽¹⁸⁾. Per la stessa Corte costituzionale "i diritti che la Costituzione proclama inviolabili spettano ai singoli non in quanto partecipi ad una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani" ⁽¹⁹⁾. Infatti, questi rappresentano il "patrimonio irretrattabile della persona umana" ⁽²⁰⁾, esistendo un'indissolubile relazione concettuale tra "persona", "pari dignità" e (riconoscimento dei) "diritti inviolabili".

Da questa prospettiva, il *migrante* assurge a *persona*, che la Costituzione considera non come "straniero" e, quindi, neppure come non "cittadino", ma unicamente come *persona* ⁽²¹⁾.

¹⁶ V. S. Cassese, *Art. 10 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1975; F. Mazziotti Di Celso, *Sulla soggettività e tutela dello straniero nell'ordinamento italiano*, in *Rass. dir. pubbl.* 1964, I, 81 ss.; G. D'Orazio, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, Padova, 1992; E. Grosso, *Straniero (status costituzionale dello)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. XV, Torino 1999, 156 ss.; C. Corsi, *Lo Stato e lo straniero*, Padova, 2001.

¹⁷ Sul principio personalista v. A. Barbera, *Art. 2 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1975, 50 ss.; A. Pace, *Problematiche delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova, 2003, 17 s.; secondo il quale "l'art. 2 Cost., imponendo alla Repubblica di riconoscere e di garantire i diritti inviolabili dell'uomo, impone, con ciò stesso, al legislatore di riconoscere (o comunque di non escludere) la immediata «soggettività» o «personalità giuridica» (...) di qualsiasi persona umana senza distinzione di cittadinanza"; A. Ruggeri, *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in *federalismi.it* n. 17/2013, 3, che come sottolinea l'A. "non è un "principio" al pari degli altri che pure sono a fondamento dell'ordine repubblicano; semmai, è il principio, come ciò che sta appunto all'inizio e, a un tempo, alla fine del percorso costituzionale che con esso si apre e in esso circolarmente si chiude, perfezionandosi e da se medesimo giustificandosi".

¹⁸ A. Patroni Griffi, *I diritti dello straniero tra Costituzione e politiche regionali*, in Chieffi (a cura di), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova, 199, 342.

¹⁹ Corte cost., n. 105 del 2001.

²⁰ Corte cost. n. 11 del 1956.

²¹ F. Sorrentino, *Uguaglianza e immigrazione*, cit., 2014, 119, "E' dunque l'umanità, la persona umana che viene in rilievo come titolare dei diritti, sia di quelli fondamentali, ... sia di quelli che

Per conseguenza, l'idea dell'appartenenza e della cittadinanza ⁽²²⁾ - intesa come l'a priori per la titolarità dei diritti e dei doveri ⁽²³⁾ - tende a dissolversi, lasciando spazio ad una concezione universale dei diritti ⁽²⁴⁾, secondo cui esiste un «nucleo (irriducibile) di diritti costitutivo dello status personale di ciascun essere umano, indipendentemente dalla sua appartenenza» ⁽²⁵⁾.

la Costituzione dà a tutti, sia infine di quelli che, pur non potendo qualificarsi come fondamentali, non possono essere ragionevolmente negati agli stranieri”..

²² Da questa stessa prospettiva si compie il superamento di alcune altre categorie concettuali classiche come nazione ed identità, sovranità, appartenenza etc.. In merito v. G. Silvestri, *La parabola della sovranità: ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 3; C. Salazar, *Tutto scorre»: riflessioni su cittadinanza, identità e diritti alla luce dell'insegnamento di Eraclito*, cit., 374, 377, secondo cui nel linguaggio dei giuristi i termini *citoyenneté* e *citizenship* hanno significato soltanto appartenenza statale ovvero nazionalità; G.U. Rescigno, *Cittadinanza. Riflessioni, sulla parola e sulla cosa*, in *Riv. dir. cost.*, 1997, 37 ss.; v. anche H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, V ed., Milano, 1966, 239 secondo cui “la cittadinanza o nazionalità è uno status personale, il cui acquisto e la cui perdita sono regolati dal diritto statale e da quello internazionale. L'ordinamento giuridico statale fa di questo status la condizione di certi doveri e diritti”.

²³ Del resto, la stessa cittadinanza crea un doppio regime dei diritti (quelli dei cittadini=diritti di cittadinanza e quelli della persona=diritti civili) attraverso la nota dicotomia *status civitatis e status personae* Sul punto cfr. L. Ferrajoli, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti* (a cura di) D. Zolo, Roma-Bari, 1994, 263 ss.; inoltre E. Grosso, *La cittadinanza: appartenenza, identità e partecipazione dallo Stato liberale alla democrazia costituzionale*, in *Storia d'Italia, Annali*, vol. 14, *Legge, diritti e giustizia*, a cura di L. Violante, Torino, 1998, 107; cfr. C. Salazar, «Tutto scorre»: *riflessioni su cittadinanza, identità e diritti alla luce dell'insegnamento di Eraclito*, in *Pol. dir.*, 2001, 373 e 376 ss.; le cui affermazioni sono riprese da A. Lollo, *Prime osservazioni su eguaglianza e inclusione*, in www.consultaonline, per cui “la elevazione della dignità umana a principio archimedeo dell'ordinamento ... suggerisc(e) un ripensamento delle tradizionali categorie di cittadino e di straniero quali poli soggettivi di attrazione dei diritti e dei doveri, nonché un ripensamento del concetto stesso di cittadinanza, che si avvicina alla nozione in voga nella letteratura sociologica, in cui essa consiste in uno status definito dai diritti e dai doveri costituzionali, e non ruota, come nel linguaggio tradizionale dei giuristi, attorno alla nozione di appartenenza”. Del resto, la questione dell'integrazione non può essere disgiunta dal dibattito sulla cittadinanza. L'insediamento stabile di popolazioni immigrate pone in rilievo, infatti, i limiti della classica concezione che collegava diritti politici (il voto) e diritti sociali (i servizi di *welfare*), avendo come presupposto l'appartenenza alla comunità nazionale. Così M. Ambrosini, *Il multiculturalismo è finito?* in *Aggiornamenti sociali*, n. 5/2011, 349.

²⁴ Già nel codice civile del 1865 emergeva un “atteggiamento universalistico del diritto positivo”, in quanto disponeva all'art. 3 che “Lo straniero è ammesso a godere dei diritti civili attribuiti ai cittadini”, più diffusamente sul punto cfr. M. Luciani, *Cittadini e stranieri titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Rivista critica del diritto privato*, n. 2/1992, 203, (210).

²⁵ V. Corte cost., n. 252 del 2001, in cui la Consulta fonda il suo ragionamento sull'esistenza di un “un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto”. Questo “nucleo irriducibile” di tutela della salute, quale diritto fondamentale della persona, deve perciò essere riconosciuto anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che

Se, dunque, il principio personalista anima la dimensione costituzionale dello straniero, suggellando il valore assiologico della dignità della persona, il principio di eguaglianza ne inverte l'effettività (26). Infatti, la stessa giurisprudenza costituzionale, superando la formalità del riferimento testuale ai soli "cittadini", ha da sempre sostenuto la sua applicabilità allo straniero, sostenendo che "se è vero che l'art. 3 si riferisce ai soli cittadini, è anche certo che il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando trattasi di rispettare i diritti fondamentali" (27). Ancorché di non immediata consequenzialità, il sillogismo che sorregge la pronuncia rinsalda quel legame sistematico tra gli artt. 2, 3 e 10, comma secondo, della Costituzione, in virtù del quale il riconoscimento dei diritti inviolabili alla *persona* soddisfa e garantisce l'uguaglianza, a sua volta vestale dello stesso principio personalista. Cosicché, la Corte ha ribadito che "quando venga in gioco il riferimento al godimento dei diritti inviolabili dell'uomo ... il principio costituzionale di eguaglianza in generale non tollera discriminazioni fra la posizione del cittadino e quella dello straniero" (28). Pur

regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore introdurre regimi differenziati o derogatori sempre che non siano palesemente irragionevoli o arbitrari. V. inoltre, Corte cost., sentt. nn.; 432 del 2005; 306 del 2008 e 187 del 2010. Per le affermazioni riportate nel testo cfr. F. Rimoli, *Laicità, postsecolarismo, integrazione dell'estraneo: una sfida per la democrazia pluralistica*, in *Dir. pubbl.*, n. 2/2006, 335ss., 343-345 s.

²⁶ In particolare sul principio di uguaglianza si v. per tutti L. Paladin, *Il principio costituzionale di eguaglianza*, Milano, 1965; A. Pizzorusso, *Che cos'è l'uguaglianza?*, Roma, 1983; C. Esposito, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954; C. Rossano, *L'uguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, 1966; G.U. Rescigno, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana*, in *Annuario 1998 dell'Associazione dei costituzionalisti italiani*, Padova, 1999, 93 ss.; F. Sorrentino, *Eguaglianza*, Torino, 2001; A. Pace, *Problematiche delle libertà costituzionali. Parte generale*, cit., 315; A. Cerri, *L'uguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano, 1976; Mazziotti, *Sulla soggettività e tutela dello straniero nell'ordinamento italiano*, *Riv. dir. pubbl.*, 1964, 297 s.

²⁷ Corte cost., n. 120 del 1967; v. inoltre n. 21 del 1968; n. 104 del 1969; n. 144 del 1970; n. 177 del 1974; n. 244 del 1974 e n. 54 del 1979.

²⁸ Corte cost., n. 62 del 1994. L'estensione del principio di uguaglianza agli stranieri, limitatamente al riconoscimento di diritti fondamentali o inviolabili non ha costituito un rigido criterio interpretativo per la Corte, la quale in alcune sentenze ha censurato opzioni legislative discriminanti lo straniero anche di là dal fatto che esse coinvolgessero o meno l'essenzialità delle prestazioni. Cfr. Corte cost., n. 432 del 2005; n. 40 del 2011; n. 2 del 2013; n. 4 del 2013; n. 133 del 2013, n. 172 del 2013. Per alcune osservazioni in tema si v. M. Cuniberti, *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in *Le Regioni*, 2006, 516-517. Sul punto, è appena il caso di precisare però come in più recenti decisioni la Consulta ha prefigurato una sorta di distinzione fra prestazioni assolutamente essenziali per il sostentamento della persona (in quanto attinenti a bisogni primari della stessa) ed altre che, non presentando tale carattere di essenzialità, lascerebbero una più ampia

tuttavia, “la riconosciuta eguaglianza di situazioni soggettive nel campo della titolarità dei diritti di libertà non esclude affatto che, nelle situazioni concrete, non possano presentarsi, fra soggetti uguali differenze di fatto che il legislatore può apprezzare e regolare nella sua discrezionalità, la quale non trova altro limite se non nella razionalità del suo apprezzamento” (29). Se, dunque, in via di principio viene asserita la parità dello straniero al cittadino (30), in concreto, però, l’esistenza di differenze fattuali possono diversificare la posizione del primo rispetto al secondo e, dunque, legittimare un trattamento diversificato (31), purché ragionevole (32). Questa cornice diventa il prisma attraverso cui traguardare l’integrazione nella sua dimensione costituzionale, che proprio attraverso quell’asserita condizione di parità tende a realizzarsi attraverso il riconoscimento agli stranieri come ai cittadini dei medesimi diritti (33) e doveri (34).

discrezionalità al legislatore nell’individuazione dei destinatari delle prestazioni stesse. V. in proposito, Corte cost., 187 del 2010; 329 del 2011; 40 del 2013; 222 del 2013.

²⁹ Corte cost., n. 104 del 1969; n. 144 del 1970; nn. 109 e 244 del 1974; n. 46 del 1977; n. 225 del 1983; n. 490 del 1988, n. 62 del 1994.

³⁰ Contra C. Esposito, *Eguaglianza e giustizia nell’art. 3 della Costituzione*, cit., 24, nt.19 per il quale “se gli stranieri fossero per la legge in generale e per l’ordinamento giuridico eguali ai cittadini, la categoria dei cittadini cesserebbe di esistere”; F. Cerrone, *Identità civica e diritti degli stranieri*, in *Pol. dir.*, 1995, 441.

³¹ M. Luciani, *Cittadini e stranieri come titolari di diritti fondamentali. L’esperienza italiana*, cit., 217, secondo cui “applicabilità del principio di eguaglianza anche agli stranieri non significa però assoluta parità di trattamento fra questi e i cittadini neppure per ciò che attiene al godimento e all’esercizio dei diritti fondamentali”.

³² Corte cost. n. 62 del 1994, da sempre, la Corte ha stabilito che spetta insindacabilmente al legislatore giudicare la parità o la diversità delle situazioni, pur col limite del rispetto del principio di ragionevolezza. Per conseguenza, un eventuale trattamento legislativo differenziato per lo straniero sarà sottoposto ad uno stretto scrutinio di ragionevolezza all’esito del quale la disciplina differenziata supererà il vaglio di costituzionalità, solo se ed in quanto adottata in base ad effettive e connaturate differenze di fatto, valutate in relazione allo scopo della norma. Sul punto v. B. Pezzini, *Una questione che interroga l’uguaglianza: i diritti sociali del non cittadino*, in *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Atti del XXIV Convegno annuale dell’Associazione Italiana dei costituzionalisti, Cagliari 16-17 ottobre 2009. C. Corsi, *Stranieri, diritti sociali e principio di uguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 3/2014, 6, secondo la quale “il richiamo a generiche differenze di fatto che il legislatore può apprezzare e regolare nella sua discrezionalità, cui faceva riferimento la corte in lacune sue più risalenti sentenze non soddisfa, occorre che la differente disciplina trovi giustificazione in una effettiva diversità di situazione, derivante dal mancato possesso della cittadinanza italiana e che, in concreto, la diversa situazione rilievi ai fini della *ratio* della norma”. F. Sorrentino, *Uguaglianza e immigrazione*, in *La Repubblica e le migrazioni*, a cura di L. Ronchetti, Milano, 2014, 119, “(...) il criterio della ragionevolezza impedisce che la cittadinanza possa essere discriminate legittimo nella distribuzione di alcuni diritti, che, pur non fondamentali, siano in qualche modo strumentali al loro godimento”.

³³ Occorre sottolineare che lo straniero non è completamente equiparato al cittadino in riferimento al godimento dei diritti sociali e di partecipazione politica. Infatti, la Corte

3. *La dimensione legale dell'integrazione: il modello statale*

Sul piano legale, la realizzazione del processo di integrazione resta affidato al legislatore, nazionale e regionale, e alla capacità di programmare e definire efficaci *policies* per l'immigrazione.

Come osservato, le politiche migratorie nazionali rispondono sempre meno agli schemi dei predefiniti modelli, mettendo in crisi l'idea stessa dell'esistenza di sistemi di integrazione pensati secondo coordinate *standard* e di ripetibilità generalizzata⁽³⁵⁾. Infatti, soprattutto nell'ambito dell'esperienza continentale, le società ospitanti hanno nel tempo adeguato le loro politiche di integrazione alle esigenze del caso concreto⁽³⁶⁾.

costituzionale pur avendo accordato piena parità in merito al riconoscimento dei diritti inviolabili della persona (art. 2 Cost), con riguardo ai diritti sociali ha mantenuto fermo tale godimento solo limitatamente al contenuto essenziale, mentre i diritti politici sono assolutamente una prerogativa del cittadino, rimanendo esclusi agli stranieri. V. Biondi Dal Monte, *Welfare, immigrazione e non discriminazione. Quando i diritti costruiscono l'integrazione*, Paper for the Espanet Conference "Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia e in Europa". Milano 29 settembre – 1 ottobre 2011, per la quale "un aspetto cruciale del percorso di integrazione dell'immigrato passa attraverso il riconoscimento dei diritti, soprattutto di natura sociale che mettono in relazione il singolo con la società di appartenenza". Sembra comunque opportuno riferire l'atteggiamento di apertura mostrato dalla Corte costituzionale soprattutto con riferimento agli artt. 48 e 52 della Costituzione (dovere di difesa della patria) mostrato nella sentenza n. 172 del 1999, in cui pur riconoscendo che la disposizione sia riferita ai soli cittadini, non esclude una eventuale estensione, per via legislativa, anche agli stranieri. Più precisamente la Corte ha stabilito che "il silenzio della norma non comporti un divieto".

³⁴ Significativo in questo senso è il pensiero di F. Sorrentino, *Uguaglianza e immigrazione*, cit., 120 ss.; cfr. C. Salazar, «Tutto scorre»: riflessioni su cittadinanza, identità e diritti alla luce dell'insegnamento di Eraclito, cit., 377, "L'idea di «appartenenza» ... spinge, dunque, a riconsiderare la ragionevolezza delle distinzioni operabili tra quanti sono formalmente cittadini e quanti, pur non essendo tali, non pretendano solo di godere di beni-diritti soggettivi, ma si impegnino a produrli, assumendosi i «costi» di tale fruizione ed assoggettandosi a vincoli di reciprocità, esattamente come i primi".

³⁵ Sul punto v. M. Ambrosini, *Il multiculturalismo è finito?* cit., 347, il quale afferma che "i modelli riescono sempre meno a cogliere l'insieme spesso farraginoso delle politiche e degli interventi concreti, ... i casi nazionali con il passare degli anni si sono evoluti, uscendo dalle coordinate dei modelli originari".

³⁶ Solo per riferire in modo sintetico il quadro della *governance* dell'integrazione nell'esperienza continentale si osserva che quando il fenomeno migratorio ha assunto dimensioni sempre più importanti, gli Stati nazionali (percependo l'immigrazione come risorsa nella competizione economica mondiale) hanno elaborato modelli di integrazione per contenere le imminenti trasformazioni, che la presenza degli stranieri sul loro territorio imponevano. Di ciò ne è testimonianza il fatto che ciascun Paese, adattando la propria politica di integrazione, ha seguito modelli fra loro molto differenti. Così ad esempio, la Francia ha perseguito una *policy* di tipo assimilazionista volta a creare le condizioni per una *francesizzazione* degli stranieri residenti sul territorio, cui si è contrapposta, sino ad un certo momento, la politica multiculturalista dei

Ma, la varia e differenziata evoluzione dei modelli nazionali di integrazione è stata determinata in parte anche dall'iniziale ruolo marginale dell'Europa, ove la gestione del fenomeno migratorio è rimasta una prerogativa degli Stati membri, secondo la logica del metodo intergovernativo. Solo più tardi, percepita come una "risorsa" demografica ed economica, l'immigrazione ha iniziato ad occupare un posto centrale nell'agenda politica europea, tanto da essere "comunitarizzata" ⁽³⁷⁾ e, con essa, anche quello dell'integrazione è divenuto un tema cruciale per le istituzioni comunitarie ⁽³⁸⁾.

Secondo l'attuale sistemazione contenuta nell'art. 79 TFUE, "l'Unione sviluppa una politica comune dell'immigrazione" ⁽³⁹⁾, pur lasciando agli Stati membri ampi ed autonomi poteri sul versante delle politiche di integrazione. E', infatti, stabilito che siano adottate misure di incentivazione e di sostegno dell'azione dei governi nazionali, al fine di favorire l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti

Paesi Bassi, in cui il riconoscimento della diversità, intesa come rispetto dell'identità dello straniero, ha generato il fenomeno delle *società parallele*, seguendo nella realtà un moto inverso rispetto all'idea di integrazione. In Germania, il modello di integrazione prevalso è stato caratterizzato da un progressivo abbandono rispetto ai principi del multiculturalismo per abbracciare la l'idea di integrazione basata sull'impegno dello straniero ad integrarsi nella società tedesca attraverso la conoscenza della lingua. Nel Regno Unito, invece, il modello di integrazione ha seguito politiche volte al controllo dei flussi e al riconoscimento di pari opportunità in contesti multietnici. La Spagna, dove il fenomeno migratorio si è imposto solo in tempi relativamente recenti, ha elaborato un modello di integrazione basato sulla capacità dei migranti di assimilare i valori delle democrazie occidentali. Tutti i Paesi europei, anche quelli tra i più convinti sostenitori del multiculturalismo (Olanda), hanno maturato negli ultimi tempi una linea c.d. neo-assimilazionista (Zincone 2011) incentrata sull'affermazione dei valori e dell'identità del Paese ospitante attraverso la sottoscrizione di accordi o contratti, la frequenza a corsi di lingua e di educazione civica, assunzioni di veri e propri obblighi per l'immigrato, in maniera da favorire la sua integrabilità sociale.

³⁷ Il primo significativo atto verso la *comunitarizzazione* della politica migratoria si ha con il Trattato di Amsterdam del 1997, in cui diventa oggetto di competenza concorrente tra Unione europea e Stati membri.

³⁸ Nel Consiglio europeo di Tampere del 1999 si fa espressamente riferimento alla necessità di avviare una politica di integrazione più incisiva, finalizzata a garantire i medesimi diritti ed obblighi ai cittadini europei e ai cittadini dei paesi terzi. Il piano per l'integrazione ruotava attorno a tre principi fondamentali: 1. tutela e garanzia delle libertà e sicurezza a tutte le persone residenti sul territorio comunitario; 2. Non discriminazione; 3. acquisto della cittadinanza dello Stato membro ospitante per gli stranieri residenti di lungo periodo. Questa tendenza inclusiva è stata ribadita a più riprese nel Consiglio europeo di Siviglia (2002) e in quello di Salonicco (2003). Nel Consiglio europeo del 2009, in cui è stato adottato il programma di Stoccolma per il periodo 2010-2014 ancora una volta si rinsalda l'idea secondo cui "l'integrazione effettiva di cittadini di paesi terzi soggiornanti legalmente resta la chiave per massimizzare i benefici dell'immigrazione".

³⁹ "... intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta".

nel loro territorio (art. 79, punto 4 TFUE). Sotto questo ultimo profilo, l'Unione non prevede l'armonizzazione delle legislazioni nazionali, sicché le misure adottate restano prive della forza giuridica propria degli atti di armonizzazione e gli interventi si sostanziano sovente in documenti monitori affidati a strumenti *soft* piuttosto generici e generali, impedendo il consolidamento di un "modello comune europeo di integrazione" (40).

Ad ogni modo, molteplici sono le azioni intraprese dall'UE volte a sostenere e a promuovere le politiche migratorie statali. Ne è testimonianza l'adozione dei "Principi Fondamentali Comuni della politica di integrazione degli immigrati nell'Unione europea" (41) e dell'"Agenda comune per l'integrazione" (42); ed ancora l'istituzione del Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi; la creazione, nel 2009, di un Forum europeo di integrazione (43) e del sito web europeo sull'integrazione (44). Inoltre, nel 2011 la Commissione ha adottato l'Agenda europea per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi (45)

⁴⁰Infatti l'azione comunitaria in materia di integrazione incontra un limite negli stessi Trattati che escludono un'armonizzazione delle legislazioni nazionali così impedendo la realizzazione di una politica di immigrazione comune. Sul punto v. F. Resta, *Una politica comune dell'immigrazione: problemi, opportunità, prospettive*, in G. Amato – R. Gualtiere, *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Firenze, 2013, 225 ss.

⁴¹ ... adottati dal Consiglio Giustizia affari interni del 19 novembre 2004. Essi nascono con l'obiettivo di supportare gli Stati membri nella predisposizione di politiche d'integrazione, destinati a tutti i Paesi interessati dal fenomeno migratorio, pur non essendo vincolanti ed individuano alcune delle principali aree strategiche di integrazione (occupazione, lingua, accesso ai servizi pubblici e privati, dialogo interculturale, alloggio etc.).

⁴² ... del 2005, per l'attuazione dei principi fondamentali comuni e per la realizzazione di politiche attive di integrazione attraverso la cooperazione e lo scambio di buone pratiche.

⁴³ ... uno strumento finanziario della Commissione europea istituito con decisione del Consiglio 2007/435/CE, al fine di sostenere la capacità degli Stati Membri di elaborare, realizzare e valutare politiche ed interventi che permettano ai cittadini stranieri provenienti da contesti economici, sociali, culturali, religiosi e linguistici diversi, di integrarsi più facilmente all'interno del paese di accoglienza.

⁴⁴ <http://ec.europa.eu/ewsi/en>. Inoltre sono state pubblicate diverse edizioni del *Manuale sull'integrazione per i responsabili delle politiche e gli operatori di settore*.

⁴⁵ Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, doc. COM (2011) 455 definitivo, Bruxelles, 20 luglio 2011, in cui vengono individuati gli ambiti fondamentali dell'integrazione: a) L'integrazione attraverso la partecipazione economica, sociale, culturale e politica dei migranti, declinabile attraverso una maggiore conoscenza della lingua del Paese di accoglienza, l'inserimento nel mercato del lavoro, l'adeguamento del sistema scolastico alle nuove presenze straniere piuttosto che la garanzia di condizioni di vita migliori. b) La dimensione locale, con particolare riferimento alle aree urbane svantaggiate, alla cooperazione multi-livello, oltre che ai finanziamenti comunitari a sostegno di interventi mirati. c) Il coinvolgimento dei Paesi di origine, tramite l'adozione di misure pre-partenza a sostegno

ed il *Libro verde sul diritto al ricongiungimento familiare per i cittadini di paesi terzi che vivono nell'Unione europea (direttiva 2003/86/CE)* (46). Nell'ambito di queste azioni si collocano pure le direttive del 2003 e del 2005 (47) e l'iniziativa della Commissione di predisporre dei c.d. "moduli europei" per valutare le prassi di integrazione negli Stati membri, alla luce di indicatori *standard* come lavoro, istruzione, inclusione sociale e cittadinanza attiva, inseriti nel programma di strategia "Europa 2020" (48).

L'assenza di un modello europeo comune di integrazione ha influito senz'altro sulla definizione dei processi statali di integrazione. In particolare poi, l'esperienza italiana ha rappresentato una sorta di laboratorio sperimentale per l'assenza, almeno iniziale, di una politica migratoria organica. Percepita tardi come Paese di immigrazione (49), l'Italia ha risposto in maniera piuttosto frammentaria alle esigenze dell'integrazione come mostrano i primissimi interventi normativi che, privi di una visione d'insieme, erano finalizzati a contenere nell'immediato solo alcuni profili del fenomeno migratorio.

Prima di giungere alla sistemazione della disciplina nel Testo Unico sull'Immigrazione (Dlgs. n. 286/1998), la normativa italiana prodotta tra gli anni '80 e i primi anni '90 si caratterizza per l'introduzione di misure volte a disciplinare particolari aspetti dell'immigrazione, pur senza soffermarsi significativamente sulla questione dell'integrazione (50). Un primo tentativo di uscire dalla logica

dell'integrazione, la preso di contatto tra le comunità della diaspora e i relativi Paesi di origine, nonché la migrazione circolare.

⁴⁶ Commissione europea, Bruxelles, 15.11.2011 COM (2011) 735.

⁴⁷ La direttiva 2003/109/CE del Consiglio ha istituito il rilascio automatico dei permessi di soggiorno a lungo termine per coloro che risiedono sul territorio da cinque anni e la direttiva 2003/86/CE in materia di ricongiungimento familiare. Proprio in merito a quest'ultima, la mancata o scorretta applicazione della misura da parte degli ordinamenti nazionali ha reso necessaria l'adozione nel 2011 del Libro verde e nel 2014 la Commissione ha reso una comunicazione contenente le indicazioni operative e le modalità di applicazione della stessa.

⁴⁸ Consiglio Europeo, Conclusioni del 25 e 26 marzo 2010, doc. EUCO 7/10, Bruxelles, 26 marzo 2010.

⁴⁹ Il fenomeno immigratorio ha interessato l'Italia solo in tempi relativamente recenti, poiché sino alla metà degli anni '80 esso non era ancora così manifesto come poi nel proseguo. Al 31 dicembre 1989 si contavano circa mezzo milione di stranieri, ad oggi circa 5 milioni. V. G. Bascherini, voce *Immigrazione*, in *Enc. giur.*, Roma 2000, 1-2.

⁵⁰ V. L. n. 943 del 1986 L. 30 dicembre 1986, n. 943 "*Collocamento di lavoratori Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine*" e L. n. 39 del 1990, "*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini*

dell'emergenza per rispondere alle ricadute che il fenomeno migratorio avrebbe riverberato sul tessuto e sull'organizzazione sociale in termini di accoglienza e di integrazione si ritrova nella legge Turco-Napolitano (L. n. 40/1998), in cui prende forma un percorso di integrazione per gli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio, muovendo proprio dal riconoscimento di alcuni diritti fondamentali (lavoro, salute, istruzione, diritti sociali, etc.) (ora art. 2 TU). La legge n. 40, come ben noto, è confluita integralmente nel Testo unico sull'immigrazione, che oggi rappresenta l'attuale quadro giuridico di riferimento sia sotto il profilo della politica migratoria statale; sia sotto il profilo delle politiche di integrazione⁽⁵¹⁾. Infatti, se sotto il primo aspetto esso affida al *Documento programmatico triennale* (art. 3)⁽⁵²⁾ la definizione delle principali politiche migratorie; sotto il secondo profilo esso individua taluni principali strumenti di integrazione. Essi sono diversi e spaziano dal riconoscimento di alcuni *diritti* (difesa, unità familiare, salute, studio, casa); all'istituzione dei *Consigli territoriali per l'Immigrazione* (art. 3, co. 6 TU), quali osservatori privilegiati del fenomeno immigratorio e punti focali per la pianificazione delle politiche per l'integrazione⁽⁵³⁾; dalla creazione della *Commissione per le politiche di integrazione* (art. 46)⁽⁵⁴⁾, all'*Accordo di integrazione* che, introdotto dal c.d. "pacchetto sicurezza" del 2009, rappresenta una tra le più salienti novità sul piano legislativo nazionale.

extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato. Disposizioni in materia di asilo". Per una ricostruzione del quadro legislativo v. C. Corsi, *Lo Stato e lo straniero*, cit., 60 ss.

⁵¹ Sul quadro originario sono intervenute diverse modifiche tra cui L. n. 189/2002 attuata con D.P.R. n. 334 del 2004 ; L. n. 94/2009 "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica"; L. n. 129/2011, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89, recante disposizioni urgenti per il completamento dell'attuazione della direttiva 2004/38/CE sulla libera circolazione dei cittadini comunitari e per il recepimento della direttiva 2008/115/CE sul rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi irregolari. Decreto legislativo 28 giugno 2012 , n. 108 Attuazione della direttiva 2009/50/CE sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati e Decreto Legislativo 16 luglio 2012, n. 109 Attuazione della direttiva 2009/52/CE che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. (12G0136).

⁵² ... sebbene l'ultimo documento risale al triennio 2004-2006.

⁵³ Presenti in ogni Provincia sotto la presidenza dei Prefetti (v. art. 57 del D.P.R. 31 agosto 1999, n. 394).

⁵⁴ La suddetta Commissione ha il compito di predisporre un rapporto annuale sullo stato di attuazione delle politiche per l'integrazione; formulare proposte di interventi; fornire pareri al Governo. La Commissione è stata sciolta dal governo Berlusconi.

L'Accordo, mutuato dalle esperienze ordinamentali continentali, è previsto nell'art. 4-bis del TU e si sostanzia in un accordo appunto fra lo Stato italiano ed il cittadino straniero, che entra in Italia per la prima volta, finalizzato a realizzare un ordinato percorso di interazione. L'art. 4-bis ha trovato attuazione con il regolamento emanato con D.P.R. n. 179 del 2011 ⁽⁵⁵⁾, in base al quale la stipula dell'Accordo diventa un requisito essenziale per il rilascio del permesso di soggiorno. Sicché, esso formalizza un percorso legislativo di integrazione, che muove *i)* dalla conoscenza della lingua italiana parlata (dunque dalla competenza linguistica del migrante almeno di livello A2); *ii)* dalla conoscenza dei principi fondamentali della nostra Costituzione; *iii)* dalla conoscenza della vita civile italiana con riferimento ai settori della scuola, dei servizi sociali e del lavoro; dall'adempimento dell'obbligo di istruzione per i figli minori ⁽⁵⁶⁾; *iiii)* dalla adesione ai contenuti della Carta della cittadinanza e dell'integrazione, del 2007. Il rispetto dell'Accordo è valutato, trascorsi due anni, attraverso la verifica del numero dei crediti formativi raggiunto ⁽⁵⁷⁾ e qualora lo straniero non soddisfi i requisiti richiesti viene espulso e, conseguentemente, il suo permesso di soggiorno revocato.

Questa disciplina, che pure ha suscitato qualche perplessità sia in merito alla sua portata che alla sua concreta fattibilità, ha introdotto un modello di integrazione inedito per il nostro Paese e definito in un più recente documento dell'*identità aperta* ⁽⁵⁸⁾, in quanto fondato "su una dimensione educativa", in cui "italiani e immigrati

⁵⁵ Tale disciplina è entrata in vigore il 10 marzo 2012. Ulteriori specificazioni circa le linee di indirizzo e le modalità operative sono contenute nelle Circolari del Ministero dell'Interno n. 21542 del 2 marzo 2012 e 1583 del 5 marzo 2012.

⁵⁶ In tale contesto si colloca la Circolare del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca del febbraio 2014 contenente le *Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri* quale vademecum per favorire l'integrazione e la riuscita scolastica e formativa degli alunni stranieri.

⁵⁷... il numero di crediti assegnati all'ingresso in Italia è pari a 16. Si ha estinzione dell'Accordo per adempimento al raggiungimento di 30 crediti. Se il numero dei crediti non è pari a 30, ma superiore allo zero, l'Accordo è prorogato di un anno; ma se il numero dei crediti è inferiore allo zero, l'Accordo si risolve per inadempimento.

⁵⁸ Cfr. *Piano per l'integrazione nella sicurezza. Identità e Incontro*, 9-10 giugno 2010, in cui vengono individuati i cinque assi dell'integrazione entro cui si dipana la vita del migrante, e che spaziano dall'educazione al lavoro; dall'alloggio all'accesso ai servizi essenziali, dall'assistenza ai minori e alle seconde generazioni. In proposito è stato istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali il Comitato per i minori stranieri in collaborazione con l'ANCI.

realisticamente possono affrontare l'avventura dell'incontro reciproco solo se vengono ambedue educati all'apertura all'altro in quanto valore assoluto" (59).

Di là dall'enfasi delle enunciazioni, è interessante verificare quanto l'Accordo stesso si sia invero nell'ordinamento, anche per avere la misura concreta del suo impatto sul processo di integrazione. In merito, risulta che a seguito della circolare del 10 febbraio 2014 del Ministero dell'Interno (60), recante indicazioni operative per la verifica dell'Accordo, giunto alla sua prima scadenza nel 2014, gli *Sportelli unici per l'immigrazione* sono stati chiamati a verificare l'adempimento di circa ventiseimila Accordi (dei sessantaseimila) sottoscritti.

Il dato quantitativo se posto in relazione ai cinque milioni di stranieri presenti nel nostro territorio denuncia l'esiguo o scarso successo del modello statale di integrazione, su cui certamente grava il drastico calo degli ingressi legati al mercato del lavoro. Vi è poi un'ulteriore variabile che tende ad alterare il dato, poiché per coloro che hanno un permesso di soggiorno per motivi familiari o che hanno ottenuto un nulla osta al ricongiungimento familiare l'Accordo non è sottoposto a verifica. Il che incide in maniera significativa, dal momento che gli ingressi per tali ragioni rappresentano senz'altro una componente prevalente del fenomeno migratorio degli ultimi anni.

Questo dato che rappresenta un mero indicatore quantitativo è comunque in grado di suscitare alcune altre considerazioni. L'istituzionalizzazione di un modello legale di integrazione snaturerebbe, si è detto, il graduale e spontaneo processo di radicamento dello straniero sul territorio ospitante, trasformandolo in un "processo

⁵⁹ V. anche VIII Rapporto sugli indici di integrazione degli immigrati in Italia, 7, in www.portalecnel.it, secondo cui "data la centralità della persona con la sua libertà responsabile e della famiglia con la sua funzione educativa quali elementi essenziali di integrazione, le condizioni che potremmo definire prioritarie per rendere possibile l'incontro sono l'apprendimento della lingua italiana e dei valori costituzionali su cui si fonda il nostro Paese. La scuola per i minori e il lavoro per gli adulti sono pertanto luoghi dove questi vengono veicolati in modo preminente. Ma senza l'accesso alla casa e ai servizi essenziali tutto ciò non sarebbe sufficiente per determinare un inserimento completo dell'immigrato nella vita della nostra società".

⁶⁰ Ministero dell'Interno, Circolare n. 824 del 10 febbraio 2014. DPR 14/09/2011 n. 179 recante "Regolamento concernente la disciplina dell'accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato a norma dell'art. 4-bis, comma 2 del Testo unico sull'immigrazione. Indicazioni operative per la verifica dell'accordo"

forzato” ovvero in una “obbligazione ad integrarsi” (61). Ed è stato altresì osservato come “la richiesta di adesione soggettiva ai valori e alle pratiche culturali maggioritari della società d’accoglienza (sarebbe) suscettibile di porsi in contrasto con fondamentali principi e diritti sanciti dalle Costituzioni democratico-pluralistiche, quali lo stesso principio del pluralismo” (62).

In verità, l’Accordo ancor prima di richiedere un’adesione *tout court* ai valori e ai principi della società italiana, pone in prima linea ciò che costituisce l’*a priori* di una consapevole (ed eventuale o successiva) adesione come la *conoscenza* della lingua (63), dei principi costituzionali, della vita civile nazionale, strumenti tutti senz’altro propedeutici all’integrazione del migrante. In ragione di ciò, tale modello piuttosto che realizzare un’“integrazione forzata”, sembrerebbe invece avviare il migrante ad un percorso di “integrazione consapevole e condiviso” (64).

Generalmente la condivisione o l’adesione *consapevole* a qualcosa scaturisce dalla conoscenza (ovvero dalla comprensione) di quel qualcosa. Se così non fosse il migrante subirebbe sì l’imposizione di una cultura e delle sue regole, in violazione della sua stessa identità. Altrettanto generalmente si ritiene poi che la convivenza e l’integrazione del singolo in un gruppo dipenda dall’accettazione e dal rispetto di regole-base, quale condizione minima necessaria di inserimento, di esistenza e di

⁶¹ F. Biondi Dal Monte – M. Vrenna, *L’accordo di integrazione ovvero l’integrazione per legge. I riflessi sulle politiche regionali e locali*, in *La Governance dell’immigrazione*, cit., 253 (254 s.).

⁶² Così M.C. Locchi, *L’Accordo di integrazione tra lo Stato e lo straniero (art. 4-bis T.U. sull’immigrazione n. 286/98) alla luce dell’analisi comparata e della critica al modello europeo di “integrazione forzata”*, in www.rivistaic.it n.1/2012 del 14/032012.

⁶³ Per una reale integrazione è indispensabile possedere una buona padronanza della lingua italiana. L’offerta di corsi di italiano per stranieri è piuttosto ampia, sia nell’ambito del privato sociale che nel settore pubblico. Molte sono le iniziative delle associazioni del terzo settore: caratteristiche di queste scuole è la gratuità dei corsi, la riproduzione a cicli ricorrenti o continuativi durante l’anno. A livello pubblico, punto di riferimento sono i Centri territoriali di istruzione Permanente (CtP), istituiti ai sensi dell’O.M. 455/97, che rappresentano l’insieme dei servizi e delle attività di istruzione e di formazione degli adulti presenti sul territorio. Questi Centri svolgono attività di accoglienza, ascolto e orientamento, di alfabetizzazione, di apprendimento della lingua; di sviluppo e consolidamento di competenze di base e di saperi specifici; di recupero e sviluppo di competenze culturali e relazionali per una attiva partecipazione alla vita sociale; di acquisizione e sviluppo di una prima formazione o riqualificazione professionale; di sviluppo della personalità e arricchimento culturale dei soggetti in situazione di marginalità.

⁶⁴ ... definito anche come modello di integrazione ragionevole dai rapporti della Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati (Zincone 2000-2001).

sopravvivenza del gruppo medesimo ⁽⁶⁵⁾. E del resto, la scelta di vivere e di stanziarsi in un Paese diverso dal proprio implica quel *minimum* di adesione, che è alla base di quella stessa scelta, pur senza confondere questa accettazione con un processo di assimilazione *tout court*.

Ciò detto, non sembra neppure che l'Accordo violi in sé il principio del pluralismo se a garanzia dello stesso si pone la stessa Costituzione. Certo, non si negano le difficoltà che oggi incontrano le Costituzioni contemporanee nel governare la complessità della "diversità", ma nel loro ruolo di atti "costitutivi di unità" e di "integrazione fra i gruppi" esse sono chiamate a gettare le basi di una "piattaforma comune di valori condivisi, intorno ai quali una società pur differenziata al suo interno si riconosce"⁽⁶⁶⁾. Tutto ciò resta affidato alla "dimensione della neutralità come componente essenziale del principio pluralistico" ⁽⁶⁷⁾e, dunque, alla capacità delle Costituzioni di giungere ad *un'integrazione politica*, che nel legare tutti insieme i cittadini, resti "neutrale rispetto alle differenziazioni sussistenti all'interno dello Stato"⁽⁶⁸⁾. Evidentemente questa operazione non è senza difficoltà, soprattutto se si ammette che ogni ordinamento porta con sé una connotazione identitaria ed una forma di vita politico-culturale, che tende a conservare strenuamente anche sotto la spinta e la pressione dei sommovimenti migratori. In ragione di ciò, allo Stato pluralista democratico spetta sì di difendere e conservare quell'identità nazionale, ma senza impedire allo straniero di esprimere la propria, e senza escludere dal proprio orizzonte ordinamentale trasformazioni e modificazioni (*rectius*: integrazioni) del tessuto sociale-etico-culturale, che si determinano proprio sotto la spinta del fenomeno migratorio ⁽⁶⁹⁾.

⁶⁵ V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, I, *Introduzione al diritto costituzionale italiano*, Padova, 1970, 2.

⁶⁶ C. Schmitt, *Dottrina della Costituzione*, Milano, 1984, 483; V. P. Ridola, *Prefazione*, in AA.VV., *Paura dell'altro. Identità occidentale e cittadinanza*, (a cura di) F. Bilancia, F.M. Di Sciullo, F. Rimoli, Roma, 2008, XI - XII ss.

⁶⁷ Ancora P. Ridola, *Prefazione*, cit., XIV; J. HABERMAS, *Lotta di riconoscimento nello stato democratico di diritto*, cit., 95, in J. Habermas - C. Taylor, *Multiculturalismo. Lotte per il riconoscimento*, II ed., Milano, 2010, 95. Esso dovrebbe tendere, cioè, ad edificare un "consenso sulle procedure relative a una legittima produzione giuridica e a un legittimo esercizio del potere", 95; C. Salazar, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Torino, 2000, 26-27

⁶⁸ J. HABERMAS, *Lotta di riconoscimento nello stato democratico di diritto*, cit., 97.

⁶⁹ J. Habermas, *Lotta di riconoscimento nello stato democratico di diritto*, cit., 99.

Ma, la complessità del processo di integrazione non si arresta qui. Essa è destinata a traslare dal piano teorico a quello più pragmatico della *governance*. La stessa normativa statale delinea un sistema di disciplina, organizzato ed articolato sopra più centri di potere decisionali. In questo modello di *governance multilivello*, un ruolo strategico è attribuito alle Regioni e agli Enti locali di prossimità ⁽⁷⁰⁾ come ben evidenziato dall'art. 3, comma 5, TU che, estendendo il principio di eguaglianza sostanziale agli stranieri, attribuisce a detti enti il compito di adottare provvedimenti "concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelli inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana". A tale prescrizione si salda l'art. 42 TU, che assegna a Regioni ed Enti locali il compito di intraprendere iniziative per l'integrazione degli immigrati e, a tal fine, l'art. 45, prevede l'istituzione del Fondo nazionale per le politiche migratorie.

Alla luce di questa sistemazione, il TU recepisce la logica della prossimità, della sussidiarietà e della territorialità, dislocando competenze e funzioni presso i centri di *governance* più vicini alla domanda reale di integrazione/cittadinanza ⁽⁷¹⁾. Regioni ed Autonomie locali hanno così dato vita ad un graduale *processo di regionalizzazione/localizzazione* delle politiche territoriali di settore, pur spettando al potere centrale una funzione di indirizzo ⁽⁷²⁾.

⁷⁰ T. Caponio – F. Campomori, *Le politiche per gli immigrati:istituzionalizzazione, programmazione e trasparenza*, in *Il Divario incolmabile. Rappresentanza politica e rendimento istituzionale nelle regioni italiane*, Bologna, 2013, 250, in cui si legge che con la legge n. 49 del 1998 "le regioni assumono il ruolo di perno delle politiche territoriali di integrazione degli immigrati".

⁷¹ F. Abbondante – S. Prisco, *La condizione giuridica degli immigrati e le politiche degli enti territoriali tra integrazione e rifiuto*, cit., 29, in cui si legge che "protagoniste del dibattito sulle soluzioni ritenute più opportune a tali questioni «sensibili» tese a favorire l'inclusione degli stranieri, sia ad affrontare situazioni di emergenza ... sono, infatti, state e sono tuttora le comunità locali e le entità potestative regionali e sub regionali che ne gestiscono gli interessi".

⁷² Cfr. T. Caponio – F. Campomori, *Le politiche per gli immigrati:istituzionalizzazione, programmazione e trasparenza*, in *Il Divario incolmabile. Rappresentanza politica e rendimento istituzionale nelle regioni italiane*, cit., 250-251.

2.1. segue: la dimensione giurisdizionale dell'integrazione

Quest'ultima circostanza che ha fatto del legislatore regionale un vero e proprio catalizzatore delle politiche per l'immigrazione, ha alimentato un acceso e complicato contenzioso costituzionale che il giudice delle leggi ha dovuto sedare a più riprese⁽⁷³⁾. E' noto come la sistemazione costituzionale delle competenze, seguita alla riforma del 2001, abbia attribuito allo Stato competenza esclusiva in materia di "asilo, condizione giuridica dello straniero e immigrazione" e alle Regioni competenze su ogni altra materia non rientrante in questa e in quelle che esse condividono con lo Stato a titolo di competenza concorrente. Tale nuovo ordine è risultato ben presto di difficile applicazione per le numerose interferenze tra competenze statali e regionali. In relazione a ciò, la Corte costituzionale ha seguito due linee di intervento: la prima, volta a delimitare gli ambiti di competenza Stato-Regioni; la seconda, a definire uno statuto di diritti fondamentali del migrante⁽⁷⁴⁾.

Quanto al primo aspetto, il giudice delle leggi, poggiando in buona sostanza sullo schema già tracciato nel TU, ha confermato allo Stato poteri e funzioni in materia di *politiche dell'immigrazione* e alle Regioni poteri in materia di *politiche per l'immigrazione*⁽⁷⁵⁾. Infatti, come chiarito in più decisioni le attribuzioni statali, di cui al secondo

⁷³ Come osserva L. Ronchetti, *Ultimi atti del conflitto tra Stato e Regioni tra immigrazione e integrazione degli stranieri*, in www.rivistaaic.it n.00. del 02.07.2010, "con il nuovo millennio,..., quando le regioni hanno cominciato ad adottare leggi di settore in materia lo Stato le ha impugnate quasi tutte innanzi alla Corte costituzionale".

⁷⁴ Sul riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni in materia di "immigrazione" si veda: 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, 3237 e ss.; 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.*, I, 2006, 351; D. Strazzari, *Riparto di competenze tra Stato e regioni: alla ricerca del confine perduto?*, in *Le Regioni*, 2006, 1036 ss.; G. Bascherini, *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di immigrazione al tempo del "pacchetto sicurezza". Osservazioni a margine delle sentenze 269 e 299 del 2010*, in *Giur. cost.*, 2010, 3901; D. Strazzari, *Stranieri regolari, irregolari, "neocomunitari" o persone? Gli spazi d'azione regionale in materia di trattamento giuridico dello straniero in un'ambigua sentenza della Corte*, in *Le Regioni*, n. 5, 2011, 1037ss.; D. Fiumicelli, *L'integrazione degli stranieri extracomunitari alla luce delle più recenti decisioni della Corte costituzionale*, in *federalismi.it* n. 18/2013.

⁷⁵ Per la distinzione tra politiche per l'immigrazione e politiche per gli immigrati v. T. Caponio, *Governo locale e immigrazione in Italia. Tra servizi di welfare e politiche di sviluppo*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2004, 805 ss.; T. Caponio – F. Campomori, *Le politiche per gli immigrati*, cit., 248; A. Ruggeri – C. Salazar, "Ombre e nebbia", cit., 52-53. La distinzione tra *immigration policy* e *immigrant policy* affiora nella letteratura anglosassone su cui v. M. E Fix. – K. C., Tumlin "Welfare

comma dell'art. 117 Cost., ineriscono alla programmazione e alla regolazione delle condizioni di ingresso e di soggiorno dello straniero nel territorio italiano; mentre quelle concernenti la regolazione degli aspetti attinenti l'integrazione spettano alle Regioni ⁽⁷⁶⁾. Tale netta sistemazione si è immediatamente rivelata insufficiente ed è stata sin da subito sfumata dalla connotazione trasversale della *materia* immigrazione che, privando del carattere dell'esclusività *tout court* la competenza statale, ha aperto alle Regioni spazi di intervento in un ambito di fatto *condiviso* e *condivisibile* tra i due diversi legislatori ⁽⁷⁷⁾. Ciò è quanto emerge già dalla sentenza n. 300 del 2005 ⁽⁷⁸⁾, in cui

Reform and the Devolution of Immigrant Policy", in Urban Institute, *New Federalism: Issues and Options for States*, n. A-15; E. Meyers., *Theories of international immigration policy-A comparative analysis*", in *International Migration Review*, 2000, 1245 ss; T.C. Wilson, *Americans' views on immigration policy: testing the role of threatened group interests*", in *Sociological Perspective*, vol. 4, n. 4/2001, 485 ss.

⁷⁶ Questa impostazione la Corte la fa propria nella sent. n. 300 del 2005, definita l'intervento più organico posto in essere dalla Consulta in merito al riparto di competenza tra Stato e Regioni, sebbene in precedenza il tema era già stato toccato anche se marginalmente nelle decisioni n. 50 e 201 dello stesso anno. Sul punto v. P. Passaglia, «Immigrazione» e «condizione giuridica» degli stranieri extracomunitari: la Corte costituzionale precisa i termini del riparto di competenza (... e torna sulle enunciazioni di principi contenute negli statuti), in *Foro it.*, 2006, 351 ss.; inoltre S. Baldin, *La competenza esclusiva statale sull'immigrazione vs. la legislazione regionale sull'integrazione sociale degli immigrati: un inquadramento della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it.

⁷⁷ Sul punto v. le considerazioni di L. Ronchetti, *I diritti di cittadinanza degli immigrati e il ruolo delle Regioni*, in AA:VV. *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, (a cura di) L. Ronchetti, Milano, 2012, 32, che parla di una trasversalità inversa, operante a favore delle Regioni contrariamente a quanto accade solitamente; E. Gianfrancesco, *Gli stranieri, i diritti costituzionali e le competenze di Stato e Regioni*, in AA:VV., *I diritti degli altri. Gli stranieri e le autorità di governo*, a cura di E. Di Salvatore – M. Michetti, Napoli 2014, 291-292. Inoltre, definiscono «trasversale» la materia dell'immigrazione, tra gli altri, A. Ruggeri – C. Salazar, *Ombre e nebbia nel riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazione-immigrazione dopo la riforma del titolo V*", in *Quaderni Regionali*, n. 1/2004, pag. 31; 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)", *cit.*, 2006, 352; P. Bonetti, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*", in *Le Regioni* n. 2/2002, 484.

⁷⁸LR Regione Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 5 (Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n. 14, e 12 marzo 2003, n. 2) impugnata dal Governo per la parte in cui prevede "l'osservazione e il monitoraggio, "in raccordo con le Prefetture", del funzionamento dei centri di permanenza temporanea; "nuove forme di partecipazione dei cittadini stranieri all'attività politico-amministrativa della Regione, quali membri della Consulta regionale, cui sono affidati compiti istituzionali propulsivi e consultivi"; la possibilità per i "cittadini immigrati di accedere all'edilizia residenziale pubblica ed ai benefici per la prima casa". Quanto alla prima censura la Corte ha affermato che tale disciplina "non contiene alcuna disciplina di detti centri che si ponga in contrasto con quella statale che li ha istituiti, limitandosi a prevedere la possibilità di attività rientranti nelle competenze regionali, quali l'assistenza in genere e quella sanitaria in particolare, peraltro secondo

si afferma che *“l'intervento pubblico non si limita al doveroso controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma riguarda necessariamente altri ambiti, dall'assistenza all'istruzione, dalla salute all'abitazione, ... che intersecano ex Costituzione, competenze dello Stato con altre regionali, in forma esclusiva o concorrente”* ⁽⁷⁹⁾. Qui la Corte, riconoscendo la particolare attitudine secante della materia e la sua capacità di

modalità (in necessario previo accordo con le prefetture) tali da impedire comunque indebite intrusioni.” cfr. p.to 6 del *Considerato in diritto*. Con riferimento alla seconda censura la Consulta ha stabilito che *“(g)li artt. 6 e 7 della legge regionale, che disciplinano le forme partecipative degli stranieri nella Consulta regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati, lungi dall'invadere materie attribuite esclusivamente allo Stato, costituiscono anzi la attuazione, da parte della Regione Emilia-Romagna, delle disposizioni statali che, come sopra evidenziato, prevedono appunto forme di partecipazione dei cittadini stranieri soggiornanti regolarmente nel Paese alla vita pubblica locale; in tal senso questa Corte, con la [sentenza n. 379 del 2004](#), ha affermato la legittimità della norma statutaria dell'Emilia-Romagna che prevede il diritto di voto di tutti i residenti nei referendum regionali ...”* ed infine con riguardo al terzo profilo di impugnazione *“l'art. 10 della legge, che attribuisce ai cittadini stranieri immigrati la possibilità di accedere ai benefici previsti dalla normativa in tema di edilizia residenziale pubblica, si limita a disciplinare, nel territorio dell'Emilia-Romagna, un diritto già riconosciuto in via di principio dal citato d.lgs n. 286 del 1998”*.

⁷⁹ Nello stesso senso v. C. cost. sent. n. 156 del 2006, in cui oggetto di impugnazione della questione di legittimità costituzionale è stata la Legge Regionale Friuli-Venezia Giulia del 4 marzo 2005, n. 5 (*Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati*), nella parte in cui prevedeva forme di assistenza per minori stranieri non accompagnati anche dopo il raggiungimento della maggiore età e lo svolgimento di compiti istruttori da parte degli enti locali nell'ambito dei procedimenti per il rilascio ed il rinnovo del permesso di soggiorno. Per la Corte *“la norma impugnata, quindi, va interpretata nel senso che essa si limita a prevedere l'esercizio di attività di assistenza rientranti nelle competenze regionali, senza incidere in alcun modo sulla competenza esclusiva dello Stato in materia di immigrazione”* e che *“in materia di immigrazione e di condizione giuridica degli stranieri è la stessa legge statale che disciplina una serie di attività pertinenti al fenomeno migratorio e agli effetti sociali di quest'ultimo, e che queste vengono esercitate dallo Stato in stretto collegamento con le Regioni alle quali sono affidate direttamente alcune competenze. Ciò tenuto conto del fatto che l'intervento pubblico non può limitarsi al controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma deve anche necessariamente considerare altri ambiti - dall'assistenza sociale all'istruzione, dalla salute all'abitazione - che coinvolgono competenze normative, alcune attribuite allo Stato ed altre attribuite alle Regioni”*. Tale legge è stata poi integralmente sostituita con la LR. n. 9/2008. Per un commento alla sentenza v. D. Strazzari, *Riparto di competenza tra Stato e Regioni in materia di immigrazione: alla ricerca del confine perduto?*, in *Le Regioni*, 5/2006, 1036 ss. Nello stesso filone giurisprudenziale si inseriscono anche le decisioni nn. 269 e 299 del 2010; e n. 61 del 2011. In dottrina si v. i commenti di v. G. Bascherini, *Il riparto di competenza tra Stato e regioni in materia di immigrazione al tempo del «pacchetto sicurezza»*. Osservazioni a margine delle sentt. nn. 269 e 299 del 2010; in *Giur. cost.*, 2010, 3901 ss.; A Sciortino, *«Volevano braccia sono arrivati uomini»*. Note a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 299 del 2010, in *Nuove Autonomie*, 3/2010, 763 ss; F. Biondi Dal Monte, *Regioni, immigrazione e diritti fondamentali*, in *Giur. cost.*, 2010, 1086; L. Ronchetti, *I diritti fondamentali alla prova delle migrazioni (A proposito delle sentenze nn. 299 del 2010 e 61 del 2011)*, in www.rivistaaic.it n. 3/2011 del 12.07.2011.

segmentarsi in più sub-materie ⁽⁸⁰⁾, riconosce la titolarità in capo alle Regioni di “alcune competenze” ⁽⁸¹⁾, pur se intrecciate ad altre statali.

Come nella sua migliore e consolidata tradizione in casi come questi la Corte ricorre sovente al principio di leale collaborazione, facendo qui leva sull’art. 118, terzo comma, Cost., per ribadire la necessità di forme di coordinamento tra i vari livelli territoriali di governo come, peraltro, già il TU in più punti stabilisce (art. 2-bis; art. 3). Per il vero, la richiamata coordinazione tra i vari livelli territoriali di governo risulta da sempre l’elemento debole del sistema di *governance* se si considera che a questa finalità avrebbe dovuto rispondere - fra le altre forme di coordinamento - il *Documento programmatico triennale statale*, che nella prassi non ha trovato l’applicazione originariamente prospettata. Se si legge infatti l’ultimo *Documento* del 2010, c.d. “*Piano per l’integrazione nella sicurezza identità e incontro*”, per i suoi contenuti appare una sorta manifesto e non propriamente un atto di programmazione e di coordinamento tra politiche statali e politiche territoriali locali ⁽⁸²⁾.

Specularmente all’apertura di spazi competenziali a favore delle Regioni, la Corte ha provveduto a precisarne i limiti, affermando che tali poteri non possono “*riguardare aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale, ma ambiti, come il diritto allo studio o all’assistenza sociale, attribuiti alla competenza concorrente e residuale delle Regioni*”. Ciò è quanto può leggersi nella sentenza n. 134 del 2010, con cui la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale della legge regionale ligure nella parte in cui affermava l’indisponibilità della Regione ad avere sul proprio territorio strutture o centri per il trattamento preliminare e l’identificazione personale degli stranieri immigrati, ritenendo la costituzione dei centri di identificazione ed espulsione attinente ad aspetti direttamente riconducibili alla competenza statale, in quanto strutture funzionali alla disciplina dei

⁸⁰ C. Salazar, *Leggi regionali sui “diritti degli immigrati”, Corte costituzionale e “vertigine della lista”: considerazioni su alcune recenti questioni di costituzionalità proposte dal Governo in via principale*, in AA.VV., *Immigrazione e diritti fondamentali*, (a cura di) S. Gambino – G. D’Ignazio, Milano, 2010, 391 (405).

⁸¹ Corte cost. n. 156 del 2006, P.to 3 del *Considerato in diritto*.

⁸² M. Vrenna, *Le regioni di fronte all’immigrazione: linee di tendenza degli ultimi anni*, in AA.VV. *La governance dell’immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, cit. 402.

flussi migratori ⁽⁸³⁾. Ed ancora con la decisione n. 2 del 2013 la Corte torna a circoscrivere la competenza regionale entro i limiti del rispetto della competenza legislativa statale, superati i quali le stesse funzioni statali risultano indebitamente invase ⁽⁸⁴⁾.

Nonostante la definizione di poteri e limiti, le difficoltà insite nel riparto Stato-Regioni hanno continuato ad alimentare il contenzioso dinanzi alla Corte. All'accennata trasversalità - che imprime all'ordine costituzionale delle competenze quel carattere di flessibilità, scalzando la regola della materia come criterio a presidio di un ordinato riparto di competenze - si è aggiunta la questione circa la perdurante qualificazione delle norme del TU come principi fondamentali.

Il problema ha trovato una prima (e non del tutto soddisfacente) risposta nella sentenza 432 del 2005. Infatti, qui la Corte riferendosi all'art. 41 del TU, ne ha confermato la natura di principio fondamentale (per le materie di competenza concorrente previste dal previgente art. 117 Cost.), pur specificando che, nell'ambito della nuova distribuzione della potestà legislativa tra Stato e Regioni, esso ha "un diverso risalto", pur ponendosi come "necessario paradigma" rispetto a "qualsiasi scelta del legislatore regionale che introducesse rispetto ad esso regimi derogatori".

Di là dalle speciose asserzioni della Corte ("un diverso risalto" e "necessario paradigma") sembra potersi ricavare che le disposizioni del TU, pur non operando come vincolo *tout court* per la potestà legislativa residuale regionale, rappresentano comunque un *parametro necessario* rispetto al quale valutare e misurare la legittimità dell'intervento stesso. Così ragionando, la Corte crea un inedito parametro ed un limite ulteriore, per cui la disciplina statale si attegga non a disciplina di *principio*, ma a

⁸³LR Liguria del 6 marzo 2009, n. 4, recante «Modifiche alla legge regionale 20 febbraio 2007, n. 7 (Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati).

⁸⁴LP Bolzano n. 12 del 2011 (*Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri*). Nel caso di specie, la normativa provinciale, inserendo tra i membri dell'organo provinciale un rappresentante della Questura di Bolzano e del Commissariato del Governo per la Provincia di Bolzano, configurerebbe "nuove e specifiche funzioni a carico di organi o amministrazioni dello Stato, con conseguente compromissione del parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. Tale legge è stata ritenuta incostituzionale anche per violazione dell'art. 117, comma seconda lett. b) in riferimento a quelle disposizioni riguardanti il ricongiungimento familiare, da una parte e la procedura di immigrazione riservata ai ricercatori scientifici, dall'altra.

standard di riferimento rispetto al quale le Regioni possono derogarvi solo a condizione che sussistano ragionevoli cause giustificatrici.

Una posizione meglio definita sul punto si coglie nella sentenza n. 61 del 2011⁽⁸⁵⁾ ove si legge che la norma impugnata *“pone una previsione che si colloca nell’ambito materiale dell’assistenza e dei servizi sociali, spettante alla competenza legislativa residuale della Regione la cui regolamentazione, in quanto espressione della più ampia autonomia legislativa costituzionalmente riconosciuta, non è valutabile, come tale, sulla base di una prospettazione basata (oltre che sul non fondato assunto della asserita lesione di competenze esclusive dello Stato) sulla dedotta violazione di principi fondamentali che, viceversa, sono diretti a regolare materie di competenza concorrente ex art. 117, terzo comma, Cost.* ⁽⁸⁶⁾. In questa luce, l’operatività della disciplina statale di principio parrebbe circoscritta solo alle materie di competenza concorrente ⁽⁸⁷⁾, lasciando alle Regioni ampi poteri di intervento nelle materie di competenza residuale.

Per quanto riguarda la seconda linea di intervento, la Corte nel tempo ha contribuito al riconoscimento di alcuni diritti fondamentali dello straniero, dando vita ad un vero e proprio catalogo di diritti ⁽⁸⁸⁾. Oltre al diritto alla salute, riconosciuto nel suo nucleo irriducibile già a partire dalla sentenza n. 254 del 2001, la Consulta ne ha specificato di ulteriori (dal diritto alla vita al diritto all’onore e rispettabilità; dalla libertà di manifestazione del pensiero al diritto di difesa; dalla libertà religiosa al diritto all’abitazione), annullando discipline sia statali che regionali perché irragionevolmente discriminatorie.

Ne sono una esemplificazione le diverse declaratorie di incostituzionalità che hanno colpito la disciplina statale contenuta nella legge n. 388 del 2000, (art. 80 comma 19), per le parti in cui essa richiedeva la titolarità della carta di soggiorno per l’attribuzione dell’indennità di accompagnamento, il cui rilascio era a sua volta

⁸⁵ La sentenza ha ad oggetto la legge Campania n. 6 del 2010, *“Norme per l’inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania”*

⁸⁶ Cfr. p.to 3.1 del Considerato in diritto.

⁸⁷ Sul punto v. C. Salazar, *Leggi regionali sui «diritti degli immigrati», Corte costituzionale e «vertigine della lista»: considerazioni su alcune recenti questioni di costituzionalità proposte dal Governo in via principale*, in S. Gambino – G. D’Ignazio, *Immigrazione e diritti fondamentali*, Milano 2010, 392 ss (406).

⁸⁸ Sul punto v. C. Prospero, *I diritti sociali dei cittadini stranieri nella Costituzione*, in *Gli stranieri*, n. 2 1998, 10 ss; A. Ciervo, *I diritti sociali dei migranti*, in www.rivistaaic.it n.00 del 02.07.2010.

subordinato alla titolarità reddituale ⁽⁸⁹⁾; per la concessione dell'assegno mensile di invalidità; o ancora per la concessione di pensioni di inabilità e indennità civile di accompagnamento come nella più recente sentenza n. 40 del 2013 ⁽⁹⁰⁾. Nelle decisioni rese, la Corte ha ritenuto che tali prestazioni proprio perché dirette al sostentamento della persona e alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili, non tollerano alcuna distinzione tra cittadini e stranieri, pena la violazione del principio di non discriminazione di cui all'art. 14 della CEDU, sul piano comunitario e, su quello costituzionale, degli artt. 2, 3, 29, 32, 38 e 117, primo comma, Cost.

Dalla medesima angolazione, la Consulta ha scrutinato diverse discipline regionali anch'esse ritenute lesive del principio di uguaglianza, riaffermando la valenza universale dei diritti fondamentali ed il loro riconoscimento alla *persona* in quanto tale. E' il caso della legge regionale lombarda dichiarata incostituzionale nella parte in cui non includeva i cittadini stranieri, residenti nella Regione, fra gli aventi diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea, diritto riconosciuto alle persone totalmente invalide per cause civili ⁽⁹¹⁾. Analoghe posizioni si ritrovano in quelle discipline regionali ritenute discriminatorie e, quindi, incostituzionali in cui la cittadinanza e la residenza qualificata assurgono a requisiti di

⁸⁹ E' il caso affrontato nella sent. n. 306 del 2008, in cui la Corte afferma che una simile norma viola peraltro anche l'art. 10 comma secondo della Costituzione "dal momento che tra le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute rientrano quelle che, nel garantire i diritti fondamentali della persona indipendentemente dall'appartenenza a determinate entità politiche, vietano discriminazioni nei confronti degli stranieri, legittimamente soggiornanti nel territorio dello Stato". Con la sentenza n. 11 del 2009 la Corte ha annullato la norma che subordinava la pensione di inabilità al medesimo requisito già previsto dall'art. 80 comma 19 della legge n. 388 del 2000. Ed ancora la sentenza n. 187 del 2010 ha annullato, per violazione del divieto di discriminazione la norma che subordinava al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell'assegno mensile di invalidità di cui all'art. 13 della legge n. 118 del 1971. Si inserisce in questo filone anche la sentenza n. 329 del 2011 relativa alla indennità di frequenza per i minori invalidi prevista dalla legge statale solo a condizione del possesso della carta di soggiorno.

⁹⁰ La decisione riguarda la legge 388 del 2000, art. 80 comma 19, con riferimento al profilo concernente il requisito della titolarità della carta di soggiorno per la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della indennità di accompagnamento e della pensione di inabilità.

⁹¹ LR Lombardia 12 gennaio, 2002, n. 1 " *Interventi per lo sviluppo del trasporto pubblico regionale e locale*", su ci sent. n. 432 del 2005 cfr. p.to 5.2 del Considerato in diritto. Per un commento v. M. Cuniberti, *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in *Giur. cost.* 2006, 510 ss.

accesso al *welfare* regionale ⁽⁹²⁾. Nelle sentenze n. 40 del 2011 ⁽⁹³⁾, 2 ⁽⁹⁴⁾, 133 ⁽⁹⁵⁾, 172 ⁽⁹⁶⁾ e 222 ⁽⁹⁷⁾ del 2013 e nella più recente decisione n. 168 del 2014 ⁽⁹⁸⁾, pur premettendo che

⁹² Sul punto v. G. Saputelli, *Differenziazioni regionali in merito all'accesso dei migranti ai servizi sociali*, in AA.VV. *I diritti di cittadinanza dei migranti*, (a cura di) L. Ronchetti, Milano, 2013, 227 ss.

⁹³ Relativa alla LR Friuli-Venezia Giulia, n. 24 del 2009 (*Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale della Regione - Legge finanziaria 2010*), che indicava come beneficiari al sistema integrato di interventi e servizi sociali "tutti i cittadini comunitari residenti in Regione da almeno trentasei mesi". Diversamente v. ord. n. 32 del 2008, in cui la Corte ha dichiarato manifestamente infondate o inammissibili tutte le questioni sollevate dal TAR Lombardia su una legge regionale lombarda che imponeva il requisito della residenza almeno quinquennale sul territorio della regione quale requisito preliminare per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica.

⁹⁴ Relativa alla LP Bolzano n. 12 del 2011.

⁹⁵ La pronuncia ha ad oggetto la LR Trentino-Alto Adige/Südtirol 14 dicembre 2011, n. 8 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol - Legge finanziaria*). In particolare, l'impugnazione ha riguardato l'art. 3 comma 3, il quale prevede quale condizione per l'erogazione ai «cittadini stranieri extracomunitari» dell'«assegno regionale al nucleo familiare per i figli ed equiparati», il «possesso della residenza in regione da almeno cinque anni». La norma violerebbe l'articolo 3 della Costituzione, introducendo una discriminazione tra i cittadini extracomunitari e i cittadini italiani (ai quali è richiesta la semplice residenza in Regione) che apparirebbe arbitraria, stante l'assenza di ogni ragionevole correlazione tra il requisito di accesso legato a una particolare tipologia di residenza e le condizioni di bisogno e disagio della persona che le provvidenze in questione mirano ad affrontare. Ed altresì, l'art. 117, secondo comma, lettera b), Cost., che attribuisce alla competenza statale esclusiva la legislazione in materia di immigrazione, in quanto la durata minima della residenza in Regione richiesta allo straniero ai fini dell'accesso alle prestazioni di assistenza sociale atterrebbe «allo status economico-sociale dell'immigrato e del suo nucleo familiare, pregiudicandone l'uniformità sul territorio nazionale». La Corte ha accolto l'eccezione ed ha rilevato il contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto la disciplina subordina il riconoscimento di determinate prestazioni assistenziali, nei confronti dei soli stranieri, alla residenza nella Regione o nella Provincia autonoma per un certo periodo minimo di tempo.

⁹⁶ La pronuncia ha ad oggetto la LP di Trento 24 luglio 2012, n. 15 (*Tutela delle persone non autosufficienti e delle loro famiglie e modificazioni delle leggi provinciali 3 agosto 2010, n. 19, e 29 agosto 1983, n. 29, in materia sanitaria*), il cui art. 9, comma 1, prevede che «Sono destinatari dell'assegno di cura i cittadini italiani o di Stati appartenenti all'Unione europea, gli apolidi e gli stranieri in possesso della carta di soggiorno ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), purché sussistano congiuntamente le seguenti condizioni: a) siano residenti nel territorio della Provincia di Trento da almeno tre anni continuativi; b) siano dichiarati non autosufficienti secondo quanto previsto dall'articolo 2; c) siano in possesso dei requisiti economico-patrimoniali definiti ai sensi dell'articolo 10, comma 6».

⁹⁷ La pronuncia ha ad oggetto la LR Friuli-Venezia Giulia 30 novembre 2011, n. 16 (*Disposizioni di modifica della normativa regionale in materia di accesso alle prestazioni sociali e di personale*).

⁹⁸ Con tale pronuncia la Corte ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 19, comma 1, lett. b) della Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta, n. 3 del 2013 (*Disposizioni in materia di politiche abitative*) nella parte in cui annovera fra i requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica, quello della residenza nella Regione da almeno otto anni, maturati anche non

“le politiche sociali delle Regioni legate al soddisfacimento dei bisogni abitativi ben possono prendere in considerazione un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla sola residenza” e che “al legislatore, sia statale che regionale e provinciale è consentito introdurre una disciplina differenziata per l’accesso alle prestazioni assistenziali ... ” ha specificato che “la legittimità di una simile scelta non esclude che i canoni selettivi adottati debbano comunque rispondere al principio di ragionevolezza” (sent. n. 113 del 2013). La Corte ha osservato che tali discipline introducono una distinzione arbitraria e lesiva del principio di uguaglianza. Infatti, le prestazioni del sistema di assistenza sociale “per 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 del 2011).

In questo filone giurisprudenziale si inseriscono altresì quelle pronunce inerenti il riconoscimento dei diritti di partecipazione, che la Consulta riconduce nell’ambito della competenza regionale, purché nel prevedere forme di consultazione e partecipazione destinate agli stranieri siano rispettati i limiti tracciati dalla Costituzione ⁽⁹⁹⁾.

L’attenzione della giurisprudenza verso i diritti dei migranti si è fatta ancor più tangibile a seguito dell’introduzione, nel nostro ordinamento, del reato di “Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato”. Di fronte al panorama legislativo ridefinito dalla legge n. 94 del 2009 (art. 10-bis TUIIM), la Corte ha dovuto mediare posizioni fra loro piuttosto distanti costituite da politiche migratorie statali marcatamente securitarie e politiche migratorie regionali decisamente più inclusive, avvinte dall’insuperabile contrapposizione *sicurezza versus integrazione*.

Per esemplificare la posizione della giurisprudenza basti ricordare le decisioni nn. 134, 269, 275, 299 del 2010 e 6 del 2011 ⁽¹⁰⁰⁾, relative ai giudizi in via principale

consecutivamente, per violazione dell’art. 3 e 117, primo comma Cost, in riferimento all’art. 21, paragrafo 1 del TFUE.

⁹⁹ V. ad esempio Corte cost., sent. n. 379 del 2004 riferita agli artt. 15 e ss. dello Statuto della Regione Emilia Romagna.

¹⁰⁰ Per un commento a queste sentenze v. F. Biondi Dal Monte, *Regioni, immigrazioni e diritti fondamentali*, in *Le Regioni.*, 2011, 1086 ss.; L. Ronchetti, *Ultimi atti del conflitto tra Stato e Regioni tra immigrazione e integrazione degli stranieri*, in *www.rivistaaic.it*, n.00 del 02.07.2010; Id., *I diritti fondamentali alla prova delle migrazioni (a proposito delle sentenze nn. 299 del 2010 e 61 del 2011)*, in

avverso le leggi delle Regioni Marche, Toscana, Liguria, Puglia e Campania ⁽¹⁰¹⁾ in materia di accoglienza ed integrazione degli stranieri, in cui la Corte ha ribadito che *“da una parte il diritto all’immigrazione non si riduce ai dispositivi di polizia degli stranieri, ma che di esso fanno parte politiche sociali e di integrazione alla cui realizzazione concorrono competenze normative statali e regionali; dall’altra, che ogni straniero è titolare dei diritti fondamentali che la Costituzione riconosce alla «persona», ... e che di questi diritti gli stranieri sono titolari qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l’ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore rivedere diverse modalità di esercizio dello stesso”* ⁽¹⁰²⁾.

In particolare, nei casi scrutinati, le discipline regionali impugnate estendono anche allo straniero irregolare o presente a qualunque titolo sul territorio regionale le misure di integrazione sociale (dall’assistenza socio-assistenziale, all’assistenza farmaceutica, alla scelta del medico di base) diversamente da quanto previsto dall’art. 40 comma 1-bis del TU, che riserva le stesse prestazioni ai soli stranieri regolari. Di qui il presunto contrasto della normativa regionale rispetto ai principi fondamentali statali, che la Consulta respinge, riconfermando quanto già stabilito nella sentenza n. 306 del 2008 secondo cui *“al legislatore è certamente consentito subordinare, non irragionevolmente, l’erogazione di determinate prestazioni ... alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata”*; tuttavia in circostanze di necessità e di urgenza il possesso di un titolo di soggiorno non può rilevare come ragionevole requisito di accesso alla prestazione.

A parere della Corte, tutti gli interventi regionali valutati oltre a non interferire sulla potestà legislativa statale in materia programmazione e regolazione dei flussi trarrebbero la loro legittimità in quanto diretti alla tutela di diritti fondamentali ⁽¹⁰³⁾. Così si lascia ricadere, ad esempio, la previsione della legge campana, concernente

www.rivistaaic.it, n. 3/2011 del 12.07. 2011; G. Bascherini, *Il riparto di competenze tra Stato e regioni in materia di immigrazione al tempo del «pacchetto sicurezza»*, cit., 3901; A. Sciortino, *«Volevamo braccia, sono arrivati uomini»*, cit., 763 ss.; D. Strazzari, *Stranieri regolari, irregolari, «neocomunitari» o persone? Gli spazi d’azione regionale in materia di trattamento giuridico dello straniero in un’ambigua sentenza della Corte*, cit., 1037.

¹⁰¹ Si tratta della LR Marche, 26 maggio 2009, n. 13; LR Toscana, 9 giugno 2009, n. 29 ; LR Puglia, 4 dicembre 2009, n. 32; LR Campania 8 febbraio 2010, n. 6.

¹⁰² Cfr. sent. 252 del 2001; sent. 61 del 2011, p.to 5.1 del *Considerato in diritto*.

¹⁰³ Come afferma la Corte nella sent. n. 61 del 2011 tali discipline *“appaiono tutte finalizzate alla predisposizione da parte della Regione, in un contesto di competenze concorrenti o residuali, di*

L'accesso al diritto sociale ad una sistemazione alloggiativa nell'ambito dei diritti inviolabili dell'uomo *ex art. 2 Cost.*, e "ciò, in coerenza con la naturale propensione "espansiva" della esigenza di garantire il "rispetto" (che altro non può significare se non concreta attuazione) dei diritti fondamentali spettanti alla persona" ⁽¹⁰⁴⁾. Argomento che sempre ritorna nel ragionamento della Corte, per riaffermare l'uguaglianza tra cittadini e stranieri nel godimento dei diritti inviolabili della *persona*.

Questo stesso percorso è il medesimo che si rinviene nella giurisprudenza di merito, ove una nutrita casistica di pronunce di accoglimento dell'azione, ai sensi dell'art. 44, comma 6 TUIM e D.lgs. n. 215 del 2003, lascia cogliere il segno di una comune dimensione giurisdizionale dell'integrazione, basata sul principio personalista e sull'estensione del principio uguaglianza agli stranieri. In questo caso, l'elenco delle decisioni è davvero copioso tanto nel settore privato ⁽¹⁰⁵⁾ che in quello pubblico. Basti menzionare solo alcune delle più significative vicende da quella concernente l'accesso al pubblico impiego, che la normativa di riferimento subordina al possesso del requisito della cittadinanza italiana ⁽¹⁰⁶⁾ a quella del c.d. *bonus bebè*, che, come si

sistemi di tutela e promozione, volti ad assicurare l'opportunità per le persone straniere presenti in Campania di accedere a diritti quali quello allo studio ed alla formazione professionale, all'assistenza sociale, al lavoro, all'abitazione, alla salute. Se tali norme si ritengono applicabili anche in favore degli stranieri non in regola con il permesso di soggiorno, è altrettanto vero che esse hanno di mira esclusivamente la tutela di diritti fondamentali, senza minimamente incidere sulla politica di regolamentazione della immigrazione ovvero sulla posizione giuridica dello straniero presente nel territorio nazionale o regionale o sullo *status* dei beneficiari".

¹⁰⁴ Cfr. [sentenza](#) n. 61 del 2011, p.to 3.1 del *Considerato in diritto*.

¹⁰⁵ Un esempio si ha con riguardo alla locazione di immobili (su cui v. Tribunale di Milano, 30 marzo 2000, nel caso di specie una cittadina della Costa d'Avorio aveva lamentato la condotta discriminatoria di un'agenzia immobiliare restia a concludere contratti di locazione con extracomunitari di colore. L'agenzia veniva condannata al risarcimento del danno non patrimoniale) o alla partecipazione alle persone giuridiche (su cui v. Tribunale di Monza, 27 marzo 2003 che ha dichiarato la natura discriminatoria della clausola statutaria di una società operativa che escludeva la qualità di socio per i non cittadini) etc. Sul punto si rinvia al lavoro di A. Casadonte - A. Guariso, *L'azione civile contro la discriminazione: rassegna giurisprudenziale dei primi dieci anni*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, XII, n. 2/2010, 59 ss.

¹⁰⁶ Sul punto si v. Corte d'appello Firenze, 2 luglio 2002; Tribunale di Pistoia, 7 maggio 2005; Tribunale di Bologna, 9 febbraio 2007; Corte di Cassazione n. 24170/2006 con nota di F. Buffa, *Dipendenti pubblici extracomunitari? Il no della Cassazione e il sì dei giudici di merito: una questione ancora irrisolta*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 4/2006. Con riferimento ad altre aree del settore pubblico v. ad esempio Tribunale di Monza, 28 ottobre 2013 con cui si accerta il carattere discriminatorio della condotta tenuta da Comune di Desio e dall'INPS per aver negato ai cittadini di Paesi extracomunitari soggiornati di lungo periodo e con residenza in Italia l'assegno previsto per i nuclei familiari con almeno tre figli minori di cui all'art. 65 l. 448/1998.

ricorderà, consisteva in un contributo economico per ogni nato o minore adottato nell'anno 2008 a favore delle famiglie italiane. Ma anche in casi più recenti, è sempre il principio di uguaglianza a guidare l'iter motivazionale dei giudici comuni come dimostrano le diverse decisioni inerenti la concessione agli stranieri dell'assegno per nuclei familiari con almeno tre figli minori⁽¹⁰⁷⁾.

3. *L'integrazione degli stranieri: dal modello statale ai modelli regionali*

Se è vero che l'integrazione è un processo complesso è altrettanto vero che per avere un'esatta percezione della dimensione reale dell'integrazione è necessario privilegiare un punto di osservazione che muova dal basso verso l'alto. Lo stesso modello statale disloca sui livelli territoriali sub-statali il compito di provvedere all'inserimento sociale dello straniero e questa tendenza è stata ribadita nell'ultimo *Piano nazionale per l'integrazione* ove si indica "la necessità di un necessario riferimento alle esperienze di successo maturate a livello territoriale da replicare per ri-orientare le politiche di settore entro un quadro sistematico anche sotto il profilo della gestione delle risorse finanziarie".

Di fronte all'iniziale assenza di un modello di integrazione statale le Regioni hanno assunto un ruolo supplente, divenendo progressivamente i principali motori delle politiche territoriali dell'integrazione⁽¹⁰⁸⁾. I governi locali sono stati i primi a sperimentare le modalità di integrazione dei migranti nel tessuto economico e sociale

Lo stesso Tribunale ha sollevato q.l.c. con ordinanza 9 marzo 2011 n. 241, vertente sull'art. 65 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo) "nella parte in cui subordina la concessione dell'assegno per nuclei familiari con almeno tre figli al requisito della cittadinanza italiana o comunitaria, o in subordine nella parte in cui esclude dalla concessione del beneficio gli stranieri titolari di permesso di soggiorno CE per soggiorno di lungo periodo". Il parametro violato invocato è l'art. 3 della Costituzione. La Corte si è pronunciata con ordinanza n. 196 del 2013 dichiarando la questione manifestamente inammissibile per carenza di requisiti procedurali.

¹⁰⁷ V. Tribunale di Verona, 9 ottobre 2013; Tribunale di Torino, 6715/2013; Tribunale di Roma, 21 ottobre 2013; Tribunale di Cuneo, 23 settembre 2013. Nella specie, viene ribadito il diritto dei cittadini stranieri di Paesi terzi, soggiornanti di lungo periodo, a ricevere il medesimo trattamento del cittadino italiano riguardo a tale prestazione, condannando le amministrazioni locali e l'INPS che ne negano l'erogazione sulla base del requisito della cittadinanza. Ciò è quanto stabilito dalla Direttiva 2003/109/CE recepita con D.Lgs. n. 3 del 2007 che ha modificato l'art. 9 del TUIIM prevedendo che il titolare del permesso per "lungo soggiornanti può usufruire delle prestazioni di assistenza sociale, di previdenza sociale", salvo che non "sia diversamente disposto".

¹⁰⁸ A. Patroni Griffi, *I diritti sociali dello straniero tra costituzione e politiche regionali*, in L. Chieffi (a cura di) *Il regionalismo tra diritti sociali e prospettive federali*, Padova, 1990, 350.

del territorio. Infatti, nel momento in cui si è manifestata la necessità di regolare l'immigrazione attraverso l'integrazione (questo primo momento si colloca in un arco temporale che va dal 1988 al 1996), le Regioni si sono dotate quasi tutte di una legge organica di settore ⁽¹⁰⁹⁾, che oltre a prevedere azioni e misure specifiche a sostegno dell'inserimento degli immigrati extracomunitari e delle loro famiglie (in particolare con riferimento alle politiche sociali con attenzione particolare all'esigenza di una sistemazione abitativa) hanno pure previsto l'istituzione di Consulte per l'immigrazione, al fine di promuovere l'associazionismo e la loro partecipazione pubblica ⁽¹¹⁰⁾. Questo loro ruolo assunto dapprima spontaneamente (il rilievo dell'immigrazione per le politiche regionali è attestato dall'esistenza in molte regioni di leggi di settore *ad hoc* anteriori alla legge n. 40 del 1998 e 286 del 1998) ha trovato un'investitura formale nel TU, per avere poi massima espressione dopo il 2001.

Sin dall'origine, la risposta delle Regioni alla questione dell'integrazione nasce differenziata e disomogenea. Mentre le Regioni del Nord palesano una maggiore sensibilità verso le esigenze del fenomeno migratorio e con azioni settoriali intentano, riuscendovi, politiche e strategie di inserimento sociale del migrante; le Regioni del

¹⁰⁹ Lombardia, Legge n. 38/1988 «Interventi a tutela degli immigrati extracomunitari in Lombardia e delle loro famiglie»; Piemonte, Legge n. 64/1989 «Interventi regionali a favore degli immigrati extracomunitari residenti in Piemonte»; Abruzzo, Legge n. 10/1990, «Interventi a favore dei cittadini abruzzesi che vivono all'estero e dei cittadini extracomunitari che vivono in Abruzzo»; Calabria, Legge n. 17/1990, «Interventi regionali nel settore della emigrazione e dell'immigrazione»; Emilia Romagna, Legge n. 14/1990 «Iniziative regionali a sostegno dell'emigrazione e dell'immigrazione. Nuove norme per l'istituzione della Consulta regionale dell'emigrazione e dell'immigrazione»; Friuli Venezia Giulia, Legge n. 46/1990 «Istituzione dell'ente regionale per i problemi dei migranti»; Lazio, Legge n. 17/1990 «Provvidenze a favore degli immigrati extracomunitari»; Liguria, Legge n. 7/1990 «Consulta per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie»; Puglia, Legge n. 29/1990 «Interventi a favore dei lavoratori extracomunitari in Puglia»; Sardegna, Legge n. 46/1990 «Norme di tutela e promozione di condizioni di vita dei lavoratori extracomunitari in Sardegna»; Toscana, Legge n. 22/1990 «Interventi a sostegno dei diritti degli immigrati extracomunitari in Toscana»; Trentino Alto Adige (Provincia autonoma di Trento), Legge n. 13/1990 «Interventi nel settore dell'immigrazione straniera extracomunitaria»; Umbria, Legge n. 18/1990 «Intervento a favore degli immigrati extracomunitari»; Veneto, Legge n. 9/1990 «Interventi nel settore immigrazione»; Campania, Legge n. 3/1994 «Interventi a sostegno dei diritti degli immigrati stranieri in Campania provenienti da paesi extracomunitari»; Valle d'Aosta, Legge n. 51/1995 «Interventi per la promozione di servizi a favore dei cittadini extracomunitari»; Basilicata, Legge n. 21/1996 «Intervento a sostegno dei lavoratori extracomunitari in Basilicata ed istituzione della Commissione regionale per l'immigrazione».

¹¹⁰ ... solo in parte dettata dalla necessità di attuare i pochi strumenti di inserimento sociale degli stranieri previsti dalla legislazione nazionale (l. n. 943 del 1986 c.d. legge Martelli).

Sud si mostrano meno ricettive, tanto che dell'integrazione se ne fanno carico soggetti diversi da quelli istituzionalmente preposti (come associazioni di volontariato, comunità parrocchiali, terzo settore etc.).

Questo *imprinting* originario è rimasto tendenzialmente immutato nel corso del tempo, dal momento che le Regioni del Centro-Nord continuano a manifestare un potenziale di integrazione maggiore rispetto a quelle del meridione ⁽¹¹¹⁾. Le ragioni di questa differenziazione sono di facile ricostruzione. La diversità del contesto territoriale, sociale ed economico costituiscono fattori determinanti per l'integrazione, da cui discende per ciascun territorio una diversa capacità di attrattività per gli immigrati, in base alla quale si determinano diverse esigenze o istanze di integrazione non solo in termini quantitativi, ma anche in termini qualitativi e, quindi, di scelta delle azioni da intraprendere.

Del pari, anche il contesto politico è un forte elemento di differenziazione, la materia, infatti, è tra le più esposte agli orientamenti politici dei governi locali, spostando in direzioni talora opposte, sia rispetto allo Stato che ad altre Regioni, il senso di marcia delle politiche integrative ⁽¹¹²⁾.

In ragione di ciò, ogni contesto regionale ha elaborato ed elabora proprie forme di *governance*, ritenute prioritarie a soddisfare le esigenze territoriali di integrazione. Così se le Regioni del Centro-Sud privilegiano interventi nel settore dell'alfabetizzazione e l'istruzione; le Regioni del Nord privilegiano azioni volte a favorire la partecipazione pubblica degli stranieri tramite le Consulte, l'accesso all'edilizia residenziale pubblica, i ricongiungimenti familiari, poiché in questi territori si registra la maggiore concentrazione di soggiornanti stabili.

Insomma, le peculiarità di ciascun territorio orientano e differenziano le politiche per l'integrazione, dando vita ad un sistema variegato di *modelli* di integrazione ⁽¹¹³⁾. Tale tratto di differenziazione già visibile a livello statutario, dove il

¹¹¹ Dai dati del IX Rapporto *Indici di integrazione degli immigrati in Italia* a cura del CNEL e del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Roma, 18 luglio 2013, risulta che la Regione a più alto potenziale di integrazione è il Piemonte.

¹¹² Emblematico in questo senso è il caso della Regione Friuli Venezia Giulia che, nel 2008 con il cambio di legislatura, ha abrogato la legge n. 5 del 2005, nonostante avesse rappresentato uno dei più innovativi modelli di integrazione nel panorama legislativo regionale.

¹¹³ Come di recente osservato da E. Gianfrancesco, *Gli stranieri, i diritti costituzionali e le competenze di Stato e Regioni*, cit., 295 "in materia di politiche regionali di integrazione degli

tema dell'integrazione conosce varie declinazioni, passando da enunciazioni estremamente generiche ad altre ben più specifiche ⁽¹¹⁴⁾ riappare sul piano legislativo, là dove emerge la contrapposizione tra modelli regionali maggiormente inclusivi rispetto ad altri che lo sono meno. Un indicatore utile a misurare questo diverso grado di inclusione è rappresentato dall'individuazione dei soggetti destinatari delle discipline poste a sostegno dell'integrazione, che nelle Regioni Marche, Lazio, Campania, Puglia, Calabria, Toscana, Liguria e Abruzzo coincidono con gli stranieri "presenti sul territorio regionale". Anche il Veneto estende le misure di integrazione "agli immigrati provenienti dai Paesi extracomunitari che dimorano nel territorio della Regione". Come anche il modello della Provincia di Bolzano, che destina le politiche di integrazione ad apolidi, rifugiati e più genericamente alle cittadine e ai cittadini comunque presenti sul territorio provinciale.

Di diversa impostazione sono invece i modelli regionali che legano all'esistenza del requisito della residenza o del soggiorno l'accesso alle prestazioni di *welfare* ⁽¹¹⁵⁾. E' il caso del Piemonte (che fa riferimento ad extracomunitari immigrati in Piemonte ed ivi residenti in regola con il permesso di soggiorno) o ancora dell'Emilia-Romagna (che riserva gli interventi ai cittadini di Stati non appartenenti all'UE, i rifugiati, gli apolidi regolarmente soggiornanti); della Lombardia e dell'Umbria. In questo gruppo, si colloca pure la Basilicata, in cui gli interventi previsti sono "rivolti agli immigrati provenienti da paesi extracomunitari e alle loro famiglie che soggiornano sul territorio

stranieri, l'uso del plurale è d'obbligo", poiché, "le possibili forme e livelli di realizzazione di tale obiettivo appaiono naturalmente diversificati, in conseguenza delle diverse realtà territoriali da governare; delle risorse finanziarie (e la retrostante ricchezza del territorio) utilizzabili; degli indirizzi politici non uniformi delle maggioranze di governo insediate nelle singole "Regioni". M. Vrenna, *Le regioni di fronte all'immigrazione: linee di tendenza degli ultimi anni* in *La governance dell'immigrazione*, cit., 397(403-404), parla della difficoltà ad individuare gruppi omogenei di modelli regionali dettata proprio dalla estrema diversità dei contesti economici e sociali.

¹¹⁴ Si passa dalla disposizione dello Statuto Marche che impegna la Regione "ad assicurare le condizioni per il diritto al lavoro delle proprie cittadine e dei propri cittadini e di quelli provenienti da altre parti del mondo" a quelle in cui il riferimento allo straniero presenta una diversa incisività, ricollegando a questi il riconoscimento di diritti sociali politici ed economici. Come avviene nello Statuto calabrese, campano, piemontese e dell'Emilia-Romagna. Per una più dettagliata disamina v. A. Gentilini, *Tendenze della legislazione regionale, statutaria e ordinaria, in materia di migranti* in AA.VV., *I diritti di cittadinanza dei migranti*, (a cura di), L. Ronchetti, Milano, 2013, 55 ss.

¹¹⁵ V. ancora, G. Saputelli, *Differenziazioni regionali in merito all'accesso dei migranti ai servizi sociali*, in AA.VV. *I diritti di cittadinanza dei migranti*, (a cura di) L. Ronchetti, Milano, 2013, 227 ss.

regionale e che in esse risiedono in regola con le leggi dello Stato". Parimenti, la Provincia di Bolzano richiede(va) (prima dell'intervento di annullamento della Corte) per le prestazioni assistenziali di natura economica (ritenute tra quelle non essenziali) la residenza e la dimora stabile ultraquinquennale ed ancora il Friuli Venezia Giulia, che escludeva dall'accesso al sistema integrato dei servizi sociali i cittadini extracomunitari e i cittadini europei non residenti nella Regione da almeno trentasei mesi ⁽¹¹⁶⁾.

Lo scenario appena accennato fotografa bene l'immagine composita dei processi regionali di integrazione, alcuni dei quali - seguendo proprie traiettorie - risultano altresì sganciati rispetto alle scelte del legislatore nazionale. Infatti, a partire dalla legge n. 189 del 2002 (c.d. legge Bossi-Fini), sino ai più recenti sviluppi legislativi ⁽¹¹⁷⁾, la *policy* migratoria è stata ridefinita entro una logica di prevenzione e repressione dell'immigrazione clandestina attraverso misure più restrittive e stringenti ⁽¹¹⁸⁾ che, adottate sotto la spinta di evidenti pulsioni securitarie, hanno lasciato in secondo piano la questione dell'integrazione ⁽¹¹⁹⁾. Così mentre alcune Regioni hanno continuato a promuovere *policies* inclusive, tendenti a circoscrivere l'area di discriminazione degli stranieri irregolari, lo Stato ha inteso colpire proprio quest'ultima condizione. Per cui, se per alcune Regioni il riconoscimento dei diritti fondamentali alla *persona* non tollera distinzioni di sorta tra migrante regolare o irregolare; per lo Stato questa stessa circostanza diventa un modo per favorire la presenza illegale del migrante stesso sul

¹¹⁶ Anche se nel 2013 il FVG ha adottato la legge n. 22 del 2013 *Norme intersettoriali per l'accesso alle prestazioni sociali di cittadini italiani e migranti la legge* in cui si dispone che "nelle more della definizione di nuove norme per i cittadini stranieri immigrati (si) intende garantire il principio di uguaglianza tra le persone di ogni provenienza e nazionalità, attivandosi per rimuovere gli ostacoli che impediscono la piena equiparazione".

¹¹⁷ Basti ricordare la l. n. 27 del 2004 volta all'inasprimento della disciplina per l'immigrazione clandestina; la l. n. 125 del 2008 c.d. "pacchetto sicurezza"; la l. n. 94 del 2009 "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica" che lega la questione dell'immigrazione ai problemi di sicurezza pubblica intesa come ordine pubblico; la l. n. 129 del 2011.

¹¹⁸ Come osserva B. Pezzini, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in *Associazione dei costituzionalisti, Annuario 2009, Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Napoli, 2010, 191, la "legge n. 189 del 2002 ha sbilanciato le politiche migratorie sul versante della 'polizia degli stranieri'" cui ha fatto seguito "una concezione restrittiva del sistema di welfare sussidiario e di soccorso", in cui "i singoli diritti sociali vedono ridursi sia l'area del contenuto delle prestazioni relative, sia quella dei destinatari delle prestazioni stesse".

¹¹⁹ E. Rossi, *Immigrazione e diritti a quattordici anni dalla legge Turco-Napolitano*, in *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, a cura di E. Rossi - F. Biondi Dal Monte - M. Vrenna, Bologna 2013, 88.

territorio nazionale. Sullo sfondo di una logica assolutamente antitetica, lo Stato risponde alle migrazioni in termini di *sicurezza*, le Regioni in termini di *integrazione*. Queste ultime, infatti, collocandosi in una diversa prospettiva rispetto al primo, mostrano di percepire l'immigrazione come una risorsa e non come un *problema* di ordine pubblico da contenere.

3.1 segue: le forme e gli strumenti dell'integrazione tra programmazione e amministrazione

Proprio perché una risorsa da valorizzare le Regioni tendono a realizzare il (loro) processo di integrazione attraverso la programmazione e la definizione di politiche migratorie. Il ruolo della Regione è da sempre quello di ente programmatore, anche con riguardo alla distribuzione delle risorse.

Da questo punto di vista, – pur in presenza di modelli differenziati – la legislazione regionale si muove entro una cornice abbastanza omogenea costituita da aree di intervento ritenute fondamentali e strategiche per il pieno inserimento/accolimento del migrante: istruzione, alfabetizzazione, formazione professionale, lavoro, alloggio, servizi sociali, partecipazione, assistenza sanitaria, mediazione culturale, ricongiungimenti familiari, non discriminazione, integrazione sociale, culturale ed economica.

Analizzando alcuni modelli si ricava che alcune Regioni nell'ambito delle a) politiche di partecipazione degli stranieri alla vita pubblica hanno previsto l'estensione del diritto di voto a coloro regolarmente soggiornanti e residenti nella Regione (disposizioni statutarie che la Corte costituzionale ha provveduto a spogliare di qualunque carattere prescrittivo) (Toscana, Marche); b) politiche abitative hanno previsto l'accesso ai bandi per l'assegnazione degli alloggi di edilizia (Toscana); misure per favorire l'accesso alla proprietà della casa e alle locazioni (Lazio), ed ancora la concessione di contributi a tutti soggetti che istituiscono e gestiscono centri di accoglienza stabilendo che gli stessi centri svolgano attività di accoglienza temporanea nei confronti di tutte le persone straniere presenti sul territorio e sprovviste di sistemazione alloggiativa (Campania); accesso al microcredito e implementazione di una rete di agenzie per l'intermediazione abitativa; attivazione di centri di accoglienza per i lavoratori stagionale immigrati (Puglia); c) politiche di inserimento nel sistema

educativo scolastico la parità di accesso ai servizi per l'infanzia e ai servizi scolastici (Marche e Campania); e) politiche per la formazione professionale e universitaria hanno previsto l'assegnazione di borse di studio agli studenti stranieri; f) politiche antidiscriminatorie sono stati previsti appositi osservatori come l' "Osservatorio regionale sull'immigrazione" che annovera fra i suoi compiti quello di monitorare e prevenire fenomeni di discriminazione (Campania). In quasi tutte le Regioni l'associazionismo e la rappresentanza degli stranieri è assicurata dalla presenza della Consulta per l'immigrazione ⁽¹²⁰⁾.

La programmazione delle politiche migratorie rappresenta un utile indicatore attraverso cui misurare l'effettivo rendimento delle politiche regionali sia in termini di consolidamento delle stesse *policies*, che di capacità progettuale da parte delle Regioni medesime. Ne deriva che nel tempo quello delle politiche migratorie è divenuto una *policy field* con una propria regolazione, estesasi sopra ogni livello della normazione regionale. Sennonché accanto ed *oltre* la legge, soprattutto dopo il 2001, si è intensificata la produzione di regolamenti ed atti amministrativi.

Quasi tutte le Regioni hanno fatto ricorso alla fonte regolamentare per disciplinare aspetti dell'integrazione legati alla salute, all'accesso ai servizi sociali, al lavoro o più generalmente ai diritti di cittadinanza sociale ⁽¹²¹⁾. In buona sostanza, tale produzione ha privilegiato l'ambito della tutela dei diritti sociali fondamentali e l'inclusione dei migranti nel *sistema integrato dei servizi*.

Molto più preponderante rispetto a quella regolamentare è la produzione di atti amministrativi adottati da Giunte e Consigli. In particolare, tale tendenza solitamente più manifesta nelle Regioni del Nord in quanto maggiormente interessate dal fenomeno migratorio si è incrementata un po' diffusamente anche in quelle del Centro

¹²⁰ In Liguria, l'organo, diversamente dalle altre Regioni in cui ha un ruolo consultivo sul piano triennale, formula la proposta di piano regionale dando vita a un modello partecipativo forte.

¹²¹ Come ad esempio i regolamenti della Toscana e della Campania relativi ai servizi socio-sanitari; quello della Toscana in materia di istruzione e formazione professionale; della Lombardia concernente l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Per una più dettagliata disamina si rinvia a C. F. Ferrajoli, *Regolamenti e atti amministrativi regionali in materia di migrazioni*, in Camera dei deputati. Osservatorio sulla legislazione - Rapporto 2010 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, XVI Legislatura, 2010, Tomo II, 203 ss.; Id., *Regolamenti e atti amministrativi regionali in materia di migrazioni adottati nel 2010*, in Camera dei deputati. Osservatorio sulla legislazione - Rapporto 2011 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, XVII Legislatura, 2011, Tomo II, 205 ss.,

e del Sud (Lazio, Basilicata, Marche) e riguardano similmente agli atti regolamentari l'ambito dei servizi alla persona e alla comunità soprattutto con riferimento alla fruizione di diritti sociali (formazione professionale, tutela della salute, lavoro, istruzione) ⁽¹²²⁾.

Di fronte all'uso così sostenuto di tali atti la dottrina ha parlato di un *processo di amministrativizzazione* delle politiche regionali migratorie, in cui gioca un ruolo fondamentale il principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale. Gran parte della produzione amministrativa è diretta alla pianificazione degli interventi tramite l'approvazione dei *Piani annuali e triennali*, ma talvolta concerne anche solo singole e specifiche iniziative relative ad esempio all'apprendimento della lingua e alla mediazione culturale. Tali Piani, previsti dall'art. 59 del regolamento di attuazione del TU rappresentano un punto privilegiato di osservazione per misurare la *performance* delle politiche regionali migratorie. In essi infatti oltre a individuarsi gli ambiti di intervento sono indicate anche le azioni concrete intraprese o da intraprendere.

Nel 2014 sono stati approvati: il Programma immigrazione del Friuli Venezia Giulia; il Programma triennale 2014-2016 per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri dell'Emilia-Romagna; il Piano regionale per l'integrazione Umbria. Nel 2013 vantavano un Programma triennale di interventi per gli immigrati l'Abruzzo e la Campania, altri sono stati approvati in Toscana, Puglia e Veneto. A questi si aggiungono i piani annuali delle Regioni Friuli Venezia Giulia, Marche, Sardegna, Veneto e Toscana. Accanto a questi strumenti alcune Regioni affiancano osservatori di monitoraggio al fine di valutare l'impatto che le politiche dispiegano sul processo di integrazione come la Toscana, in altre invece il sistema di *governance* è pensato su un decentramento spinto con verifica da parte della Regione della resa e della realizzazione dei piani, anche al fine della redistribuzione delle risorse finanziarie (Liguria).

Il ruolo di ente programmatore delle politiche migratorie, la Regione lo condivide in parte con gli Enti locali, divenuti, dopo la riforma costituzionale del 2001, importanti recettori delle politiche di integrazione. Accanto ai tradizionali compiti di

¹²² Sul punto v. ancora C. F. Ferrajoli, *Diritti e cittadinanza sociale dei migranti nei regolamenti e negli atti amministrativi delle regioni*, in AA.VV. *I diritti di cittadinanza dei migranti*, cit., 2013, 111 ss.

assistenza sul territorio, le realtà locali sono titolari di significative funzioni ⁽¹²³⁾; così ai Comuni vengono riconosciuti poteri di attuazione dei piani di ambito sociale (Liguria); la realizzazione di progetti di integrazione sociale e culturale (Liguria, Emilia-Romagna, Puglia); le funzioni di promovimento, la consultazione e la partecipazione alla vita sociale e istituzionale (Puglia, Emilia-Romagna).

Anche la Provincia, soprattutto dopo il 2001, si scopre destinataria di importanti funzioni tra cui l'istituzione di centri provinciali per l'integrazione sociale e l'avviamento al lavoro (Abruzzo, Marche) e, al pari dei Comuni, è chiamata a favorire la partecipazione alla vita sociale ed istituzionale o all'attuazione dei piani sociali di zona. Tale circostanza parrebbe comportare una duplicazione di compiti, funzioni ed apparati che rischia di rendere inefficiente l'azione amministrativa oltre a creare zone franche di responsabilità. Da questo quadro, si evince pure una graduale metamorfosi delle politiche migratorie, le quali risentono di una certa frammentazione gestionale e progettuale dovuta per un verso, alla concorrenza di più soggetti istituzionali non solo pubblici, ma anche privati (si pensi al terzo settore) coinvolti nell'attuazione delle *policies*. Per altro, all'esistenza di diversi canali di finanziamento (*Fondo nazionale per le politiche migratorie* (FNPM) confluito poi nel 2002 nel *Fondo nazionale per le politiche sociali*, *Fondi regionali*, *Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini dei Paesi terzi* etc.) sui quali vanno a valere sia interventi organici sia singole o sporadiche azioni regionali, locali e del terzo settore. Un aspetto quest'ultimo che assume particolare importanza quale effettivo indicatore del rendimento delle politiche regionali migratorie in termini di capacità progettuale.

4. *L'integrazione degli stranieri ai tempi della crisi: la risposta delle Regioni*

Se, dunque, il rendimento delle politiche migratorie regionali passa attraverso la capacità di programmazione delle Regioni questa a sua volta si determina anche in base dalla disponibilità delle risorse economiche che in tempo di crisi risulta più significativamente condizionata.

¹²³ In merito v. L. Castelli, *Il ruolo degli enti locali nell'integrazione dei migranti*, in *I diritti di cittadinanza dei migranti*, cit., 163 ss.

La recessione economica che imperversa a livello globale mostra ormai da tempo le sue gravose ricadute su ogni aspetto della vita degli Stati, travolgendo quei livelli minimi di stabilità necessari a garantire a ciascun sistema una gestione ordinaria ed ordinata delle proprie politiche. La politica migratoria non è rimasta immune di fronte alla forza perversa della crisi, profilando nuovi e più difficili scenari da governare.

L'Organizzazione Internazionale Migrazioni ha confermato il sostanziale impatto negativo della crisi sui migranti e sulle migrazioni. Riguardo ai primi, essa ha determinato un generale deterioramento delle condizioni di vita, in quanto più vulnerabili e deboli a sostenere il peso della crisi. Quanto alle seconde, la crisi ha generato una riduzione dei flussi di ingresso, dovute per un verso, alla riduzione della domanda di lavoro da parte dei Paesi ospitanti; per altro, alle politiche restrittive messe in campo da questi. Si sa, infatti, che nei momenti di crisi l'atteggiamento di *chiusura* diventa fisiologico alla contrazione economica stessa, tanto da apparire la risposta più scontata nell'immediato, sebbene non la più lungimirante.

Come noto anche il nostro Paese, senza discostarsi dalla tendenza generale, ha adottato drastiche misure di *spending review*, che - prive di sistematicità - si sono tradotte in misure di contenimento dei poteri regionali, ridimensionandone, funzioni, compiti e, naturalmente, risorse ⁽¹²⁴⁾. E tutto ciò senza considerare che, come spesso accade, nel primo periodo di una crisi è proprio il livello decentrato, piuttosto che l'istituzione centrale, a percepire i primi segnali di un'emergenza sociale. Le Regioni e le Autonomie locali di fronte alla tempesta scaturita dalla crisi, si sono confrontate con una realtà ben più complessa, che ha ridefinito gli assetti delle politiche, in generale, e della politica migratoria, in particolare ⁽¹²⁵⁾, passando per una rimodulazione dell'autonomia sia sotto l'aspetto istituzionale che funzionale ⁽¹²⁶⁾.

Solo per avere contezza delle ricadute della crisi sulle politiche migratorie regionali basterà considerare alcuni dati statistici: nel 2006-2007 l'incidenza % delle

¹²⁴ Sul punto v. S. Mangiameli,

¹²⁵ Sul punto v. S. Mangiameli, *Le Regioni italiane tra crisi e neocentralismo*, Milano 2013, 34 s.

¹²⁶ Come osserva S. Mangiameli, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, cit., 34 ss., secondo il quale la legislazione regionale negli anni della crisi è relegata a soddisfare funzioni attuative e di adozione di misure volte ad alleviare le crisi; Id., *Regioni e autonomie tra crisi della politica e ristrutturazione istituzionale*, in *Rapporto sulla legislazione tra Stato, regioni e Unione europea*, Milano, 2012 e in www.issirfa.cnr.it.

politiche migratorie sulla produzione totale della legislazione socio-assistenziale era pari al 7%; nel 2008, anno di inizio della crisi, lo stesso indicatore si attesta intorno al 4,2%. Solo nel 2009 esso registra una variazione molto positiva pari al 15%, per poi calare drasticamente ed incidere tra il 2010 e il 2011 nella misura del 5%, dato che si riconferma anche per il 2012-2013 ⁽¹²⁷⁾.

Negli anni della crisi, in coincidenza con l'acuirsi delle problematiche nazionali ed europee legate al fenomeno migratorio, le Regioni hanno optato per una razionalizzazione degli interventi evitandone la frammentazione e concentrando le politiche su priorità ed azioni efficaci a garantire l'inserimento dei migranti entro un contesto chiaramente più difficoltoso ⁽¹²⁸⁾. Da un'analisi generale risulta infatti che le politiche regionali hanno riguardato prevalentemente: a) la promozione dell'apprendimento della lingua italiana, competenza necessaria per una piena coesione sociale e lavorativa da sostenere con percorsi di conoscenza e mediazione culturale; b) l'integrazione scolastica dei minori, c) la formazione professionale e l'orientamento al lavoro.

Le Regioni hanno piegato, perciò, all'emergenza economica i loro modelli di integrazione come emerge dallo stesso *Rapporto annuale sugli indici di integrazione sociale degli stranieri del CNEL*, da cui risulta un'importante flessione di integrazione nelle Regioni del Nord-Est, più pesantemente colpite dalla crisi. In particolare, è il Veneto la Regione che registra una tra le più forti diminuzioni in termini di politiche per l'integrazione ⁽¹²⁹⁾. Il dato si comprende ancora meglio se si considera che la crisi tocca ed ha toccato significativamente una dinamica fondamentale dell'integrazione come

¹²⁷ L. Ronchetti, *Le politiche attive per i migranti*, in *Rapporto sulle regioni in Italia 2013*, 130-131, Milano 2014; Id. *Le regioni tra italiani all'estero e immigrati*, in *Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Vo. II Tomo I Roma 2014.

¹²⁸ A tutto ciò preme comunque premettere che le difficoltà oggi legate all'inserimento dei migranti e ricondotte principalmente alla crisi non sono del tutto nuove alle Regioni, che hanno assistito nel tempo ad un graduale processo di riduzione delle risorse statali a ciò destinate. Basti dire che il Fondo nazionale per le politiche migratorie nel 2013 era pari a 6.820.000 milioni e che nel 2006 era di 16.500.000 milioni di euro; che il Fondo per l'inclusione sociale dei migranti istituito nel 2007 è stato finanziato nel 2008 e poi azzerato. Questa drastica riduzione delle risorse nazionali non ha provocato forti ripercussioni sul processo di integrazione, verso cui le realtà locali hanno mostrato una certa capacità di *governance*, ciascuna tenuto conto del proprio contesto territoriale di riferimento.

¹²⁹ I dati sono tratti IX Rapporto *Indici di integrazione degli immigrati in Italia* a cura del Consiglio Nazionale dell' Economia e del Lavoro e dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Roma, 18 luglio 2013.

l'occupazione e notoriamente le aree territoriali del Nord vantano un contesto produttivo e lavorativo più sviluppato che nel meridione. Questo elemento in controtendenza rispetto al passato mostra come la recessione ridisegni le linee di una nuova geografia dell'integrazione "molto più segmentata e mescolata che nel passato, quando si riusciva a classificare l'efficacia delle politiche migratorie secondo ambiti territoriali compatti ed omogenei" (130).

Pur di fronte a questa frammentazione, complessivamente considerate le Regioni del Nord rispetto a quelle del Sud (se pure con qualche eccezione Abruzzo e Sardegna) continuano a rispondere meglio alle esigenze dell'integrazione. In particolare, il Piemonte seguito dall'Emilia-Romagna è la Regione a più alto potenziale di integrazione (ma anche Liguria, Friuli Venezia Giulia e Abruzzo), mentre il più basso si registra nelle Regioni del Sud, e segnatamente in Basilicata, Calabria e Puglia. Da questo punto di vista, il Piemonte rappresenta una buona pratica di integrazione con le sue politiche mirate agli stranieri, la cui presenza nel 2013 è cresciuta del 10% rispetto all'anno precedente. Qui gli interventi a sostegno dei migranti hanno riguardato soprattutto l'apprendimento della lingua (131) e l'inserimento lavorativo, con importanti investimenti e destinazione di risorse estese anche alla creazione di *Sportelli informativi*, quali strumenti di concreto supporto all'orientamento individuale dei migranti, sensori rilevatori delle loro esigenze. In particolare, a Torino le grandi banche hanno aperto sportelli appositi per gli immigrati con personale immigrato per agevolare i migranti nelle loro attività economiche e nelle rimesse al Paese di origine.

Anche l'Emilia-Romagna è un esempio di buona pratica. Nonostante il rallentamento della crescita, il fenomeno migratorio si è intensificato con una % di incidenza della popolazione straniera passata dall'8,6% del 2008 al 12,2% del 2013. La Regione è tra quelle che presenta il più alto potenziale di inserimento lavorativo (seguita da Liguria, Lombardia e Piemonte). Il modello emiliano di integrazione ha ad oggetto da anni la realizzazione di azioni volte a sostenere la qualità dell'integrazione e proprio l'ultimo Piano triennale 2014-2016 sposta gli interventi programmati su alcuni assi strategici: scuola, formazione e lavoro; equità e garanzia dei diritti; cittadinanza

¹³⁰ *Rapporto annuale sugli indici di integrazione sociale degli stranieri del CNEL*, cit.13.

¹³¹ Ad es. per il 2014-2015 sono stati finanziati corsi gratuiti di alfabetizzazione e cittadinanza attiva per le donne nordafricane

attiva per favorire livelli di coesione sociale; politiche antidiscriminatorie. All'interno di queste aree le azioni prioritarie da promuovere e coordinare a livello locale sono le iniziative volte all'apprendimento e all'alfabetizzazione alla lingua italiana.

La Lombardia è la Regione con un indice di attrattività massimo, vantando la più alta densità demografica di stranieri ed il più elevato grado di stabilità delle presenze ⁽¹³²⁾, tanto che le stesse politiche di inserimento sono volte a favorire l'accesso all'alloggio, al lavoro, all'apprendimento della lingua italiana ⁽¹³³⁾. La Regione nonostante l'indice più alto di attrattività non risulta poi essere anche quella che più efficacemente risponde alla domanda di integrazione. Ciò per via dell'estensione territoriale, della alta concentrazione demografica che non facilita le relazioni sociali destinate a disperdersi in reti selettive e distanti rispetto alle concrete esigenze del singolo ⁽¹³⁴⁾.

A confermare tale circostanza è sempre il *Rapporto annuale del CNEL*, secondo cui quanto al grado di integrazione sociale, negli anni della crisi, le esperienze territoriali più efficaci sono risultate quelle di più piccole dimensioni come la Valle d'Aosta e il Trentino Alto Adige, che presentano un alto livello di accesso ai beni e servizi come la casa e l'istruzione oltre a riscontrarsi in queste realtà un alto radicamento sociale degli stranieri grazie alla conoscenza della lingua. Accanto ad esse anche l'Abruzzo è tra le Regioni del Centro-Sud ad aver reagito meglio al processo migratorio convogliando le proprie misure e politiche di inserimento su aree ritenute prioritarie, come l'apprendimento della lingua, l'integrazione scolastica dei minori, la mediazione culturale oltre a finanziare progetti di inserimento lavorativo dei migranti, attraverso *stage* presso aziende del territorio ⁽¹³⁵⁾. Altre Regioni, invece, in risposta alla crisi hanno adottato misure di restringimento per l'accesso ai servizi sociali per i

¹³² Al fondo di questa classifica si colloca la Basilicata e immediatamente prima la Puglia e la Calabria come regioni più deboli sul piano dell'integrazione.

¹³³ La Regione nel periodo 2005-2012 ha investito circa 3 milioni 500 mila euro avviando il progetto *Certifica il tuo italiano*, ovvero dei corsi di lingua rivolti agli immigrati adulti frequentati da oltre ventimila stranieri.

¹³⁴ A tal riguardo v. *Rapporto annuale sugli indici di integrazione sociale degli stranieri del CNEL*, cit., 14.

¹³⁵ Progetto "L.A.V.O.R.O. L'agire verso ogni rotta" finalizzato all'inserimento lavorativo di cinquanta cittadini non comunitari residenti in Abruzzo.

migranti, subordinandolo al possesso di determinati requisiti che, come abbiamo visto, l'intervento della Corte, ha provveduto a porre nel nulla.

L'evidenza del dato ci riporta ad un quadro quanto mai eterogeneo, in cui si intrecciano le differenti *performance* dei vari territori. Un quadro senz'altro complesso, che evidenzia le difficoltà della crisi. Infatti, rispetto ai primi anni (2009) si registra negli ultimi anni (2013) un generale e diffuso peggioramento delle potenzialità di inserimento sociale e occupazionale dei migranti, che le Regioni hanno comunque continuato a garantire nonostante le esiguità delle risorse e le oggettive difficoltà strutturali di alcuni contesti territoriali, che la crisi ha finito per acuire. Insomma, la proiezioni dei dati sulle politiche migratorie mostra come le Regioni continuino a realizzare le loro politiche migratorie rispondendo complessivamente *bene*, certamente *meno* (che nel passato), ma comunque *miglior* rispetto allo Stato, confermando la loro posizione di livello di governo necessario ⁽¹³⁶⁾.

5. *Una breve conclusione*

L'integrazione degli stranieri pur nella sua estrema complessità resta un laboratorio a cielo aperto per la sperimentazione ed il consolidamento delle politiche migratorie territoriali. In un quadro già di per sé complicato, si aggiunge il peso della perdurante congiuntura economica e, poiché l'integrazione *ha* o è un costo, essa è destinata giocoforza ad entrare nell'agone delle decisioni politiche e a confrontarsi con le perverse ricadute della crisi, i cui (scontati) esiti non possono non impattare sulle politiche migratorie e, attraverso queste, sui diritti dei migranti. Nonostante ciò la presenza degli stranieri cresce e l'Italia cresce grazie agli stranieri. A dirlo è una recente indagine di mercato, secondo cui i migranti sono una importante fonte occupazionale e grazie a loro sopravvivono oggi taluni centri produttivi di eccellenza del *Made in Italy* ⁽¹³⁷⁾.

Questo che è solo un dato statistico, dovrebbe spingere, come sempre, ad una riflessione ben più ampia, che arrivi a ripensare il fenomeno migratorio e con esso le politiche di integrazione, ripartendo dalla revisione di talune categorie concettuali

¹³⁶ Così S. Mangiameli, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, 2013, 32 ss.

¹³⁷ ... dalla raccolta del latte per la produzione del parmigiano reggiano, a quella delle mele della Val di non, al pomodoro del Sud e alle uve del Piemonte.

classiche, sopravanzate ormai dalla forza dei processi storici reali. Ciò è quanto accade al concetto di cittadinanza che, nella sua accezione tradizionale (di *appartenenza - Staatangehörigkeit*), tiene faticosamente il passo rispetto alle evoluzioni dell'ordinamento⁽¹³⁸⁾.

Eppure il concetto di cittadinanza, quello che si affermerà agli albori del costituzionalismo moderno, nasce scevro da condizionamenti formali e convenzionali per riferire invece un'idea fondata sulla condivisione di valori comuni e sulla *partecipazione* ad un progetto in continuo divenire⁽¹³⁹⁾. E coloro che alla realizzazione di questo progetto partecipano e attivamente si impegnano sono *cittadini*⁽¹⁴⁰⁾. Questa idea della *cittadinanza-partecipazione* è la stessa che accoglie la nostra Costituzione attraverso il principio personalista⁽¹⁴¹⁾, ma non anche quella che ispira la legge n. 91 del 1992 sulla cittadinanza e neppure quella che ha ispirato i più recenti interventi legislativi in materia di immigrazione. Ciò prefigura modelli normativi profondamente diversi, a tratti incapaci di interloquire tra loro e di rispondere alla domanda di cittadinanza da parte di chi, comunque, è già parte della società e in essa opera.

In ragione di ciò, riqualificare il concetto di cittadinanza (in termini di *partecipazione*) potrebbe essere un primo ed utile ausilio per governare le sfide dell'integrazione. Mentre, la riluttanza di certi paradigmi tradisce una strisciante crisi culturale, che impedisce di percepire *l'altro* come una potenziale risorsa, nonostante la storia dell'umanità testimoni da sempre la ricchezza che inevitabile sprigiona dalla contaminazione tra i popoli.

¹³⁸ In proposito v. G. Azzariti, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Dir. Pubbl.*, n. 2/2011, 427 ss., il quale parla di una vero e proprio processo di "sterilizzazione della cittadinanza intesa come appartenenza", aggiungendo altresì che "nei nostri ordinamenti giuridici concreti – questo genere dii cittadinanza ha perduto la sua dimensione costituente e legittimante gli ordinamenti giuridici, per consegnarsi a una dimensione 'ordinaria', di semplice indicazione dei particolari diritti e doveri di alcune categorie di persone, i 'cittadini' appunto".

¹³⁹ In questo senso C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, 156.

¹⁴⁰ V. ancora G. Azzariti, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, cit., 433-434; C. Salazar, «Tutto scorre»: riflessioni su cittadinanza, identità e diritti alla luce dell'insegnamento di Eraclito, cit., 377.

¹⁴¹ Sul punto si v. già quanto detto nel § 2 ed ancora G. Azzariti, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, cit., 436.