

## I N T E R V E N T O

### LE FUNZIONI AMMINISTRATIVE DELLE REGIONI NELLA GESTIONE DEL FENOMENO MIGRATORIO

Per esaminare le funzioni amministrative regionali nella gestione del fenomeno migratorio dobbiamo partire dalla competenza legislativa nelle materie che incidono su tale fenomeno.

Ai sensi dell' art. 117, II comma, lett. a e b) della Costituzione lo Stato ha competenza legislativa esclusiva in materia di immigrazione e di condizione giuridica dello straniero.

Se non si interpretasse questa norma in maniera costituzionalmente orientata dovremmo subito passare all' esame delle eventuali norme statali di delega di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni (ed eventualmente agli enti locali).

Solo per inciso e per far comprendere come questa affermazione non è meramente teorica, ricordo come lo Stato, nell' ambito del contenzioso costituzionale contro la legge della Regione Emilia-Romagna n. 5/2004 che detta " Norme per l' integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati" , riteneva viziata l' intera legge per straripamento della potestà legislativa regionale contenendo la stessa disposizioni su immigrazione, diritto di asilo e condizione giuridica di cittadini extracomunitari che riteneva di pertinenza esclusiva del legislatore nazionale. In pratica lo Stato pretendeva di impedire alle Regioni di adottare qualsiasi disposizione concernente gli stranieri a prescindere dal fatto che si trattasse di incidere o meno su materie di sicura competenza regionale.

In realtà, la stessa Corte Costituzionale, ci aiuta nel riconoscere anche alle Regioni importanti spazi legislativi in queste materie, nonché essenziali funzioni amministrative .

La Corte Costituzionale, con una giurisprudenza ormai consolidata, interpreta il nuovo quadro delle competenze delineato dalla legge costituzionale n. 3/2001 confermando il precedente assetto e quindi la distribuzione di compiti già fissati dal decreto legislativo n. 286/1998 " Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell' immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" , nonché gli spazi coperti dalle precedenti leggi regionali e provinciali, e riconoscendo la possibilità di interventi importanti in questa materia sulla base della competenza regionale in altre materie come ad esempio la sanità, il lavoro, l' assistenza sociale e l' istruzione.

La Corte Costituzionale ha infatti espressamente riconosciuto alle Regioni la possibilità di interventi legislativi con riguardo al fenomeno dell' immigrazione con il limite che " tale potestà legislativa non può riguardare aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di

soggiorno nel territorio nazionale, ma altri ambiti, come il diritto allo studio o all' assistenza sociale, attribuiti alla competenza concorrente e residuale delle Regioni (Corte Costituzionale sentenza n. 134/2010) .

Secondo la Corte (in particolare a partire dalle sentenze n. 300/2005 e n. 156/2006) l' intervento pubblico, relativamente al fenomeno migratorio, non può limitarsi al mero controllo degli ingressi e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale ma deve necessariamente riguardare anche altri ambiti quali ad esempio l' assistenza sociale, la salute, il lavoro, l' istruzione che sono di competenza, in particolare, delle Regioni.

In pratica, alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione, dobbiamo distinguere:

- le politiche dell' immigrazione e quindi la programmazione dei flussi d' ingresso e soggiorno e le condizioni di ingresso e soggiorno degli stranieri, di competenza esclusiva dello Stato;
- le politiche per gli immigrati, le misure in campo sociale e le attività di integrazione per gli stranieri soggiornanti, di competenza legislativa anche regionale, concorrente o residuale in base alla materia interessata (salute, tutela e sicurezza del lavoro, formazione professionale, istruzione, assistenza sociale, edilizia residenziale pubblica, commercio, artigianato, turismo).

L' art. 118 comma 3 della Costituzione, inoltre, riconosce la necessità di coordinamento tra i due livelli di competenza statale e regionale proprio con riferimento espresso “ all' immigrazione” nonché “ all' ordine pubblico e sicurezza” .

Nei limiti delle materie di competenza regionale (servizi e assistenza sociale, sanità, edilizia pubblica, istruzione, formazione professionale, lavoro) la Corte costituzionale riconosce la legittimità di leggi regionali e quindi di funzioni amministrative che ampliano i diritti degli stranieri regolarmente soggiornanti:

- ha riconosciuto la legittimità di una disciplina regionale recante benefici in materia di edilizia residenziale pubblica a favore degli immigrati (C. Cost. 300/2005);
- ha riconosciuto la legittimità costituzionale di una disciplina regionale che prevede forme di sostegno per l' inserimento di minori non accompagnati, anche dopo il raggiungimento della maggiore età, dovendosi considerare implicito il necessario requisito del rilascio del permesso di soggiorno di competenza dello Stato (C. Cost. 156/2006);
- ha riconosciuto, con sentenza n. 299/2010, la legittimità costituzionale di una disciplina regionale che legittima l' amministrazione regionale

(previa intesa con l' amministrazione penitenziaria sulla programmazione degli interventi) ad approntare le misure assistenziali idonee a garantire le condizioni necessarie (es. la disponibilità di un alloggio) per l' accesso alle misure alternative alla detenzione concesse agli stranieri extracomunitari.

La legislazione regionale è pertanto chiamata, in particolare, ad individuare le misure sociali e assistenziali nei confronti dei cittadini stranieri legalmente presenti sul territorio.

Quanto all' edilizia residenziale pubblica, la Corte, con riferimento al requisito della residenza, almeno quinquennale, in regione al fine dell' accesso agli alloggi, ha riconosciuto:

- “ La materia di cui trattasi rientra nella competenza residuale delle Regioni e non investe, in ogni caso, “ la problematica della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale” ;
- “ una specifica materia “ edilizia residenziale pubblica” non compare tra quelle elencate nel secondo e terzo comma dell' art. 117 Cost.” così che esiste un terzo livello normativo che rientra nel quarto comma dell' art. 117 della Costituzione, il quale investe, appunto, la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica e, conseguentemente, coinvolge la individuazione dei criteri di assegnazione degli alloggi dei ceti meno abbienti (da ultimo sentenza n. 94 del 2007).

Sempre la Corte Costituzionale ha ricordato che in ogni caso lo straniero è “ titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona (Corte Costituzionale sentenza n. 148/2008).

Con riferimento alla partecipazione alla vita pubblica locale la Corte costituzionale ha escluso, in capo agli stranieri extracomunitari, l'esercizio del diritto di voto in relazione alle elezioni ed ai referendum abrogativi, mentre ha ad essi consentito forme di partecipazione a carattere consultivo:

- ha riconosciuto la legittimità costituzionale di una disciplina regionale che prevede la partecipazione di stranieri alla Consulta regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati (C. Cost. 300/2005);
- ha riconosciuto la legittimità costituzionale di uno statuto regionale che riconosce ai residenti i diritti di partecipazione a referendum consultivi e consultazioni popolari (C. Cost. 379/2004).

In proposito si richiama altresì quella giurisprudenza del Consiglio di Stato che ha rilevato l'illegittimità, in mancanza di una disposizione di legge in tal senso, di uno statuto comunale che aveva esteso ai cittadini stranieri il diritto di voto nelle elezioni comunali (Consiglio di Stato sez. I, 16 marzo 2005, che ravvisa

l'illegittimità della disposizione statutaria comunale nella competenza legislativa esclusiva e regolamentare statale ex art. 117, co. II, lett. p) e co. VI Cost.).

Sempre la materia dei servizi sociali con riferimento all'immigrazione potrebbe offrire copertura ad una legge regionale che disciplini il monitoraggio di "situazioni critiche" in vista della rimozione e del superamento di un "disagio sociale"; "onde la determinazione delle condizioni e delle modalità con le quali i comuni possono avvalersi, per tale attività, dell'ausilio di privati volontari rientra anch'essa nelle competenze del legislatore regionale" (C. cost. 226/2010 e 274/2010 ).

In generale, nella materia dei servizi sociali e dell'istruzione è preclusa allo Stato l'istituzione di fondi per finanziare interventi, trattandosi di competenza legislativa regionale (C. Cost. 50/2008 in ordine al Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati per l'accoglienza degli alunni stranieri, per favorire il rapporto scuola-famiglia, attraverso «l'utilizzo per fini non didattici di apposite figure professionali madrelingua quali mediatori culturali». – C. Cost. 296/2006). In questo settore la normativa si trova all'incrocio di materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e regionale, senza che sia individuabile un ambito materiale che possa considerarsi nettamente prevalente sugli altri. E in ipotesi di tal genere, secondo la giurisprudenza costante della Corte, la concorrenza di competenze, in assenza di criteri contemplati in Costituzione, giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione (sentenze nn. 201, 24 del 2007; nn 234 del 2005), che deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie” .

Il quadro normativo relativo alla materia oggetto del presente Convegno è molto complesso in considerazione del fatto che vi è il livello di intervento statale relativo alle politiche relative ai flussi, all'ingresso e all'allontanamento dello straniero, ma vi è poi il livello di intervento regionale nelle materie dell'istruzione, del lavoro, della salute, della politica abitativa e in generale delle politiche sociali (vedi sent. 50/2008 della C. Costituzionale).

La materia dell'assistenza socio-assistenziale non offre copertura invece ad attività di cooperazione internazionale (quali interventi di sostegno all'autosviluppo), né ad interventi in situazione di emergenza umanitaria nei paesi d'origine degli stranieri, in quanto invadono la competenza statale in materia di politica estera (C. Cost. 285/2008).

La Corte ha precisato (C. Cost. 131/2008):

... devono dunque ritenersi lesive della competenza statale in materia di politica estera le norme regionali che prevedano, in capo alla Regione, il potere di determinazione degli obiettivi di cooperazione internazionale e di interventi di emergenza nonché dei destinatari dei benefici sulla base di criteri fissati dalla stessa Regione. Tali norme, infatti, implicando l'impiego diretto di risorse, umane e finanziarie, in progetti destinati a offrire vantaggi socio-economici

alle popolazioni e agli Stati beneficiari ed entrando in tal modo nella materia della cooperazione internazionale, finiscono con l'autorizzare e disciplinare una serie di attività di politica estera, riservata in modo esclusivo allo Stato. Di conseguenza le norme concernenti il «miglioramento dei flussi immigratori» da attuare «anche favorendo la selezione positiva, la formazione, l'integrazione e la regolarizzazione degli immigrati, valorizzando le loro rimesse nei paesi di origine e favorendo l'occupazione in tali paesi», di cui alla lettera p), è competenza che interferisce direttamente con le politiche di immigrazione, inderogabilmente riservate allo Stato.

Nella materia della cooperazione allo sviluppo, non interferiscono con la politica estera statale le norme attinenti ad attività da svolgersi all' interno della Regione, quali eventuali iniziative a livello di studio e di sensibilizzazione della pubblica opinione della Regione.

Per fare il quadro delle funzioni amministrative delle Regioni nella gestione del fenomeno migratorio dobbiamo poi partire dalla legge costituzionale n. 3/2001.

Prima della riforma del titolo V della Costituzione vi era la cosiddetta regola del parallelismo per cui il soggetto che detta la disciplina di un determinato ambito oggettivo, ne curava necessariamente anche l' attuazione a livello amministrativo.

Il principio del parallelismo era temperato da alcune eccezioni come il secondo comma dell' articolo 118 Cost. che prevedeva una competenza amministrativa regionale delegata e il primo comma del vecchio articolo 118 che prevedeva una competenza degli enti locali per le materie di interesse esclusivamente locale.

Ora la disciplina delle funzioni amministrative dettate dalla riforma del titolo V Cost. supera il principio del parallelismo delle funzioni e fissa le nuove regole espresse dall' articolo 118 Cost. che prevede la devoluzione delle funzioni amministrative ai livelli di governo individuati secondo i principi di sussidiarietà (per i vincoli naturalmente insiti nel principio di sussidiarietà ed espressi nell' art. 4, comma 3, lett. a) L. 59/1997 laddove si sancisce l' attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai Comuni, alle Province e alle Comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l' esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime), il principio di adeguatezza (in relazione al quale l' amministrazione ricevente deve possedere una struttura organizzativa idonea a garantire, anche in forma associata con altri enti, l' esercizio delle funzioni) e il principio di differenziazione (per cui l' allocazione delle funzioni deve necessariamente prendere in considerazione le diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi).

Le singole Regioni quindi nelle materie di competenza individuano, nella gestione del fenomeno immigrazione, i livelli di governo adeguati all' esercizio delle funzioni amministrative relativamente alle materie su cui hanno competenza legislativa.

Proprio nella materia dell' immigrazione e nelle altre materie di incidenza sul fenomeno migratorio (ordine pubblico, pubblica sicurezza) il diverso tenore delle problematiche ad esse afferenti in ciascun contesto locale richiede, ai sensi del nuovo articolo 118 comma 3 della Cost., che il legislatore nazionale introduca forme appunto di coordinamento tra Stato e Regioni.

Sul tema dell' imputazione ai diversi livelli di governo territoriale delle funzioni amministrative nell' ambito delle politiche per gli immigrati rilevano le seguenti pronunce della Corte:

- le leggi regionali possono assegnare agli enti locali gli adempimenti istruttori concernenti le istanze di richiesta e di rinnovo del permesso di soggiorno, trattandosi di adempimenti che, altrimenti, sarebbero svolti dal richiedente il medesimo permesso e non da un'amministrazione statale (C. Cost. 156/2006); non possono invece disciplinare direttamente i procedimenti di rilascio e rinnovo dei titoli di soggiorno dei quali è responsabile il Ministero dell'Interno;
- le leggi regionali possono prevedere intese ed azioni congiunte della Regione con enti locali, amministrazioni statali, istituzioni europee "nella materia delle migrazioni", nonché intese per facilitare l'ingresso di stranieri per la frequenza di corsi di formazione professionale o tirocini (art. 6, comma 11 e 43 della l.r. Toscana 29/2009 — C.Cost, 269/2010), purché nel rispetto dei principi di politica estera fissati dallo Stato.

In questo quadro di competenza approfondiremo quindi il ruolo delle Regioni e delle Province autonome in materia di immigrazione.

Per comprendere l' importanza delle funzioni amministrative (o la centralità) delle Regioni nell' affrontare il fenomeno migratorio basta osservare come anche i più elementari diritti fondamentali, considerati inviolabili della nostra Costituzione, come ad esempio il diritto alla salute e il diritto all' istruzione, necessitano, per garantirne l' effettività, non solo di un riconoscimento legislativo (e su questo il T.U. delle disposizioni concernenti la disciplina dell' immigrazione li garantisce non solo per gli stranieri che sono in possesso di un regolare permesso di soggiorno ma anche per quelli che questo titolo non hanno), ma anche e soprattutto di un intervento amministrativo e dell' impiego di risorse finanziarie pubbliche.

Sull' attività amministrativa l' intervento pubblico relativo alla programmazione dei flussi di ingresso e al soggiorno degli stranieri nel territorio nazionale, come visto in precedenza, è di chiara competenza dello Stato mentre rientra nella competenza regionale e delle province autonome la competenza amministrativa nell' ambito delle materie immigrazione relative agli

ambiti regionali dei servizi sociali e dell'istruzione (sentenza della C. Costituzionale n. 300 del 2005), della salute, del lavoro.

Le Regioni peraltro non esercitano solo le funzioni amministrative corrispondenti alle competenze legislative così come delineate dai numerosi interventi della Corte ma hanno ulteriori spazi per esercitare queste funzioni.

Indubbiamente l'ordinamento italiano, con in particolare i due livelli di intervento statale e regionale, dovrebbe garantire agli stranieri (compresi anche quelli sforniti di valido titolo per soggiornare nel nostro paese) un livello di tutela dei diritti sociali fondamentali così come previsto dell'art. 2 del decreto legislativo n. 286/1998 recante "Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero". Tale T.U. ha attribuito alle Regioni e alle Province autonome significative competenze prevedendo, inoltre, forme di cooperazione tra lo Stato, le Regioni e le stesse Province autonome.

Proprio ai fini di un corretto inquadramento delle funzioni amministrative regionali è necessaria quindi una breve analisi di tale T.U. che regola la materia dell'immigrazione e della condizione giuridica degli stranieri. Necessario preambolo all'esame delle singole disposizioni sono i limiti dettati dalla stessa normativa statale in ordine alle competenze delle Regioni e delle Province autonome.

I disposti del citato T.U. collocandosi nel quadro costituzionale precedente la riforma del Titolo V che riconosce alle Regioni, nelle materie di loro competenza, la legittimazione a disciplinare interventi a favore degli immigrati, costituiscono i principi fondamentali ai quali le Regioni devono attenersi nella disciplina dei propri ambiti di competenza e per le Regioni speciali e le Province autonome valgono come norme fondamentali di riforma economico sociale della Repubblica.

Infatti l'art. 1, comma 4 del d.lgs. citato, prevede che «nelle materie di competenza legislativa delle Regioni, le disposizioni del presente testo unico costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione. Per le materie di competenza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, esse hanno il valore di norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica».

L'art. 2, comma 1, riconosce allo straniero comunque presente sul territorio italiano i diritti fondamentali della persona umana e il comma 4, stabilisce che "lo straniero regolarmente soggiornante partecipa alla vita pubblica locale".

L'art. 3 afferma che, al fine della predisposizione del documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato, il Presidente del Consiglio dei Ministri deve sentire la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome nonché la Conferenza Stato, città e autonomie locali.

Sempre l' art. 3, al comma 5, prevede che, nell' ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio, le regioni, le province, i comuni e gli altri enti locali adottano i 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.

Il successivo comma 6 prevede l' istituzione di “ Consigli territoriali per l' immigrazione in cui siano rappresentati le competenti amministrazioni locali dello Stato, la Regione, gli enti locali, gli enti e le associazioni localmente attivi nel soccorso e nell' assistenza agli immigrati, le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, con compiti di analisi delle esigenze e di promozione degli interventi da attuare a livello locale” .

Ai sensi degli art. 22 e 24 i centri per l'impiego provinciali collaborano con le prefetture nel rilascio del nulla osta al lavoro subordinato e stagionale (verifica disponibilità lavoratore italiano o comunitario).

L'articolo 23 prevede che le Regioni e le Province autonome possono proporre programmi di attività di istruzione e di formazione professionale nei Paesi di origine, per l'inserimento lavorativo mirato, nei settori produttivi italiani all'interno dello Stato o nei paesi d'origine e per lo sviluppo di attività nei paesi d'origine; tali programmi sono approvati dal Ministero del lavoro e dal Ministero dell'istruzione e possono essere realizzati anche in collaborazione con le Regioni, le Province autonome e altri enti locali, organizzazioni nazionali degli imprenditori e datori di lavoro e dei lavoratori, nonché organismi internazionali finalizzati al trasferimento dei lavoratori stranieri in Italia ed al loro inserimento nei settori produttivi del Paese, enti ed associazioni operanti nel settore dell' immigrazione.

L'articolo 38 prevede che Stato, Regioni ed enti locali garantiscono l'effettività del diritto allo studio, anche mediante l'attivazione di corsi e iniziative per l'apprendimento della lingua italiana. Le regioni promuovono programmi culturali per i diversi gruppi culturali, nonché insegnamenti integrativi nella lingua e nella cultura d'origine. Sempre il Testo Unico attribuisce alle Regioni e alle Province autonome il compito di adottare misure di “ integrazione sociale” nell' ambito delle proprie competenze secondo quanto previsto dall' art. 42.

Lo Stato poi non può ritenere che il TU definisca tassativamente tutti i diritti spettanti ad ogni straniero, perché l' art. 2 lascia spazio, in particolare proprio alle Regioni, di operare per allargare i diritti degli stranieri legalmente presenti in base anche alle nuove esigenze di vita (alla luce della corretta interpretazione dell' art. 2 comma 1 alla luce dei principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti e delle convenzioni internazionali).

Pertanto la legge cost. 3/2001 ha sostanzialmente confermato quel riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di immigrazione, già

delineato dal d.lgs. 296/1998, nel quale i diversi livelli di governo territoriali sono chiamati ad interagire per promuovere l' integrazione degli stranieri mediante forme di tutela della loro condizione sociale.

Per gestire il fenomeno migratorio quindi, come detto all' inizio del presente intervento, si richiede, oltre alla necessaria e fondamentale azione dello Stato, anche l' azione amministrativa altrettanto indispensabile ed essenziale delle Regioni e delle Province autonome (oltre naturalmente all' apporto degli enti locali).

Dopo aver esaminato il quadro generale delle funzioni amministrative delle Regioni e delle Province autonome vorrei soffermarmi sull' esperienza della Provincia autonoma di Trento che, nella materia che ci interessa, è stata uno degli Enti precursori e dove la collaborazione e il coordinamento Stato - Provincia - Comuni, auspicata dal nostro legislatore costituzionale con la riforma del Titolo V della Costituzione e in particolare con il terzo comma dell' articolo 118, sono state anticipate.

Infatti, tale comma non era ancora stato introdotto dalla legge cost. n. 3/2001 che, la Provincia autonoma di Trento e lo Stato già nel 1999 hanno approvato la prima convenzione costituente accordo amministrativo fra la stessa Provincia autonoma di Trento, la Questura di Trento e il Comune di Trento per l' istituzione dello sportello unico informativo per stranieri.

Tale accordo aveva come base legislativa la legge provinciale 2 maggio 1990, n. 13 che disciplina gli interventi nel settore dell' immigrazione straniera extracomunitaria.

Le finalità della legge sono quelle di promuovere “ adeguate iniziative per il superamento delle difficoltà che ostacolano l' inserimento di cittadini extracomunitari immigrati nella Comunità trentina e assicurare a tali persone ed ai loro familiari l' accesso ai servizi pubblici presenti sul territorio allo scopo di promuovere il loro migliore inserimento nella vita sociale e culturale nel rispetto delle loro specifiche identità etniche, culturali e religiose” .

Ritornando al primo accordo amministrativo, possiamo vedere che gli obiettivi principali dell' Amministrazione provinciale erano i seguenti:

- informare sui percorsi legali per l' accesso e la fruizione dei servizi esistenti per stranieri;
- semplificare l' attività istruttoria preordinata all' adozione dei provvedimenti concernenti l' ingresso e il soggiorno di cittadini stranieri, con la precisazione, che rimaneva ferma la competenza in ordine all' adozione di tali provvedimenti da parte dell' organo competente dello Stato;

- fungere da punto di riferimento e informazione per i medesimi servizi e gli Enti operanti sul territorio attraverso una rete tra gli stessi, configurandosi in tal modo come strumento per il coordinamento delle attività svolte dagli Enti pubblici trentini a favore degli stranieri;
- essere un punto di raccolta dei dati di interesse per il monitoraggio sul fenomeno migratorio.

Tale accordo, come si può vedere conteneva già allora degli obiettivi non solo ambiziosi ma vorrei dire quasi anticipatori delle esigenze maturate negli anni successivi.

Dopo questo primo accordo, nel 2001 abbiamo la definitiva stipula della Convenzione, tutt' ora vigente con lo Stato.

L' attuale Convenzione, operativa ormai da più di 10 anni, e al tempo stesso unica in Italia, prevede che la Provincia autonoma di Trento, la Questura e il Comune di Trento adottino provvedimenti comuni tendenti a migliorare il servizio che la Questura di Trento deve istituzionalmente svolgere nei confronti di quei cittadini stranieri che siano nelle condizioni di dover chiedere permessi o il rinnovo dei permessi per la loro permanenza nel territorio italiano. Come si vede, facendo una breve parentesi, la Provincia autonoma di Trento fin da 2001 ha usato una formulazione, nell' identificare i soggetti che possono usufruire dei servizi resi agli stranieri, che non creasse problemi tra regolari e irregolari salvo naturalmente il rispetto della legislazione statale in materia.

Tale Convenzione conferma gli obiettivi individuati dal precedente accordo e impegna la Provincia autonoma di Trento a:

- realizzare una rete automatizzata per la prenotazione degli accessi all' ufficio immigrazione della Questura di Trento, ai fini della presentazione delle domande dei provvedimenti per i rilasci e i rinnovi dei titoli di soggiorno;
- utilizzare i propri sportelli per dare informazioni e raccogliere le prenotazioni per l' accesso agli sportelli della Questura di Trento per i rilasci e i rinnovi dei titoli di soggiorno;
- collaborare con proprio personale per supportare l' attività amministrativa della Questura nei periodi e nelle fasi di maggior flusso di utenza;
- attivarsi per ricercare la collaborazione dei Comuni trentini per ampliare l' attività informativa, distribuendo materiale divulgativo in plurilingue relativo alle attività amministrative derivanti dalla convenzione.

La Questura si è impegnata a:

- adottare, in collaborazione con la Provincia, un unico sistema di prenotazione, di tipo elettronico fatte salve le differenti modalità di accesso per i casi che la Questura valuterà necessari ed urgenti, per la consegna

all' Ufficio emigrazione della Questura di Trento dei documenti per i rilasci e i rinnovi dei permessi di soggiorno;

- garantire l' efficacia e la tempestività del flusso delle informazioni tra gli sportelli informativi per stranieri della Provincia e le proprie strutture, sui servizi forniti agli stranieri e agli adempimenti ad essi legati per la loro fruizione;
- condividere con la Provincia le informazioni e il materiale dello Stato relativi alle procedure per l' adozione dei provvedimenti per i rilasci e i rinnovi dei permessi di soggiorno;
- fornire alla Provincia informazioni relative allo stato dei nulla osta sulle autorizzazioni al lavoro in Italia;
- prevedere, con l' assenso dell' Ufficio Emigrazione Centrale, un sistema di comunicazione, anche attraverso il supporto degli sportelli della Provincia, per la consegna ai cittadini stranieri dei titoli di soggiorno;
- fornire alla Provincia, per le attività di monitoraggio del fenomeno immigratorio, tutti i dati relativi ai rilasci e ai rinnovi dei titoli di soggiorno.

Le parti si sono impegnate inoltre ad assicurare una sistematica diffusione delle informazioni attraverso la distribuzione ed affissione nei propri locali, anche in quelli periferici, del materiale informativo plurilingue prodotto dalla Provincia, se necessario anche d' intesa con la Questura stessa, relativo alle attività di comunicazione rivolte ai cittadini stranieri e a garantire la formazione e l' aggiornamento del personale impiegato nella collaborazione amministrativa tesa a gestire, per quanto di competenza il fenomeno migratorio.

L' attuazione di tale accordo ha richiesto un notevole sforzo amministrativo della Provincia autonoma di Trento e delle strutture statali (in particolare la Questura di Trento che si è trovata a fare da apripista di molte situazioni) e comunali; al fine di corrispondere al crescente bisogno dei cittadini stranieri di trovare, nell' Ente pubblico autonomo, un interlocutore capace di dare risposte adeguate, relativamente ai percorsi legali per accedere ai servizi offerti sul territorio provinciale.

Si è rilevato altresì che il problema maggiore riguardava le code di cittadini stranieri in attesa fuori dall' Ufficio stranieri della Questura di Trento per ottenere informazioni per il rilascio e il rinnovo dei permessi di soggiorno.

La Provincia autonoma di Trento, allo scopo di fornire informazioni sui percorsi di integrazione nella Comunità trentina, aveva già da tempo allo studio un' ipotesi di costituzione di uno sportello unico per i cittadini stranieri e questo sulla base della L.P. 13/1990.

Vi era quindi, già allora, il bisogno di adottare provvedimenti comuni tendenti a migliorare il servizio che la Questura di Trento deve istituzionalmente svolgere nei confronti di quei cittadini stranieri che sono nelle

condizioni di dover chiedere permessi o il rinnovo dei permessi per la loro permanenza sul territorio italiano.

Ecco quindi come è maturata la volontà di procedere congiuntamente alla realizzazione di un progetto per instaurare un rapporto di collaborazione con il comune di Trento e la Questura di Trento in vista di una razionalizzazione degli interventi e di una migliore economia di risorse umane e materiali.

Essenziale poi per la riuscita delle azioni amministrative dei tre livelli di competenza operanti in Trentino e cioè Stato – Provincia autonoma e Comune è l' istituzione, da parte della Provincia autonoma di Trento, in collaborazione con Associazioni che operano in tale settore, di uno sportello informativo provinciale per gli stranieri.

Fondamentale quindi nella nostra realtà è il Cinformi che ha come obiettivi:

- sviluppare la conoscenza dell' immigrazione;
- favorire e sostenere la comunicazione tra gli attori sociali e la partecipazione alla vita comunitaria;
- promuovere l' informazione per facilitare l' accesso ai servizi pubblici.

Nella sostanza il Cinformi si pone come principale obiettivo proprio quello di informare, anche con schede plurilingue e con il supporto dei mediatori culturali, sulle procedure di accesso per l' utilizzo dei servizi esistenti sul territorio provinciale e sulle modalità di ingresso e soggiorno in Italia, in modo da far conoscere agli stranieri i loro diritti e i loro doveri. Tale Centro si configura quindi come punto di riferimento per i cittadini stranieri ed italiani nonché per gli enti pubblici e privati, comprese le strutture provinciali relativamente alle tematiche di immigrazione.

Nell' ambito del Centro trovano collocazione due specifici servizi pubblici di sportello: uno per le prenotazioni di accesso alla Questura ed uno per le informazioni, l' orientamento e la consulenza giuridica e sociale in materia di immigrazione. In particolare, per quanto riguarda l' informazione, il competente Servizio attività socio-assistenziali, sempre della Provincia autonoma di Trento, si attiva con le strutture provinciali che operano nella materia di interesse per la gestione del fenomeno migratorio per disporre, in tempo reale, del materiale necessario per costituire una base informativa organica, completa e costantemente aggiornata.

Tale sportello, con funzione pubblica, ha inoltre il compito, di fornire utili indicazioni agli stranieri relativamente ai percorsi di accesso ai servizi previsti territorialmente, di orientamento, consulenza e assistenza sociale. Nella sostanza lo sportello si configura come punto di riferimento

provinciale su cui far convergere le informazioni che possono essere di utilità ai cittadini stranieri e agli italiani interessati.

Inoltre, analogamente a quanto già avviene negli sportelli periferici della Provincia, gli stranieri potranno rivolgersi a questo sportello per prenotare attraverso gli operatori autorizzati, l'accesso alla Questura di Trento per presentare la documentazione necessaria per il rilascio e il rinnovo dei titoli di soggiorno.

Recentemente, nel corso del 2009, la Giunta Provinciale ha approvato il Piano di interventi di convivenza dove sono tracciate 21 azioni per accrescere la coesione sociale in Trentino.

In particolare si è partiti delineando tre percorsi di sviluppo per una seria e concreta convivenza.

Il primo parte dal presupposto che la coesistenza tra le diverse identità culturali può avvenire passando per un processo di valorizzazione delle differenze che serva da stimolo per riflettere e per considerare la diversità come forma di ricchezza.

Il secondo che la valorizzazione degli scambi culturali può portare ad un approfondimento delle proprie radici e ad uno stimolo per viverle più a fondo, nell'ottica dell'apertura e della reciprocità, per dissolvere la paura che genera intolleranza.

E l'ultimo che la centralità della persona rispetto all'appartenenza diviene motivo di attenzione e di superamento delle logiche di barriere di difesa.

Ora la Provincia autonoma di Trento, dal punto di vista amministrativo e con la collaborazione dello Stato e dei Comuni, è impegnata in un percorso di comunicazione integrata finalizzata a colmare la differenza di conoscenza tra migrantes e autoctoni, per promuovere la conoscenza dei diritti e dei doveri; valorizzare le culture di provenienza e di accoglienza; divulgare le ragioni delle migrazioni, senza sottovalutare le differenze, e avendo di mira il superamento dei pregiudizi; sostenere la creazione di nuove modalità di facilitazione all'accesso al mercato degli affitti attraverso meccanismi virtuosi di relazione tra gli attori preposti, in considerazione del fatto che la questione abitativa riveste priorità fondamentale per una efficace integrazione; favorire l'ascolto tra istituzioni, enti, associazioni, migrantes e autoctoni, allo scopo di raggiungere il duplice obiettivo di sviluppare relazioni positive tra i diversi attori e di raccogliere e diffondere utili suggerimenti per sostenere la convivenza.

E' necessario offrire ad operatori e amministratori locali degli strumenti adeguati per potersi rapportare con le diverse comunità presenti; questo è uno dei presupposti fondamentali per gestire positivamente la

complessità delle relazioni interculturali, così come far conoscere ai migrantes la lingua e la cultura italiana.

Ricerca e studiare modalità di relazione tra le culture presenti sul territorio trentino allo scopo di individuare e acquisire regole e valori comuni, pur nel rispetto della differenza, attraverso incontri e dibattiti tra i diversi soggetti portatori di interesse.

La Provincia autonoma di Trento è inoltre impegnata in un'attività amministrativa tesa a lavorare, in modo integrato con il territorio, allo scopo di sviluppare una maggiore coerenza tra gli interventi pubblici e i progetti del privato, e distribuire in modo più equo le responsabilità del governo del fenomeno migratorio.

In tale Piano viene poi espressa l'esigenza che l'azione amministrativa favorisca il dialogo tra le diverse culture, identità e religioni, quale premessa per l'individuazione di punti di incontro che possano stimolare ulteriormente la comunicazione a diversi livelli, per superare le differenze reciproche.

Il piano poi definisce una serie di azioni per accrescere la coesione sociale. A titolo di mero esempio segnalo come la Provincia autonoma di Trento è ora impegnata in particolare a:

- organizzare incontri sul territorio per operazioni di ascolto tese anche a raccogliere le criticità ed elaborare parte di interventi da mettere in campo per proporre soluzioni;
- proseguire nelle attività di monitoraggio della presenza straniera nelle sue diverse sfaccettature e redazione di un rapporto annuale sull'immigrazione in Trentino;
- avviare campagna di sensibilizzazione contro i pregiudizi;
- individuare punti di raccordo per diffondere e comunicare i valori del sistema provinciale integrato per la sicurezza;
- organizzazione corsi di lingua e cultura italiana;
- organizzazione corsi per amministratori sulla gestione delle relazioni interculturali;
- accoglienza temporanea di lavoratori e soggetti vulnerabili e organizzazione di percorsi di formazione professionale;
- promozione dell'incontro tra i diversi attori per facilitare l'accesso al mercato dell'affitto;
- promozione di un tavolo di lavoro per la riflessione specifica, all'interno del quadro legislativo, sui luoghi di culto anche al fine di elaborare delle proposte amministrative concrete;

- progettare, elaborare e pubblicare fascicoli tematici multilingue nelle materie della salute, ordine pubblico, istruzione e servizi sociali.

Risulta inoltre strategico alla realizzazione del progetto operare al fine di favorire la costruzione di relazioni positive. L'obiettivo strategico di una politica di integrazione consiste proprio nel costruire relazioni positive tra cittadini autoctoni e immigrati, attraverso una comunicazione a più dimensioni (economica, sociale, culturale e politica) tra la maggioranza della popolazione e le diverse etnie che con essa convivono, da cui deriva un progressivo cambiamento della cultura e dei valori della società nel suo insieme. E' necessaria quindi una politica dell'informazione e di sensibilizzazione diretta ad immigrati e trentini che abbia il duplice obiettivo di smontare pregiudizi e timori infondati e di assicurare rispetto a timori fondati, perché capace di proporre soluzioni rispetto a situazioni di disagio relazionale.

Dal punto di vista amministrativo la Provincia autonoma di Trento ritiene necessario inoltre facilitare l'accesso ai servizi pubblici.

La politica di integrazione consiste essenzialmente nel mettere gli stranieri nella condizione di vivere normalmente, colmando il divario di conoscenze derivante dalla specifica condizione di straniero (conoscenza della lingua, accesso all'istruzione, ai servizi sanitari, alla formazione professionale, alle politiche di alloggio pubblico ecc.) che li penalizza rispetto ai cittadini italiani in analoghe condizioni economiche sociali e includendo quindi gli immigrati nell'ambito di applicazione delle politiche sociali provinciali.

Quanto finora esposto rileva certamente un ruolo forte della Provincia nella materia dell'immigrazione, anche nell'esercizio delle funzioni amministrative. Tale ruolo è stato confermato dall'articolo 8 della legge provinciale n. 3/2006 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino), il quale riserva all'Amministrazione provinciale le funzioni amministrative in materia di rapporti con gli organi dello Stato e di interventi nei confronti degli immigrati che spettino alla Provincia nei limiti di quanto previsto dalla Costituzione, dallo Statuto speciale e dalle relative norme di attuazione.

La sovrapposizione dei livelli normativi ha dato origine a contenziosi relativi a provvedimenti di rigetto dell'istanza di emersione dal lavoro irregolare; in particolare è stata sostenuta l'incompetenza della Provincia autonoma di Trento relativamente a tali istanze (come visto infatti in questa materia l'atto finale del procedimento è un atto del Dirigente del Servizio Lavoro della Provincia autonoma di Trento) in mancanza di una specifica norma che attribuisse ad essa tale potere.

L'art. 22 del D.Lgs. 25/07/1998 n. 286 (t.u. delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), al comma 16 afferma che " le disposizioni di cui al presente articolo

– recante le competenze dello sportello unico per l’immigrazione in materia di rilascio del nulla osta al lavoro subordinato, – si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano ai sensi degli statuti e delle relative norme di attuazione” .

Ai sensi poi dell’ art. 30 del DPR n. 394 del 31 agosto 1999, comma 1, ultimo periodo, “ nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione dell’ articolo 22, comma 16, del testo unico, sono disciplinate, mediante norme di attuazione, forme di raccordo tra lo sportello unico e gli uffici regionali e provinciali per l’ organizzazione e l’ esercizio delle funzioni amministrative in materia di lavoro, attribuite allo sportello unico dagli articoli 22, 24 e 27 del testo unico e dall’ articolo 40 del presente regolamento, compreso il rilascio dei relativi nulla osta” .

La direttiva congiunta del Ministro dell’ interno e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 13 maggio 2005, riferisce che “ nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e Bolzano le funzioni attribuite allo Sportello unico per l’ immigrazione dagli articoli 22, 24, 27 e 29 del testo unico in materia di immigrazione sono svolte dagli stessi uffici già competenti prima dell’ entrata in vigore del citato Dpr n. 334/2004, fino all’ emanazione delle apposite norme di attuazione dei rispettivi Statuti previste per disciplinare le forme di raccordo tra lo Sportello unico e gli uffici regionali o provinciali” .

Poiché non sono state, fino ad ora, adottate norme di attuazione in merito, si è sempre ritenuta competenza della Provincia di Trento esercitare le funzioni in materia di rilascio di nulla osta al lavoro a favore di cittadini stranieri, radicatasi per mezzo dell’ articolo 1 del D.lgs n. 430 del 21 settembre 1995.

La legge n. 102 del 3 agosto 2009, all’ articolo 1 ter, nel disciplinare il procedimento di regolarizzazione dei lavoratori stranieri adibiti a lavori domestici, indica lo sportello unico per l’ immigrazione come organo competente a ricevere la dichiarazione di emersione, a certificarne l’ ammissibilità, a convocare le parti per la stipula del contratto di soggiorno e per la presentazione della richiesta del permesso di soggiorno.

Ai sensi del comma 9 del medesimo articolo, sono in capo allo Sportello i provvedimenti di archiviazione del procedimento e di rigetto della dichiarazione.

Pertanto il Servizio lavoro della Provincia autonoma di Trento, non essendosi ancora costituito in Provincia alcuno Sportello unico tramite norme di attuazione, ha esercitato legittimamente le funzioni che la legge attribuisce al medesimo Sportello in materia di procedure di regolarizzazione. Tale competenza è stata del resto ritenuta pacifica dallo stesso Ministero dell’ Interno e dal locale Commissariato del Governo, essendo le istanze di

sanatorie tutte pervenute, tramite l' applicativo ministeriale, al Servizio lavoro della Provincia per la successiva trattazione.

Sul punto è intervenuta ora una sentenza del T.R.G.A. di Trento (n. 14/2011) che ha fatto chiarezza riconoscendo la piena competenza della Provincia autonoma di Trento.

Il Tribunale Amministrativo ha riconosciuto che tale competenza, oltre al generale richiamo operato dall' art. 22, comma 16, del D.Lgs, 25/07/1998, n. 286, citato in precedenza “ trova specifico supporto, per un verso, nelle norme statutarie sull' avviamento ed il collocamento al lavoro (si vedano, con diversa portata, gli artt. 8, 9 e 10 dello Statuto speciale per il Trentino – Alto Adige, approvato con D.P.R. 31/08/1972, n. 670), che attribuiscono alla Provincia il potere legislativo di natura primaria, secondaria e integrativa in materia, con la conseguente potestà amministrativa in forza dell' art. 16 del medesimo Statuto. Per altro verso, dalla considerazione che, pur in attesa di norme di attuazione al riguardo, come previste dal nominato art. 16, la funzione amministrativa in materia ha trovato puntuale disciplina nel protocollo d' intesa tra Stato e Provincia, sottoscritto in data 06/03/2007, in cui vengono espressamente definite le modalità di collaborazione per l' esercizio da parte della Provincia autonoma di Trento delle funzioni amministrative in materia di lavoro, attribuite allo Sportello unico per l' Immigrazione dagli articoli 22, 24 e 27 del TU sull' immigrazione e dall' art. 40 del regolamento d' attuazione, prevedendosi che nelle more delle apposite norme di attuazione, le stesse siano esercitate dagli uffici provinciali. Va aggiunto, in proposito, che la valenza transitoria dell' accordo – cioè fino all' adozione della normativa di attuazione – non inficia la sussistenza della competenza spettante alla Provincia autonoma di Trento, in ordine alla quale le emanate norme di attuazione potranno essere soltanto confermatrice ed eventualmente esplicative ed integrative delle modalità di esercizio della competenza medesima” .

L' esperienza della Provincia autonoma di Trento, che è sicuramente migliorabile, può essere esportata in altre realtà regionali partendo dal presupposto che il successo delle politiche di integrazione sociale ed in particolare quelle volte a favorire il complesso sistema delle interazioni tra culture, dipende anche e soprattutto dal grado di coinvolgimento nei processi decisionali delle istituzioni pubbliche e private, a vari livelli.

Il coinvolgimento delle Regioni e Province autonome, degli enti locali consente di ampliare e potenziare sia l' influenza sul territorio che i legami con esso; si lavora in modo più integrato e strategico, stabilendo maggiore coerenza tra i progetti esistenti e imparando dall' esperienza altrui, si favorisce la condivisione degli obiettivi e delle strategie del processo di integrazione, si distribuiscono in modo più equo le responsabilità del governo del fenomeno migratorio ed infine si crea valore aggiunto dal processo di collaborazione, coordinamento e intesa tra i vari Enti pubblici.

L' esercizio delle funzioni dello Stato, delle Regioni e Province autonome deve avvenire nel pieno rispetto del principio di leale collaborazione che è essenziale soprattutto nella fase di concreto esercizio delle funzioni, soprattutto quando la materia in cui i compiti amministrativi affidati ad un livello di governo superiore (statale) presenta un intreccio con altre competenze regionali e gli interessi dei soggetti coinvolti impongono che siano adottate modalità di attuazione degli interventi medesimi che coinvolgano, attraverso opportune forme di collaborazione, le Regioni sul cui territorio gli interventi devono realizzarsi. Come sottolineato anche dalla giurisprudenza costituzionale, il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni opera in tutti i casi in cui vi sia una connessione tra funzioni attribuite a diversi livelli di governo costituzionalmente rilevanti e non sia possibile una netta separazione nell' esercizio delle competenze così come avviene nella materia della gestione del fenomeno migratorio.

Per concludere vorrei ricordare che sia lo Stato sia le Regioni a statuto speciale e le Province autonome sono in ritardo nell' approvare le norme di attuazione, previste dall' art. 30 del D.P.R. 31/08/1999, n. 394, che devono essere finalizzate ad assicurare la funzionalità del procedimento volto a disciplinare l' ingresso e l' avviamento al lavoro del cittadino extracomunitario.

L' approvazione di tali norme di attuazione potrebbe essere il primo passo per attuare il terzo comma dell' art. 118 della Costituzione che prevede, come visto all' inizio del presente intervento, la necessità nella materia dell' immigrazione di forme di coordinamento tra lo Stato e le Regioni.