

## Introduzione

La Regione Emilia-Romagna presenta il sesto rapporto sull'immigrazione straniera nella nostra regione.

La Regione Emilia-Romagna, negli ultimi anni, si è proposta di sviluppare una politica organica per l'immigrazione, al fine di trovare risposte adeguate a quello che si profila come uno dei fenomeni più rilevanti dei prossimi anni.

Nel corso del 2004 gli immigrati stranieri in regione hanno oltrepassato le 280.000 unità ed il 6,5 % della popolazione residente. Un fenomeno importante, destinato a crescere nel prossimo decennio, ma nello stesso tempo ben lontano dalla cosiddetta "invasione" che taluno ha paventato.

La media europea d'immigrazione è, infatti, superiore al 6% e nei paesi dell'Europa centro-settentrionale essa supera già il 10%.

Questo rapporto dimostra come il motore dell'immigrazione sia costituito dal mercato del lavoro che, in Emilia-Romagna, agli effetti della sostanziale piena occupazione che vi si registra, somma gli effetti del calo demografico degli anni 80.

La Regione Emilia-Romagna sia pure in un contesto reso più difficile dalla normativa nazionale, sta proseguendo nel suo impianto di programmazione delle politiche di integrazione sociale iniziato già nel 2000, proprio perché la legge 189/2002 cosiddetta "Bossi-Fini" non ha scalfito le competenze delle regioni e degli enti locali in materia di integrazione sociale.

La legge regionale n. 5 del 24 marzo 2004 si basa sull'assunto di non creare servizi separati per gli immigrati nei vari settori ma di favorire un accesso universalistico al welfare; cerca di sviluppare percorsi di rappresentanza attraverso la creazione di una Consulta regionale (con carattere misto stranieri/italiani) e di consulte locali; formalizza l'esistenza dell'Osservatorio regionale sull'immigrazione e di misure contro le discriminazioni razziali; promuove un programma triennale di integrazione sociale con caratteristiche interassessorili del tutto innovative.

La legge regionale era stata impugnata dal Consiglio dei Ministri nel maggio 2004; nel luglio 2005 è arrivata la sentenza della Corte Costituzionale che ha respinto il ricorso del governo in tutte le sue parti.

Si tratta quindi di una sentenza importante che può servire da punto di riferimento anche alle altre regioni.

Per la regione Emilia-Romagna questa è una buona notizia sia dal punto di vista politico che dal punto di vista amministrativo.

Ormai non sfugge più a nessun osservatore come l'immigrazione stia diventando una materia sempre più importante, non soltanto per quanto riguarda i flussi di ingresso o il contrasto della clandestinità, ma proprio sul versante più delicato: quello dell'accoglienza e dell'integrazione sociale.

In un certo senso la sentenza della Corte Costituzionale ci carica di importanti responsabilità, cui dovremo far fronte anche dal punto di vista delle risorse.

Purtroppo il 2005 è stato anche l'anno della decurtazione del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, deciso dal governo.

Nonostante queste difficoltà l'impegno della Regione sul versante delle politiche di integrazione non ha alternative credibili.

L'immigrazione è uno degli effetti del più generale processo di globalizzazione economica: si tratta semplicemente di decidere se essa va abbandonata a sé stessa o se dobbiamo governarla, come è indicato anche dalle direttive e dai contenuti delle politiche europee per promuovere comunità sostenibili, fondate sulla coesione sociale e sull'integrazione.

Troppo spesso l'immigrazione diventa materia di polemica politica: bisogna invece mettere il rispetto per le persone al primo posto, nell'ambito di un quadro di regole condivise; solo in questo modo anche la nostra regione ed il nostro paese potranno trovare la loro strada all'interno di un'Europa che sarà sempre più multiculturale.

Anna Maria Dapporto

*Assessore alla Promozione delle politiche sociali e di quelle educative  
per l'infanzia e l'adolescenza. Politiche per l'immigrazione.  
Sviluppo del volontariato, dell'associazionismo e del terzo settore*

# 1. L'immigrazione straniera in Emilia-Romagna. Cenni sul contesto europeo ed italiano

## 1.1. Le presenze

### 1.1.1. Nota statistica

Un fenomeno come quello dell'immigrazione, caratterizzato da una grande rapidità, da una forte mobilità (anche interregionale) e da una forte componente di lavoro sommerso (oltre che dal fenomeno più generale della clandestinità), non è facilmente sintetizzabile in statistiche attendibili.

Va ricordato che le due fonti statistiche principali: permessi di soggiorno del Ministero degli Interni e residenze anagrafiche comunali dell'ISTAT presentano entrambe alcune lacune e tendono probabilmente a sottostimare i dati (per esempio nel primo caso non conteggiando i minori che nei permessi di soggiorno sono computati con il padre e, nel secondo caso, registrando con ritardo la residenza effettiva di stranieri che spesso - nel periodo iniziale - abitano presso parenti ed amici).

Per i permessi di soggiorno, la Caritas nazionale nel suo annuario statistico ottiene una stima adottando un correttivo del 20% in più, rispetto ai permessi ufficiali che non computano i minori.

La definizione di stranieri, per l'ISTAT, comprende al suo interno comunitari ed extracomunitari; per la legge 40/98 (Testo Unico sull'immigrazione), solo gli extracomunitari.

### 1.1.2. Quadro europeo

Nei paesi dell'Unione Europea la percentuale d'immigrati sulla popolazione residente si avvicina al 7%, superando i 20 milioni di individui.

Ad esclusione della Svizzera (che non fa parte dell'Unione) che raggiunge il 19% d'immigrati, le quote più rilevanti si registrano in Austria e Germania (entrambe al 9%) Belgio, Svezia e Francia (in media europea), Regno Unito (4,1%, dove però sono numerosi i naturalizzati).

La novità degli anni '90 è che la concomitanza tra crescita economica e calo demografico ha favorito l'immigrazione anche nei paesi dell'Europa mediterranea (Italia, Spagna, Portogallo, Grecia) che al massimo erano stati precedentemente un terreno di transito verso il Nord-Europa; da rilevare che anche un paese-simbolo dell'emigrazione come l'Irlanda, ora attrae manodopera straniera.

Sul piano qualitativo c'è una differenza sostanziale tra i paesi di provenienza, che caratterizza la situazione italiana. In Germania la maggioranza assoluta degli immigrati è d'origine turca, in Francia magrebina, in Inghilterra indo-pakistana (in questi ultimi due paesi incide anche il passato coloniale).

In Italia al contrario, non ci sono etnie prevalenti, sussiste una grande frammentazione di paesi di provenienza. Che questo fatto agevoli od ostacoli l'integrazione degli immigrati, solo il prossimo futuro lo potrà chiarire.

Come è noto il 1 maggio 2004 dieci nuovi paesi sono entrati nell'Unione Europea: si è quindi aperta una fase di transizione soprattutto per quanto riguarda il lavoro, che avrà delle ripercussioni anche nelle rilevazioni statistiche (ad esempio i visti per turismo da questi paesi non sono più necessari).

### 1.1.3. Quadro nazionale

Nel corso degli anni novanta l'immigrazione dei cittadini stranieri in Italia è cresciuta in modo considerevole: da circa 500.000 alla fine degli anni ottanta a circa 2.200.000 più circa 500.000 minori stimati al 31/12/2004.

Gli immigrati corrispondono quindi al 5 % della popolazione residente e sono stimabili nel 5,5 % circa delle forze di lavoro nazionali.

Queste percentuali sono più basse rispetto agli altri principali paesi industrializzati eccetto il Giappone e la Spagna.

In Italia la presenza degli stranieri si concentra nelle regioni a più elevato sviluppo economico. Il nord che ha il 44% della popolazione italiana residente, ospita il 59% degli stranieri presenti in Italia (il 27% nel centro ed il 14% nel mezzogiorno).

La regione Emilia-Romagna (con 284.000 soggiornanti stimati al 31/12/2004) è la quarta per consistenza del fenomeno dopo la Lombardia (652.000), il Lazio (390.000) e il Veneto (286.000).

E' possibile prevedere che di qui alla fine del decennio l'immigrazione aumenti ulteriormente (secondo la Caritas nazionale raddoppierà da oggi al 2015), da un lato per la pressione demografica nei paesi in via di sviluppo, dall'altro per il trascinarsi del calo demografico degli scorsi decenni e la disaffezione dei giovani verso i lavori manuali che si registra nell'Italia settentrionale.

### 1.1.4. L'andamento demografico

Com'è noto la regione Emilia-Romagna fu una delle prime (seconda solo alla Liguria) in cui si è manifestato un calo demografico che è iniziato nel 1976 e si è protratto per almeno vent'anni.

Se la popolazione della regione è rimasta sostanzialmente stabile negli anni ottanta e novanta, ciò è dovuto all'immigrazione prevalentemente dalle regioni meridionali d'Italia ed in misura minore da paesi stranieri.

Nel novembre 1994 si tenne a Ferrara la conferenza su "La popolazione dell'Emilia-Romagna alle soglie del 2000".

Le "proiezioni della popolazione dell'Emilia-Romagna al 2025" in "Quaderni di statistica" n. 2 (1996), Osservatorio sulla popolazione, calcolarono sia le variazioni nella struttura per età senza immigrazione, sia gli effetti dell'immigrazione.

Per il prossimo quindicennio, il semplice confronto tra classi d'età evidenzia che, senza immigrazioni, i giovani saranno circa il 50% delle generazioni che dovrebbero sostituire.

A tassi costanti e senza immigrazione, tra il 1995 e il 2025 la popolazione residente diminuirebbe del 26,8%; con immigrazione, si manterrebbe su valori simili agli attuali. Lamberto Soliani e Matteo Manfredini in "Sviluppo, occupazione e immigrazione necessaria: dibattito con i dati demografici dell'Emilia-Romagna" in "Polis" XI, n. 2, agosto 1997, hanno costruito sei diversi scenari, intrecciando ipotesi sul comportamento demografico e sull'evoluzione dell'economia e del mercato del lavoro.

Gli scenari più realistici concordano sostanzialmente su un punto: salvo ipotesi di una sostanziale contrazione dell'attività economica, gli immigrati ed i loro discendenti dovrebbero raggiungere nei prossimi 25 anni una quota media nella popolazione attorno al 25%. Tale quota sarebbe nettamente più consistente, nelle classi d'età giovanili.

Ciò significherebbe un milione d'immigrati (e discendenti) su quattro milioni di abitanti.

Queste proiezioni tuttavia non distinguono tra immigrazione proveniente da altre regioni italiane (prevalentemente meridionali) e quella proveniente da paesi stranieri (prevalentemente extracomunitari); mentre è noto che la percezione di questi due fenomeni è ormai nettamente distinta nell'opinione pubblica.

Di seguito abbiamo analizzato quindi i principali aspetti dell'immigrazione straniera.

Va rilevato che negli ultimi dieci anni il trend delle nascite si è gradualmente ripreso: l'Emilia-Romagna è passata da 27.448 nati nel 1994 a 38.075 nel 2004; è chiaro che le famiglie straniere hanno dato un contributo non secondario a questi elementi di ripresa demografica (ormai il 20% delle nascite in Emilia-Romagna avviene da una madre straniera).

#### 1.1.5. Tre fasi storiche

Per quanto l'immigrazione straniera in Emilia-Romagna sia un fenomeno molto recente è possibile distinguere tre fasi principali.

A circa venti anni fa risalgono i primi inserimenti consistenti di lavoratori egiziani nelle fonderie e nei cantieri edili della provincia di Reggio Emilia.

La prima fase dell'immigrazione è quindi quella degli anni ottanta, quando il fenomeno è ancora molto contenuto: al di sotto delle 30.000 unità e dell'1% della popolazione residente. I paesi di provenienza sono quelli nordafricani e si tratta in particolare di maschi adulti.

La seconda fase è quella dell'emergenza in particolare degli anni novanta, che in seguito agli sconvolgimenti politici dell'Europa orientale vede crescere l'afflusso dai Balcani (soprattutto Albania).

L'immigrazione straniera tocca le 50.000 unità e la percentuale femminile arriva vicino al 40% del totale.

La terza fase è quella dalla seconda metà degli anni novanta ad oggi, in cui i ritmi di crescita del fenomeno superano il 10% annuo; l'immigrazione tende a stabilizzarsi anche per effetto dei ricongiungimenti familiari, la percentuale femminile supera il 46%, cresce la presenza dei bambini stranieri nelle scuole. Le aree di provenienza, oltre all'Africa e all'Europa Orientale, si estendono all'Asia ed all'America Latina.

Negli anni più recenti l'immigrazione in Emilia-Romagna è diventato quindi un fenomeno di indubbio rilievo, che tocca ormai tutti gli aspetti della società civile.

Occorre tuttavia chiarire che il fenomeno migratorio all'inizio del XXI secolo sta assumendo caratteristiche profondamente diverse da quelle del secolo scorso.

Basta ripercorrere la storia dell'emigrazione italiana verso gli Stati Uniti, l'America Latina, o l'Australia, per ricordare come interi nuclei familiari abbiano compiuto un solo percorso di andata, senza aver mai avuto l'opportunità, il tempo o le risorse economiche per fare, anche per brevi periodi, un ritorno in patria.

Oggi invece anche grazie ai nuovi mezzi di trasporto (soprattutto aerei) e ad un relativo abbassamento dei costi o ad una maggiore disponibilità economica degli stessi migranti, il fenomeno migratorio ha acquistato caratteristiche di maggiore mobilità.

Sempre più frequenti sono i ritorni a casa (sia per le ferie estive, sia per quelle di fine anno, sia in altri periodi) soprattutto in direzione dell'Europa orientale.

Anche se oltre tre quarti degli immigrati finiscono per stabilirsi definitivamente nel paese di arrivo, il ritorno temporaneo nel paese di origine non è più un'eccezione (in particolar modo nei paesi più vicini).

Questa sorta di "nomadismo migratorio" ha conseguenze sia di tipo sociale che economico e perfino statistico (basti ricordare come molti immigrati non furono fisicamente reperiti in occasione dell'ultimo censimento dell'ottobre 2001).

#### 1.1.6. I permessi di soggiorno

Rispetto alle due fonti statistiche principali il presente lavoro ha utilizzato sia il dato dei Permessi di soggiorno (su base provinciale) che quello delle Residenze anagrafiche comunali.

Peraltro, negli ultimi anni, i valori delle due fonti statistiche hanno teso ad avvicinarsi e questo aiuta a rendere più leggibili gli aspetti principali di un fenomeno così complesso.

Come già negli anni precedenti il dato dei permessi di soggiorno segnala valori superiori, probabilmente a causa dei motivi tecnici legati a ritardi nelle registrazioni anagrafiche.

E' importante notare che i rilevamenti statistici dei permessi di soggiorno avvengono al 31 dicembre di ogni anno; mentre i rilevamenti delle anagrafi comunali rilevati dall'ISTAT avvengono al 1 gennaio di ogni anno. I dati vanno quindi letti con questa avvertenza.

Negli ultimi anni la popolazione straniera soggiornante è pressoché quadruplicata da 72.983 nel 1996 alla stima di 284.459 nel 2004, con una percentuale di crescita superiore al 10% annuo.

L'incidenza della presenza femminile nel periodo è passata dal 40% circa del totale quasi il 48% circa (analogamente al dato nazionale). In termini percentuali l'incidenza degli stranieri soggiornanti sul totale della popolazione regionale è passata dall'1,10% del 1993 al 6,9% nel 2004, includendo anche i minori.

#### 1.1.7. Residenze anagrafiche

La disaggregazione dei dati anagrafici a livello comunale permette di notare che la presenza degli immigrati stranieri nei nove capoluoghi provinciali è ovviamente rilevante sul piano quantitativo, ma dal punto di vista percentuale non è particolarmente significativa.

Al contrario le presenze percentualmente maggiori le ritroviamo in piccoli comuni relativamente distanti dall'asse della via Emilia.

Il comune con la percentuale maggiore di immigrati residenti nel 2004 (per l'ISTAT 1.1.2005) è Luzzara (Reggio Emilia) con l'14,76 % di immigrati (1312 stranieri su 8890 residenti).

Il comune con il maggior numero di residenti stranieri in assoluto è naturalmente Bologna con 25.385 stranieri residenti pari al 6,78 % dei 374.425 residenti totali.

Se tra i primi comuni per incidenza del fenomeno ne troviamo numerosi di collina e montagna, se ne può dedurre che il fattore prevalente di localizzazione degli immigrati, oltre alla vicinanza al posto di lavoro, è dato dal costo relativamente più basso degli affitti delle case in alcune aree (e questo è forse oggi il dato prevalente).

All'estremo opposto troviamo che l'area con una presenza percentuale di immigrati più esigua è riscontrabile in molti comuni della provincia di Ferrara.

Ma sui 341 comuni dell'Emilia-Romagna, la vera novità successiva al censimento del 2001 è che non ne risulta più nessuno completamente privo di stranieri residenti.

#### 1.1.8. La provenienza

L'analisi dell'area geografica e dei paesi di provenienza degli immigrati consente alcune considerazioni.

Innanzitutto la percentuale degli immigrati da paesi dell'Unione Europea a 15 (8.642 pari al 3,3%) è nettamente decrescente; se a questi sommiamo gli "altri paesi europei" (Svizzera, Norvegia, ecc...) e l'America settentrionale, la presenza di cittadini provenienti da altri paesi sviluppati, che comunemente l'opinione pubblica non associa a quella che viene normalmente definita immigrazione extracomunitaria, arriva al 4,5 % del totale; oltre il 95% dell'immigrazione è quindi proveniente da paesi in via di sviluppo (paesi a forte pressione migratoria).

Si possono distinguere cinque grandi aree di provenienza dell'immigrazione extracomunitaria.

La prima in ordine di importanza (per la prima volta nel 2002) è quella dell'Europa orientale con 88.757 presenze, pari al 34,5 % (è l'area che mostra la maggiore crescita), particolarmente dopo l'ultima regolarizzazione. Questo forte incremento è dovuto all'arrivo di donne, assunte come assistenti familiari e colf.

La seconda è quella dell'Africa settentrionale (o araba) da cui provengono 67.466 persone (pari al 25,1 % degli immigrati complessivi).

La terza è quella dell'Asia con 45.893 presenze, pari al 17,8 %.

La quarta è quella dell'Africa subsahariana con 26.319 presenze, pari al 10,2 %.

La quinta è quella dell'America Latina con 12.669 presenze, pari al 4,9 %.

Tra i singoli paesi, la nazionalità più frequente è ancora quella del Marocco (46.408 = 18 %), seguita dall'Albania (35.116 = 13,7 %), terza la Tunisia (16.438 = 6,4 %), quarta la Romania, che era raddoppiata dopo la sanatoria, (15.394 = 6 %), quinta la Cina (13.148 = 5,1%), sesta l'Ucraina (10.337 = 4 %).

Negli ultimi anni sono cresciuti gli arrivi dal subcontinente indiano (Pakistan: 8.101 residenti = 3,1 % e India 7.381 residenti = 2,9 %, oltre a Sri Lanka e Bangladesh) e nell'est europeo, oltre i paesi citati, anche da Moldavia, Macedonia ed Serbia-Montenegro.

A livello provinciale il Marocco è in quattro province la nazionalità più numerosa (Bologna, Modena, Reggio Emilia e Ferrara), ma la provenienza albanese è più distribuita risultando prima nelle altre cinque province.

Può essere interessante ricordare alcune specificità provinciali: mentre a Bologna la quarta comunità è quella filippina (metà della comunità regionale), a Modena la quarta comunità è quella ghanese (metà della comunità regionale), a Piacenza la quarta è quella dell'Ecuador (due terzi della comunità regionale composta quasi tutta da donne), a Reggio Emilia la terza è quella indiana (metà della comunità regionale), a Rimini e Ravenna la quarta è quella senegalese (complessivamente la metà della comunità regionale); il gruppo cinese di Reggio Emilia è decisamente più consistente di quello storico di Bologna; a Modena sono concentrati oltre 1.000 turchi; a Bologna 1.800 cittadini del Bangladesh.

Tra le causali dei permessi di soggiorno, si nota un netto incremento dei permessi per motivi di lavoro che passano dal 60,2 % al 68,4 % mentre i permessi per motivi familiari, che passano dal 21,8 % al 25,8 %. Segno evidente del peso che ha avuto la regolarizzazione, che riguardava i rapporti di lavoro irregolari mentre i ricongiungimenti familiari seguono il percorso negli anni successivi.

### 1.1.9. I minori

Con i dati dei permessi di soggiorno, è possibile una stima dei minori tra gli stranieri soggiornanti pari al 20% del totale, e cioè a circa 56.757 unità.

Sulla popolazione complessiva residente in Emilia-Romagna, i minori rappresentano invece il 14% del totale.

Tra gli stranieri l'incidenza delle giovani generazioni è quindi ben superiore rispetto a quella degli autoctoni.

I minori rappresentano un altro elemento della diffusione dei nuclei familiari: non a caso la loro presenza percentuale è più alta a Reggio Emilia e Modena, le due province di più esteso ed antico insediamento immigratorio.



## 1.2. Il mercato del lavoro

### 1.2.1. I dati di stock

Le statistiche sull'occupazione degli immigrati non hanno raggiunto ancora un sufficiente grado di attendibilità da un lato a causa dei ritardi di alcuni istituti nell'adeguarsi alle disposizioni del Testo Unico (l. 40/98) nel fornire dati disaggregati in materia di cittadini stranieri, dall'altro lato a causa delle notevoli dimensioni che l'economia sommersa ha assunto nel mercato del lavoro italiano.

E' indubbio che una quota significativa di stranieri lavori nell'economia sommersa ed è questo un fenomeno che a volte è intrecciato con quello dei clandestini privi di permesso di soggiorno, a volte ne è distinto, trattandosi di figure in regola dal punto di vista amministrativo, ma non in regola dal punto di vista del rapporto di lavoro.

In ogni caso è corretto affermare che oltre due terzi degli stranieri maggiorenni ha un'occupazione regolare, in quanto la forza lavoro tra i soggiornanti è composta da 148.945 unità, pari al 68,4 % dei permessi di soggiorno.

Questo dato regionale continua ad essere superiore al valore nazionale a conferma del fatto che il sistema produttivo emiliano-romagnolo sia un motore fondamentale nell'attivazione dei flussi migratori.

### 1.2.2. Il lavoro autonomo

Una quota non secondaria di cittadini stranieri è occupata in proprio come titolare di impresa.

Dai dati infocamere al 31/12/2004 risultano 16.927 titolari di impresa individuale non nati in Italia presenti nella regione Emilia-Romagna. Di questi 14.506 (pari al 85,7%) sono maschi e 2.421 (pari al 14,3%) sono femmine.

La distribuzione provinciale di queste imprese appare abbastanza omogenea sul territorio dell'Emilia-Romagna con il 19,58% di esse in provincia di Reggio Emilia, il 18,37% in provincia di Bologna, e il 14,73% in provincia di Modena. Ma nel peso percentuale sul totale delle imprese l'incidenza maggiore è a Reggio Emilia (6,41 % di imprese con titolare straniero), seguita da Parma (5,03%) e da Ravenna (4,24%).

Le 16.927 imprese con titolare straniero rappresentano il 4,03% delle 420.401 imprese emiliano-romagnole.

Rispetto ai paesi di origine la Cina risulta prima solo nella provincia di Reggio Emilia, seconda nelle provincie di Bologna, Modena e Ferrara, e terza dietro il Marocco e la Tunisia nel dato regionale tra i titolari di impresa.

Rispetto ai settori, le costruzioni risultano al primo posto con il 44,01% seguite dal commercio con il 25,30%.

Da notare come l'incremento del numero dei cittadini stranieri titolari di impresa individuale sia cresciuto molto rapidamente negli ultimi cinque anni: essi risultavano infatti 7.615 nel 2000 ed appunto 16.927 nel 2004; nel quinquennio sono più che raddoppiate.

### 1.2.3. Lavoro degli immigrati e disoccupazione italiana

Che il mercato del lavoro sia il motore del fenomeno migratorio è indubbiamente confermato da un'analisi del rapporto tra distribuzione territoriale degli immigrati e situazione dei mercati del lavoro provinciali.

Abbiamo già visto come l'incidenza degli immigrati residenti in percentuale rispetto alla popolazione veda al primo posto la provincia di Reggio Emilia ed all'ultimo quella di Ferrara.

Se rapportiamo la presenza degli immigrati (esclusi i minori) ai tassi di disoccupazione provinciali vediamo come esista tra i due valori un rapporto quasi perfetto di inversa proporzione.

Anche se ormai i dati ufficiali dell'ISTAT sulla disoccupazione esprimono valori talmente bassi che le differenze provinciali tendono a sfumare.

Province	RER	RE	MO	PC	PR	BO	RA	FC	RN	FE
Percentuale immigrati residenti	6,2	7,8	7,6	6,8	6,7	5,9	5,5	5,4	5,4	3,2
Tasso di disoccupazione	3,7	2,7	3,7	3,4	3,6	3,1	4,3	4,2	5,8	4,3

Minore è il tasso di disoccupazione (Reggio Emilia e Bologna), maggiore è la presenza di immigrati.

Dalle province economicamente più forti della regione l'immigrazione si sta gradualmente estendendo a quelle più deboli.

Questo dato è importante perché pare confermare la tesi secondo la quale non esiste (almeno in prevalenza) una diretta concorrenzialità tra il lavoro degli italiani e quello degli immigrati, ma questi tendono piuttosto a ricoprire ruoli che gli emiliano-romagnoli ormai rifiutano come faticosi e poco remunerativi.

Per la prima volta nel corso del 2002 inoltre, la percentuale di presenza di immigrati ha superato il tasso regionale di disoccupazione.

### 1.2.4. Le assunzioni. I dati di flusso

Secondo i dati degli uffici provinciali del lavoro (Ministero del Lavoro) prima e dei Centri per l'impiego (coordinati dalle Province) poi, nel corso degli anni novanta, l'incidenza percentuale delle assunzioni di lavoratori provenienti dall'esterno dell'Emilia-Romagna è passata dal 10% del 1990 al 25% del 2000.

In particolare i lavoratori neoassunti provenienti da altre regioni italiane sono passati dal 7% al 18%; mentre i lavoratori extracomunitari nello stesso periodo sono passati dal 3% al 7% del totale.

Dal 16 marzo 2000 è entrato in funzione il cosiddetto "contatore" INAIL, che registra l'apertura di una posizione assicurativa antinfortunistica da parte delle imprese che effettuano un'assunzione a tempo indeterminato o determinato.

L'Inail regionale dell'Emilia-Romagna ci ha fornito i dati relativi all'anno 2004; in dodici mesi in Emilia-Romagna si sono registrate 48.015 aperture di posizioni assicurative per assunzioni a tempo determinato o indeterminato. Di queste, quelle degli stranieri sono risultate 102.929 pari al 21,3%.

L'analisi dei settori conferma implicitamente alcuni ordini di grandezza rilevati dai dati di stock dell'INPS, considerando che i collaboratori domestici non vengono rilevati dal contatore INAIL.

Il primo settore di assunzione degli immigrati è quello dell'industria (con 18.596 assunzioni pari al 18,1% del totale).

Il secondo settore è quello dell'agricoltura, in crescita (con 16.216 assunzioni pari al 15,8% del totale).

Il terzo settore è quello degli alberghi e ristorazione (con 14.216 assunzioni pari al 13,8% del totale).

La combinazione dei dati di stock e di quelli di flusso dimostra come gli immigrati rappresentano già ora una componente strutturale del mercato del lavoro emiliano-romagnolo con il 21,3% delle nuove assunzioni nel 2003 e con oltre il 7% degli occupati dipendenti ed una presenza assai significativa nel lavoro autonomo.

Nel prossimo futuro andranno meglio analizzati problemi come quello del lavoro sommerso e quello dei differenziali salariali, ad esempio per comprendere se il lavoro degli immigrati possa costituire un moderatore salariale per gli autoctoni oppure no.

Gli anni dal 1994 ad oggi sono stati, per l'economia dell'Emilia-Romagna di crescita moderata, ma ininterrotta.

Sono legittimi gli interrogativi sul cosa accadrebbe nel caso di una consistente frenata dell'economia, come quella che si verificò nel biennio 1992/1993.

E' ovvio che la maggioranza dei lavoratori immigrati (ma non tutti) risultano figure deboli sul mercato professionale, anche se complementari al lavoro degli italiani e sarebbero quindi tra i primi a risentirne negativamente.

### **1.3. L'istruzione**

Il fenomeno dei ricongiungimenti familiari rappresenta una prima fase di maturità dell'immigrazione e tocca dimensioni significative in Emilia-Romagna già nella seconda metà degli anni novanta.

La stima di 56.757 minori immigrati viene confermata dai dati delle iscrizioni scolastiche che vedono, nell'anno scolastico 2004/2005, oltre 43.000 bambini e ragazzi stranieri iscritti alle scuole della nostra regione, dalle materne alle elementari, dalle medie inferiori alle medie superiori.

Il fatto che la regione Emilia-Romagna sia la quarta regione d'Italia per incidenza percentuale dei cittadini stranieri, ma risulti la prima per incidenza percentuale dei bambini stranieri nelle scuole di ogni ordine e grado con il 8,4 % (rispetto al 7,8%

dell'Umbria, al 7% delle Marche e della Lombardia) rappresenta certamente un buon indicatore del grado di integrazione sociale raggiunta, oltre che di stabilità del fenomeno.

Rispetto ai paesi di provenienza, il Marocco è il primo paese con circa il 21,7% del totale, segue l'Albania con il 15,5 %. Terza la Tunisia con il 5,7% e quarta la Cina con il 5,6%.

Appaiono più modesti i valori per il Senegal (che non rientra nelle prime venti nazionalità) a causa di una immigrazione in netta prevalenza maschile e quindi con un numero relativamente esiguo di nuclei familiari. Si riscontra invece una netta crescita della presenza di alunni provenienti da Romania, India e Pakistan.

### 1.3.1. La scuola dell'infanzia

Nelle scuole dell'infanzia dell'Emilia-Romagna sono iscritti, nell'anno scolastico 2004/2005, 8.413 bambini stranieri (5.036 nelle scuole statali e 3.377 nelle scuole non statali) pari al 8,22 % del totale.

Mentre la maggioranza dei bambini italiani è iscritto a scuole non statali, il dato si capovolge nettamente (60% degli stranieri iscritto a scuole statali o comunque pubbliche) soprattutto per motivi di costi.

Negli ultimi otto anni scolastici la presenza di alunni immigrati è cresciuta notevolmente da 1.961 dell'anno scolastico 1997/1998, appunto a 8.413 nell'anno scolastico 2004/2005. In termini percentuali si è passati dal 2,33% al 8,22%.

I paesi di provenienza non presentano variazioni significative rispetto al fenomeno generale dell'immigrazione.

### 1.3.2. La scuola primaria

La scuola primaria rappresenta il livello scolastico più numeroso e che permette di comprendere meglio le dimensioni del fenomeno migratorio nelle scuole.

Su una popolazione scolastica di 167.327 alunni iscritti alle scuole elementari dell'Emilia-Romagna, i bambini stranieri iscritti nell'anno scolastico 2004/2005 sono stati 17.321 pari al 10,35 % del totale.

Negli ultimi otto anni scolastici la crescita è stata dai 3.634 del 1997/1998, ai 17.321 del 2004/2005; in termini percentuali il passaggio è stato dal 2,57%, al 10,35%.

In provincia di Reggio Emilia e di Modena la presenza di alunni stranieri ha superato rispettivamente il 13 e il 12%. Le altre province seguono nell'ordine, con scarse differenze rispetto alla numerosità dei cittadini immigrati in generale.

### 1.3.3. La scuola superiore

Nelle scuole secondarie la presenza dei ragazzi stranieri diverrà significativa nei prossimi anni.

Già nell'ultimo anno scolastico essi rappresentavano il 9,37 % degli iscritti alle scuole secondarie di primo grado e il 5,68 % degli iscritti alle scuole secondarie di secondo grado.

Nelle scuole secondarie di primo grado, negli ultimi otto anni scolastici sono passati da 1.719 a 9.522, pari appunto al 9,37 % dei 101.572 iscritti complessivi al triennio delle scuole medie inferiori.

Nello stesso periodo i ragazzi immigrati nelle scuole secondarie di secondo grado sono passati da 1.696 a 8.519, pari al 5,68 % dei 149.919 iscritti complessivi al quinquennio delle scuole medie superiori.

Nei prossimi anni questi numeri sono destinati a crescere rapidamente e, se nel corso del 2004 i nati da madre straniera sono stati quasi il 20% del totale, è facile prevedere che questa percentuale sarà raggiunta tra sei anni in prima elementare e tra una decina nel complesso del sistema scolastico.

La scuola rappresenterà la frontiera più delicata e più importante per l'integrazione sociale degli immigrati.

Una parte dei bambini stranieri è nata all'estero, mentre una parte crescente è nata in Italia da genitori già residenti e ciò porrà problemi complessi e di non facile soluzione sulla strada di una società multiculturale e più tollerante.

#### **1.4. La sanità**

Le conseguenze del fenomeno migratorio sul sistema sanitario regionale riflettono senz'altro la composizione demografica della popolazione immigrata ed i relativi stili di vita.

In questo senso ci si riferisce ad una popolazione prevalentemente in età giovanile e con tassi di natalità più elevati di quelli italiani ed europei.

Dall'analisi degli aggregati clinici di diagnosi in regime ordinario ed in day-hospital emerge quindi come le due voci più importanti che riguardano i ricoveri dei cittadini stranieri siano i parti (circa il 20 % delle causali di diagnosi in regime ordinario) e le interruzioni volontarie di gravidanza (circa il 34 % delle I.V.G. effettuate in Emilia-Romagna nell'anno 2004).

In termini assoluti si tratta però ancora di numeri relativamente contenuti (circa 6.600 diagnosi di parto e 4.009 I.V.G. l'anno) e quindi i ricoveri ospedalieri dei cittadini stranieri ammontano a 42.158 nel 2004 pari al 4,85 % degli 870.000 ricoveri totali, dato che è in linea con quelli degli stranieri residenti e soggiornanti in regione. Anche la numerosità dei paesi di provenienza riflette quella generale.

#### **1.5. I Centri di accoglienza abitativa per immigrati**

I centri di accoglienza abitativa sono strutture a carattere residenziale-alloggiativa offerte agli immigrati per il tempo necessario al raggiungimento dell'autonomia personale.

Provvedono alle esigenze alloggiative ed alimentari degli stranieri e offrono, ove possibile, occasioni di apprendimento della lingua italiana, di formazione professionale, di scambi culturali con la popolazione italiana e assistenza socio-sanitaria.

Agli utenti viene richiesto un contributo per la loro permanenza.

Previsti dalla normativa nazionale questi centri si sono stabilizzati in Emilia-Romagna dagli anni 90 poco al di sopra dei 200 presidi per un totale di circa 3.400 posti disponibili.

Negli ultimi anni si registra una lieve tendenza al calo del numero dei presidi, nel momento in cui gli enti locali e i cittadini stranieri si indirizzano verso la ricerca di soluzioni abitative più stabili e consone alla dimensione individuale o familiare.

## 1.6. Il carcere

Nei tredici istituti penitenziari dell'Emilia-Romagna i detenuti stranieri sono 1.655 su 3.705, pari al 44,7 % (dati al 31/12/2004).

Dati come questi (proporzionalmente simili a livello nazionale) hanno portato molti osservatori ad evidenziare una connessione tra aumento dell'immigrazione e crescente criminalità.

La presenza degli immigrati in carcere ha contribuito negli ultimi anni al sovraffollamento degli istituti penitenziari.

Le cause che hanno portato a questo fenomeno, che comunque in termini assoluti riguarda l'0,7 % della popolazione immigrata, si intrecciano con i temi della povertà e dell'esclusione sociale che stanno alla base di ogni fenomeno migratorio.

Vanno pertanto analizzati meglio i collegamenti tra sistema giudiziario italiano ed immigrazione, che stanno a monte rispetto alla detenzione.

In particolare quattro fenomeni vanno particolarmente sottolineati: il primo è quello (piuttosto ovvio) delle difficoltà economiche che obbligano gli immigrati ad essere assistiti da difensori d'ufficio, anziché da difensori di fiducia; subiscono inoltre le conseguenze di evidenti difficoltà linguistiche, di comunicazione, di scarsa conoscenza del sistema giuridico italiano.

Il secondo elemento è quello relativo alla frequente assenza di un domicilio certificato per poter usufruire degli arresti domiciliari o delle misure alternative alla detenzione.

Il terzo elemento è strettamente correlato al secondo; il 60% degli stranieri in carcere sono detenuti in attesa di giudizio (contro il 40% degli italiani); la difficoltà abitativa (insieme ad altri fattori) produce un maggiore ricorso alla custodia cautelare (prima del giudizio definitivo); non a caso si rileva uno scarto tra ingressi in carcere degli stranieri (33% del totale) e stranieri effettivamente condannati (13% del totale).

Il quarto elemento è quello relativo alla tipologia dei reati ascritti ai detenuti che mostra una prevalenza di reati contro il patrimonio, rispetto ai reati contro la persona e soprattutto una fortissima componente di violazioni della normativa sugli stupefacenti (38% del totale dei reati).

Più che di reati meno gravi di quelli imputati agli italiani, si tratta di tipologie che rimandano alle radici d'esclusione sociale che stanno alla base del fenomeno migratorio e spesso (come nel caso di reati sulla prostituzione) di fenomeni di sfruttamento, all'origine del reato in sé.

Per quanto riguarda i paesi di provenienza è significativa la sovrapposizione dell'Albania e dell'area maghrebina nel suo complesso (ai quattro paesi Albania, Marocco, Tunisia ed Algeria appartengono circa i due terzi degli stranieri in carcere), cui fa da contraltare la quasi totale assenza di altri paesi (ad esempio India e Filippine).

Può essere considerato un elemento positivo che la percentuale di detenuti stranieri lavoratori e che partecipa a corsi di formazione professionale in carcere (5,8%), non si discosti molto dalla percentuale riguardante i detenuti complessivi (7,4 %).

## Appendice

SENTENZA N. 300 - Anno 2005

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Fernanda CONTRI (Presidente), Giudici: Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della 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), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 22 maggio 2004, depositato in cancelleria il 31 successivo ed iscritto al n. 56 del registro ricorsi 2004.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Emilia-Romagna;

*Udito* l'udienza pubblica dell'8 febbraio 2005 il Giudice relatore Fernanda Contri;

*Uditi* l'avvocato dello Stato Carlo Sica per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per la Regione Emilia-Romagna.

*Ritenuto in fatto*

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *a)* e *b)*, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'intero testo della legge della 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), in quanto essa contiene disposizioni concernenti l'immigrazione, il diritto di asilo e la condizione giuridica di cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, le quali costituiscono materie che l'art. 117, secondo comma, lettere *a)* e *b)*, della Costituzione riserva alla legislazione esclusiva statale.

Tale straripamento della potestà legislativa regionale, secondo il ricorso, vizia l'intera legge regionale la quale, sin dagli artt. 1 e 2, contiene disposizioni relative alla condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, con ciò impropriamente invadendo una competenza esclusiva dello Stato che non tollera "intrusioni legislative regionali".

Il ricorrente osserva che, se è l'intera legge regionale a dover essere dichiarata costituzionalmente illegittima, la violazione della Costituzione appare evidente in relazione ad alcune specifiche disposizioni: in particolare all'art. 3, comma 4, lettera *d)*, che prevede un'attività di osservazione e monitoraggio, da svolgere "in raccordo con le prefetture", del funzionamento dei centri di permanenza temporanea, e cioè su strutture che sono direttamente funzionali alla materia dell'immigrazione, oltre che all'ordine pubblico ed alla sicurezza, entrambe di esclusiva spettanza statale; agli artt. 6 e 7 della legge regionale impugnata, che riconoscono forme di partecipazione dei cittadini stranieri immigrati all'attività politico-amministrativa della Regione, quali componenti della Consulta regionale, che vanno ad incidere sulla condizione giuridica di cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e sull'immigrazione, materie entrambe di competenza esclusiva statale; all'art. 10, che consente ai



cittadini immigrati di accedere all'edilizia residenziale pubblica ed ai benefici per la prima casa, materia anch'essa spettante allo Stato che «ha puntualmente legiferato sull'argomento».

Infine, secondo il ricorso, l'art. 3, comma 5, della legge regionale censurata attribuisce alla Regione un potere sostitutivo nei confronti degli enti locali inadempienti alle funzioni indicate nella medesima disposizione, pur essendo dette funzioni invasive della competenza legislativa dello Stato e pur se la norma denunciata non determina in alcun modo il tipo di potere sostitutivo della regione, con ciò violando anche gli artt. 114 e 120 Cost.

2. Si è costituita in giudizio la Regione Emilia-Romagna, chiedendo alla Corte di dichiarare il ricorso inammissibile e infondato e precisando le proprie difese con una successiva memoria depositata in prossimità dell'udienza.

Dopo aver richiamato le precedenti leggi regionali 21 febbraio 1990, n. 14 (Iniziative regionali in favore dell'emigrazione e norme per l'istituzione della Consulta regionale dell'emigrazione) e 12 marzo 2003, n. 2 (Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) - mai contestate né in via principale né in via incidentale - che avevano previsto numerosi interventi a favore di stranieri non comunitari in materia di prestazioni sociali, sanitarie e assistenziali, di formazione professionale, di assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica ed altri ancora, la Regione ricorda che da tali leggi era già stata prevista e regolata una "Consulta per l'emigrazione e l'immigrazione" che sin da allora prevedeva la presenza di immigrati extracomunitari nella sua composizione.

La legge impugnata dal Governo, secondo la Regione, si è resa necessaria a seguito delle novità introdotte nella legislazione statale dal decreto legislativo n. 286 del 1998, modificato dalla legge n. 189 del 2002, e del massiccio afflusso di immigrati, eventi comportanti l'obbligo di separare la disciplina relativa agli emigrati da quella riguardante gli immigrati; la nuova legge è stata preceduta da un'ampia consultazione che ha coinvolto numerosi soggetti, istituzionali e non, e dalla predisposizione di un Programma regionale delle attività a favore degli immigrati con lo stanziamento di rilevanti mezzi finanziari.

Dopo aver descritto sinteticamente il contenuto delle disposizioni della legge censurata dal Governo, la difesa della Regione eccepisce preliminarmente l'inammissibilità delle censure rivolte all'intero testo della legge, in quanto la stessa ha un contenuto non omogeneo e prevede interventi di tipo diverso fra loro.

In secondo luogo la Regione Emilia-Romagna eccepisce l'infondatezza dell'impugnazione della legge regionale nel suo complesso, motivata dalla pretesa statale di impedire alle Regioni di dettare alcuna disposizione concernente gli stranieri. Ad avviso della Regione, posto che un problema di legittimità costituzionale di tali disposizioni non era mai stato sollevato nella vigenza del testo del Titolo V della Costituzione anteriore alla sua modifica, tanto che la precedente legge regionale n. 14 del 1990 non era mai stata censurata, l'assunto del Governo appare arbitrario, non essendo fondato su alcuna norma costituzionale ed essendo anzi in contrasto con la stessa normativa statale in materia e con la giurisprudenza costituzionale.

Infatti, sempre secondo la Regione, le disposizioni che riservano allo Stato la disciplina della "condizione giuridica dei cittadini stranieri" e della "immigrazione" non sono vulnerate dalla legge impugnata, che si limita a prendere atto della presenza di immigrati sul suo territorio e ad affrontare i problemi che ne derivano esclusivamente nell'ambito delle competenze regionali. In particolare per "condizione giuridica dello straniero" non può che intendersi quella costituente il parallelo, in negativo, della condizione di cittadinanza, mentre le scelte di politica regionale di intervento nei singoli settori possono evidentemente avere come destinatari anche gli stranieri, una volta che essi siano regolarmente soggiornanti in Italia, senza modificarne in alcun modo la "condizione giuridica" nel senso voluto dalla Costituzione.

La stessa disciplina statale ordinaria di cui al d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione giuridica dello straniero), dispone all'art. 1, comma 4, che «nelle materie di competenza legislativa delle regioni, le disposizioni del presente testo unico costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione», rendendo con ciò chiaro che già nella vigenza del vecchio Titolo V le regioni erano legittimate a disciplinare i propri interventi a favore degli stranieri nelle materie di loro competenza e nel rispetto delle norme stabilite dallo Stato. La stessa legge statale stabilisce che allo straniero sono riconosciuti i diritti fondamentali, che egli gode dei diritti in materia civile e partecipa «alla vita pubblica locale» (art. 2 del d.lgs. citato), e quindi le Regioni non solo possono, ma devono tener conto della presenza degli immigrati nel disciplinare le materie di loro competenza.

La legislazione statale vigente, secondo la Regione, affida espressamente alle Regioni il compito di intervenire per «rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato», con particolare riguardo all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale (art. 3, comma 5, del d.lgs. citato).

La Regione Emilia-Romagna ricorda ancora che l'art. 45 del testo unico ha istituito il Fondo nazionale per le politiche migratorie, la cui attività è disciplinata dagli artt. 58 e 59 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'art. 1, comma 6, del d. lgs. n. 286 del 1998), che prevedono ampie competenze delle Regioni. In questo quadro la modifica del Titolo V della Costituzione ha ulteriormente ampliato le competenze regionali in settori nei quali la presenza di stranieri extracomunitari pone problemi, a volte acuti, in materie di competenza regionale quali la formazione professionale e i servizi sociali, e nella materia dell'istruzione, di competenza concorrente.

La Regione ricorda poi che la Corte, con la sentenza n. 379 del 2004, ha dichiarato infondata la censura del Governo avverso la norma statutaria dell'Emilia-Romagna riguardante il diritto di partecipazione alla vita pubblica (compreso il voto nei *referendum* e nelle altre forme di consultazione popolare) a tutti coloro che risiedono in un Comune del territorio regionale; la Corte ha osservato che i «diritti di partecipazione» sono certamente materia di competenza regionale e che le Regioni, mentre non possono estendere il diritto di voto nelle elezioni statali, regionali o locali, ben possono coinvolgere in altre forme di partecipazione e consultazione soggetti che prendono parte alla vita associata, anche a prescindere dalla titolarità dell'elettorato attivo. Lo stesso art. 8, comma 5, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), in relazione allo statuto degli enti, stabilisce che esso promuove forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell'Unione europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti, con ciò smentendo l'assunto posto a base del ricorso statale.

Quanto alle singole censure contenute nell'atto introduttivo del presente giudizio, la Regione osserva ed eccepisce quanto segue.

L'art. 3, comma 4, lettera *d*), della legge, in base al quale la Regione svolge attività di osservazione e monitoraggio, per quanto di competenza ed in raccordo con le prefetture, del funzionamento dei centri di permanenza temporanea di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, non disciplina in alcun modo tali centri né si sovrappone alla normativa statale, ma si limita a prevedere una attività che è strumentale alle sole competenze regionali. La precisazione «per quanto di competenza» e la previsione del «raccordo con le prefetture» rendono evidente la non lesività della norma e la circostanza che il monitoraggio si svolgerà in modo tale da non interferire con funzioni statali. Nei centri di permanenza, prosegue la memoria, si svolgono

attività che interessano le funzioni regionali, ad esempio riguardo all'assistenza sanitaria e ai profili assistenziali in genere, e quindi la loro esistenza non può essere ricondotta al solo ordine pubblico o alla sicurezza, in relazione ai quali, del resto, se non esistono "poteri regionali", esiste certamente un "interesse regionale" esplicitamente riconosciuto in Costituzione, che all'art. 118, terzo comma, invita appunto la legge statale a prevedere "forme di coordinamento" per queste materie.

L'art. 3, comma 5, della legge censurata prevede che la Regione esercita i poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali inadempienti secondo le modalità previste dalla vigente disciplina regionale, e la disposizione deve essere, di tutta evidenza, riferita alle attività di cui agli artt. 4 e 5 della stessa legge, che sono affidate agli enti locali; non vi sarebbe poi alcuna indeterminazione in quanto la legge regionale n. 6 del 2004 ha dettato una nuova disciplina generale del potere sostitutivo della Regione, pienamente conforme ai requisiti fissati dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla [sentenza n. 43 del 2004](#). L'indicazione, quale parametro, dell'art. 120 Cost. appare quindi del tutto inconferente, riguardando esso il potere sostitutivo straordinario statale.

Le censure concernenti gli artt. 6 e 7 della legge regionale n. 5 del 2004, che disciplinano le forme partecipative degli stranieri nella Consulta regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati, trovano diretta smentita nella sentenza della [Corte n. 379 del 2004](#), la quale ha definito di sicura competenza regionale proprio i "diritti di partecipazione" affermando la legittimità di una norma statutaria che prevede il diritto di voto di tutti i residenti nei *referendum* regionali. Inoltre, la stessa disciplina statale in materia prevede (art. 42, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998) la possibilità per le Regioni di istituire nelle materie di loro competenza tali consulte, e lo stesso organismo consultivo istituito presso la Presidenza del Consiglio vede la partecipazione di rappresentanti designati dalle associazioni più rappresentative operanti in Italia; le censure risultano perciò del tutto infondate.

Infine, l'art. 10 della legge, che attribuisce ai cittadini stranieri immigrati la possibilità di accedere all'edilizia residenziale pubblica, non fa che disciplinare un diritto riconosciuto dalla legge statale, e precisamente dall'art. 40 del d.lgs. n. 286 del 1998, il quale prevede espressamente alcune competenze in capo alle Regioni. La disciplina impugnata corrisponde quindi ad una regola stabilita dalla legge statale in materia e non invade in alcun modo materie riservate alla esclusiva competenza dello Stato.

*Considerato in diritto*

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri solleva questione di legittimità costituzionale dell'intero testo della legge della 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) per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *a)* e *b)*, della Costituzione, perché ritiene che essa contenga norme concernenti l'immigrazione, il diritto di asilo e la condizione giuridica di cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, materie, queste, riservate alla legislazione esclusiva statale che non tollerano intrusioni legislative regionali.

Per quanto concerne l'art. 3, comma 5, della legge impugnata, che attribuisce alla Regione un potere sostitutivo nei confronti degli enti locali inadempienti alle funzioni di cui alla medesima disposizione, il ricorso indica altresì la violazione degli artt. 114 e 120 Cost., poiché si tratterebbe di funzioni per le quali la Regione non ha alcuna competenza, per le quali non sarebbe ipotizzabile alcun potere sostitutivo della Regione Emilia-Romagna.

Le censure del Governo riguardano poi specificatamente alcune delle disposizioni della legge impugnata, e precisamente:

- a) l'art. 3, comma 4, lettera *d)*, che prevede l'osservazione e il monitoraggio, "in raccordo con le Prefetture", del funzionamento dei centri di permanenza temporanea, strutture che

- rientrano, oltre che nella materia dell'immigrazione, anche in quella dell'ordine pubblico e della sicurezza, entrambe di esclusiva spettanza statale;
- b) gli artt. 6 e 7, che secondo il ricorso riconoscono 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; tali forme partecipative riguarderebbero la condizione giuridica di cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e l'immigrazione, materie entrambe di competenza esclusiva statale;
- c) l'art. 10, che consente ai cittadini immigrati di accedere all'edilizia residenziale pubblica ed ai benefici per la prima casa, materia anch'essa spettante allo Stato, che peraltro «ha puntualmente legiferato sull'argomento».
2. La Regione eccepisce preliminarmente l'inammissibilità delle censure svolte nei confronti dell'intero testo della legge, in quanto la stessa ha un contenuto eterogeneo, prevedendo interventi di tipo diverso da parte di enti diversi.

La Regione Emilia-Romagna eccepisce poi l'infondatezza della impugnazione della legge regionale nel suo complesso, motivata dalla pretesa statale di impedire alle Regioni di dettare qualsiasi disposizione concernente gli stranieri, a prescindere dal fatto che si tratti o meno di incidere su materie di competenza regionale, tanto più che un problema di legittimità costituzionale di tali disposizioni non era mai stato posto sotto il vigore del precedente Titolo V della Costituzione e che l'assunto del Governo non è quindi fondato sulla violazione di alcuna norma costituzionale e anzi si pone in contrasto con la stessa normativa statale in materia e con la giurisprudenza costituzionale.

Quanto alle censure statali che si appuntano nei riguardi di singole disposizioni della legge regionale, la Regione ne sostiene, con diversi argomenti, l'infondatezza.

3. L'eccezione preliminare della Regione Emilia-Romagna relativa alla inammissibilità delle censure statali che concernono l'illegittimità costituzionale dell'intero testo della legge regionale è fondata.

Questa Corte ha più volte affermato che le questioni di legittimità costituzionale che si riferiscono ad un intero testo di legge, quando non siano supportate da specifiche ragioni e non siano specificamente indicate nella deliberazione del Consiglio dei ministri, sono inammissibili (v., tra le molte, le sentenze n. 315 e n. 338 del 2003).

Nel caso di specie, la delibera di impugnazione, adottata dal Consiglio dei ministri nella riunione del 7 maggio 2004, richiama, recependone integralmente il contenuto, la proposta del Ministro per gli affari regionali nella quale le censure di illegittimità costituzionale sono inequivocabilmente riferite soltanto all'art. 3, comma 4, lettera *d*) e comma 5, ed agli artt. 6, 7 e 10.

L'esame del merito del ricorso deve perciò essere limitato alle sole disposizioni della legge regionale per le quali sono state svolte specifiche censure.

4. Ai fini di un corretto inquadramento delle questioni sollevate dal ricorso del Governo, è necessario premettere un breve esame della legge statale in materia, rappresentata dal decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione giuridica dello straniero), nella parte in cui essa prevede competenze regionali o altre forme di cooperazione tra lo Stato e le Regioni.

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», mentre l'art. 2, comma 4, a sua volta stabilisce che «lo straniero regolarmente soggiornante partecipa alla vita pubblica locale».

L'art. 2-*bis*, introdotto dalla legge n. 189 del 2002, nell'istituire presso la Presidenza del Consiglio dei ministri il "Comitato per il coordinamento e il monitoraggio" delle disposizioni del testo unico, al comma 2 prevede che di esso faccia parte anche «un presidente di regione o di provincia autonoma designato dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome», e che «per l'istruttoria delle questioni di competenza del Comitato, è istituito un gruppo tecnico di lavoro presso il Ministero dell'interno», che è composto, tra gli altri, da tre esperti designati dalla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

A sua volta l'art. 3 dispone 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 senta anche la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e la Conferenza Stato-città e autonomie locali. Il comma 5 dello stesso articolo prevede ancora 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 dispone che «con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare di concerto con il Ministro dell'interno, si provvede all'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».

Altre disposizioni della legge statale, come l'art. 38 (Istruzione degli stranieri. Educazione interculturale), l'art. 40 (Centri di accoglienza. Accesso all'abitazione), disciplinano specifiche competenze regionali in materie nelle quali le Regioni hanno competenza concorrente o esclusiva, come il diritto all'istruzione, l'accesso ai servizi educativi, la partecipazione alla vita della comunità scolastica sulla base di una rilevazione dei bisogni locali e di una programmazione territoriale integrata, la predisposizione di centri di accoglienza destinati ad ospitare stranieri regolarmente soggiornanti temporaneamente impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze di alloggio e di sussistenza, oltre ad altri interventi di tipo assistenziale.

Ed ancora l'art. 42 (Misure di integrazione sociale), prevede che lo Stato, le Regioni, le province e i comuni, nell'ambito delle proprie competenze, anche in collaborazione con le associazioni di stranieri e con le organizzazioni stabilmente operanti in loro favore, nonché in collaborazione con le autorità o con enti pubblici e privati dei Paesi di origine, favoriscono una serie di attività di tipo sociale e assistenziale volte, tra l'altro, all'effettuazione di corsi della lingua e della cultura di origine, alla diffusione di ogni informazione utile al loro positivo inserimento nella società italiana, alla conoscenza e alla valorizzazione delle espressioni culturali, ricreative, sociali, economiche e religiose degli stranieri regolarmente soggiornanti. Il comma 4 di detto articolo prevede infine che sia istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri la Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie, della quale sono chiamati a far parte, tra gli altri, i «rappresentanti degli stranieri extracomunitari designati dalle associazioni più rappresentative operanti in Italia, in numero non inferiore a sei» (lettera *b*).

5. La stessa legge statale quindi disciplina la materia dell'immigrazione e la condizione giuridica degli stranieri proprio prevedendo che una serie di attività pertinenti la disciplina del fenomeno migratorio e degli effetti sociali di quest'ultimo vengano esercitate dallo Stato in stretto

coordinamento con le Regioni, ed affida alcune competenze direttamente a queste ultime; ciò secondo criteri che tengono ragionevolmente conto del fatto 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, materie che intersecano *ex* Costituzione, competenze dello Stato con altre regionali, in forma esclusiva o concorrente.

6. Tenuto conto del quadro normativo complessivo, infondate risultano le censure del Governo che ipotizzano la violazione, da parte della legge della Regione Emilia-Romagna, delle competenze esclusive statali in tema di "diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea" e di "immigrazione" di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *a)* e *b)*, Cost.

Invero l'art. 3, comma 4, lettera *d)*, della legge impugnata, in base al quale la Regione svolge attività di osservazione e monitoraggio, "per quanto di competenza ed in raccordo con le prefetture", del funzionamento dei centri di permanenza temporanea di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 286 del 1998, 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 modalità (in necessario previo accordo con le prefetture) tali da impedire comunque indebite intrusioni.

Gli 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'invasare 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, secondo un criterio di favore verso la partecipazione, che trova il suo fondamento nel già ricordato art. 2, comma 4, del d.lgs. n. 286 del 1998. Inoltre tali disposizioni non disciplinano in alcun modo la condizione giuridica dei cittadini extracomunitari, né il loro diritto di chiedere asilo, che restano affidati alla sola legge statale.

Anche 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.

Infine anche la censura che si appunta sull'art. 3, comma 5, della legge, per cui la Regione esercita i poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali inadempienti secondo le modalità previste dalla vigente disciplina regionale - disposizione che secondo il Governo violerebbe anche gli artt. 114 e 120 Cost. poiché non sarebbe indicato il tipo di potere sostitutivo da esercitare - risulta infondata perché, come sostiene la Regione, l'inadempimento da parte degli enti locali si riferisce chiaramente alle attività di cui agli artt. 4 e 5 della legge censurata che sono appunto affidate agli enti locali. Del resto l'indicazione quale parametro dell'art. 120 Cost. appare del tutto inconferente, poiché tale norma riguarda espressamente il potere sostitutivo straordinario statale.

Per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

- dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale relativa all'intero testo della legge della 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), sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere *a)* e *b)*, della Costituzione;

- *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 4, lettera *d)* e comma 5; 6, 7 e 10 della stessa legge regionale n. 5 del 2004, sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe; in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettere *a)* e *b)*, 114 e 120 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 luglio 2005.

Fernanda CONTRI, Presidente  
Fernanda CONTRI, Redattore

Depositata in Cancelleria il 22 luglio 2005.