

REGIONE E IMMIGRAZIONE

Veneto e Immigrazione: cosa e come disciplina tale settore la Regione?

La Regione Veneto può stabilire una regolarizzazione o sanatoria per gli stranieri che non hanno un valido titolo di soggiorno per vivere e lavorare? Può stabilire modalità e condizioni per i rilasci dei permessi di soggiorni "veneti"?

Spesso l'utente che cerca informazioni in archivi normativi per trovare risposte a simili questioni o indicazioni in materia non ha precisi elementi di orientamento e interpretazione delle diverse normative e delle rispettive funzioni e competenze.

La Regione ha compiti e funzioni normative nella materia Immigrazione, *intesa nei termini di percorso di inserimento e radicamento nel territorio nel rispetto della legalità e della promozione dei diritti civili*, con l'impegno di promuovere normative regionali che secondo l'art 3 comma 5 del Testo Unico Immigrazione, siano "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 quelle inerenti l'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana", ed in particolare svolgendo i compiti istituzionali propri di definizione della programmazione, coordinamento, indirizzi di intervento, monitoraggio e valutazione dei progetti realizzati nonché la promozione di forme di concertazione e cooperazione con gli Enti locali.

Le normative della Regione Veneto di maggiore e diretta rilevanza in materia sono le seguenti:

Legge regionale 30 gennaio 1990 n. 9 "Interventi nel settore Immigrazione"

Legge regionale 2 aprile 1996, n. 10 "Disciplina per l'assegnazione e la fissazione dei canoni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica" (di particolare importanza perché contiene i parametri di riferimento per l'idoneità dell'alloggio richiesto per il contratto di soggiorno, il ricongiungimento familiare e la carta di soggiorno).

Legge regionale 9 gennaio 2003 "Nuove norme a favore dei veneti nel mondo e agevolazioni per il loro rientro"

In realtà dette normative non esauriscono l'area "normativa regionale e immigrazione"
Perché?

Punti essenziali di riferimento sono la Costituzione della Repubblica Italiana e i principi generati del Testo Unico Immigrazione (D.lgs. 286/98 e successive modifiche).

Nel Testo Unico Immigrazione si legge:

Art. 1 Ambito di applicazione (Legge 6 marzo 1998, n. 40, art. 1)

"1. Il presente testo unico, in attuazione dell'articolo 10, secondo comma, della Costituzione, si applica, salvo che sia diversamente disposto, ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e agli apolidi, di seguito indicati come stranieri.

2. [.....]

3. [.....]

4. *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.*

[.....]"

Il Testo Unico Immigrazione ha quindi la caratteristica di essere una "Legge-quadro", ossia disposizione normativa, con valore di legge, che determina e definisce gli istituti fondamentali e la relativa disciplina (ad esempio l'ingresso, il permesso di soggiorno, le possibilità di ricongiungimento familiare), dando possibilità di integrazione se possibile con normative di livello e ambito inferiori (regolamenti, decreti, leggi regionali) nelle materie non riservate alla esclusiva disciplina con legge statale.

La Costituzione della Repubblica Italiana prevede:

Art. 117 (come modificato dalla Legge Costituzionale n. 3 del 2001, quindi disposizione con data successiva alla citata norma del Testo Unico)

“La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;

b) immigrazione;

c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;

[.....]

h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;

i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;

[.....]

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

[.....]

Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.

Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.”

Sembrerebbe che secondo questa norma in realtà la Regione non abbia funzioni e competenze normative nella materia “Immigrazione”, ma va anche letto il successivo articolo 118 della Costituzione, anch'esso modificato dalla Legge Costituzionale n. 3 del 2001, quindi disposizione con data successiva alla citata norma del Testo Unico.

Art. 118.

“[.....]

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.”

In realtà il termine “Immigrazione” e la relativa materia sono intesi e gestiti con ambiti diversi dallo Stato e dalla Regione.

“La gestione delle materie della condizione giuridica dei cittadini extracomunitari, della cittadinanza, dell'immigrazione [intesa qui come disciplina delle condizioni e presupposti per l'ingresso e la permanenza nel territorio nazionale e dei titoli di soggiorno], dei rifugiati e dell'asilo politico comporta infatti lo svolgimento di funzioni normalmente tipiche ed esclusive di ogni Stato poiché coinvolgono anzitutto le relazioni internazionali della Repubblica, la difesa nazionale, la sicurezza pubblica, lo status delle persone e la libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni garantita dall'art. 120 Cost., il quale impedisce alla Regione di limitare anche indirettamente il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro. Ecco perché anche l'art. 117 comma 2 Cost. nel nuovo testo introdotto dalla legge cost. n. 3/2001 prevede che le materie della condizione giuridica dei cittadini non appartenenti alla Unione Europea, del diritto di asilo, dell'immigrazione, del controllo delle frontiere e dei rapporti internazionali dello Stato spettino alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Tuttavia la gestione di tali materie comporta anche interventi sui servizi sociali, sull'assistenza sociale, sulla formazione professionale e sull'assistenza sanitaria che in base ai nuovi testi degli artt. 117 e 118 Cost. appartengono alla potestà esclusiva delle Regioni (formazione professionale), alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni (tutela della salute, tutela e sicurezza del lavoro) o alla potestà esclusiva dello Stato (determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale).

E' altrettanto evidente che *molti aspetti della vita degli stranieri riguardano materie (per esempio i servizi sociali, l'assistenza sociale, gli alloggi di edilizia residenziale pubblica o agevolata, l'assistenza sanitaria, la formazione*

professionale, la promozione delle attività associative e culturali) che rientrano nella potestà amministrativa delle Regioni e degli enti locali e nella potestà legislativa regionale.

Le citate norme statali impongono a Regioni ed enti locali un ruolo primario ed attivo nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche migratorie, adeguandole ed integrandole alla realtà socio-economico locale.

Pertanto non soltanto tutte le leggi regionali e provinciali attualmente vigenti in materia di immigrazione extracomunitaria, ma più in generale tutte le leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica o agevolata, di prestazioni socio-assistenziali, di attività culturali, di interventi per il diritto allo studio, di promozione all'associazionismo, di servizi pubblici, di accesso alle pubbliche amministrazioni e di organizzazione interna delle amministrazioni regionali devono essere adeguate ed integrate rispetto alle nuove disposizioni legislative statali

Da "La disciplina degli ingressi per lavoro in Italia nell'evoluzione delle norme sull'immigrazione" di P. Bonetti, in "Costruire la cittadinanza", a cura di G. Cominelli, Ed. FrancoAngeli 2004