

## 8.2. Regolamenti e atti amministrativi regionali in materia di migrazioni adottati nel 2010\*

### 8.2.1. Premessa

Nel precedente Rapporto sulla legislazione<sup>1</sup> si è analizzato il complesso dei regolamenti e degli atti amministrativi su materie di rilevanza per i migranti, adottati dalle Regioni e dalle Province autonome dalla fine degli anni Settanta del secolo scorso al 2009. Da questo studio è emerso che tale produzione normativa ha ricevuto un evidente impulso a partire dal 2001, in coincidenza con il significativo ampliamento della competenza legislativa e regolamentare regionale sulla materia dell'immigrazione determinata dall'introduzione del nuovo Titolo V della Costituzione.

La crescente rilevanza dei fenomeni migratori che hanno interessato l'Italia negli ultimi anni ha stimolato la previsione e la effettiva produzione da parte delle Regioni di regolamenti e di numerosi atti amministrativi riguardanti gli immigrati stranieri in Italia. Parallelamente si è assistito ad una crescente attenzione delle Regioni e delle Province autonome nei confronti degli italiani emigrati e residenti all'estero, che ha avuto come conseguenza lo sviluppo degli interventi e della produzione normativa regionale anche in questo settore<sup>2</sup>.

L'analisi qui proposta, sulla produzione di regolamenti ed atti amministrativi regionali in materia di migrazioni per l'anno 2010, prosegue l'indagine avviata nel precedente Rapporto sulla legislazione ed è volta ad individuare le principali e più recenti tendenze che caratterizzano le politiche delle Regioni e delle Province autonome concernenti gli immigrati stranieri in Italia e gli emigrati italiani all'estero.

Ad un'analisi quantitativa dei regolamenti e degli atti amministrativi adottati negli ultimi anni è affiancata una loro classificazione per materia, finalizzata a mettere in luce i principali indirizzi della produzione normativa delle Regioni e delle Province autonome nel campo delle politiche migratorie.

### 8.2.2. Regolamenti regionali in materia di migrazioni

Nel 2010 la produzione di regolamenti da parte di Regioni e Province autonome espressamente dedicati ai fenomeni migratori o aventi, comunque, una rilevanza specifica

---

\* Di Carlo F. Ferrajoli, Progetto Migrazioni-CNR.

<sup>1</sup> Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2010 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, XVI legislatura, 2010, Tomo II, pp. 203-210

<sup>2</sup> La particolare attenzione verso il fenomeno dell'emigrazione italiana nel mondo è stata senza dubbio incoraggiata dalla legge costituzionale 23 gennaio 2001, n. 1, recante "Modifiche agli artt. 56 e 57 della Costituzione concernenti il numero di deputati e di senatori in rappresentanza degli italiani all'estero". Questa legge di revisione costituzionale, pur non avendo prodotto nessuna conseguenza sulle competenze e sull'ordinamento di Regioni e delle Province autonome, ha sicuramente stimolato sul piano politico e culturale una rinnovata attenzione di questi enti verso le comunità italiane nel mondo e verso gli imponenti fenomeni migratori che hanno caratterizzato nel secolo scorso molte Regioni del nostro Paese.

per i migranti non si è arrestata. Sono stati, infatti, approvati il Regolamento del Friuli Venezia Giulia “recante disposizioni per il riconoscimento della funzione di interesse regionale svolta da enti, associazioni e istituzioni in favore dei corregionali residenti fuori dal territorio regionale e dei rimpatriati di cui agli artt. 10 e 11 della LR 7/2002 (Nuova disciplina degli interventi regionali in materia di corregionali all'estero e rimpatriati)<sup>3</sup>; il “Regolamento dei criteri e delle modalità per l'iscrizione all'Albo Regionale delle associazioni e degli enti per l'immigrazione in attuazione della legge regionale 21/1996” della Regione Basilicata<sup>4</sup>.

Il regolamento del Friuli Venezia Giulia rientra nel macrosettore “ordinamento istituzionale” ed è rivolto ai corregionali all'estero o rimpatriati. Quello della Basilicata, relativo agli immigrati stranieri, rientra nel macrosettore dei “servizi alla persona e alla comunità”, poiché riguarda l'iscrizione all'Albo regionale esclusivamente di quegli enti che svolgano stabilmente attività in uno dei seguenti settori: a) integrazione sociale come previsto dall'art. 42 del Dlgs 286/98; b) programmi di assistenza come previsto dall'art. 18 del Dlgs 286/98.

I due nuovi regolamenti varati nel 2010 si vanno ad aggiungere ai 14 regolamenti attualmente vigenti, dei quali 11 riguardano gli immigrati stranieri presenti nel nostro paese, mentre 4 concernono gli emigrati italiani nel mondo. La produzione di regolamenti regionali nella materia delle migrazioni si è sempre mantenuta costante negli ultimi dieci anni, con una media di circa un regolamento l'anno. E' necessario, comunque, sottolineare che molti atti amministrativi adottati dalle Giunte e dai Consigli in materia di migrazioni – che vengono esaminati qui di seguito – contengono criteri e direttive per l'applicazione di leggi regionali o comunque dispongono in diretta attuazione e/o integrazione di norme legislative regionali. Per queste ragioni possono essere ricompresi tra quegli atti di Giunta e di Consiglio che, come affermato nel Rapporto sulla legislazione 2010 – con riferimento al tema più generale dell'uso dei regolamenti da parte delle Regioni - pur non denominandosi regolamenti, ne possiedono sostanzialmente le caratteristiche<sup>5</sup>.

### *8.2.3. Atti amministrativi dei Consigli e delle Giunte regionali in materia di migrazioni*

Nel 2010 la produzione di atti amministrativi da parte di Regioni e Province autonome espressamente dedicati ai fenomeni migratori o aventi, comunque, una rilevanza specifica per i migranti si è confermata ai già alti livelli raggiunti nel 2009: si è passati dai 55 atti

<sup>3</sup> Decreto del Presidente della Regione Friuli Venezia Giulia, 22 marzo 2011, n. 61/Pres. (Bollettino ufficiale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, n. 14 del 6 aprile 2011, pp. 26-30).

<sup>4</sup> DGR Basilicata, n. 315/2010.

<sup>5</sup> Sul tema cfr. A.G. Arabia, *I regolamenti regionali nel 2009*, in Camera dei Deputati, Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2010 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, XVI legislatura, 2010, Tomo II, pp. 64-65.

approvati dalle Giunte e dai Consigli regionali nel 2009, ai 69 atti approvati nel corso del 2010.

Questo incremento conferma una tendenza alla crescita del numero di tali atti amministrativi regionali, che si consolida negli ultimi anni: dal 2005 al 2010 sono stati deliberati dalle Giunte e dai Consigli regionali ben 250 atti, un numero quasi triplo rispetto a quello relativo agli atti approvati da questi stessi organi nei venticinque anni precedenti<sup>6</sup>. Una crescita costante che non sembra arrestarsi se si considera che il numero più alto di deliberazioni si è avuto proprio nel 2010: si è passati dai 14 atti approvati nel 2005, ai 20 del 2006, ai 45 nel 2007, ai 47 nel 2008, ai 55 nel 2009 e infine 69 nel 2010. Il progressivo aumento della produzione di atti amministrativi conferma il crescente ruolo di Regioni e Province autonome nella gestione dei fenomeni migratori e nelle politiche di rilevanza per i migranti italiani (v. grafico 1).

Dei 69 atti amministrativi del 2010 – qui trattati in maniera complessiva senza distinguere quelli adottati dalla Giunta da quelli varati dal Consiglio – 48 riguardano l’immigrazione straniera in Italia. Gli altri 21 atti, più del 30% del dato complessivo, sono dedicati all’emigrazione italiana all’estero. La produzione normativa di Regioni e Province autonome è in crescita in entrambe i settori, se si considera che nel 2009 erano stati 40 gli atti amministrativi che avevano come destinatari gli immigrati stranieri e 15 gli atti adottati con destinatari gli italiani all’estero.

Tra le novità di questa ampia produzione normativa rispetto agli anni scorsi vi è senz’altro un maggiore equilibrio e omogeneità nella distribuzione regionale degli interventi. Negli ultimi vent’anni la gran parte della produzione di atti amministrativi in materia di immigrazione straniera si era concentrata soprattutto in Lombardia, in Veneto e in Piemonte, le Regioni maggiormente interessate dal fenomeno migratorio. Nel 2010 si assiste ad una maggiore distribuzione degli interventi, con numerosi atti amministrativi adottati anche in Regioni in passato meno attive in questo settore.

Il Lazio è la Regione che ha adottato, nell’anno 2010, il maggior numero di atti amministrativi concernenti l’immigrazione straniera (11), seguito dalla Basilicata con 8, dalle Marche con 5, e da Lombardia e Veneto, entrambe con 4 atti amministrativi adottati in materia<sup>7</sup>. La maggiore distribuzione degli interventi sembra derivare da un più generale consolidamento delle politiche migratorie regionali. La più precisa definizione dell’ambito delle competenze regionali in materia di immigrazione, avvenuto con il contributo determinante della giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni, ha comportato non solo un aumento delle leggi e dei regolamenti regionali in materia, ma ha stimolato la

---

<sup>6</sup> Dalla fine degli anni settanta al 31 dicembre 2004 le Regioni e Province autonome hanno adottato complessivamente 85 atti amministrativi nel settore delle migrazioni.

<sup>7</sup> Le altre Regioni i cui Consigli e le cui Giunte hanno adottato nel 2010 atti amministrativi concernenti i migranti stranieri sono: la Puglia e la Sardegna (3); la Toscana, il Molise, l’Emilia-Romagna e il Friuli Venezia Giulia (2); la Sicilia e il Piemonte (1).

previsione e la effettiva produzione da parte delle Regioni di numerosi atti amministrativi rilevanti per gli immigrati stranieri in Italia. Inoltre, la stessa evoluzione del fenomeno migratorio e la sua diffusione in aree del paese che fino a qualche anno fa ne erano interessate marginalmente, unito alla crescente attenzione dell'opinione pubblica anche in ambito locale, ha spinto le Giunte ed i Consigli di quasi tutte Regioni ad adottare provvedimenti in materia.

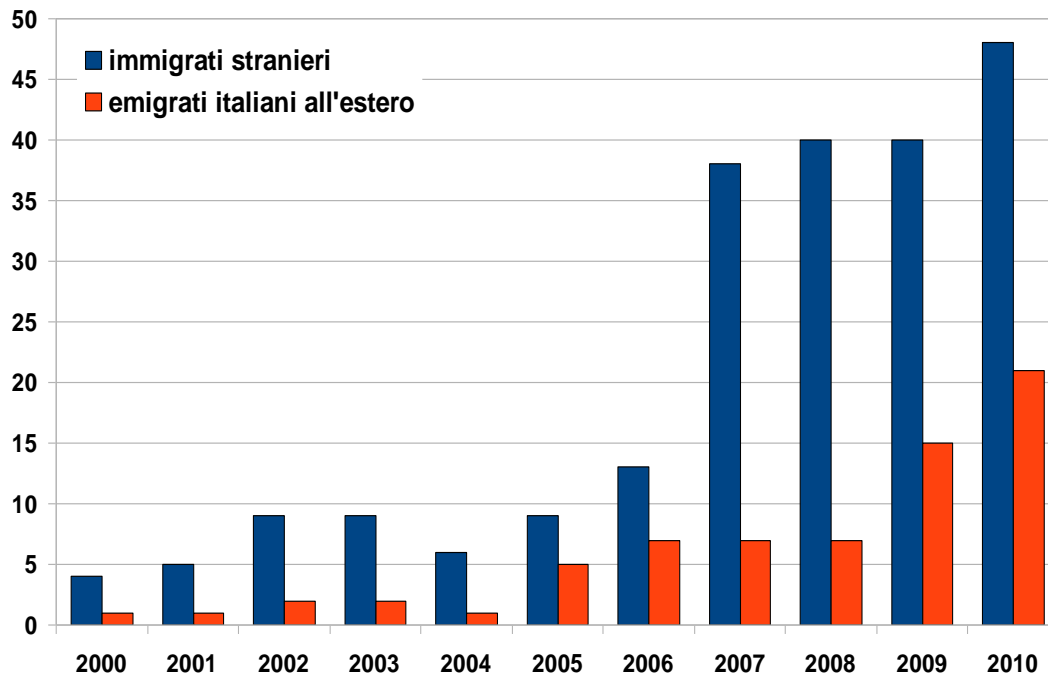
Per quanto riguarda gli atti amministrativi concernenti gli emigrati italiani nel mondo si assiste ad un'impressionante crescita del numero degli atti adottati, sia in termini assoluti che in termini percentuali<sup>8</sup>. Particolare attenzione verso le comunità di corregionali nel mondo viene prestata dalle Regioni storicamente interessate dal fenomeno dell'emigrazione italiana all'estero. Anche per tale settore si può notare, negli ultimi anni, una maggiore distribuzione degli interventi e la diffusione in quasi tutte le Regioni di politiche specifiche con destinatari i corregionali residenti all'estero. Nel 2010 hanno adottato atti amministrativi in questa materia la Basilicata, Il Veneto, il Friuli Venezia Giulia e la Sardegna (3), il Lazio, il Molise, il Piemonte e la Provincia autonoma di Trento (2), le Marche e la Puglia (1)<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Per avere un'idea della tendenza in atto si consideri che la produzione di atti amministrativi concernenti l'emigrazione italiana all'estero è così incrementata: 7 atti approvati 2007, 7 nel 2008, 15 nel 2009 ed infine 21 del 2010. Fino al 2009 gli atti amministrativi complessivamente adottati dalle Regioni sull'emigrazione di corregionali nel mondo erano 52, pari a circa il 19% del totale degli atti amministrativi concernenti le migrazioni, nell'anno 2010 arrivano al 30% del totale.

<sup>9</sup> Se prendiamo in considerazione tutti gli atti amministrativi adottati dalle Giunte e dai Consigli di Regioni e Province autonome negli ultimi trent'anni, la Basilicata è la Regione che ha deliberato il maggior numero di atti (14) dedicati al fenomeno dell'emigrazione; seguono il Veneto con 11, il Molise con 10, la Sardegna con 9 e il Friuli Venezia Giulia con 6.

**Grafico 1**  
**Produzione di atti amministrativi di rilevanza per i migranti italiani negli anni 2000-2010**

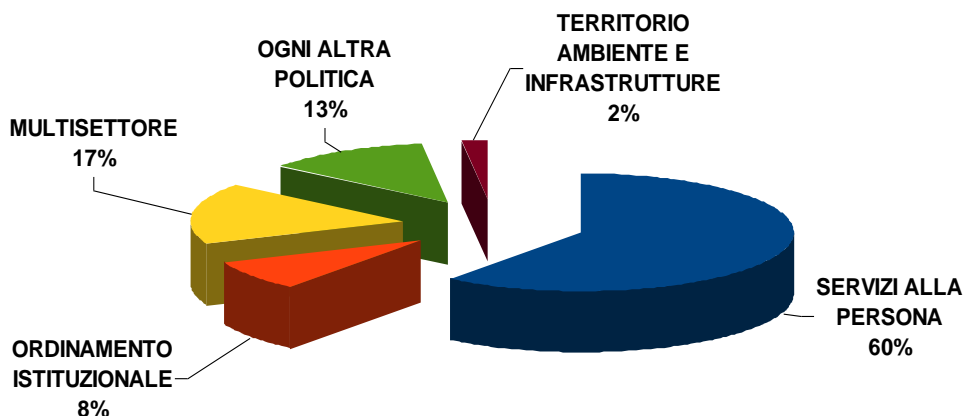


Gli atti amministrativi di rilevanza per gli immigrati stranieri adottati dalle Giunte e dai Consigli di Regioni e Province autonome nel 2010 riguardano soprattutto il macrosettore “Servizi alla persona e alla comunità”, ai quali vengono ricondotte oltre il 60% delle deliberazioni (v. grafico 2). Un dato questo che conferma una tendenza consolidatasi nel decennio appena trascorso, nel quale la maggior parte degli atti amministrativi e dei regolamenti regionali relativi all’immigrazione è riconducibile ai “servizi alla persona e alla comunità”. Il carattere largamente predominante di questo macrosettore va, del resto, messo in relazione con il consolidamento del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni in materia di immigrazione, avvenuto con il contributo determinante della giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha individuato la competenza statale nelle politiche di ingresso e controllo e quella regionale nelle politiche di integrazione, riguardanti materie quali l’assistenza sociale, l’istruzione, la salute e l’accoglienza dei migranti<sup>10</sup>. Non è un caso, quindi, che anche nel 2010 quasi due terzi degli atti amministrativi delle Regioni e delle Province autonome in tema di immigrazione sia dedicata alla fruizione di prestazioni relative ai diritti sociali fondamentali, la maggior parte delle quali è ascrivibile al macrosettore “Servizi alla persona e alla comunità”.

<sup>10</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 300/2005; si vedano anche le sentenze nn. 379/2004 e 156/2006.

## Grafico 2

### Atti amministrativi rilevanti per gli immigrati suddivisi per macrosettori per l'anno 2010



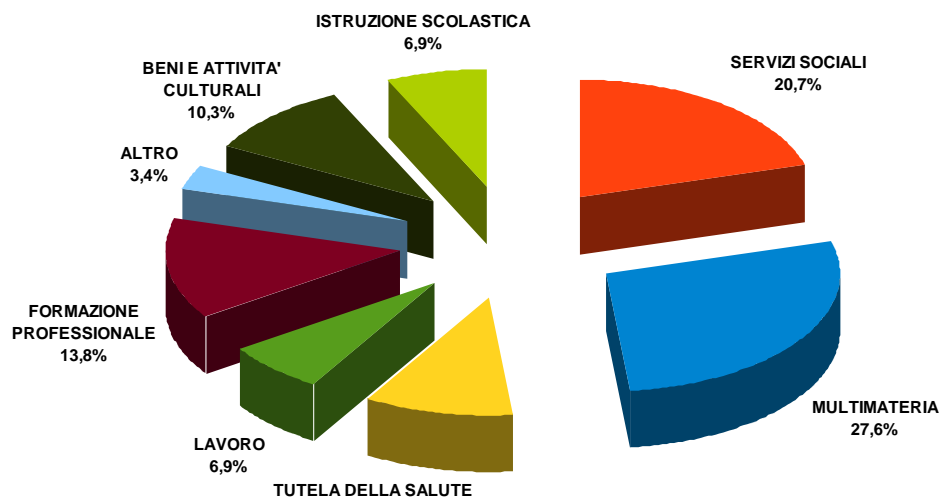
All'interno di questo macrosettore vi sono stati nel 2010 interventi in quasi tutte le materie che lo compongono, con una maggiore diversificazione degli interventi rispetto agli anni passati (v. grafico 3). Tra queste quella dei "Servizi sociali" è la materia nella quale si sono avuti il maggior numero di interventi (20,7%): si tratta sia di programmi e piani finalizzati a realizzare politiche di inclusione e integrazione sociale, volte a contrastare le condizioni di povertà, emarginazione ed esclusione sociale che hanno come destinatari tutta la popolazione regionale, ma contengono disposizioni di specifica rilevanza per i migranti, sia di atti che hanno per esclusivi destinatari gli immigrati stranieri, e come scopo la realizzazione e il finanziamento di programmi di integrazione sociale, di centri di prima accoglienza e di servizi dedicati espressamente ai migranti.

Sempre all'interno del macrosettore dei "Servizi alla persona e alla comunità" vi sono interventi in materia di "formazione professionale" (13,8%), "tutela della salute" (10,3%), "lavoro" (6,9%) e "istruzione scolastica e universitaria" (6,9%). Queste materie rappresentano assieme più di un terzo della produzione di atti di rilevanza per i migranti relativi al settore "servizi alla persona e alla comunità", con forme di assistenza sanitaria specifica per i migranti, misure per la reintegrazione nel mercato del lavoro, per il riconoscimento delle competenze professionali dei migranti ed, infine, forme di integrazione sociale e scolastica. Una importante novità rispetto al passato è rappresentata dall'adozione di atti amministrativi nella materia dei "beni e attività culturali" (10,3%), con progetti ed iniziative culturali dedicate ai migranti o nei quali gli immigrati stranieri costituiscono una delle categorie di soggetti destinatari di specifiche attività culturali.

E' significativo, peraltro, che tra gli atti amministrativi ricompresi in questo macrosettore il 27,6% siano multimateria e prevedano piani di intervento e programmi regionali, annuali o pluriennali, contenenti una pluralità di iniziative concernenti l'immigrazione, che toccano trasversalmente varie materie all'interno del settore dei "servizi alla persona ed alla comunità": dai servizi sociali all'istruzione scolastica, dalla tutela della salute alla formazione professionale.

### Grafico 3

#### Atti amministrativi relativi ai servizi alla persona di rilevanza per gli immigrati suddivisi per materie per l'anno 2010



Tra gli altri macrosettori nei quali riscontriamo l'adozione di atti amministrativi di rilevanza per gli immigrati stranieri vi è quello dell'"ordinamento istituzionale", con l'8% circa degli atti adottati dalle Giunte e dai Consigli regionali (v. grafico 2). Si tratta di atti che istituiscono o finanziano Osservatori e rilevazioni statistiche sul fenomeno migratorio in ambito provinciale e regionale, o che disciplinano le modalità per l'iscrizione a registri regionali delle associazioni, degli enti e degli organismi che operano a favore dei cittadini stranieri immigrati.

Numerosi sono anche gli atti, circa il 17%, riguardanti più settori di intervento spesso consistenti in piani o programmi finalizzati all'integrazione dei migranti, direttamente attuativi di leggi regionali in materia di immigrazione. Si vedano ad esempio il "Programma annuale regionale degli interventi a sostegno dei diritti e dell'integrazione dei cittadini stranieri immigrati per l'anno 2010" delle Marche<sup>11</sup>; il "Programma attuativo per l'anno 2010. Gestione LR 1/1987: 'Interventi regionali in materia di movimenti migratori' e successive modificazioni" del Piemonte<sup>12</sup>; gli "Interventi in favore degli immigrati - Linee d'indirizzo per l'anno 2010 al Servizio Politiche Giovanili e Cittadinanza sociale" della Puglia<sup>13</sup>; infine, il "Piano triennale 2010-2012 degli interventi nel settore dell'immigrazione" del Veneto<sup>14</sup>.

Vi sono poi le altre politiche dedicate all'integrazione sociale, tra le quali predominano gli interventi finalizzati all'apprendimento della lingua ed alla diffusione della cultura italiana

<sup>11</sup> DGR Marche, n. 1387 del 26 settembre 2010.

<sup>12</sup> DCR. Piemonte, n. 64 del 30 dicembre 2010.

<sup>13</sup> DGR Puglia, n. 2638 del 30 novembre 2010.

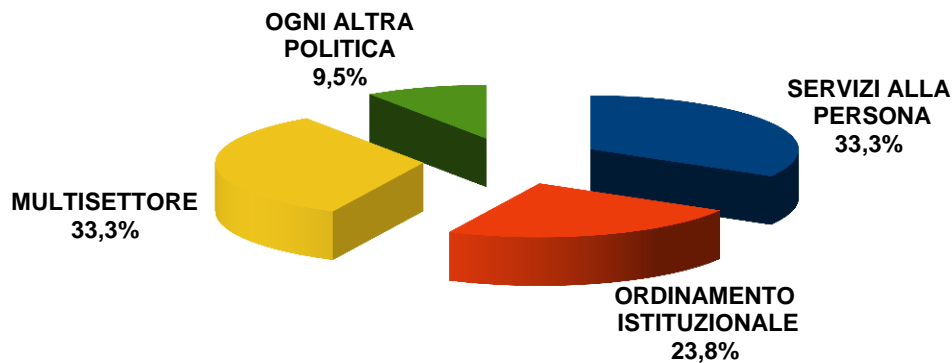
<sup>14</sup> DCR Veneto, n. 55 del 20 ottobre 2010.



tra i cittadini stranieri immigrati in Italia, e che rappresentano il 13% circa degli atti amministrativi adottati; infine gli atti relativi al settore territorio ambiente e infrastrutture che costituiscono appena il 2% del totale delle deliberazioni di Giunte e Consigli regionali in questo settore.

Nel 2010 sono aumentati in modo significativo gli atti amministrativi riguardanti gli emigrati italiani nel mondo, con un incremento del 40% rispetto al 2009 e del 200% rispetto al 2008. Qui la ripartizione per macrosettori assegna ai “servizi alla persona ed alla comunità” oltre il 33% degli atti adottati, all’“ordinamento istituzionale” il 24%, alle altre politiche di integrazione quasi il 10% degli interventi. Infine il restante 33% degli atti amministrativi di Giunte e Consigli rivolti agli italiani nel mondo sono multisettore e dispongono programmi di intervento a carattere annuale o pluriennale a favore dei corregionali residenti all'estero (v. grafico 4).

**Grafico 4**  
**Atti amministrativi rilevanti per gli emigrati suddivisi per macrosettori per l'anno 2010**



Nel macrosettore “Servizi alla persona e alla comunità”, più della metà degli interventi sono multimateria e sono nella maggioranza dei casi direttamente attuativi di leggi regionali in materia: così ad esempio la DGR 440 del Friuli Venezia Giulia, del 11 marzo 2010 che, sulla base della regionale 7/2002, ha disposto la “Nuova disciplina degli interventi regionali in materia di corregionali all’estero e di rimpatriati”; la DGR, n. 115 della Basilicata, recante “Interventi di solidarietà in favore degli emigrati lucani nei paesi dell’America latina - Anno 2010. Criteri, priorità e modalità di concessione dei contributi di cui alla LR 43/1998”. Vi sono poi atti relativi alla materia dei “beni e delle attività culturali”<sup>15</sup> e dei “servizi sociali”<sup>16</sup>.

Nel macrosettore “ordinamento istituzionale”, vi sono atti amministrativi che dispongono norme a favore dei corregionali nel mondo e agevolazioni per il loro rientro; provvedimenti

<sup>15</sup> Si vedano ad esempio la Deliberazione della Giunta regionale del Veneto 15 marzo 2010, n. 799. “Interventi regionali a favore dei veneti nel mondo”. Programma 2010 iniziative culturali, formative e di scambio a favore dei veneti e oriundi veneti residenti all’estero”, in attuazione della LR 2/2003; la Del.g.p. n. 545, della Provincia autonoma di Trento recante la “Modifica alla deliberazione n. 2003 di data 8 agosto 2008, concernente l’approvazione dei criteri e modalità per la concessione di contributi e il sostenimento, diretto o indiretto, di spese in materia di: incontri (art. 8, co. 1, lettera a), interscambi giovanili (art. 9), rimpatri (art. 12) di cui alla legge provinciale 3 novembre 2000, n. 12 “Interventi a favore dei trentini emigrati all’estero e dei loro discendenti”.

<sup>16</sup> Sempre con riferimento alla Provincia autonoma di Trento, si veda in questa materia la del.g.p. n. 970 di “Modifica alla deliberazione n. 1221 di data 16 maggio 2008, relativa all’approvazione dei “Criteri e modalità per la gestione degli interventi di solidarietà a favore dei trentini emigrati all’estero e dei loro discendenti”, degli schemi di dichiarazione della qualità di emigrato trentino/coniuge o discendente/coniuge e dell’elaborato concernente gli elementi costitutivi del database di cui alla legge provinciale 3 novembre 2000, n. 12 e s.m. “Interventi a favore dei trentini emigrati all’estero e dei loro discendenti”.

per l'integrazione e il rinnovo dei membri di Consulte regionali dell'Emigrazione, nonché discipline per la gestione di registri regionali delle associazioni che operano in favore degli emigrati. Infine tra le altre politiche di integrazione vanno ricordati i corsi di lingua italiana a favore dei giovani figli di emigrati molisani residenti all'estero, disposti dalla Giunta regionale del Molise<sup>17</sup>.

Quanto rilevato per il 2010 sulle materie disciplinate dagli atti amministrativi, sembra confermare anche in questo settore le tendenze che hanno caratterizzato gli tre ultimi anni. Emerge, più in generale, un forte consolidamento delle politiche regionali sugli italiani residenti all'estero, unito ad una moltiplicazione e ad una maggiore diversificazione degli interventi.

---

<sup>17</sup> Precisamente la delibera di Giunta n. 776, del 27 settembre 2010, per un "Corso di lingua italiana a favore dei giovani figli di emigrati molisani residenti all'estero", nonché la delibera di Giunta n. 944, del 1° dicembre 2010, per l'istituzione di un "Corso di lingua italiana a favore dei giovani figli di emigrati molisani residenti in Argentina".