

(Abstract)

**IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE**  
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione  
ISSN 2785-085X Registrazione Tribunale di Torino n. 4 del 18 febbraio 2011

Ascertaining that today immigration phenomenon has considerable effects on legal systems, the paper aims to reflect on the necessity of its more organic and structural regulation and management, which points to a 'normalization' of immigration, that necessarily requires a multilevel governance. Analysing the case of the Piedmont Region, therefore, the paper intends to uphold how the Regions can really take on an innovative and decisive role in rethinking and building territorial policies and practices, based on the principle of subsidiarity and on a public-private alliance. A regional social system would thus usefully be established which would allow for a more comprehensive integration of society, implying, first of all, a change in the host community, and better able to fulfil and strengthen democracy in the legal system.[2]

**Sommario: 1. La necessaria 'normalizzazione' dell'immigrazione. - 2. La Regione come ente di governo del territorio e di governance dell'immigrazione. - 3. La Regione Piemonte tra sussidiarietà e accoglienza.**

## **1. La necessaria "normalizzazione" dell'immigrazione.**

Il tema dell'immigrazione e la sua regolamentazione sono stati frequentemente associati nell'ultimo ventennio, *in primis* nel dibattito sociale e politico e, di risulta, nella normativa statale di settore, a quello della sicurezza. Si sono venuti così a instaurare un clima e un generale contesto politico, sociale e culturale, in cui si è inteso legare, sempre più inscindibilmente, la sicurezza o, meglio, la percezione di diffusa *insicurezza*, all'intensificarsi del fenomeno migratorio. L'insicurezza risulterebbe infatti l'inevitabile e spontaneo 'precipitato' di un asserito aumento dei flussi migratori. A questa lettura è venuta poi ad aggiungersi quella secondo cui la presenza degli immigrati sul territorio italiano avrebbe raggiunto negli ultimi anni in Italia numeri così estesi da risultare maggiori rispetto a quelli di qualsiasi altro Paese dell'area europea, il che sarebbe la causa principale dell'attuale difficoltà, o, a detta di altri, del vigente 'collasso' del nostro sistema socio-assistenziale.

Si è dunque instaurato, specie con il più recente utilizzo della decretazione d'urgenza, un clima, in particolare politico e sociale, nel quale l'immigrazione viene ad essere connessa a situazioni di insicurezza, di emergenza, di crisi e di disagio socio-economico, di degrado urbano, rafforzandosi la percezione pubblica e, di riflesso, la programmazione nazionale delle politiche pubbliche, in relazione a un'endiadi, che appare imprescindibile, tra immigrazione e sicurezza, come se lo straniero, e la sua gestione, fossero un tema *extra ordinem*.

Ulteriore elemento, che merita di essere evidenziato, è relativo al fatto che la maggioranza degli interventi statali in materia si concentra più sull'ingresso e sul soggiorno dello straniero nel territorio nazionale che non sulla sua integrazione. Si tratta del segno di un profondo cambiamento culturale del Paese, che negli ultimi tempi ha abbandonato le prospettive di inclusione per incrementare progressivamente dispositivi di «precarizzazione» dello straniero[3], auspicandone una presenza sempre più temporanea e meno garantita.

Si consideri inoltre come i diversi provvedimenti approvati nell'ultimo ventennio, non ultimo i cc.dd. 'Decreto Sicurezza' e 'Decreto Sicurezza bis', sono stati adottati con una logica prettamente verticistica, secondo cui, in definitiva, lo Stato - il Governo nello specifico - risulta essere l'unico decisore, mentre gli enti territoriali substatali sono meri centri di esecuzione di queste decisioni nei rispettivi ambiti di competenza.

Gli episodi di 'ribellione civile' e di 'obiezione di coscienza' di alcuni Sindaci e il ricorso alla Corte costituzionale da parte di alcune Regioni nei confronti del 'Decreto Sicurezza' sono tuttavia indicativi del fatto che questa logica non corrisponde adeguatamente alla realtà, e di come il legislatore statale abbia sottovalutato eccessivamente il nesso tra enti territoriali, regionali e locali, e la gestione del fenomeno migratorio nella sua interezza, e adottato un'impostazione tipicamente ottocentesca, non più idonea ad affrontare la situazione per come sta da tempo caratterizzandosi nel Terzo Millennio.

Si è inoltre assistito, di conseguenza, a una 'torsione' eccessivamente securitaria dell'ordinamento, che rischia in particolare di mettere in secondo piano la necessaria progettazione, promozione e attuazione di politiche e misure intese a rispondere ai bisogni sociali dei cittadini e degli stranieri, a far fronte alla riduzione di risorse disponibili e, nel complesso, a preservare e garantire i valori positivi della convivenza sociale.

Si è convinti che occorra invece intervenire rispetto al fenomeno migratorio con un approccio più organico, strutturale, che punti a una 'normalizzazione' dell'immigrazione. Bisogna prendere definitiva coscienza che quello migratorio è un fenomeno tipico delle democrazie odierne, il quale necessita di una regolazione e gestione maggiormente strutturate, ordinarie e che, di necessità, esige una *multilevel governance*. Le scelte governative, effettuate con intento solo emergenziale e assunte a livello centrale con modalità verticistiche, stanno invece incidendo pesantemente sui livelli di governo infrastatali e annullando di fatto le potenzialità che le autonomie territoriali - perlomeno alcune di esse - avevano al contrario dimostrato di avere e, specialmente, di sapere sfruttare in questi anni.

Rispetto a una 'normalizzazione' che si ritiene dunque necessaria, si intende anzitutto riflettere sul ruolo che possono assumere le Regioni. Proprio rispetto al tema dell'immigrazione si dovrebbe tornare a discutere delle Regioni come leva per una possibile «riforma dello Stato»<sup>[4]</sup> e, in particolare, come soggetto politico, capace di governare il territorio e i suoi attori pubblici e privati per consentire l'inveramento nel sistema della «Costituzione come spazio della cittadinanza»<sup>[5]</sup>. Le Regioni, dunque, quali spazi territoriali e politici, nei quali possa inverarsi la condivisione delle norme fondanti e fondamentali della convivenza e della solidarietà tra soggetti nei confronti dei quali si esplica l'efficacia normativa della Costituzione.

## **2. La Regione come ente di governo del territorio e di *governance* dell'immigrazione.**

Nell'ultimo ventennio, nell'affrontare il tema dell'immigrazione tra Stato e Regioni, si è sempre adottato un metodo funzionalista e competenziale, anche in conseguenza della mancanza, a monte del processo decisionale, di una sede di concertazione e dell'inevitabile ricorso, a valle di tale processo, alla Corte costituzionale, quale 'arbitro' deputato a dirimere

le controversie tra centro e periferia.

Si è invece convinti che occorra guardare alle Regioni come fondamentali e necessari strumenti di attuazione di un progetto *complessivo* di Repubblica, all'interno del quale ogni ente territoriale, da quello centrale ai locali, viene a ricoprire un ruolo specifico.

In questa medesima direzione sembra andare anche la sentenza n. 194 del 2019, con la quale la Corte costituzionale si è pronunciata sul c.d. 'Decreto sicurezza' (D.L. 113/2018, convertito nella Legge 132/2018). O meglio, in assenza di un cambio statale di paradigma rispetto al fenomeno migratorio, qualora si voglia desumere da quella sentenza una interpretazione che consenta di dare nuovo impulso agli interventi in tema di immigrazione e di accoglienza degli immigrati, potrebbe trarsi un utile suggerimento della Consulta al sistema delle autonomie territoriali, Regioni *in primis*.

Nello specifico, nell'occasione la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi, da un lato, sulla scelta statale di restringere la platea di stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio e, con essa, anche quella dei destinatari delle prestazioni sociali garantite dalle Regioni e dagli enti locali; dall'altro, sulla rimodulazione statale dei soggetti stranieri legittimati a usufruire dei servizi di inclusione e integrazione offerti dalle strutture territoriali, in base ai progetti nell'ambito del Sistema di protezione di richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), finanziato, quasi per intero, con le risorse del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo (FNPSA).

La Consulta ha sottolineato che, nonostante il contenuto del 'Decreto Sicurezza', «non sarebbe comunque impedito alle Regioni di continuare a offrire alle medesime persone le prestazioni in precedenza loro assicurate nell'esercizio delle proprie competenze». Esse possono infatti, secondo giurisprudenza consolidata<sup>[6]</sup>, «erogare prestazioni anche agli stranieri in posizione di irregolarità e possono farlo senza che ciò interferisca in alcun modo con le regole per il rilascio del permesso di soggiorno, che restano riservate alla legge statale sulla base della competenza esclusiva in materia di 'immigrazione' e 'diritto d'asilo'»<sup>[7]</sup>. Il sistema territoriale di accoglienza, inoltre, «resta (...) sostanzialmente invariato, per quanto riguarda la sua organizzazione, l'ampiezza della rete territoriale e le modalità di accesso a tale sistema da parte degli enti locali», risultando essere oggetto di modifica solo la platea dei soggetti ammessi a beneficiare dell'accoglienza territoriale.

Una nuova 'sfida' si presenta dunque per le Regioni e i soggetti, pubblici e privati, che, a diverso titolo, operano nell'ambito dell'immigrazione: continuare lungo la strada che era stata intrapresa con i centri di prima e, soprattutto, seconda accoglienza, implementando e creando ulteriori sinergie con il territorio, e/o immaginando nuove procedure e modalità di integrazione e inclusione degli stranieri.

Si ritiene inoltre che le autonomie territoriali, non opponendosi in principio all'unità dell'ordinamento, ma, come sancito nell'art. 5 Cost., stabilendosi e affermandosi in essa, non solo potrebbero, ma avrebbero invero il dovere di contribuire all'affermazione di una cittadinanza sociale *unitaria*<sup>[8]</sup>, definendola, tutelandola, valorizzandola, determinandone in ultimo una visione dinamica e arricchendola di contenuti diversi, non già riducendoli.

Non si vuole certo apparire sprovveduti nel non tenere in conto che, affinché ciò si possa pienamente realizzare, occorrerebbe l'inverarsi di almeno due linee direttrici che, oramai da

tempo, l'ordinamento pare avere smarrito.

Una puntuale definizione di cittadinanza sociale unitaria *con* le Regioni e *nelle* Regioni non potrà emergere, essere enucleata e definita che a livello politico-istituzionale di tutta la Repubblica. La responsabilità dei «costi dell'essere umano», infatti, non potrà essere altrimenti assunta che «dalla società nel suo insieme, (...) come uno degli scopi più alti della politica»[9]. Si rende dunque necessario rintracciare uno spazio istituzionale d'interazione nel quale venga in essere la auspicata cittadinanza e la correlata organizzazione strutturale che ne assicuri l'osservanza.

Questo spazio potrebbe essere individuato nel momento della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», che diverrebbero, così, il «nucleo di una cittadinanza nazionale indisponibile a ogni ipotesi di differenziazione territoriale»[10] e il «felice punto di equilibrio»[11] tra le esigenze dell'eguaglianza nella fruizione dei diritti e quella della doverosa autonomia politica. Tale funzione, infatti, per quanto in Costituzione sia attribuita in forma esclusiva allo Stato (art. 117, co. 2, lett. *m*)), deve essere interpretata come una potestà «non escludente»[12] le autonomie territoriali. Per la sua piena effettività essa necessita infatti, a monte, dell'indispensabile contributo delle autonomie territoriali nella sua stessa determinazione[13] e, in seguito, della legislazione regionale attuativa, nonché dell'erogazione delle prestazioni a livello comunale. Solo una visione condivisa e collaborativa di prestazioni garantite a tutti gli individui in quanto tali, indipendentemente dalla cittadinanza e dal luogo di residenza, consente infatti di instaurare una diretta proporzionalità tra il riconoscimento dei diritti di cittadinanza e la loro effettiva attuazione[14].

In secondo luogo, occorre che, contestualmente al momento istituzionale di co-individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, si realizzi quello di co-identificazione delle risorse economi-che e delle relative politiche volte a finanziare e, così, a garantire tali livelli[15]. È indubbio che le istituzioni nazionali, statali e sub-statali siano oramai fortemente condizionate - quantomeno rispetto ai profili della spesa pubblica - dalle istituzioni e dalla politica economica europee, e che ciò stia determinando un 'corto circuito' proprio rispetto all'aumento delle esigenze locali di spesa relative all'erogazione di prestazioni sociali. È altresì evidente, tuttavia, come il nostro ordinamento individui nella perequazione e in eventuali risorse aggiuntive (art. 119, co. 4 e 6, Cost.) il punto di equilibrio tra la cittadinanza sociale unitaria e le autonomie territoriali[16]. Attraverso la redistribuzione delle risorse e l'assegnazione di aggiuntive, volte a promuovere la coesione e la solidarietà sociale, nonché a rimuovere gli squilibri economici e sociali per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, si è infatti inteso fare in modo che i rapporti fra risorse e diritti fossero mediati da chiare scelte politiche. Scelte che, anche in questo caso, per quanto attribuite in via esclusiva allo Stato (art. 117, co. 2, lett. *e*)), Cost.), non possono che essere assunte - per corrispondere pienamente all'obiettivo che si prefiggono - attraverso un metodo condiviso e collaborativo con le Regioni e gli enti locali.

Al tempo stesso occorre poi tenere in considerazione il fatto che i diritti sociali vengono soddisfatti anche attraverso politiche redistributive collegate ai doveri di solidarietà sociale, *in primis* quello tributario di cui all'art. 53 della Costituzione[17]. Se si vuole dunque assicurare una effettiva cittadinanza sociale unitaria occorre fare fronte ai relativi costi intervenendo anche sulla pressione fiscale. Occorre, detto altrimenti, operare attraverso la funzione di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, non quale

strumento di taglio alla spesa pubblica e di accentramento di competenze allo Stato - come invece essa è stata interpretata in questi anni, grazie anche all'avallo della Corte costituzionale[18] - ma come vera e condivisa occasione, per lo Stato e le autonomie territoriali, di riorganizzazione e di redistribuzione delle risorse.

Diviene dunque urgente la modifica del regime e della strumentazione fiscale e finanziaria delle Regioni, essendo questi fattori fondamentali e determinanti per consentire ad esse di assumere realmente un diverso ruolo nell'ordinamento repubblicano e di uscire, più in generale, dalla posizione marginale e di debolezza nella quale paiono situate da oramai troppo tempo[19].

Entrambe le condizioni *supra* individuate richiederebbero tuttavia una riforma a livello statale che al momento pare difficilmente intravedersi all'orizzonte. Si dovrebbe invece iniziare a fare i conti con il principio di realtà, specie a proposito di cittadinanza sociale e dei diritti di cittadinanza, prendendo definitiva coscienza che, se per davvero si intende sviluppare un modello di Repubblica solidale, occorre una maggiore condivisione, concettuale, giurisprudenziale e soprattutto politica, del nucleo essenziale di tale cittadinanza.

Occorre insomma che, a livello politico-istituzionale, si dia forma e contenuto ad una cittadinanza repubblicana, declinabile anche al plurale, e che le Regioni non risultino 'terze' rispetto a questo momento, ma vi cooperino convintamente. Le 'scelte di equilibrio' tra unità e differenziazione, tra eguaglianza e diseguaglianza, tra inclusione ed esclusione, non possono infatti prescindere da una totale e sicura legittimazione democratica[20].

In attesa che qualcosa si smuova a livello statale e per potere assumere sul territorio un effettivo ruolo di «snodo» delle politiche in tema di immigrazione, le Regioni stesse potrebbero e dovrebbero pertanto partire dal livello normativo, ponendo in essere forme di regolazione e di coordinamento che oggi paiono in parte assenti[21].

Rispetto a questo progetto *generale e nazionale*, le Regioni avrebbero infatti buon gioco a rivestire, specie nell'ambito dell'immigrazione, una funzione di sintesi tra interessi e obiettivi statali, da un lato, e locali, dall'altro. Esse potrebbero uscire dalla 'stagnazione' di questo ventennio successivo alla riforma costituzionale[22], che le ha caratterizzate quali enti in prevalenza di esecuzione, e assumere finalmente nuova 'veste', divenendo interlocutrici credibili ed enti intermedi e intermediari tra i livelli di governo sovraregionali (dunque possibilmente anche rispetto all'ordinamento europeo[23]) e quelli infraregionali. La Regione potrebbe dunque porsi non quale soggetto conflittuale o divisivo, quanto piuttosto finalizzato alla costruzione di un sistema di governo integrato, pubblico e privato, e divenire regìa di sviluppo del territorio, governandone i processi socio-economici.

L'ente regionale non come semplice strumento dello Stato sociale, che rappresenti una variante decentrata, organizzativa e di spesa, dello Stato, bensì quale soggetto politico[24] capace - così come auspicato nel progetto di cui all'art. 5 della Costituzione, come già prevedeva l'art. 3 della Legge 142/1990 e come sottolineato ripetutamente dalla Corte costituzionale[25] - di governare il territorio, le sue autonomie e i suoi attori pubblici e privati, nell'ottica di una complessiva 'normalizzazione' dell'emergenza e di un sistema sociale *repubblicano*.

Si ritiene infatti che il tema dell'immigrazione e gli interventi per l'immigrazione consentirebbero di riconoscere nella Regione poteri di governo delle differenze territoriali locali, intercettando le dinamiche degli interessi di settore e degli enti territoriali; di stabilire obiettivi da perseguire nel medio e lungo periodo; di divenire 'luogo' capace di ripensare teorie e modelli dell'integrazione dello straniero, per adattarli a sistemi socio-economici dove la precarietà dei percorsi lavorativi ed esistenziali e la fragilità delle appartenenze sono oramai la norma; di riconoscervi la capacità di raccolta e di distribuzione delle risorse economico-finanziarie; non ultimo, le potenzialità di messa in rete di attori pubblici e privati, mediante un'oculata azione di coordinamento delle iniziative culturali, sociali ed economiche.

Quanto agli enti locali e al settore pubblico e privato (Comuni, autonomie funzionali, fondazioni bancarie, imprese e privato *non profit*), verrebbero lasciate ad essi l'amministrazione e la gestione concreta di funzioni, servizi e attività inerenti l'immigrazione, secondo una corretta applicazione del principio di sussidiarietà verticale e orizzontale.

Un progetto di Regione, dunque, come prima si sottolineava, non diretto a contrapporre e a mettere in conflitto, una volta ancora, questo ente con gli enti infraregionali e con lo Stato, ma, proprio partendo dal tema dell'immigrazione, inteso a costruire un efficace sistema regionale, fondato sull'integrazione pubblico-privato.

### **3. La Regione Piemonte tra sussidiarietà e accoglienza.**

Per quanto concerne più nello specifico la Regione Piemonte, è opportuno 'fotografare' in primo luogo la presenza straniera sul territorio piemontese. A inizio del 2019, questa costituisce il 9,8% della popolazione residente (pari a 4.356.406 persone) e i soggiornanti extracomunitari sono circa il 60% del totale degli stranieri[26]. Se quella piemontese risulta dunque la quinta Regione italiana per numero di residenti stranieri, l'incidenza sulla popolazione regionale è tuttavia più bassa di quella registrata nelle principali Regioni del nord Italia. Dal 2013, la popolazione straniera non è peraltro aumentata, attestandosi come una presenza stabile sul territorio, anche se questa inversione di tendenza è dovuta in prevalenza alle acquisizioni della cittadinanza italiana[27].

Negli ultimi anni si registra tuttavia un forte elemento di discontinuità rispetto al passato, dovuto, in particolare, alla composizione della popolazione straniera, in quanto estremamente differenziata: sono infatti presenti 173 diverse nazionalità[28]. Il rapporto di genere si presenta in sé equilibrato, ma con una grande variabilità rispetto alle modalità di provenienza (59,6% uomini extracomunitari con permesso di soggiorno rilasciato dalla questura nel 2016 a fronte di 40,4% donne; 87% uomini richiedenti asilo e rifugiati e solo 13% donne). Si registra poi un aumento degli stranieri la cui fascia di età è avanzata, anche se la fascia più rappresentata resta quella dei 18-25 anni (60%); sono altresì in aumento i minori nati in Piemonte da genitori stranieri[29], mentre i minori stranieri non accompagnati sono il 2,5% del totale presente in Italia. Quanto alla popolazione studentesca, gli alunni stranieri in Piemonte costituiscono il 13% del totale degli studenti e la quota piemontese di allievi stranieri nati in Italia, sul totale degli alunni stranieri, è sempre più ampia (superando, con il 65%, la media nazionale del 61%)[30].

Rispetto all'inserimento occupazionale, i migranti risultano senza dubbio i soggetti maggiormente esposti agli effetti della crisi economica e a maggiore rischio di vulnerabilità sociale. Nel 2017, infatti, il tasso di disoccupazione degli stranieri è doppio rispetto a quello dei cittadini italiani (17,4% a fronte di 8%). I gruppi più colpiti risultano i giovani e le donne non comunitarie, nonché adulti compresi nella fascia 30-49 anni, con maggiori problematiche per gli stranieri extracomunitari. Nel 2017, inoltre, il 65% degli stranieri è occupato nel terziario (con una prevalenza del lavoro domestico), il 30% in quello secondario (il 10% in edilizia) e il 4% in agricoltura.

Non mancano cambiamenti anche rispetto ai canali di ingresso: dal 2010 al 2017 i permessi di soggiorno per lavoro sono diminuiti dal 60% a circa il 4%, mentre i permessi per asilo, richiesta di asilo e motivi umanitari sono aumentati del 2% al 38%. Alta permane la percentuale degli ingressi per ricongiungimento familiare (50% circa). Questi ultimi cambiamenti sono da imputarsi a una pluralità di fattori noti, quali la chiusura dei flussi di ingresso per motivi di lavoro, conseguente alla crisi economica e a scelte politiche nazionali securitarie; l'aumento dei flussi di ingresso dal Mediterraneo, in seguito alle persistenti situazioni di instabilità politica del Medio Oriente e al venire meno della collaborazione internazionale in relazione al controllo e alla regolazione dei flussi; infine, la chiusura dei flussi in uscita verso i Paesi del nord Europa, dovuta all'immutato sistema di Dublino e al ritorno di governi nazionali-sovrani.

Anche per quanto concerne la distribuzione degli stranieri sul territorio piemontese si ha una presenza diversificata: poco più della metà risiede nel capoluogo e nella sua città metropolitana (51,84%); seguono, con numeri nettamente inferiori, le province di Cuneo (14,28%) e Alessandria (10,95%) e comunque i territori nei quadranti sud-est e sud-ovest della Regione, dove più forte - in quanto settore meno colpito dalla crisi - è la domanda di lavoro agricolo stagionale[31].

Il Piemonte ospita poi nelle proprie strutture di accoglienza l'8% dei richiedenti e titolari di protezione internazionale presenti su tutto il territorio nazionale: l'83% è ospitato presso i Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS), mentre attualmente i posti del Sistema di Protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati (SIPROIMI) nella Regione Piemonte sono 1.996[32].

Si tratta di una Regione in cui l'accoglienza degli stranieri si caratterizza inoltre - considerata anche la sua organizzazione istituzionale - per essere diffusa sul territorio. I Comuni fino a 5.000 abitanti rappresentano infatti in Piemonte l'88,9% del totale e ospitano il 29,8% della popolazione regionale[33]. Quella comunale è dunque una realtà importante del territorio regionale, che lo connota a livello nazionale[34]. Rispetto agli stranieri, sono in particolare 121 i Comuni attualmente sedi di strutture di accoglienza e sono coinvolte 51 cooperative e associazioni, per un totale di 414 collocazioni.

Si tratta di un'accoglienza diffusa anche in termini di collocazione abitativa, in quanto sono rare le strutture che ospitano più di 100 persone, mentre in prevalenza si tratta di soluzioni abitative che prevedono al massimo dieci stranieri[35]. Il dato è particolarmente significativo, in quanto il successo dei percorsi di integrazione dei singoli dipende per molta parte dalle modalità e dai luoghi in cui si viene ospitati e le valutazioni sul campo di questi anni hanno dimostrato la validità del modello di accoglienza diffusa[36].

Tali discontinuità e differenze sostanziali, nonché i diversi settori rispetto ai quali occorre che la Regione e gli enti locali intervengano, determinano, con tutta evidenza, l'emergere, per la Regione, di nuove problematiche e, soprattutto, come si sottolineava *supra*, di nuove sfide, che si ritiene tuttavia non possano riguardare solo le politiche per l'immigrazione e per l'integrazione. I fenomeni migratori dell'ultimo decennio e le caratteristiche del 'tessuto' straniero presente sul territorio regionale hanno infatti offerto, e offriranno probabilmente in futuro, alla Regione Piemonte l'opportunità di divenire 'spazio' e 'luogo' all'interno del quale possano inverarsi i diritti sociali e la più generale cittadinanza sociale nazionale<sup>[37]</sup>, nonché per realizzare un sistema territoriale integrato.

Volgendo lo sguardo a quanto si è operato in questi anni, si scorge invero da parte del Piemonte uno sforzo considerevole per rafforzare l'azione di sistema del territorio regionale, per prevedere una significativa collaborazione tra i diversi enti pubblici e territoriali, anche esterni al territorio piemontese, e con le organizzazioni della società civile, nonché per attrarre o sfruttare finanziamenti statali e di diversa provenienza<sup>[38]</sup>.

La Regione ha dunque optato, strategicamente, per l'implementazione dell'integrazione delle politiche regionali. L'attuale scarsità di risorse ha infatti imposto di ricercare una coerenza delle politiche, la quale consentisse il più possibile l'integrazione delle strategie che riguardino temi e settori tra loro connessi: le politiche per l'immigrazione sono certo uno degli ambiti nei quali si sono determinate importanti sinergie territoriali, ma anche extra-territoriali.

In Piemonte si sta pertanto sviluppando una importante riflessione per un possibile progetto di sistema integrato di cooperazione e collaborazione decentrata. Metodologicamente e nella logica di promozione e valorizzazione della sussidiarietà, sia verticale che orizzontale, si punta a rafforzare l'idea di un sistema regionale che parta dai Comuni, quali istituzioni più prossime alla società civile. Funzionali a questo obiettivo di sistema sono la predisposizione di bandi aperti a Comuni, associazioni di Comuni e a Enti del Terzo Settore, e la realizzazione di progetti finanziati con fondi nazionali e/o europei, che vedono coinvolti la Regione e attori pubblici e privati del sistema piemontese.

In questa direzione e in una prospettiva di integrazione sociale della popolazione immigrata, con particolare attenzione alle fasce più vulnerabili, il Piemonte sta acquisendo nell'ultimo quinquennio (2014-2020) risorse europee e statali, in particolare nell'ambito della programmazione nazionale del Fondo europeo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) e sta portando avanti significativi progetti in partenariato con enti del territorio (Prefettura di Torino, Università, IRES Piemonte, Città metropolitana di Torino, Forum Internazionale Europeo di Ricerca sull'Immigrazione, ETS, etc.).

Tra questi si segnalano i progetti «*ALFA - Accogliere le fragilità*», inteso ad assicurare la tutela immediata e adeguata alle donne straniere regolarmente soggiornanti e potenziali vittime di tratta; «*L'Anello Forte - Rete antitratta del Piemonte e Valle d'Aosta*», volto a fare emergere il fenomeno della tratta e ad assicurare l'assistenza, la protezione e l'integrazione delle vittime; «*Petrarca - Piano regionale per la formazione civico-linguistica dei cittadini di Paesi terzi*», per implementare le opportunità di formazione linguistica per i cittadini stranieri regolarmente soggiornanti; «*CapaCity Metro Italia*», inteso a promuovere l'inclusione socio-economica e spaziale dei cittadini di Paesi terzi presenti in cinque Città Metropolitane italiane, tra cui Torino, attraverso il rafforzamento delle capacità di



operatori/amministratori di rispondere ai bisogni di società sempre più multiculturali con strumenti e servizi efficienti ed innovativi; affrontare le criticità e moltiplicare le opportunità presenti nei territori metropolitani in un'ottica di pianificazione strategica, diffusione delle buone prassi locali e lo scambio alla pari tra gli operatori stessi; «*PRIMA - Progetto per l'integrazione lavorativa dei Migranti - Pensare prima al Dopo*», per favorire l'inclusione socio-lavorativa dei cittadini di Paesi terzi con un approccio che riesca il più possibile ad affrontare i bisogni specifici dei target che presentano maggiore svantaggio; «*IMPACT - Integrazione dei Migranti con Politiche e Azioni Coprogettate sul Territorio - InterAzioni*», inteso a rispondere in modo organico e coerente ai bisogni e alle esigenze dei cittadini stranieri, promuovendo una strategia basata su un forte coordinamento delle diverse politiche di settore; a promuovere un'informazione integrata e completa sui servizi e sulle opportunità per i cittadini stranieri presenti sul territorio regionale; a promuovere la partecipazione dei migranti e delle loro associazioni nei processi sociali di inclusione, mediazione sociale e nei processi di pianificazione delle politiche di integrazione; ad adattare il sistema scolastico a contesti multiculturali e a prevenire il ritardo e la dispersione scolastica; «*MediAL - Rete Territoriale per l'integrazione dei Richiedenti e Titolari di Protezione Internazionale*», volto a fornire supporto agli operatori pubblici e privati che assistono richiedenti e titolari di protezione internazionale nei loro percorsi di integrazione e a costruire una rete con i soggetti gestori di CAS e SIPROIMI, gli enti locali, i servizi sanitari e del lavoro, in collaborazione con il *Progetto Migral* della Prefettura, finalizzato ad una migliore collaborazione tra gli stessi; «*Piano Integrato per l'inserimento lavorativo dei cittadini stranieri*», che prevede l'integrazione dei servizi per la presa in carico multidisciplinare dei target più vulnerabili di migranti (MSNA in fase di transizione verso l'età adulta); un'analisi quali-quantitativa sul livello di accesso ai servizi e alle politiche attive del lavoro da parte dei cittadini stranieri; la formazione/informazione agli operatori dei servizi dedicati e ai mediatori interculturali sui temi del lavoro e, infine, la ricerca qualitativa sull'inserimento lavorativo dei richiedenti e titolari di protezione.

Sta inoltre emergendo, con sempre maggiore evidenza, l'esigenza di diffondere una cultura della cooperazione internazionale, quale possibile risposta alle complesse problematiche connesse alla globalizzazione, tra cui quella dei flussi migratori. La Regione Piemonte è dunque impegnata da tempo con programmi finalizzati a sostenere la cooperazione decentrata e i partenariati territoriali promossi dalle proprie autonomie locali[39]. In particolare, promuove e realizza interventi di cooperazione internazionale principalmente nell'area dell'Africa subsahariana, sulla sponda Sud del Mediterraneo e nella regione dei Balcani. Si tratta di attività svolte in collaborazione con un'ampia rete di partner, che mirano a promuovere lo sviluppo locale sostenibile in quei Paesi; a migliorare le condizioni di vita delle popolazioni locali, riducendo la povertà, le ineguaglianze e l'insicurezza alimentare; a facilitare le relazioni tra le comunità partner, piemontesi e africane; a migliorare la reciproca percezione dei territori, favorendo, ad esempio, una maggiore conoscenza delle realtà nelle quali si originano i flussi migratori; infine, a rafforzare un sistema di cooperazione internazionale piemontese.

La cooperazione internazionale regionale - finanziata con fondi regionali, statali, europei e di fondazioni bancarie, e coordinata con le politiche regionali di integrazione e di accoglienza dei migranti - si realizza nello specifico secondo una duplice modalità: da un lato, con interventi a regia regionale, progettati, predisposti e realizzati dalla Regione, anche avvalendosi della collaborazione di soggetti pubblici e privati del territorio

regionale[40]; dall'altro, mediante interventi promossi dalle autonomie locali piemontesi e svolti in collaborazione con la società civile, che la Regione sostiene dal punto di vista organizzativo e/o finanziario, con la pubblicazione, ad esempio, di bandi per l'assegnazione di contributi[41].

Infine, particolarmente rilevante risulta la strategia di intervento che la Regione Piemonte ha sviluppato in ambito sociale: la c.d. «*Strategia di innovazione sociale WE.CA.RE. (Welfare Cantiere Regionale)*»[42], che si colloca nell'ambito della più ampia *Strategia Europa 2020*[43].

Essa è originata, nello specifico, da un tavolo di lavoro inter-assessorile[44] e prevede - contestualmente allo stanziamento di 20 milioni di euro, ricavati dalla programmazione 2014-2020 dei fondi strutturali e di investimento europei (FSR e FESR) - la messa in atto di interventi finalizzati a proporre risposte ai mutamenti socio-economici radicali (invecchiamento demografico, nuovi modelli di famiglia, flessibilità del lavoro, crescita delle disuguaglianze, migrazioni, debito pubblico, ecc.), mediante sperimentazioni innovative di *welfare* territoriale[45].

Questa strategia si è ispirata, in primo luogo, al «principio di sussidiarietà circolare»[46], per impegnare tutti i soggetti operanti sullo stesso territorio (pubblica amministrazione, soggetti dell'economia e della società civile) ad assumere la responsabilità di concorrere al bene comune, valorizzando le proprie prerogative e specificità[47]; in secondo luogo, ha operato per la realizzazione di una «visione generativa» e non soltanto redistributiva dei servizi di *welfare*, che si manifesta nel riconoscere puntualmente a tutte le persone il diritto di contribuire in modo attivo al benessere proprio e del contesto in cui vivono; infine, si è adoperata per il superamento della logica meramente assistenziale ed emergenziale degli interventi, individuando «forme di integrazione e raccordo con le politiche del lavoro, della formazione, dell'integrazione, dell'innovazione e dello sviluppo».

La Regione Piemonte guarda quindi alla coesione sociale[48] come a una rilevante occasione di sviluppo territoriale e di riduzione delle disuguaglianze tra gli individui, e alla sussidiarietà circolare come «declinazione avanzata»[49] di quella orizzontale. Di fronte alle mutate condizioni socio-economiche nazionali e piemontesi, nella prospettiva di una integrazione sociale della popolazione straniera, stante la 'congenita' indeterminatezza del principio di sussidiarietà[50], il Piemonte, negli ultimi anni, pare infatti avere assunto un innegabile e fondamentale ruolo di regolazione normativa e di attuazione del decentramento, valorizzando e promuovendo la sussidiarietà[51], sia rispetto al suo profilo verticale che a quello orizzontale.

La sintetica analisi delle più significative azioni e modalità di intervento della Regione Piemonte consente pertanto di confermare come la partita delle politiche per l'immigrazione e per l'integrazione degli stranieri si giochi in misura considerevole sui territori, per cui le Regioni possono senza dubbio rappresentare il punto privilegiato di raccordo nevralgico tra le politiche sovranazionali, nazionali e locali.

Anche l'Unione Europea ha preso atto di questo contesto, elevandolo a uno dei principali criteri cui si è ispirato il quadro finanziario dei prossimi anni per gli interventi nel settore delle migrazioni. Partendo dalle emergenze umanitarie, si sono infatti stabilite, quale obiettivo prioritario, iniziative di 'complemento' alla cittadinanza, che costituiscono

essenziali e insostituibili tappe del percorso di integrazione e di inclusione[52].

Si può così ritenere, in conclusione, che le Regioni, che assumono, da un lato, una posizione di regia nella programmazione ordinaria dei servizi e, dall'altro, un più innovativo ruolo di stimolo per un ripensamento complessivo del modo di concepire e attuare le politiche sul territorio, stiano motivatamente provando a percorrere una strada alternativa, che va oltre lo Stato sociale, la cui direzione pare essere un sistema di *welfare* territoriale, sussidiario, integrato, sostenibile, relazionale e plurale[53]. Un sistema sociale regionale che - a ben vedere - consentirebbe di guardare a una più complessiva «integrazione *della società*»[54], implicante non solo l'ingresso e l'inclusione di nuovi 'elementi' di diversità, ma anche, e soprattutto, un cambiamento della comunità di accoglienza. Un *welfare* che, fondato sul principio di sussidiarietà, secondo il suo profilo verticale, orizzontale e finanche circolare, dovrebbe prima di tutto porre al centro del sistema complessivo il solo punto fermo del cittadino e, più in generale, degli individui in quanto tali. Senza questo obiettivo, la sussidiarietà si trasformerebbe infatti in null'altro che nel «pallidissimo e debolissimo principio della migliore efficacia ed efficienza dell'azione che i diversi soggetti devono realizzare per il raggiungimento di fini e obiettivi predefiniti»[55].

Un sistema che, rispetto all'attuale, potrebbe risultare, in ultimo e nell'insieme, meglio capace, come del resto auspicato dai Costituenti, di inverare e rafforzare nell'ordinamento la democrazia, di fortificare la convivenza sociale e, quanto più premerebbe, di ripensare la concezione stessa, etica e giuridica, della cittadinanza.

[1] Professoressa Associata di Istituzioni di Diritto Pubblico, Dipartimento di Filosofia e Scienze dell'educazione dell'Università degli Studi di Torino.

[2] Il presente contributo è una più ampia versione dell'intervento tenuto in occasione del convegno "*Immigrazione e inclusione: le Regioni fra emergenza e sperimentazione*", I convegno annuale degli Osservatori regionali della rivista *Le Regioni*, svoltosi a Bari il 28-29 novembre 2019, in corso di pubblicazione, in versione ridotta, nella rivista *Le Regioni*, 5-6/2019.

[3] Sul punto cfr., tra gli altri, A. Algostino, *La condizione degli stranieri in Italia fra diritti universali e difesa della fortezza*, in *DPCE*, II/2003, 630.

[4] Cfr., tra i molti, A. Barbera, *La Regione come ente di governo*, in *Politica del diritto*, 6/1973, 741 ss.; A. Morrone, *Per un "progetto di Regione"*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1-2/2010.

[5] Cfr. L. Ronchetti, *La Costituzione come spazio della cittadinanza*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2/2015, 441, la quale ritiene che la «Costituzione non si rivolga solo ai cittadini», ma «aspira alla massima efficacia della propria normatività tutelando tutte le persone raggiungibili dalla sua forza», quindi ricomprendendo gli stranieri tra i suoi destinatari (pp. 448-449).

[6] Si vedano, a titolo esemplificativo, Corte costituzionale, sentt. nn. 269/2010 e 61/2011.

[7] Considerato in diritto n. 7.9.

[8] Sul concetto di cittadinanza sociale e sull'ampio dibattito che ne consegue cfr., tra i molti, T.H. Marshall, *Sociology at the Crossroads*, Heinemann, 1963, trad. it. P. Maranini, *Cittadinanza e classe sociale*, UTET, Torino, 1976, 24; D. Zolo, *La strategia della cittadinanza*, in Id. (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari, 1994, 5 ss.; Id., *La riscoperta della cittadinanza*, in J.M. Barbalet, *Citizenship. Rights, Struggle and Class Inequality*, Minneapolis, 1988, trad. it. F.P. Vertova, *Cittadinanza. Diritti, conflitto e disuguaglianza sociale*, Giappichelli, Torino, 1992, 7 ss.; L. Ferrajoli, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, ivi, 263 ss.; G. Zincone, *Da sudditi a cittadini*, il Mulino, Bologna, 1992; E. Grosso, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli di riferimento*, Cedam, Padova, 1997; M. Cuniberti, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1997; G. Berti, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1997, 3 ss.; G.U. Rescigno, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, ivi, 37 ss.; A. Morrone, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quad. Cost.*, 2/2015, 303 ss.; C. Panzera, A. Rauti, C. Salazar, A. Spadaro (a cura di), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, ES, Napoli, 2016; G. Bascherini, *Verso una cittadinanza sociale?, Osservazione a C. Cost. 30 dicembre 1998, n. 454*, in *Giur. cost.*, 1999, 381; D. Bifulco, *Cittadinanza sociale, eguaglianza e forma di Stato*, in L. Chieffi (a cura di), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova, 1999, 27 ss.; G. Romeo, *La cittadinanza sociale nell'era del cosmopolitismo. Uno studio comparato*, Cedam, Padova, 2011; P. Barcellona, *A proposito della cittadinanza sociale*, in *Dem. e Dir.*, 2-3/1988, 15 ss.; L. Ronchetti, *La cittadinanza sostanziale tra Costituzione e residenza: immigrati nelle regioni*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2012.

[9] Cfr. L. Gallino, *Il modello sociale, pilastro dell'unità europea*, in [www.eguaglianzaeliberta.it](http://www.eguaglianzaeliberta.it) (20/10/2011), 5.

[10] Cfr. A. D'Aloia, *Diritti e stato autonomistico: il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Reg.*, 6/2003, 1091.

[11] Cfr. R. Tosi, *Cittadini, Stato, Regioni di fronte ai "livelli essenziali delle prestazioni..."*, in *Quad. Cost.*, 3/2003, 630.

Sui livelli essenziali delle prestazioni si veda inoltre, tra i molti, L. Trucco, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni tra politiche legislative e Corte costituzionale*, in E. Cavasino - G. Scala - G. Verde (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia: il ruolo della giurisprudenza*, Atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa Trapani 8-9 giugno 2012, ES, Napoli, 2013, 103 ss.; M. Belletti, *I "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali..." alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile...*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 3-4/2003, 613 ss..

[12] Cfr. A. Poggi, *Differenziazioni territoriali e cittadinanza sociale*, in AA.VV. *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. IV, Jovene, Napoli, 2004, 1746. Sul punto si veda inoltre anche Corte cost., sent. n. 88/2003.

[13] Qualora invece il 'livello essenziale della cittadinanza' venisse deciso in via esclusiva dallo Stato, si determinerebbero due conseguenze negative capaci di mettere a rischio il pluralismo e la democraticità del nostro ordinamento: si assisterebbe anzitutto ad un eccessivo 'socio-centrismo', con la totale avocazione allo Stato dei diritti fondamentali e il conseguente annullamento di qualsiasi possibilità di intervento innovativo delle Regioni; si continuerebbe, in secondo luogo, ad assistere al mancato riconoscimento e all'inattuazione, a livello regionale e locale, dei diritti di cittadinanza, quando non addirittura all'emersione, come si è giustamente lamentato in questi anni, di normative foriere di diseguaglianza e di ingiustizia sociale.

[14] In questi anni, all'opposto, non è mancata solo l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni; ad avere inciso sulla 'a-territorialità' nella fruizione dei diritti e sulla frammentazione della cittadinanza sociale è stato il fatto che si è lungamente disatteso il modello di regionalismo cooperativo implicito al sistema, complesso e multilivello, della nostra Repubblica. Sul punto sia consentito rinviare a C. Bertolino, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Giappichelli, Torino, 2007.

La Costituzione stessa, a proposito di immigrazione, richiama, all'art. 118, co. 3, la necessità del coordinamento Stato-Regioni, e coordinamento era d'altra parte prefigurato ed esigito nella programmazione 'a cascata' del T.U. sull'immigrazione (art. 3 D.Lgs. 286/1998): un programma pluriennale statale che - come è noto - rinviava a ulteriori piani regionali e poi locali. Un modello di programmazione che non è tuttavia mai stato attuato. Cfr. sul punto, tra i molti, M. Vrenna, *Le Regioni di fronte all'immigrazione: linee di tendenza degli ultimi anni*, in *La governance dell'immigrazione*, cit. 399 ss..

[15] Cfr., tra i molti, G.M. Caruso, *Diritti sociali, risorse e istituzioni: automatismi economici e determinismo politico di un sistema complesso*, in *federalismi.it*, 4/2016, 38, il quale evidenzia la necessità di un «modello istituzionale che consenta di valutare congiuntamente tanto gli interessi di matrice economica quanto quelli di matrice sociale, proprio per evitare che i primi finiscano per imporsi unilateralmente in capo ai secondi».

[16] Così anche A. Poggi, *I diritti delle persone. Lo Stato sociale come Repubblica dei diritti e dei doveri*,

Mondadori, Milano, 2014, 98.

[17] Sul punto cfr. M. Bertolissi, *Ripensare la cittadinanza come dovere e come diritto*, in Id., *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, Jovene, Napoli, 2015, 567.

[18] Sul tema, per tutti, cfr. M. Belletti, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Giappichelli, Torino, 2014.

[19] Sul punto cfr., tra i molti, C. Tubertini, *Risorse economiche come elemento di uniformazione*, in L. Vandelli e F. Bassanini, (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Il Mulino, Bologna, 2012, 409 ss.; G. Pitruzzella, *La crisi e l'Europa delle Regioni*, in *Le Reg.*, 6/2011, 1125 ss.; M. Belletti, *Legge regionale e diritti*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 3/2019, 1 ss..

[20] Emerge peraltro, in tutta la sua problematicità, il tema, che non è dato qui approfondire, del riconoscimento del diritto di voto agli stranieri e dell'identità tra governati e governanti. Sul punto, tra i molti, cfr. E. Grosso, *Cittadinanza e partecipazione politica a livello locale*, in M. Scudiero (a cura di), *Le autonomie al centro*, Jovene, Napoli, 2007, 3 ss.; B. Caravita, *I diritti politici dei "non cittadini". Ripensare la cittadinanza: comunità e diritti politici*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Atti del XXIV Convegno annuale AIC, Cagliari, 16-17 ottobre 2009, Jovene, Napoli, 2010, 133 ss.; G. Azzariti, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Dir. Pubbl.*, 2/2011, 445 ss.

[21] Interessante e sempre attuale lo studio di A. Sterpa, *Le intese tra le Regioni*, Giuffrè, Milano, 2011, il quale auspicando uno sviluppo dell'istituto delle intese tra Regioni in senso funzionale e de-ideologizzato, ipotizza l'eventuale emergere di macro-regioni, le quali si ritiene possano costituire una valida soluzione al tema che si sta esaminando.

[22] Sin dalle vicende connesse alla loro istituzione e per tutto l'arco temporale successivo le Regioni sono infatti entrate in un «cono d'ombra» rispetto al quale paiono non riuscire ad uscire. Sul punto, tra i molti, E. Cheli, *Le Regioni in un cono d'ombra*, in Fondazione A. Olivetti, *Dalla parte delle Regioni*, Ed. Comunità, Milano, 1975, 123 ss.; G. Miele, *Introduzione*, in Fondazione A. Olivetti, *Le Regioni: politica o amministrazione*, Ed. Comunità, Milano, 1973, 17; M. Cammelli, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le Reg.*, 4/2012, 673 ss.; i numeri monografici dedicati al dibattito sullo 'stato' delle Regioni delle riviste *Le Regioni*, 2-3/2011 e *Le Istituzioni del federalismo*, 1-2/2010 e Q.2/2010.

[23] Sul punto, tra i molti, cfr. A. Morelli, A. Iannuzzi e C. Aliberti, *Autonomie territoriali e Unione Europea. Fonti. Istituzioni. Diritti*, ES, Napoli, 2018.

[24] Cfr., per tutti, F. Benvenuti, *L'ordinamento repubblicano*, Cedam, Padova, ed. agg. 1996, 56 ss..

[25] Cfr, a titolo esemplificativo, Corte costituzionale, sentt. n. 343/1991 e n. 16/2004.

[26] I dati riportati in questo paragrafo sono da attribuirsi all'*Osservatorio permanente sull'immigrazione e il diritto d'asilo in Piemonte*, istituito nel 2001 su iniziativa della Regione Piemonte e la cui realizzazione è stata affidata all'Istituto di Ricerche Economiche e Sociali del Piemonte ([www.piemonteimmigrazione.it](http://www.piemonteimmigrazione.it)); è stata altresì consultata la Relazione annuale del 2019 sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte dell'IRES ([www.ires.piemonte.it/relazione2019/RelazioneAnnuale2019\\_WEB.pdf](http://www.ires.piemonte.it/relazione2019/RelazioneAnnuale2019_WEB.pdf)).

[27] Si passa dalle 6.300 acquisizioni del 2013 alle 11.247 del 2017, con un picco di 20.400 nel 2016.

[28] È inoltre importante evidenziare come la comunità straniera più rappresentata sia quella rumena e, tra quelle non UE, vi siano quella marocchina e quella albanese. Sono peraltro in aumento gli stranieri di origine nigeriana, senegalese, egiziana e cinese.

[29] Più precisamente, secondo il *Dossier Statistico Immigrazione IDOS 2018*, a dicembre 2017 erano 5.998 i bambini stranieri, il 19,5% dei nuovi nati.

[30] Peraltro nella scuola dell'infanzia quasi 9 bambini stranieri su 10 sono nati in Italia (88,7%), mentre mano a mano che si avanza nei livelli di istruzione la presenza di ragazzi e ragazze sul territorio piemontese diminuisce progressivamente. Nella scuola superiore solo il 27% è nato in Piemonte.

[31] In particolare, Novara con il 9% e Asti con il 6%, la quale ha peraltro l'incidenza percentuale maggiore sul totale dei residenti; il resto dei cittadini stranieri si divide tra le province di Biella, Vercelli e del Verbano Cusio Ossola.

[32] Più nello specifico, su tutte le Province del Piemonte, ad eccezione di Novara, sono stati attivati progetti SIPROIMI. In particolare sono al momento attivi 41 progetti, di cui 35 ordinari, 3 per MSNA, 1 per MSNA all'interno del FAMI e 2 progetti inerenti il disagio mentale e la disabilità. Cfr. dati su [www.sprar.it](http://www.sprar.it). La presenza nei CAS si concentra invece nella Provincia di Torino, che ospita circa il 41% del totale dei presenti nei CAS del Piemonte. Sono infatti 414 le strutture attualmente attive di competenza della Prefettura di Torino, dislocate su 121 dei 316 Comuni della Provincia, gestite da 49 diversi enti del privato sociale; 6 i Protocolli tra la Prefettura di Torino e Comuni/Enti Gestori delle Funzioni Socio-Assistenziali (totale di 134 Comuni sottoscrittori). Cfr. Prefettura di Torino, dati aggiornati al 29/01/2019.

[33] Il dato è aggiornato al 31.12.2008 (fonte ISTAT). Sul punto cfr. A. Crescimanno, F. Ferlaino, F. S. Rota, *Classificazione della marginalità dei piccoli comuni del Piemonte*, IRES, 235/2009 ([www.digibess.it/fedora/repository/object\\_download/openbess:TO082-01776/PDF/openbess\\_TO082-01776.pdf](http://www.digibess.it/fedora/repository/object_download/openbess:TO082-01776/PDF/openbess_TO082-01776.pdf)).

[34] Come è infatti dato leggere nell'*Atlante dei piccoli comuni* (Cittalia - Fondazione ANCI, Ricerche, 2009, in [www.anci.it](http://www.anci.it)), il Piemonte è tra le Regioni italiane che contano il numero maggiore di municipalità con meno di 5.000 abitanti. In Italia esse sono 5.708 e ospitano una popolazione di 10,397 milioni di abitanti mentre in Piemonte, al 31.12.2008, sono 1.072 (su 1.206 complessivi) e ospitano 1,319 milioni di abitanti.

[35] Si contano infatti 347 strutture che accolgono da 1 a 10 persone; 45 strutture da 11 a 20 persone; 16 strutture da 21 a 40 persone; 2 strutture da 41 a 55 persone; 1 struttura da 56 a 100 persone e solo 3 strutture accolgono oltre 100 persone.

[36] Cfr., sul punto, la *Carta per la buona accoglienza delle persone migranti*, siglata il 18 maggio 2016 dal Ministero dell'Interno, ANCI e Alleanza Cooperative Sociali, con la quale ci si impegnava a rispettare alcuni requisiti base nella gestione dell'accoglienza. Quattro erano in particolare gli obiettivi principali della Carta: offrire misure mirate alla persona; favorire l'integrazione puntando su piccoli numeri e la diffusione nei territori; garantire la titolarità pubblica degli interventi, grazie al coordinamento con Prefetture e Comuni; rendere di conseguenza l'inclusione sostenibile per le comunità locali, evitando tensioni e conflittualità (<https://www.cooperativeitalia.it/wp-content/uploads/2016/05/Carta-della-buona-accoglienza-dei-migranti.pdf>). Si veda inoltre, quale esempio di buona pratica, il Progetto «MAD», *Servizio di Micro Accoglienza Diffuso*, partito dalla Bassa Val di Susa all'inizio del 2016 con un protocollo sottoscritto tra la Prefettura di Torino e i Comuni della Bassa Val di Susa, ampliatisi ed estesosi all'Alta Val di Susa, coinvolgendo più di 200 richiedenti asilo accolti in 38 Comuni, distribuiti con piccoli numeri (non più di 12 per Comune) e in abitazioni private, facilitando un'integrazione sui territori e consentendo, in molti casi, la riapertura di servizi rivolti all'intera cittadinanza.

[37] Sul punto cfr. A. Poggi, *Spazio regionale e programmazione economica*, in AA.VV., *La ricerca*



*dell'ordine perduto. Scritti scelti. Mario Dogliani*, il Mulino, Bologna, 2015,437, la quale, nel riflettere su un contributo significativo di M. Dogliani (*Autonomie regionali e innovazione politica*, in *Dem. e dir.*, 6/1982), si dice come lui (cfr. M. Dogliani, *La forma dello stato come forma dell'unità nazionale*, in *Critica marxista*, 5/1993, 35) possibilista sulle Regioni quali «strumento di integrazione del welfare e canale di comunicazione con la società civile», nonché «possibili "territori" di sperimentazione di forme diverse di partecipazione di questa ultima alla vita politica nazionale ed anzi possibili ricostruttori del principio di unità "nazionale"».

[38] Documento di economia e finanza regionale (DEFR) 2019-2021, Delibera del Consiglio regionale del 4 dicembre 2018, n. 334 - 41292.

[39] Cfr. <https://www.regione.piemonte.it/web/temi/diritti-politiche-sociali/cooperazione-internazionale>.

[40] Le principali attività attualmente previste sono «*Percorsi creativi e futuri innovativi per i giovani senegalesi e ivoriani*»; «*Giovani al Centro! Partenariati territoriali per politiche, servizi e imprenditoria giovanile in Burkina Faso*»; «*Sostegno alla valorizzazione di prodotti agricoli locali e a salvaguardia della biodiversità in Burkina Faso e a Capo Verde*».

[41] Nel 2018 la Regione Piemonte ha sostenuto progetti di cooperazione decentrata promossi dalle autonomie locali piemontesi impegnate in Africa Subsahariana, sottoscrivendo un accordo di collaborazione con la Fondazione Compagnia di San Paolo. Sulla base di tale accordo è stato predisposto il c.d. «*Bando Piemonte & Africa subsahariana 2018*» e sono stati finanziati 23 progetti in Benin, Burkina Faso, Mali, Senegal, Costa d'Avorio e Guinea.

[42] DGR n. 22-5076 del 22 maggio 2017, recante «*Approvazione dell'Atto di indirizzo 'WE.CA.RE.: Welfare Cantiere Regionale - Strategia di innovazione Sociale della Regione Piemonte', per gli interventi attuati con le risorse del FSE e FESR di cui al POR 2014-2020 e presa d'atto del Position Paper 'Coniugare coesione sociale, welfare e sviluppo economico in una prospettiva locale ed europea'*».

[43] Comunicazione della Commissione Europea del 3 marzo 2010, 2010 COM(2010) 2020 def.: «*EUROPA 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*».

[44] In particolare sono stati coinvolti quattro Assessorati regionali (Assessorato alle Politiche sociali, della famiglia e della casa; Assessorato all'Istruzione Formazione Professionale e Lavoro; Assessorato alle

Attività produttive, Innovazione e Ricerca; Assessorato alle Politiche giovanili, Pari opportunità, Diritti civili e Immigrazione) e due Direzioni (Coesione Sociale; Competitività del Sistema Regionale).

[45] Cfr., sul punto, il *Position Paper «Coniugare coesione sociale, welfare e sviluppo economico in una prospettiva locale ed europea»*, in [https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/201811/innovazione\\_sociale\\_positi\\_on\\_paper.pdf](https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/201811/innovazione_sociale_positi_on_paper.pdf), 6 ss..

[46] Sul concetto di sussidiarietà circolare cfr., tra gli altri, S. Zamagni, *Perché l'economia italiana stenta a riprendersi/2: una sussidiarietà circolare per tornare a 'volare'*, in *Credito cooperativo*, 5/2017, 22 ss.; Id., *Il terzo settore dopo la riforma: per una sussidiarietà circolare*, ivi, 12/2017, 26 ss.; G.V. Mattioli, *La sussidiarietà circolare quale espressione della 'governance' dell'ente locale*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 9/2006, 1236 ss.; M. Omizzolo, *Il welfare circolare, la nuova dimensione dello Stato sociale*, in *Libertà civili*, 4/2013, 118 ss..

[47] In questa logica vengono altresì istituiti i c.d. «distretti della coesione sociale», ambiti territoriali omogenei nei quali si instaurano rapporti collaborativi e integrati tra gli enti e i diversi soggetti del privato.

[48] Sulla coesione sociale, cfr., tra i molti, R. Dahrendorf, trad. di R. Rini, *Quadrare il cerchio ieri e oggi. Benessere economico, coesione sociale e libertà politica*, Laterza, Roma-Bari, 2009.

[49] Cfr. C. Buzzacchi, *Coesione, welfare innovativo e risorse europee: la politica sociale della Regione Piemonte*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 3/2018, 4.

[50] Sul principio di sussidiarietà cfr., tra i molti, A. D'Andrea, *La prospettiva della Costituzione italiana ed il principio di sussidiarietà*, in *Jus*, 1/2000, 95 ss.; A. Poggi, *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè, Milano, 2001; A. D'Atena, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. Cost.*, 1/2001, 13 ss.; G.U. Rescigno, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. Pubbl.*, 1/2002, 5 ss.; F. Pizzetti, *Il nuovo ordinamento italiano tra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2002, 99 ss.; Id., *Il principio di sussidiarietà tra retorica e realtà*, in Id., *L'ordinamento costituzionale italiano fra riforme da attuare e riforme da completare*, Giappichelli, Torino, 2003, 131 ss.; Id., *Il ruolo delle istituzioni nel quadro della "democrazia della cittadinanza". Il principio di sussidiarietà nel nuovo art. 118*, in *Forum Quaderni costituzionali* (12/02/2003); I. Massa Pinto, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e istituzionali*, Jovene, Napoli, 2003; G. Arena, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, Jovene, Napoli, 2005, vol. I, 179 ss..

[51] Ruolo regionale auspicato altresì da V. Tondi della Mura, *Della sussidiarietà orizzontale (occasionalmente) ritrovata: dalle linee guida dell'Anac al Codice del Terzo Settore*, in *Rivista AIC*, 1/2018, 7. Sulla sussidiarietà nell'ordinamento regionale cfr., fra gli altri, D. Donati, *Il principio di sussidiarietà nell'ordinamento regionale: enunciazioni, effetti e connessioni*, in *Le Reg.*, 6/2010, 1399 ss..

[52] Cfr., sul tema, il Portale Europeo sull'Integrazione, <https://ec.europa.eu/migrant-integration/>.

[53] Sul futuro e sul ripensamento dello Stato sociale, cfr., tra i molti, L. Antonini, *Il principio di sussidiarietà orizzontale da Welfare State a Welfare Society*, in *Riv. Dir. finanziario e scienza delle finanze*, 1/2000, 99 ss.; P. Donati, I. Colozzi (a cura di), *Terzo settore e valorizzazione del capitale sociale in Italia: luoghi e attori*, FrancoAngeli, Milano, 2006; G. Sabbatini, *Welfare state. Nascita, evoluzione e crisi. Le prospettive di riforma*, FrancoAngeli, Milano, 2009; M. Baldascino, M. Mosca, *Sussidiarietà orizzontale, welfare comunitario ed economia sociale*, De Frede, Napoli, 2012; F. Luzzatto, *Esiste ancora lo Stato sociale? Passato, presente e futuro del sistema italiano di welfare*, FrancoAngeli, Milano, 2013; P. Donati, *Sociologia relazionale. Come cambia la società*, La Scuola, Brescia, 2013; P. Boria, *Lo Stato impossibile. Spunti e considerazioni in ordine ad un progetto di trasformazione dello Stato sociale in Italia*, Cedam, Padova, 2013; E. Rossi, *La sostenibilità del welfare al tempo della crisi. Una proposta*, in *Dir. e Soc.*, 1/2014, 1 ss.; D. Bramanti (a cura di), *Generare luoghi di integrazione. Modelli di buone pratiche in Italia e all'estero*, FrancoAngeli, Milano, 2011.

[54] Cfr. F. Palermo, *Dall'emergenza all'accoglienza attraverso l'integrazione della società. Primi spunti per un'indagine sul ruolo degli enti substatali*, in J. Woelk, F. Guella, G. Pelacani (a cura di), *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'"emergenza immigrazione"*, ES, Napoli, 2017, 17.

[55] F. Pizzetti, *Il principio di sussidiarietà nell'Unione europea e in Italia: il rispetto del cittadino di fronte alle nuove esigenze di democrazia*, in Id., *Il nuovo ordinamento italiano tra riforme amministrative e riforme costituzionali*, cit., 102.