

La ripartizione delle competenze in Spagna in materia di immigrazione Stato, Regione e governo locale

di Vicenç Aguado i Cudolà

Sommario

1. Introduzione. *Il contesto dell'immigrazione in Spagna.* – **2. Le competenze dello Stato:** *i controlli dei flussi migratori e l'integrazione sociale.* – **3. Le competenze delle Regioni:** *le politiche settoriali di integrazione sociale e la partecipazione alla definizione della politica migratoria.* – **3.1. Le competenze esclusive:** *servizi sociali e abitazione.* – **3.2. Le competenze concorrenti:** *sanità ed educazione.* – **3.3. Le competenze condivise:** *l'esecuzione della legislazione lavorativa.* – **4. Le competenze dei Comuni:** *l'amministrazione più vicina all'immigrante e i servizi locali.* – **4.1** *L'integrazione sociale degli immigrati come affare d'interesse locale.* – **4.2. Esame specifico di alcune competenze locali sull'immigrazione. – **4.3. Le insufficienze del modello attuale e alternative. – **5. Conclusioni:** *La necessità di superare il carattere "esclusivo" delle competenze dello Stato in materia di immigrazione.*****

1. Introduzione. Il contesto dell'immigrazione in Spagna

Il fenomeno dell'immigrazione sta acquisendo sempre più importanza nel contesto della società spagnola e europea del secolo XXI. È sempre più evidente che non si tratta di una mera questione congiunturale o passeggera, che tocca invece aspetti centrali e strutturali cui bisognerà dare una risposta adeguata durante i prossimi anni. La Spagna, in pochi anni, è passata da essere un Paese d'origine di emigranti a Paese che riceve immigrazione. In modo particolare, l'incorporazione dello Stato spagnolo all'Unione europea dal 1986, così come la crescita economica delle ultime decadi ha comportato l'attrazione di flussi di immigrazione, specialmente dal Marocco, per la sua vicinanza geografica, e dai Paesi latinoamericani, per affinità culturale.

L'immigrazione è stata considerata tradizionalmente come un ambito proprio della sovranità dello Stato, il cui asse centrale si basa sull'esercizio della polizia amministrativa attraverso il controllo dei flussi migratori. A questo concetto tradizionale si oppone a quello che dà maggior enfasi alla progressiva equiparazione dei diritti, tra cittadini nazionali e stranieri, che permettono l'effettiva integrazione sociale di questi ultimi.

La tensione tra i due concetti si può vedere nell'evoluzione normativa della legislazione sugli stranieri e l'immigrazione in Spagna. Poco prima della sua incorporazione all'Unione europea, è stata approvata la legge organica 7/85. Questa legge ha costituito, nonostante la sua denominazione "di diritti e libertà degli stranieri in Spagna" una norma di contenuto essenzialmente poliziesco con il fine di evitare che le frontiere spagnole diventassero un "colabrodo" nel contesto del nuovo quadro europeo. Questo concetto è stato mitigato dal regolamento di esecuzione della legge del 1996 che cominciò a dare più enfasi ai diritti degli stranieri immigranti. Il carattere regolamentare di quest'ultima norma esigeva, tuttavia, un nuovo quadro legale per dare copertura legislativa all'attuazione amministrativa e adattarsi alle previsioni stabilite dalla normativa comunitaria.

Agli inizi del secolo XXI la Spagna ha avuto tre riforme legislative importanti in materia di immigrazione. La prima di queste riforme è stata realizzata dalla legge organica 4/00, dei diritti e libertà degli stranieri e la loro integrazione sociale. Questa legge ha avuto una procedura parlamentare peculiare perché non è partita dall'iniziativa del Governo di allora, quello del Partito Popolare, che si trovava in quel momento in minoranza, e che alla fine è stata approvata nonostante quest'ultimo avesse votato contro. L'asse fondamentale di questa riforma è stato stabilire un elenco di diritti degli stranieri che rendesse possibile la loro integrazione nella società spagnola, abbandonando il concetto meramente poliziesco della legge organica 7/85.

Con le elezioni generali del 2000, il panorama parlamentare cambia e il Partito Popolare raggiunge la maggioranza assoluta nelle due Camere legislative. Nel suo programma elettorale si

era annunciato, come uno dei punti salienti, la riforma della legge sull'immigrazione che si potenzia con grande celerità e si approva mediante la legge organica 8/00. L'asse fondamentale della legge torna a essere la dicotomia tra illegalità *versus* legalità, recuperando gran parte della filosofia precedente della legge organica 7/85. La legge organica 8/00 indurisce i requisiti di ingresso e di regolarizzazione, facendo costanti rimandi al regolamento, incrementando il grado di discrezionalità amministrativa e definendo in modo più preciso il tipo delle infrazioni amministrative, sebbene si incrementino le possibilità di espulsione. Si mantiene nonostante la stessa struttura formale della legge organica 4/00, e si conservano anche alcuni dei suoi risultati più significativi sui quali difficilmente è possibile far marcia indietro.

L'approvazione del regolamento di esecuzione della legge (reale decreto 864/01, del 20 luglio) ha significato un passo in avanti verso l'inasprimento dei requisiti per la regolarizzazione e ha ampliato il margine di discrezionalità dell'amministrazione nell'esercizio del controllo dei flussi migratori.

Dopo l'annullamento nel mese di marzo del 2003 di diversi articoli del regolamento di esecuzione della legge sull'immigrazione per mancanza di copertura legale sufficiente da parte del Tribunale Supremo, il Governo centrale ha annunciato la sua intenzione di modificare, ancora una volta, la legge sull'immigrazione. L'intenzione di questa modifica partiva quindi dalla volontà politica di dare copertura legale ai precetti annullati, davanti all'insufficienza delle abilitazioni previste nella legislazione vigente. Si voleva anche approfittare della riforma per introdurre questi altri aspetti, che si giustificano nella volontà di raggiungere i seguenti obiettivi: *a)* migliorare la gestione della procedura amministrativa; *b)* rafforzare gli strumenti sanzionatori; *c)* incorporare la normativa europea recentemente approvata. La modifica della legge è stata annunciata durante la campagna elettorale delle elezioni municipali del maggio 2003, con la previsione di essere discussa e approvata durante la fase finale della legislatura.

La modifica che prevede la nuova riforma (legge organica

14/03) si basa fundamentalmente sugli aspetti relativi al controllo dei flussi migratori, lasciando da parte gli aspetti più in relazione con l'integrazione sociale degli immigranti. È precisamente in quest'ultimo ambito dove il ruolo delle Comunità autonome (CCAA) e degli enti locali risulta più rilevante. Tra le mancanze più significative della legge organica si devono far risaltare quelle relative ad una ridefinizione delle competenze autonome e locali, così come la previsione dei meccanismi finanziari che garantiscano un efficiente esercizio delle stesse. L'altra mancanza significativa è la definizione di uno statuto dell'immigrante irregolare che affronti in un modo realista la situazione di circa 600.000 stranieri che si trovano in territorio spagnolo in situazione irregolare ⁽¹⁾. L'impossibilità di eseguire, in molti casi, gli ordini di espulsione condanna questi stranieri a vivere in uno stato di precarietà e marginalità. Allo stesso tempo la proibizione legale agli stranieri irregolari di accesso al mercato del lavoro fa sì che i servizi sociali autonomici e locali debbano accogliere persone che troverebbero facilmente un posto di lavoro.

Per quanto riguarda i meccanismi di ingresso, a differenza della legislazione anteriore, la nuova legge prevede, come novità, che il visto abiliti direttamente, una volta che si è prodotta l'entrata, a rimanere in territorio spagnolo nella situazione per cui è stato rilasciato. Con questo nuovo regime giuridico si elimina l'esenzione del visto che si sostituisce con un'autorizzazione di soggiorno temporaneo per circostanze eccezionali. Si deve anche menzionare, come un'altra novità importante, la possibilità di ottenere un visto per cercare lavoro. Bisogna dire, tuttavia, che questo tipo di visto è soggetto al sistema di quote. Si concederà, perciò, solo un numero limitato di questi visti e per determinati settori di attività o lavori. Il visto per cercare

(1) Secondo le dichiarazioni dell'antecedente Delegación del Gobierno (ufficio di rappresentazione del Governo spagnolo nelle diverse Comunità autonome) per gli stranieri e l'immigrazione il confronto dei dati dell'anagrafe comunale con quelli del Ministero dell'interno a principio di quest'anno, rivela che circa un milione di immigranti vive in Spagna in una situazione irregolare. Questa cifra è molto superiore alle previsioni delle proprie organizzazioni sociali che ne calcolano 600.000. V. *Europa Press*, 10 dicembre 2003.

lavoro definisce il principio dell'assunzione in origine dando la possibilità all'imprenditore di assumere in Spagna il lavoratore straniero. Bisognerà vedere in quali settori o lavori il Governo, all'approvare le quote, permette l'ottenimento di visti per cercare lavoro. La limitazione a casi molto concreti e determinati può frustrare questa possibilità innovativa. In ogni caso, tanto le quote quanto il visto per cercare lavoro non risolvono la situazione dell'immigrante irregolare che si trova già in territorio spagnolo e a cui alludevamo precedentemente.

Concretamente per gli enti locali, bisogna sottolineare che il nuovo ruolo di controllo che la nuova legge conferisce all'anagrafe comunale. In questo senso, le novità sono fondamentalmente due: l'obbligo degli stranieri che non sono in possesso del permesso di soggiorno permanente di rinnovo periodico ogni due anni della loro iscrizione anagrafica e l'abilitazione generica alla Direzione generale della polizia per accedere ai dati dell'anagrafe degli stranieri, preferibilmente per via telematica, e con lo scopo esclusivo dell'esercizio delle competenze stabilite nella legge sull'immigrazione.

L'obbligo al rinnovo periodico dell'iscrizione anagrafica si vede rafforzato dal fatto che questa scade automaticamente dopo due anni. In questo modo, una volta trascorso questo periodo, si potrà dichiarare la scadenza senza l'audizione dell'interessato. Questa nuova regolazione rompe la regola tradizionale secondo la quale la scadenza per causa imputabile all'interessato richiedeva un'ingiunzione previa come requisito alla sua produzione. Una interpretazione rigida di questo precetto potrebbe essere contraria al diritto fondamentale alla tutela giudiziaria effettiva.

In relazione all'accesso ai dati dell'anagrafe, si prospetta una tensione tra il diritto fondamentale alla protezione dei dati (art. 18.4 della CE (Costituzione spagnola)) e il principio di collaborazione interamministrativa. Con la legislazione anteriore mancava una abilitazione legale espressa che permettesse questa cessione. È da tener presente che la giurisprudenza costituzionale aveva annullato il rimando al regolamento che stabiliva genericamente la legge 15/99, di protezione dei dati (sentenza

Tribunale costituzionale 292/00) per la cessione dei dati tra amministrazioni pubbliche.

Orbene, una abilitazione generica e illimitata, sebbene abbia un riconoscimento legale esplicito, risulta manifestamente incompatibile con il diritto costituzionale alla protezione di dati ⁽²⁾. Per questo motivo sembra necessario insistere sull'esistenza di alcuni limiti precisi e ben definiti tanto in relazione al tipo di dati che si possono cedere quanto allo scopo per cui si possono utilizzare. Davanti a questa modifica del ruolo dell'anagrafe comunale, alcuni Comuni hanno mostrato una posizione contraria alla cessione dei dati. La legge di basi di regimi locali obbliga i Comuni all'invio dei dati all'Istituto nazionale di statistica. La nuova legge prevede che l'inattività dei Comuni darà luogo al fatto che l'Istituto nazionale di statistica proceda all'esecuzione sostitutiva.

In ogni caso, i Municipi sono chiamati a giocare un ruolo essenziale nella garanzia dei diritti degli stranieri: il diritto ai servizi municipali, a una abitazione degna, alla salute, ai servizi sociali ⁽³⁾. Tuttavia, la riforma non prevede meccanismi che permettano di dare una maggiore capacità di manovra agli enti locali per una maggiore effettività di questi diritti.

Nell'attuale legislatura, il cambio di maggioranze parlamentari che ha propiziato un Governo socialista ha prospettato nuovamente la possibilità di un nuovo quadro normativo. Gli sforzi si sono incentrati in questo momento sull'approvazione di un nuovo regolamento di esecuzione della legge che dia risposta ai problemi degli uffici immigrazione al collasso e sulla ricerca di meccanismi di regolarizzazione che permettano di ridurre l'alto livello di irregolarità.

Una delle questioni più preoccupanti nell'attualità è quella degli uffici immigrazione al collasso, incaricati del rilascio dei

(2) V. V. AGUADO I CUDOLÀ, *Hacia una nueva población municipal: El padrón como instrumento para la realización de políticas públicas y para el ejercicio de derechos de españoles y extranjeros*, in T. FONT I LLOVET (Ed.), *Anuario del Gobierno Local 2003*, Madrid, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, 2004.

(3) V. V. AGUADO I CUDOLÀ, *La aplicación del marco jurídico de la inmigración en las administraciones locales: un primer balance (I) y (II)*, in *Cuadernos de Derecho Local*, n. 0 e 1.

permessi di soggiorno e lavoro, così come del loro rinnovo. La legge organica 14/03 ha previsto casi di rigetto di richieste di stranieri tra cui bisogna segnalare l'esigenza di comparizione personale dello straniero. Il Governo anteriore ha lasciato 374.749 pratiche di stranieri da risolvere, con un ritardo nel rilascio di nove mesi ⁽⁴⁾, per cui il Governo attuale ha annunciato recentemente un "piano *shock*" per sbloccare il loro rilascio con il rafforzamento degli uffici immigrazione con nuovi funzionari ⁽⁵⁾. Il Governo abiliterà anche gli uffici dell'Istituto nazionale del lavoro (Istituto nacional de empleo, INEM), quelli della previdenza sociale e gli sportelli unici imprenditoriali come punti di raccolta delle richieste di rinnovo dei permessi di lavoro e di soggiorno degli stranieri ⁽⁶⁾. Inoltre, in questo processo si conterà sulla collaborazione delle Comunità autonome. In questo senso, bisogna segnalare un piano pattuito con il Governo catalano, il quale permetterà agli immigranti di presentare la documentazione per rinnovare i loro permessi di soggiorno in uno qualsiasi dei 73 Uffici del lavoro della Generalitat (Governo autonomo catalano) esistenti in Catalogna ⁽⁷⁾.

2. *Le competenze dello Stato: i controlli dei flussi migratori e l'integrazione sociale*

Allo stabilire i criteri generali di distribuzione delle competenze, la Costituzione spagnola del 1978 (CE) dedica una scarsa attenzione al tema dell'immigrazione. Questo è dovuto a due

(4) V. il quotidiano *El País* dell'8 giugno 2004, *Il collasso burocratico lascia senza documenti 200.000 immigranti legalizzati. Il 53% delle pratiche arenate corrisponde a rinnovi di permessi di soggiorno e lavoro.*

(5) V. il quotidiano *El País* del 10 giugno 2004, *Zapatero annuncia un "piano shock" per sbloccare migliaia di pratiche di immigrazione. Il Governo rafforzerà urgentemente gli Uffici Immigrazione con 267 nuovi posti di lavoro.*

(6) V. il quotidiano *El País* dell'11 giugno 2004, *Zapatero abiliterà gli uffici dell'INEM per risolvere l'accumulo da immigrazione. Il Governo annuncia un "piano shock" per gestire le pratiche degli immigranti.*

(7) V. il quotidiano *El País* del 5 giugno 2004, *Gli immigranti potranno rinnovare i loro permessi di soggiorno nei 73 uffici del Lavoro in Catalogna. L'accordo tra la Generalitat e la Delegación de Gobierno cerca di eliminare le code in Immigrazione.*

idee fondamentali che si devono considerare: primo che nel 1978 l'immigrazione era un fenomeno poco rilevante in uno Stato spagnolo che non si era ancora incorporato all'Unione europea e secondo che l'immigrazione si associava alla sovranità dello Stato.

I due precetti costituzionali di riferimento sono l'art. 13 e l'art. 149.1.2. Nell'art. 13 si segnala che gli stranieri godranno in Spagna delle libertà pubbliche che garantisce il presente titolo nei termini che stabiliscono i Trattati e la legge. La regolazione di queste libertà pubbliche richiede una legge organica la cui approvazione corrisponde esclusivamente alle Corti generali. A questa legge organica (4/00) e alle sue successive modifiche (8/00 e 14/03) mi sono riferito nel paragrafo anteriore a cui rimando. Per quanto riguarda l'art. 149.1.2 si riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di nazionalità, immigrazione, stranieri e diritto di asilo. Questa competenza comprende tanto le funzioni normative quanto quelle strettamente di esecuzione. La legislazione distingue di solito due ambiti differenziati. Il primo di questi sarebbe formato da un nucleo duro della materia per cui si continuano a riservare allo Stato quei temi in relazione con il controllo dei flussi migratori (requisiti di ingresso, i visti, i diversi tipi di situazioni amministrative, le autorizzazioni per lavorare, le quote di autorizzazioni di lavoro, le diverse misure di allontanamento, il regime delle infrazioni e sanzioni amministrative). Troviamo anche un secondo ambito in cui le Comunità autonome hanno una serie di competenze molto importanti come l'identificazione dell'integrazione sociale con le politiche che interessano i diritti sociali degli immigrati quali l'educazione, la sanità, l'abitazione, i servizi sociali.

Per quanto riguarda le competenze strettamente in materia di controllo dei flussi migratori troveremo implicati diversi dipartimenti ministeriali. Così, il rilascio dei visti corrisponde al Ministero spagnolo degli affari esteri attraverso l'amministrazione generale dello Stato all'estero (missioni diplomatiche e uffici consolari). Il controllo delle frontiere è realizzato da funzionari del corpo nazionale di polizia dipendenti dal Ministero dell'in-

terno. Durante il Governo del partito popolare la maggior parte delle competenze in materia di immigrazione erano assunte dal Ministero dell'interno che aveva ascrivito un organo specifico che era la Delegación del Gobierno per gli stranieri e l'immigrazione, da cui dipendevano a loro volta gli uffici immigrazione di ambito provinciale. Con l'attuale Governo socialista la maggior parte delle competenze sono passate al Ministero del lavoro e affari sociali che ha ascrivito come organo specifico della segreteria di stato di immigrazione ed emigrazione. Questo cambio di attribuzione ministeriale è sintomatico del diverso approccio politico dei governi relativo al tema dell'immigrazione.

Rispetto alle competenze sull'integrazione sociale degli immigranti, lo Stato conserva un ruolo importante, nonostante le competenze delle Comunità autonome e degli enti locali, in base a una interpretazione espansiva dell'art. 149.1.2 della CE e altri titoli di competenze di carattere orizzontale. La legislazione dello Stato in materia di servizi sociali non si limita, tuttavia, a regolare in modo generico i diritti degli immigranti, bensì si traduce in una estesa organizzazione amministrativa. In effetti, il reale decreto 140/97, del 31 gennaio, trasforma l'Instituto nacional de servicios sociales (Istituto nazionale dei servizi sociali) in Instituto de migraciones y servicios sociales (IMERSO, Istituto di migrazioni e servizi sociali), ampliando le competenze dell'ente in materia di immigrazione.

Paradossalmente, sebbene lo Stato abbia concluso il trasferimento di competenze nell'ambito dei servizi sociali, troviamo ancora che l'IMERSO porta a termine una serie di azioni nell'ambito dei servizi sociali specialmente nelle funzioni di pianificazione e valutazione e di sviluppo normativo. Così, specificamente, l'art. 1.2 del reale decreto 238/02, del 1 marzo, con il quale si stabilisce la struttura organica e le funzioni dell'IMERSO si segnala che le competenze di questo Istituto si riferiscono, tra le altre, alle seguenti materie: “[...] c) l'assistenza, la promozione e l'integrazione sociale degli immigranti, profughi, richiedenti asilo e rifugiati”.

Nel vigente regolamento di esecuzione della legge sull'im-

migrazione gli artt. 145 a 147 prevedono la creazione di una rete pubblica di centri di migrazione, così come regola alcuni aspetti del regime giuridico e i requisiti e procedimenti di ingresso in queste strutture. La creazione di questa rete pubblica era prevista già nel Programma GRECO, in cui si alludeva alla necessità di contare sull'appoggio delle CCAA e degli enti locali⁽⁸⁾. In ogni caso, questa rete pubblica si ascrive al Ministero spagnolo del lavoro e delle politiche sociali a cui corrisponderanno le seguenti funzioni: *a)* l'accordare la fondazione di nuovi centri, il loro ampliamento o chiusura; *b)* l'approvare gli statuti e norme di funzionamento interno; *c)* determinare le prestazioni e il regime giuridico.

La giustificazione di questa rete pubblica si basa "sui fini dell'integrazione sociale che sono stati incaricati" al Ministero. Tali centri si destinano alle funzioni di attenzione, accoglienza, intervento sociale e, in caso, di smistamento degli stranieri che abbiano la condizione di richiedente asilo, profugo, rifugiato, apolide o di immigranti che si trovino nella situazione di vulnerabilità o corrano il rischio di esclusione sociale.

L'amministrazione dello Stato ha cominciato a sottoscrivere alcuni patti di collaborazione con le amministrazioni autonome, con il fine di portare alla pratica questa rete pubblica. L'importanza di una rete statale di centri di migrazioni si potrebbe capire per la necessità di una corretta distribuzione degli stranieri nel territorio spagnolo, evitando che si concentrassero in determinate zone che rimangono sovraccariche e non possono portare a termine una prestazione corretta. In questo senso, possono essere uno strumento valido per la prima attenzione e lo smistamento ad altri centri. Il problema che si prospetta attraverso queste tecniche di collaborazione è che, come si è messo in risalto nell'ambito specifico dei servizi sociali, finiscono per condizionare indirettamente l'esercizio delle competenze che, d'accordo con la legislazione applicabile, corrispondono agli enti locali. Perciò, fatto salvo che lo Stato potesse stabilire

(8) V. l'accordo del Consiglio dei Ministri del 30 marzo 2001, che approva il Programma globale di regolazione e coordinazione degli stranieri e dell'immigrazione, pubblicato dalla Risoluzione del 17 aprile 2001 (BOE 101, 27 aprile 2001).

alcuni programmi generali di attenzione immediata agli immigranti che si materializzeranno attraverso parti con le CCAA e gli enti locali, ritengo che non sia sufficientemente giustificato un intervento centralizzato dell'amministrazione dello Stato attraverso la creazione di organi, l'approvazione di statuti, così come la determinazione delle prestazioni.

3. *Le competenze delle Regioni: le politiche settoriali di integrazione sociale e la partecipazione alla definizione della politica migratoria.*

Le competenze delle Comunità autonome sull'integrazione sociale degli immigranti si trovano, fondamentalmente, nei diversi titoli delle competenze relativi alle diverse politiche settoriali ⁽⁹⁾. Sebbene possa sembrare sorprendente, nella legge organica di diritti e libertà degli stranieri e la loro integrazione sociale, non c'è, nonostante la sua regolazione, un paragrafo specifico sull'integrazione sociale per quanto questo deriverà dall'insieme della sua regolazione e non da una previsione specifica. Le competenze assunte dalle Comunità autonome si possono classificare in quattro grandi categorie: esclusive, concorrenti, condivise e indistinte.

(9) V. J. GIOL AYMERICH, E. PICH FRUTOS, *Immigración: los déficits del Estado de las autonomías*, in AA.VV., *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1994*, vol. II, Ed. Fundació Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals, Barcelona, 1995, pp. 876-888; E. AJA FERNÁNDEZ, *Las funciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la inmigración*, in AA.VV., *Informe Comunidades Autónomas 1999*, Ed. Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2000, pp. 723-750; E. AJA FERNÁNDEZ, E. ROIG MOLÉS, *Immigració i comunitats autònomes a la nova llei de drets i llibertats dels estrangers i la seva integració social*, Ed. Institut d'Estudis Autònomic, Col. "El Clip", n. 8, Barcelona, 2000; AA.VV., *Immigració, autonomia i integració*, Ed. Institut d'Estudis Autònomic e Institut Català de la Mediterrània, Barcelona, 2002; L. DIEZ BUESO, *El marco competencial*, in L. POMED SÁNCHEZ, F. VELASCO CABALLERO, *Ciudadanía e Inmigración*, Revista Aragonesa de Administración Pública, 2003, pp. 177-202.

3.1 *Le competenze esclusive: servizi sociali e abitazione*

Le competenze esclusive comprendono tutte le funzioni su una materia determinata, come sarebbero quelle relative all'assistenza sociale (art. 148.1.22 della CE) e abitazione (art. 148.1.3 della CE). Tuttavia, si deve relativizzare la portata di questa esclusività da due prospettive: primo, lo Stato si riserva certi titoli di carattere orizzontale che obbligano a tener conto in questo ambito della normativa statale e, secondo, tanto la legislazione statale quanto quella autonoma riconoscono agli enti locali competenze in questo ambito.

In questo senso, sotto la protezione dell'art. 149.1.2, lo Stato ha regolato nella legge sull'immigrazione il diritto degli stranieri ai servizi sociali (art. 14, c. 2 e 3). In questa regolazione si distingue tra stranieri residenti e il resto degli stranieri, indipendentemente dalla loro situazione amministrativa. Per i primi si riconosce il diritto ai servizi e alle prestazioni sociali, sia a quelli generali e fondamentali sia a quelli specifici, nelle stesse condizioni degli spagnoli. Per i secondi, invece, si dispone che hanno diritto ai servizi e alle prestazioni basiche. Quindi, lo sviluppo delle competenze autonome e locali in quest'ambito dipenderà in gran parte dalla regolarizzazione dello straniero. Così, per esempio, la realizzazione di corsi di formazione professionale o altri meccanismi di inserimento sociolavorativo avranno senso solo nella misura in cui lo straniero abbia prospettive di una regolarizzazione, visto che altrimenti non avrà accesso al mercato del lavoro.

In ogni caso, il legislatore statale distingue tra due grandi categorie: da una parte, i servizi e prestazioni generali e fondamentali che si riconoscono a tutti gli stranieri e, dall'altra, i servizi e le prestazioni specifici che si riconoscono solo agli stranieri residenti. Non definisce, invece, cosa si deve intendere per tali categorie per quanto questo corrisponderebbe al legislatore autonomo.

Orbene, bisogna chiedersi se questi diritti sui quali lo Stato ha legiferato hanno il carattere di minimi, cioè, se le CCAA possono ampliare i diritti e prestazioni che la legge sull'immi-

grazione riconosce agli stranieri che non sono in possesso di un permesso di soggiorno. Si prospetta, perciò, quale sia la portata dell'art. 149.1.2 della CE in quanto la regolazione dei diritti e prestazioni assistenziali che realizza la legge sull'immigrazione si vuole stabilizzare su questo precetto costituzionale. La determinazione del titolo delle competenze dello Stato si deve realizzare fundamentalmente dal nucleo tradizionale degli stranieri, questo è il controllo dei flussi migratori. Da questa interpretazione, il fine di controllo dei flussi migratori sarebbe quello che permetterebbe di stabilire un regime specifico di immigrazione. Invece, le regolazioni relative al godimento di diritti sociali o di prestazione non hanno una relazione così rilevante in relazione al controllo dei flussi migratori.

3.2 Le competenze concorrenti: sanità ed educazione

Le competenze concorrenti sono quelle in cui si riserva allo Stato la legislazione sulle basi di una materia e si attribuiscono alle Comunità autonome la potestà di sviluppo legislativo e di esecuzione. Sarebbero i casi della sanità e educazione che tanto incidono nell'ambito dell'immigrazione.

Rispetto all'educazione, la legislazione da un distinto trattamento, ciò dipende se si tratta di: *a)* educazione infantile; *b)* scuola elementare e secondaria, gratuita e obbligatoria; *c)* educazione non obbligatoria. Rispetto alla prima che ha carattere volontario, l'amministrazione dovrà garantire l'esistenza di posti sufficienti per assicurare la scolarizzazione della popolazione che ne faccia richiesta. In relazione alla seconda, si deve segnalare che ne hanno diritto tutti gli stranieri con età inferiore ai diciotto anni nelle medesime condizioni degli spagnoli. Infine, per la terza si segnala che gli stranieri residenti avranno anche il diritto nelle medesime condizioni degli spagnoli.

Tra gli aspetti rilevanti che si prospettano in materia educativa rispetto alla popolazione immigrante c'è senza dubbio, l'ottenere una adeguata distribuzione nei centri educativi evitando così la concentrazione solo in alcuni di loro. Questa di-

istribuzione, si può garantire attraverso la normativa sull'ammissione di alunni, che è di carattere autonomico, mediante la fissazione in ogni centro pubblico o convenzionato di un certo numero di studenti di origine immigrante. Orbene, la realtà di solito prende altri corsi, visto che in alcuni casi si sono prodotte selezioni nascoste di studenti, fissazioni di rette elevate per la realizzazione di determinate attività extrascolastiche, la stessa ubicazione dei centri, ecc. Per questo è necessario migliorare e assicurare l'adempimento della legalità vigente che prevede già meccanismi dal punto di vista giuridico per evitare questa concentrazione o almeno attenuarla.

In questo senso è conveniente una adeguata pianificazione educativa disegnata dalla Comunità autonoma e a cui partecipino anche gli enti locali in quanto per la loro vicinanza sono quelli che conoscono meglio la situazione reale degli studenti e delle loro famiglie. In questa linea possono essere di grande rilevanza una serie di misure che appoggiano i centri scolastici che abbiano concentrazione di immigranti e che possano fomentare l'inserimento di studenti in centri convenzionati, realizzando la formazione di professionisti che possano seguire con maggior preparazione gli studenti di origine immigrante.

Nell'ambito dell'assistenza sanitaria ha un ruolo rilevante l'iscrizione nell'anagrafe comunale. In effetti, l'art. 12 della legge sull'immigrazione riconosce agli stranieri che si trovano in Spagna, iscritti nell'anagrafe del Comune in cui risiedono abitualmente, il diritto all'assistenza sanitaria nelle stesse condizioni degli spagnoli.

Bisogna tener presente che si possono iscrivere nell'anagrafe comunale tutti gli stranieri che vivono effettivamente in un Municipio spagnolo indipendentemente dalla loro situazione amministrativa, secondo quanto stabilito dall'art. 15 della legge 7/85, del 2 aprile, regolatrice delle basi del regime locale.

Gli stranieri che non sono iscritti all'anagrafe hanno, invece, diritto all'assistenza sanitaria urgente nel caso della contrazione di una malattia grave o di incidente, indipendentemente dalla causa e alla continuità di tale attenzione fino al momento della dimissione. Acquista, perciò, una grande importanza il fatto che

gli stranieri sappiano di poter accedere all'anagrafe comunale anche se la loro situazione non è ancora regolarizzata.

Per quanto riguarda gli stranieri con età inferiore ai diciotto anni e alle straniere incinte si stabiliscono certe specialità. Per i primi si riconosce il diritto all'assistenza sanitaria nelle stesse condizioni degli spagnoli, raccogliendo quello che si prevedeva già nei Trattati internazionali. Le seconde hanno il diritto all'assistenza sanitaria durante la gravidanza, il parto e il post-parto. Questo è un fatto di singolare importanza, dovuto all'incremento del numero di donne immigranti che rischiano la loro vita per attraversare in zattera le frontiere e arrivare al territorio spagnolo.

3.3. Le competenze condivise: l'esecuzione della legislazione lavorativa

Le competenze condivise si riferiscono a quei casi in cui lo Stato si riserva la legislazione su una materia (legge e regolamento) e le Comunità autonome la potestà esecutiva o di gestione. Questo è il caso dell'ambito lavorativo in cui le Comunità possono aver assunto competenze in materia di esecuzione della legislazione lavorativa. Lo riconosce l'art. 67.3 della legge sull'immigrazione quando segnala che "il Governo elaborerà dei piani, programmi, direttive sull'attuazione dell'ispezione di lavoro previa al procedimento sanzionatore destinato essenzialmente a comprovare l'adempimento del principio di uguaglianza e non discriminazione dei lavoratori stranieri, tutto questo fatte salve le facoltà di programmazione che corrispondano alle Comunità autonome in materia di esecuzione della legislazione lavorativa".

È indubbia l'importanza di potenziare l'ispezione del lavoro per evitare l'assunzione fraudolenta di lavoratori immigranti in situazione irregolare che si vedono sottoposti a condizioni lavorative inaccettabili che suppongono uno sfruttamento ⁽¹⁰⁾. La

(10) Secondo il quotidiano *El País* del 4 giugno 2004, *Il Governo ammette che*

doppia dipendenza che ha l'ispezione del lavoro, organica dallo Stato e funzionale dalla Comunità autonoma, richiederebbe accordi o patti specifici diretti a indicare delle linee politiche chiare per affrontare l'assunzione illegale e intraprendere le misure opportune in relazione alle condizioni lavorative deprecabili in cui si trovano, a volte, gli stranieri.

4. Le competenze dei Comuni: l'amministrazione più vicina all'immigrante e i servizi locali

4.1 L'integrazione sociale degli immigranti come affari d'interesse locale

Le amministrazioni locali sono quelle più vicine ai destinatari delle politiche di integrazione e, per questo, sono quelle a cui gli immigranti si rivolgono principalmente. Paradossalmente, queste amministrazioni sono quelle che hanno meno risorse economiche e materiali per seguire in modo adeguato questo gruppo di persone. Oltre a questa circostanza fattuale o meramente posizionale, tanto la legislazione statale quanto quella autonoma attribuiscono diverse competenze agli enti locali che sono strettamente interrelati con gli stranieri e l'immigrazione. Il successo o il fallimento della legislazione statale e autonoma si misura, in gran parte, attraverso la sua applicazione da parte delle amministrazioni locali.

Il regime di competenze locali in Spagna è determinato da una clausola generale di competenza, competenze proprie, competenze delegate, attività complementari e gestione ordinaria di competenze di altre amministrazioni, le cui linee fondamentali definisce la legge 7/85, del 2 aprile, regolatrice delle basi di regime locale (LBRL).

L'integrazione sociale degli immigranti si può situare dentro agli interessi propri, per la cui gestione il Municipio d'accordo

150.000 "senza documenti" lavorano irregolarmente.

con la clausola generale dell'art. 25.1 della LBRL "può promuovere ogni tipo di attività e prestare tutti i servizi pubblici che contribuiscano a soddisfare le necessità e aspirazioni della comunità comunale" ⁽¹¹⁾. In effetti, l'adeguata convivenza della popolazione che effettivamente vive nella circoscrizione municipale, in modo da assicurare una coesione sociale tra la popolazione autoctona e immigrante, richiede di dare agli enti locali le competenze. La dottrina ha riconosciuto ultimamente a questa clausola generale il suo indubbio carattere di norma attributiva di competenze ⁽¹²⁾, come un concetto giuridico indeterminato nella cui determinazione deve reggersi la capacità di gestione del Municipio ⁽¹³⁾, segnalando che ci trovavamo prima davanti a una presunzione di competenza in favore del Municipio ⁽¹⁴⁾.

Per quanto riguarda le concretezze delle competenze proprie bisogna ricorrere all'art. 25 della LBRL, secondo il quale: "Il Municipio eserciterà, in ogni caso, competenze nei termini della legislazione dello Stato e delle Comunità autonome, nelle seguenti materie: a) sicurezza nei luoghi pubblici; [...]; d) [...] promozione e gestione delle abitazioni; [...]; h) protezione della salubrità pubblica; i) partecipazione alla gestione primaria della salute; j) cimiteri e servizi funerari; k) prestazione dei servizi sociali e di promozione e reinserimento sociale; [...] m) attività culturali e impianti e sportivi; occupazione del tempo libero; [...] n) partecipare alla programmazione

(11) Sulla portata di questa clausola v. J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, *La cláusula general de competencia municipal*, in T. FONT I LLOVET (Ed.), *Anuario del Gobierno Local 1999/2000*, Ed. Diputació de Barcelona, Marcial pons, Institut de Dret Públic, Madrid-Barcelona, 2000, pp. 37-60.

(12) V. J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, *La cláusula general de competencia municipal*, *op. cit.*, p. 55.

(13) V. T. FONT I LLOVET, *La nueva posición constitucional de la Administración local en la evolución del Estado de las Autonomías*, in AA.VV., *Informe sobre Comunidades Autónomas 1998*, Ed. Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1999, p. 561.

(14) V. A. FANLO LORAS, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, p. 297; J. MIR I BAGÒ, *Las competencias de los entes locales*, in AA.VV., *La posición institucional de la Administración local ante el siglo XXI*, Ed. IVAP, Oñati, 1998, p. 260; F. SOSA WAGNER, *Manual de Derecho Local*, *op. cit.*, pp. 60-61; J. BARNÉS VÁZQUES, *Subsidiariedad y autonomía local en la Constitución*, p. 95

dell'insegnamento e cooperare con l'amministrazione educativa nella creazione, costruzione e sostegno dei centri docenti pubblici, intervenire nei suoi organi di gestione e partecipare alla vigilanza dell'adempimento della scuola dell'obbligo". Tutte queste competenze municipali hanno una speciale rilevanza per seguire adeguatamente il fenomeno dell'immigrazione.

Il legislatore statale non definisce le materie anteriori si limita ad enumerarle. Questo è dovuto al fatto che la maggior parte di queste materie sono sottomesse a un regime di competenze concorrenti tra lo Stato e CCAA. Quindi, attraverso le leggi settoriali, si determinerà la portata delle competenze municipali che si stabiliscono negli artt. 25, 26 e 86 della LBRL⁽¹⁵⁾. Orbene, questo rimando al legislatore statale o autonomico, secondo come proceda, non può essere illimitato in quanto ha come limite inevitabile l'esistenza di un ambito indisponibile, formato dalla gestione degli interessi propri locali, secondo quanto previsto dall'art. 137 della CE in quanto prevede la garanzia istituzionale dell'autonomia locale⁽¹⁶⁾ e l'art. 2 della LBRL.

Oltre alle competenze proprie dei Municipi, l'art. 27 della LBRL prevede che l'amministrazione dello Stato, delle CCAA e altri enti locali potranno delegare ai Municipi l'esercizio delle competenze in materie che riguardino i suoi propri interessi, sempre che con questo si migliori l'efficacia della gestione pubblica e si raggiunga una maggiore partecipazione cittadina. L'amministrazione delegante si riserva poteri di direzione e controllo sui servizi delegati, così come l'ottenimento di informazione. In ogni caso, per l'effettività della delega sarà necessaria l'accettazione da parte del Municipio interessato, e in caso previa consulta e relazione della Comunità autonoma, salvo che per legge si impongano obbligatoriamente.

(15) V. C. PAREJA I LOZANO, G. SEGURA LÓPEZ, *Las competencias municipales en la legislación sectorial del Estado y de la Comunidad Autónoma de Cataluña*, Ed. Diputación de Barcelona, Barcelona, 1992.

(16) V. L. ORTEGA ÁLVAREZ, *Las competencias como paradigma de la autonomía local*, in *Justicia administrativa. Revista de Derecho administrativo*, número extraordinario 2000, *La reforma del régimen local*, p. 39.

4.2. *Esame specifico di alcune competenze locali sull'immigrazione*

L'importanza dell'ambito locale nella prestazione dei servizi sociali è stata messa in risalto, tra gli altri, dalla Carta europea di salvaguardia dei diritti umani alla città. Così, l'articolo 12 di questa Carta porta come titolo "il diritto generale ai servizi pubblici di protezione sociale", in cui le città firmatarie si compromettono "a sviluppare politiche sociali, destinate specialmente ai più svantaggiati, come forma di rifiuto all'esclusione e nel conseguimento della dignità umana e dell'uguaglianza". Per quanto riguarda la legislazione spagnola, la competenza per la creazione di servizi di attenzione e orientamento agli stranieri si può trovare nel titolo "servizi locali" che la legislazione sul regime locale riconosce ai Municipi. In questa linea possiamo mettere in risalto l'art. 25.2.k) della LBRL in cui si segnala che il Municipio eserciterà, in ogni caso, competenze, nei termini della legislazione dello Stato e delle Comunità autonome, nella materia: "prestazione dei servizi sociali e di promozione e reinserimento sociale". Inoltre, d'accordo con l'art. 26.1.c) della LBRL, i Municipi con popolazione superiore a 20.000 "abitanti" dovranno portare a termine, in ogni caso, la prestazione di servizi sociali.

I servizi locali di attenzione e orientamento agli stranieri costituiscono un elemento fondamentale per sviluppare le politiche locali in questo ambito. Attraverso l'informazione che questi centri forniscono, si rende possibile l'accesso degli stranieri alle risorse sociali e si facilita il processo di integrazione e partecipazione della popolazione immigrante. Questi servizi sono gestiti nella maggior parte delle occasioni con la partecipazione e collaborazione di ONG, associazioni, fondazioni, sindacati e, in generale, da enti senza fini di lucro.

Il ruolo delle "*diputaciones*" (istituzione spagnola incaricata di governare e amministrare ogni provincia) risulta, perciò, necessario nelle sue funzioni di appoggio e assistenza giuridica ai

Municipi nell'ambito dell'immigrazione, potenziando la realizzazione di programmi (¹⁷). In questo modo, tanto la LBRL quanto la legislazione autonoma dei servizi sociali attribuiscono solitamente alle "diputaciones" funzioni di assistenza e cooperazione giuridica, economica e tecnica ai Municipi, specialmente a quelli di minore capacità economica e di gestione" (art. 36.1.b) de la LBRL). Tale assistenza avrà inoltre carattere superiore rispetto ai servizi municipali minimi che d'accordo con l'art. 26 devono prestare i Municipi, tra i quali si trovano quelli dei servizi sociali.

Il disegno dello spazio e del territorio ha una speciale trascendenza nell'ambito dell'immigrazione. Dovuto alla loro non conoscenza della lingua e alle loro scarse risorse gli stranieri appena arrivati tendono a raggrupparsi in quartieri o zone, i ghetti urbani, che per il loro basso prezzo sono solitamente degradati e sperimentano allo stesso tempo un lento processo di abbandono da parte della popolazione autoctona. In questi casi, i Municipi dispongono di importanti competenze in materia di pianificazione, gestione, esecuzione e disciplina urbanistica per ottenere un riequilibrio adeguato della popolazione nelle loro circoscrizioni municipali.

In questo modo, i Municipi attraverso i piani urbanistici possono mettere nel mercato più o meno terreno edificabile, ottenere terreno pubblico per facilitare le promozioni di abitazione sovvenzionata, così come definire modelli determinanti di sviluppo urbano. Per questo risulta necessario che al momento di elaborare i piani urbanistici abbiano a loro disposizione i dati statistici sulla popolazione immigrante che vive effettivamente nella loro circoscrizione municipale e in che zone si concentra, dati che possono essere forniti dall'anagrafe comunale, come abbiamo visto precedentemente.

(17) V. L. PELÁEZ, M. DONALDSON, R. GONZÁLEZ, A. MONTARDIT, *Las redes de apoyo a la inmigración y las políticas locales: el caso del programa Icària*, in I. BLANCO, R. GOMÀ (Eds.), *Gobiernos locales y redes participativas*, Ed. Ariel, Barcelona.

4.3 *Le insufficienze del modello attuale e alternative*

Indipendentemente dal quadro formale delle competenze attribuite dalla legislazione vigente, le attività municipali in materia di servizi sociali hanno una dinamica propria che ha un'espansione più accelerata di quella che portano a termine lo Stato e le CCAA. Si tratta, in molte occasioni, di una situazione fattuale in cui gli enti locali fanno di fronte a determinate situazioni che non sono seguite né dallo Stato né dalle CCAA. La vicinanza ai destinatari di queste misure, così come la consapevolezza sociale dei governi di alcuni Comuni, ha portato alla mobilitazione degli enti locali al fine di incrementare le prestazioni sociali. Si deve segnalare, ciononostante, l'esistenza di altri Municipi che non sviluppano politiche sociali a favore degli immigranti, per la paura di diventare punti di attrazione per gli immigranti, arrivando persino a rifiutare i fondi necessari per portarle a termine.

Il finanziamento dei servizi sociali nell'ambito locale, specialmente di assistenza primaria, si porta a termine, attraverso i piani concertati di prestazioni basiche dei servizi sociali. Si tratta di un programma che si sviluppa attraverso formule di cooperazione e concertazione delle amministrazioni pubbliche, su iniziativa del Ministero del lavoro e degli affari sociali in cui si stabiliscono una serie di compromessi che devono rispettare le parti.

Questo prospetta la possibilità di un titolo specifico sull'attenzione e assistenza sociale agli immigranti nella legislazione di regime locale. La specificità di un titolo di competenze si deve cercare nella necessità di normalizzare l'accesso degli stranieri ai servizi pubblici municipali in modo che l'integrazione nella società spagnola diventi effettiva. Oltre a supporre l'ampliamento dell'ambito delle competenze degli enti locali questo potrebbe supporre la necessità di prevedere programmi e fondi specifici per seguire queste competenze.

Se, inoltre, si considerasse come un servizio pubblico obbligatorio per i Municipi si eviterebbe la situazione in cui alcuni Municipi possono rifiutare fondi, sotto il pretesto di voler evita-

re di trasformarsi in punti di attrazione per immigranti.

La giustificazione di un titolo di competenze specifico verrebbe data, in ogni caso, in quanto l'attenzione e l'assistenza sociale agli immigranti, al rendere possibile la loro integrazione sociale, entra dentro gli interessi propri degli enti locali a cui si riferisce l'art. 137 della CE e art. 2 della LBRL. Si tratta di quegli incarichi che si fanno presenti e che possono essere risolti dentro lo spazio territoriale del Municipio senza che la semplice previsione di un problema fuori dei limiti municipali diventi sovralocale. Si tratta di quelle questioni che toccano direttamente il circolo dei loro interessi.

Un'altra via possibile sarebbe l'ampliamento delle competenze attraverso la loro delega che rende possibile, come abbiamo visto, l'art. 27 della LBRL la delega dello Stato e delle CCAA a favore degli enti locali, sia con carattere obbligatorio, attraverso la legge, sia in modo volontario attraverso la formalizzazione del corrispondente patto. Si deve però ricordare che il Consiglio d'Europa sta insistendo sulla necessità di "dare preferenza all'attribuzione di competenze proprie al di sopra della delega delle competenze che implica una riduzione dei controlli di opportunità".

Si deve anche segnalare la via che offre l'art. 28 della LBRL in quanto dispone che i Municipi possano realizzare attività complementari a quelle proprie di altre amministrazioni pubbliche e, in particolare, quelle relative all'educazione, alla cultura, alla promozione della donna, all'abitazione, alla sanità e alla protezione dell'ambiente. Una via possibile di interpretazione di questo precetto sarebbe quella di considerare che l'attività degli enti locali si può estendere in questi ambiti a tutto quello che non è realizzato dalle amministrazioni statali e autonome. Il problema che può prospettarsi è quello del finanziamento di queste attività che può ricadere sui propri enti locali. Quindi, fatto salvo che in determinati casi possa essere necessaria l'invocazione di questo titolo di competenze per la realizzazione di attività che permettano l'integrazione sociale degli immigranti, risulta più adeguata la formula dell'assegnazione di competenze proprie.

5. Conclusioni

L'esame delle competenze locali mette in risalto, senza dubbio, la loro rilevanza per un'effettiva applicazione del quadro giuridico dell'immigrazione. È nell'ambito delle amministrazioni regionali e locali che si constaterà il successo o il fallimento della legislazione sugli stranieri e sull'immigrazione.

In primo luogo, la complessità dei livelli e delle istanze amministrative e di distribuzione territoriale di potere mettono in risalto la necessità di riconsiderare l'attribuzione in esclusiva delle competenze in materia di immigrazione allo Stato centrale.

Questa attribuzione era pensata per un'amministrazione propria del secolo XIX in cui i temi del controllo delle frontiere erano associati in modo indiscutibile alla sovranità dello Stato-nazione. La distribuzione territoriale del potere mette in risalto il controllo dell'immigrazione con altre politiche di integrazione la cui applicazione si attribuisce a Comunità autonome e a Municipi.

In secondo luogo, l'integrazione sociale degli immigranti suppone un superamento del concetto tradizionale dell'immigrazione come una competenza che riguarda lo Stato e questo per due ragioni: *a)* l'effettività dei diritti sociali su cui si basa l'integrazione dipende dall'applicazione di competenze settoriali che si attribuiscono alle Comunità autonome e agli enti locali; *b)* l'integrazione comincia con un regime adeguato di ingresso e permanenza che è, in definitiva, la chiave degli altri diritti. In questo punto, esistono possibilità che Stato, Comunità autonome ed enti locali collaborino nella definizione e applicazione delle politiche migratorie per dare una risposta adeguata ai flussi migratori.

In terzo luogo, affrontare la sfida dell'immigrazione è uno sforzo che non corrisponde esclusivamente all'amministrazione dello Stato, bensì anche alle amministrazioni autonome e, in modo speciale, a quelle locali. Nel caso concreto delle amministrazioni locali si produce una situazione asimmetrica: è più visibile e vicina all'immigrante, che gli esige azioni rapide e con-

crete, però, allo stesso tempo, è quella che possiede meno mezzi per l'intervento.

In quarto luogo, a tutto questo si aggiunge la necessità di avvicinare l'esecuzione delle politiche pubbliche ai loro destinatari. Queste amministrazioni sono quelle che si trovano con le sacche di immigrazione irregolare, davanti alle quali i controlli amministrativi non sono stati effettivi, che devono seguire per evitare che cadano nell'emarginazione e nell'illegalità.

In quinto luogo, per portare a termine l'esecuzione di queste politiche si richiede la creazione di fondi specifici che permettano di dare una risposta adeguata al fenomeno dell'immigrazione. Questi fondi devono essere accompagnati da un titolo specifico in materia di assistenza sociale agli immigrati, così come la creazione di servizi pubblici di adempimento obbligatorio per Municipi con una determinata percentuale di popolazione immigrante. Questo titolo di competenze si giustificerebbe nella necessità di normalizzare l'accesso degli immigrati ai servizi pubblici municipali in modo da ottenere un'integrazione effettiva nella società di accoglienza.