



4 MARZO 2020

La dimensione regionale del fenomeno
immigratorio tra interventi normativi,
riparto di competenze e giurisprudenza
costituzionale

di Omar Caramaschi

Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale interno, comparato ed europeo
Università degli Studi di Genova

La dimensione regionale del fenomeno immigratorio tra interventi normativi, riparto di competenze e giurisprudenza costituzionale^{*}

di Omar Caramaschi

Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale interno, comparato ed europeo
Università degli Studi di Genova

Abstract [It]: La sentenza n. 194 del 2018 – con cui la Corte costituzionale si occupa del c.d. “Decreto sicurezza” – consente di tornare a ragionare circa le competenze regionali in tema di immigrazione. Dopo un breve inquadramento delle materie coinvolte *ex* art. 117, secondo comma, Cost., viene affrontata, nell’ambito del fenomeno migratorio, la questione del riparto delle competenze tra Stato e Regioni, in particolare alla luce della giurisprudenza costituzionale. Nel solco di quest’ultima, la Corte arriva, in quest’ultima decisione, ad ampliare la “ridondanza” e gli ambiti di ricorso regionali, nonché, in modo particolare, a riconfermare il ruolo delle Regioni nell’ambito dell’immigrazione e della tutela dei diritti fondamentali. Pertanto viene ribadita la possibilità per le Regioni di occuparsi delle politiche sociali di inclusione e integrazione, potendo esse prevedere forme di assistenza in favore dei cittadini stranieri immigrati presenti sul territorio regionale, anche non (o non ancora) dotati di un regolare permesso di soggiorno. In conclusione, tale riaffermazione giurisprudenziale apre la possibilità di una più ampia ottimizzazione di tali ambiti di intervento regionale, la quale potrebbe essere perseguita sia attraverso l’attivazione di taluni dei meccanismi di coordinamento tra Stato e Regioni *ex* art. 118, terzo comma, Cost., sia – potenzialmente – attraverso una possibile declinazione del riconoscimento di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» di cui all’art. 116, terzo comma, Cost.

Abstract [En]: The sentence n. 194 of 2018 of the Constitutional Court – relating to the so-called “Security decree” – allows new reasoning on regional competences in terms of immigration. After a brief classification of the subjects involved pursuant to art. 117, second paragraph of the Constitution, the issue of the division of competences between the State and the Regions in the context of the migration phenomenon is addressed, considering in particular the constitutional jurisprudence. With this last decision the Court expands the “redundancy” and the regional appeal areas, as well as, in particular, it reconfirms the role of the Regions on immigration and fundamental rights protection. Thus, the possibility Regions have to deal with social inclusion and integration policies is reaffirmed, since they can provide forms of assistance in favor of foreign immigrant citizens present in the regional territory, even if they do not (or not yet) have a regular residence permit. In conclusion, this jurisprudential reaffirmation opens the possibility of a wider optimization of these areas of regional intervention. This process could be pursued both through the activation of some of the mechanisms of coordination between State and Regions (Article 118, third paragraph, of the Constitution) and – potentially – through a declination of the recognition of “additional forms and particular conditions of autonomy” (Article 116, third paragraph of the Constitution).

Sommario: 1. Il c.d. “Decreto sicurezza” e le competenze regionali in tema di immigrazione di fronte alla Corte costituzionale. 2. Inquadramento delle materie: «immigrazione», «diritto di asilo» e «condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea». 3. Il fenomeno dell’immigrazione e la ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni alla luce della giurisprudenza costituzionale. 4. La sentenza n. 194 del 2019 della Corte costituzionale: tra l’espansione della “ridondanza” e degli ambiti di ricorso regionali... 5. (Segue): ... e la riconferma del ruolo delle Regioni, tra disciplina dell’immigrazione e tutela dei diritti fondamentali. 6. Qualche (breve) osservazione conclusiva: un possibile ambito di applicazione per il regionalismo differenziato?

^{*} Articolo sottoposto a referaggio.

1. Il c.d. “Decreto sicurezza” e le competenze regionali in tema di immigrazione di fronte alla Corte costituzionale

Uno dei principali interventi normativi dell’attuale legislatura in materia di immigrazione è costituito dal decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (ovverosia il c.d. “Decreto sicurezza”¹), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132.

A distanza di pochissimo tempo, otto Regioni² – poi rimaste cinque³ – hanno impugnato diverse disposizioni di suddetto decreto (tra gli altri, per quanto qui di interesse, gli artt. 1, 12 e 13) e, a seguito di tali ricorsi, la Corte costituzionale si è pronunciata con la sentenza n. 194 del 2019.

Le norme che sono state impuginate riguardavano il regime giuridico dello straniero; in modo particolare, l’art. 1 ha inciso, modificandolo, sull’istituto della protezione umanitaria, abrogando il permesso di soggiorno umanitario “generico”⁴; l’art. 12 ha modificato il novero dei destinatari dei servizi territoriali di accoglienza, escludendo dal “Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati” (SPRAR) i richiedenti asilo e, conseguentemente, rinominando lo stesso come “Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati” (SIPROIMI); infine, l’art. 13, il quale ha determinato la preclusione – o comunque la limitazione – della possibilità di ottenimento della residenza anagrafica per i richiedenti asilo.

Quanto ai parametri invocati dalle impugnazioni regionali⁵ – e ai profili rilevati – occorre brevemente evidenziare come le censure regionali siano fondate sulla presunta violazione non soltanto di parametri

¹ “Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell’interno e l’organizzazione e il funzionamento dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata”. Per alcune riflessioni su tale decreto v., tra gli altri, S. CURRERI, *Prime considerazioni sui profili d’incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. “decreto sicurezza”)*, in *federalismi.it*, n. 22/2018; C. BERTOLINO, *Paradossi della cittadinanza nella legge di conversione del decreto legge c.d. ‘Sicurezza’, in*, n. 3/2019.

² Si tratta delle Regioni Sardegna, Umbria, Emilia-Romagna, Basilicata, Marche, Toscana e Calabria, con ricorsi notificati il 31 gennaio-4 febbraio, l’1-6 febbraio, il 29 gennaio, l’1-6 febbraio, il 31 gennaio-4 febbraio e l’1 febbraio 2019 ed iscritti rispettivamente ai numeri 9, 10, 11, 12, 13, 17 e 18 del registro ricorsi 2019. Il decreto era stato impugnato anche dalla Regione Piemonte, la quale tuttavia durante l’udienza pubblica del 19 giugno 2019 ha chiesto un rinvio della trattazione.

³ Le Regioni Sardegna e Basilicata, rispettivamente in data 5 e 10 giugno 2019, hanno depositato un atto di rinuncia al ricorso, la quale è stata accettata dal Presidente del Consiglio dei ministri, per entrambe le Regioni, con atto depositato il 13 giugno 2019.

⁴ La disposizione da un lato abroga i riferimenti ai «seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano», già presenti nell’art. 5, sesto comma, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (“Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”, da qui in avanti t.u. sull’immigrazione), con la conseguenziale soppressione del permesso di soggiorno per motivi umanitari; dall’altro lato, in luogo di tale istituto abrogato, individua alcuni «speciali permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario».

⁵ Sui ricorsi regionali cfr. D. TEGA, *I ricorsi regionali contro il decreto sicurezza: la ridondanza dalla difesa delle competenze allo scontro sui diritti*, in *Quad. cost.*, n. 2/2019, pp. 413 ss.; C. PADULA, *Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto sicurezza*, in *Consulta Online*, n. 2/2019, pp. 377 ss., spec. p. 378.

relativi al riparto di competenze tra Stato e Regioni – in particolare, quindi, gli artt. 117, terzo e quarto comma, Cost., e anche, più in generale, gli artt. 118 e 119 Cost. – ma (soprattutto) di parametri ulteriori, quali quelli di carattere ordinamentale (art. 77 e 97 Cost.), nonché quelli che riguardano propriamente la materia dei diritti individuali, dell’eguaglianza e della ragionevolezza (artt. 2, 3, 10, terzo comma, e 32 Cost.), anche in un’ottica sovranazionale ed internazionale (in questo caso, certamente, attraverso gli artt. 10, secondo comma, 11 e 117, primo comma, Cost.)⁶.

Sicché, è emersa fin da subito la centralità del tema della “ridondanza” – o anche della lesione indiretta di competenza – in base alla quale le Regioni risultano legittimate ad invocare, nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale, anche norme costituzionali che sono estranee rispetto al riparto di competenze con lo Stato, ossia diverse da quelle del Titolo V, parte II, della Costituzione.

Per vero, è stato messo in evidenza, da una parte della dottrina⁷, come le Regioni ricorrenti fossero consapevoli di ciò e abbiano (conseguentemente) dedicato ampio spazio ad argomentare la propria legittimazione a ricorrere, sottolineando, in particolare, il legame esistente tra il fenomeno migratorio e le competenze regionali.

Tale collegamento emergerebbe in modo particolare, secondo le ricorrenti, dalla stessa giurisprudenza costituzionale in materia, nonché da altri elementi come l’art. 118, terzo comma, Cost.⁸, il t.u. sull’immigrazione – il cui art. 1, quarto comma, prevede che «[n]elle materie di competenza legislativa delle Regioni, le disposizioni del presente testo unico costituiscono principi fondamentali ai sensi dell’articolo 117 della Costituzione» – e dal contenuto di molteplici leggi regionali rivolte anche agli stranieri per quanto concernente l’erogazione di servizi pubblici⁹.

⁶ Più specificamente risultano invocati i seguenti parametri: relativamente all’art. 1 del decreto-legge gli artt. 2, 3, 10, secondo e terzo comma, 11, 117, primo, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost. (inoltre, per le Regioni Emilia-Romagna e Toscana l’art. 97 Cost., per le Regioni Calabria, Marche e Toscana l’art. 32 Cost., mentre per la Regione Calabria gli artt. 31, 34 e 35 Cost.); quanto all’art. 12 gli artt. 2, 3, 11, 117, primo, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost. (limitatamente alle Regioni Marche e Calabria anche l’art. 10 Cost., mentre per la sola Regione Emilia-Romagna gli artt. 4, 5, 35, 97, 114 e 120 Cost.); infine, con riferimento all’art. 13 del testo impugnato gli artt. 2, 3, 10, 11 e 117, primo, terzo e quarto comma Cost. (in aggiunta, per le Regioni Umbria, Emilia-Romagna e Toscana gli artt. 97 e 118 Cost., per le Regioni Emilia-Romagna e Toscana l’art. 32 Cost., per la Regione Marche l’art. 114 Cost., per la Regione Umbria l’art. 119 Cost., nonché per la Regione Emilia-Romagna gli artt. 5, 34 e 35 Cost.).

⁷ Cfr. C. PADULA, *Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto sicurezza*, cit., spec. pp. 377-378, secondo cui l’argomentazione delle ricorrenti sulla “ridondanza” è stata «più o meno ampia nei diversi ricorsi e in relazione alle diverse norme ma, complessivamente, lo sforzo delle regioni sembrava in alcuni casi più che sufficiente e in altri comunque sufficiente a prospettare la lesione indiretta delle competenze regionali e locali».

⁸ Questo comma viene richiamato dalle Regioni Sardegna e Umbria, in quanto prevede forme di coordinamento tra Stato e Regioni nella materia «immigrazione», a riprova di quello che nei vari ricorsi le ricorrenti definiscono come un «profondo legame» (Regioni Sardegna e Umbria), una «stretta connessione» (Regione Toscana), un «intreccio» (Regione Calabria), un «concorso» (Regione Piemonte) di competenze statali e regionali nell’ambito dell’immigrazione, richiamando altresì la giurisprudenza costituzionale in tema, tra cui la sentenza n. 61 del 2011.

⁹ Su tali aspetti, in particolare la giurisprudenza costituzionale, l’art. 118, terzo comma, Cost. e la legislazione regionale relativi all’erogazione di servizi pubblici anche ai “non cittadini”, in maniera più dettagliata, v. *infra*.

A titolo di esempio, la Regione Marche rileva nel proprio ricorso come la “ridondanza” sulle attribuzioni regionali si ravviserebbe proprio nel momento in cui le norme adottate dal legislatore nazionale – benché rientranti nell’esercizio della competenza esclusiva statale in determinate materie e, quindi, non contrastanti con il riparto di competenze tra Stato ed enti territoriali – obbligherebbero «le Regioni, nell’esercizio delle proprie attribuzioni, a conformarsi a una disciplina legislativa incostituzionale sotto altri profili»¹⁰.

2. Inquadramento delle materie: «immigrazione», «diritto di asilo» e «condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea»

Le norme del c.d. “Decreto sicurezza” che qui interessano potrebbero essere ascritte, alternativamente o congiuntamente, all’esercizio della competenza legislativa esclusiva statale relativa alle materie «immigrazione» (art. 117, secondo comma, lett. b), Cost.), «diritto di asilo» (art. 117, secondo comma, lett. a), Cost.) e «condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea» (art. 117, secondo comma, lett. a), Cost.).

La giurisprudenza costituzionale, benché si sia espressa più volte sulla materia «immigrazione», non ha mai specificamente affrontato le altre due, limitandosi a pochi (e non molto rilevanti) richiami.

In questo senso, una parte della dottrina ha osservato come la Corte, esprimendosi sulla «condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea», l’abbia limitata, quanto al contenuto, fino al punto di farla effettivamente coincidere con l’ambito di applicazione delle norme relative all’ingresso e al soggiorno dello straniero nel territorio dello Stato¹¹. Di talché, come favorevolmente rilevato da alcuni, la Corte avrebbe sostanzialmente “accorpato”¹² le materie «condizione giuridica» dei cittadini extracomunitari e «immigrazione» fino a considerarle come una “endiadi”¹³.

La sovrapposizione della materia «condizione giuridica» dello straniero alla materia «immigrazione» sarebbe confermata anche dalla considerazione che entrambe ricadrebbero nella discrezionalità del

¹⁰ Sentenza n. 194 del 2019 della Corte costituzionale, punto 3.2.1 del ritenuto in fatto, con un richiamo da parte della ricorrente alla sentenza n. 145 del 2016. Secondo la Regione vi sarebbe quindi “ridondanza” dal momento che «le norme impugnate vincolerebbero illegittimamente le Regioni nella regolamentazione ed erogazione dei servizi di accoglienza in favore degli stranieri, come quello sanitario e quello concernente l’istruzione superiore e la formazione professionale, per i quali alla Regione sarebbe preclusa la determinazione autonoma del volume e delle modalità organizzative delle prestazioni».

¹¹ Cfr. P. PASSAGLIA, *«Immigrazione» e «condizione giuridica» degli stranieri extracomunitari: la Corte costituzionale precisa i termini del riparto di competenza (... e torna sulla portata delle enunciazioni di principi contenute negli statuti)*, in *Foro it.*, n. 1/2006, spec. p. 352.

¹² Cfr. C. PANZERA, *Immigrazione e diritti nello Stato regionale. Spunti di riflessione*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2018, p. 159.

¹³ Cfr. P. PASSAGLIA, *«Immigrazione» e «condizione giuridica» degli stranieri extracomunitari*, cit., p. 352.

legislatore, che più volte la Corte costituzionale, esprimendosi sulla materia «immigrazione», definisce come “ampia”¹⁴.

In questa stessa direzione parrebbe muoversi anche qualche isolata pronuncia costituzionale, come la sentenza n. 148 del 2008, in base alla quale la riserva di legge rinforzata presente nell’art. 10, secondo comma, Cost., attinente alla «condizione giuridica» dello straniero, riguarderebbe esclusivamente la posizione dello straniero nei confronti della Repubblica italiana, che il legislatore può configurare nella più ampia discrezionalità, fermo restando il rispetto delle norme e dei trattati internazionali, mentre invece resterebbero esclusi dalla disponibilità del legislatore i diritti fondamentali della persona umana, essendo questo tenuto a riconoscerli e a garantirli anche allo straniero *ex art. 2 Cost.*

Sicché, la giurisprudenza costituzionale non ha (finora) trovato un altro percorso per poter delimitare i rapporti tra queste tre materie, ma è giunta ugualmente ad una distinzione, la quale – sulla base di una interpretazione letterale sia del testo, sia della collocazione delle materie nell’art. 117, secondo comma, Cost. – vedrebbe poste da un lato «diritto di asilo» e «condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea»¹⁵, all’interno della medesima lett. a), mentre, dall’altro, la materia «immigrazione», collocata in una posizione separata alla successiva lett. b). Così, mentre le prime coglierebbero il fenomeno migratorio dal punto di vista dei soggetti, riguardando, quindi, i diritti, i doveri e (più in generale) lo *status* dei migranti, la seconda ne evidenzierebbe la dimensione collettiva, ossia relativa alla disciplina delle condizioni di ingresso e di soggiorno (*v. infra* per i riferimenti giurisprudenziali).

¹⁴ Tra le molte v. le sentenze n. 277 del 2014, n. 202 del 2013, n. 172 del 2012. Questa considerazione deriverebbe anche dal fatto che la regolamentazione dell’ingresso e del soggiorno dello straniero è «collegata al bilanciamento di molteplici interessi pubblici» (tra le molte sempre la sentenza n. 172 del 2012 e la n. 250 del 2010), salvo sempre il rispetto degli obblighi internazionali (sulla base dell’art. 117, primo comma, Cost.) e di quelli costituzionali (in particolare sentenze n. 202 del 2013, n. 172 del 2012, n. 245 del 2011).

¹⁵ Secondo la giurisprudenza costituzionale il legislatore, nel disciplinare il «diritto di asilo» – qualificato come diritto fondamentale dello straniero dall’art. 10, terzo comma, Cost. – non beneficerebbe della stessa ampia discrezionalità di cui gode nelle materie «immigrazione» e «condizione giuridica dello straniero». Ciò si potrebbe notare sia dalla sentenza n. 300 del 2005 (nella quale la Corte sembra, appunto, distinguere tra la disciplina della «condizione giuridica» dei cittadini extraeuropei e quella relativa al «loro diritto di chiedere asilo»), che da alcune decisioni in cui emergerebbe una differente regolazione dell’ingresso e della permanenza degli stranieri, a seconda che siano richiedenti asilo o meno (cfr., *ex plurimis*, sentenze n. 250 del 2010 e n. sentenza n. 5 del 2004; ordinanze nn. 144 e 21 del 2011, n. 386 del 2006, n. 395 del 2005, nn. 302 e 80 del 2004).

3. Il fenomeno dell'immigrazione e la ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni alla luce della giurisprudenza costituzionale

In quest'ottica, un aspetto assai rilevante ai fini della presente riflessione – e che verrà ora affrontato – è quello relativo alla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni per quanto concerne il fenomeno migratorio.

Se la giurisprudenza costituzionale relativa alle leggi statali è piuttosto minimale e sostiene che attengono alla materia «immigrazione» le norme che prevedono «un intervento pubblico connesso alla programmazione dei flussi di ingresso ovvero al soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale» (sentenza n. 50 del 2008) e quelle dirette «ad assicurare la funzionalità del procedimento volto a disciplinare l'ingresso [...] del cittadino extracomunitario» (sentenza n. 407 del 2006), quella relativa alle leggi regionali è ben più ampia e quindi di maggiore interesse ai nostri fini¹⁶.

Quest'ultima, infatti, riconosce l'esistenza di un «fenomeno dell'immigrazione» (o anche «fenomeno migratorio») su cui deve essere riconosciuta alle Regioni (e alle Province autonome) la possibilità di intervenire con lo strumento legislativo¹⁷.

Più specificamente, all'interno di questo complesso fenomeno, la Corte costituzionale ha compiuto un'importante distinzione.

Da un lato, infatti, troviamo gli «ambiti» o gli «aspetti» inerenti alla materia «immigrazione» in senso proprio, ossia *ex art.* 117, secondo comma, lett. b), Cost., i quali sono completamente rimessi alla legislazione statale (e, quindi, di converso, esclusi da quella regionale). La Corte ha così affermato che questa comprenderebbe, come già accennato, «aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale»¹⁸, tra i quali figurano «la determinazione dei requisiti per il ricongiungimento familiare» (sentenza n. 2 del 2013) e le condizioni per il rilascio del permesso di soggiorno (sentenza n. 156 del 2006).

¹⁶ In tal senso, D. FIUMICELLI, *L'integrazione degli stranieri extracomunitari alla luce delle più recenti decisioni della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 18/2013, p. 3, ha evidenziato come «la regolazione a livello centrale del fenomeno migratorio non possa trovare la propria espressione principale esclusivamente in politiche di sicurezza e di ordine pubblico, dovendosi valorizzare anche quelle pratiche dirette a favorire un'integrazione e un'inclusione effettiva dei soggetti stranieri presenti sul territorio».

¹⁷ V. le sentenze n. 2 del 2013, n. 61 del 2011, nn. 299, 269 e 134 del 2010, nn. 156 e 30 del 2006. Su questa nutrita giurisprudenza v., *ex plurimis*, S. MABELLINI, *La dimensione sociale dello straniero tra uniformità (sovranaZIONALE) e differenziazione (regionale)*, in *Giur. cost.*, n. 1/2011, pp. 804 ss.; G. BASCHERINI, *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di immigrazione al tempo del "pacchetto sicurezza"*. Osservazioni a margine delle sentt. nn. 269 e 299 del 2010, in *Giur. cost.*, n. 5/2010, pp. 3901 ss.; L. RONCHETTI, *I diritti fondamentali alla prova delle migrazioni (a proposito delle sentenze nn. 299 del 2010 e 61 del 2011)*, in *Rivista AIC*, n. 3/2011, pp. 1 ss. Per una panoramica più generale cfr. D. FIUMICELLI, *L'integrazione degli stranieri extracomunitari alla luce delle più recenti decisioni della Corte costituzionale*, cit., p. 3.

¹⁸ Cfr., di nuovo, le sentenze n. 2 del 2013, n. 61 del 2011, nn. 299 e 134 del 2010.

Dall'altro, invece, troviamo altri "ambiti" di interesse che, sebbene siano da includersi nel fenomeno dell'immigrazione, non possono rientrare nella omonima materia di cui all' art. 117, secondo comma, lett. b), Cost.¹⁹, bensì devono essere ricompresi in materie di competenza concorrente o residuale delle Regioni²⁰. Non è mancato, in dottrina, chi ha sostenuto che questo conferimento di spazi normativi alle Regioni da parte della Corte costituzionale sia da collocarsi in "controtendenza" rispetto alla complessiva giurisprudenza costituzionale in ambito regionale, la quale ha (nell'insieme) assecondato un continuo moto accentratore²¹.

Pertanto è stato messo in evidenza come le possibili letture dell'art. 117, secondo comma, lett. a) e b), Cost. – ossia quelle volte a far rientrare nella competenza esclusiva dello Stato ogni profilo della condizione giuridica dello straniero e dell'immigrazione – siano state riorientate dalla Corte costituzionale in quel processo di "smaterializzazione"²² delle materie previste dall'art. 117 Cost., con il quale essa ha ridelineato il riparto delle competenze legislative tra centro e periferia²³, in maniera coerente con la propria visione – presente soprattutto in alcune pronunce – in base alla quale ragionando soltanto con "etichette" si rischierebbe di lasciarsi prendere dalla "vertigine della lista"²⁴.

Una lettura espansiva delle materie «condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» e «immigrazione», dovuta ai tentativi statali di restringere quanto più possibile la sfera di attribuzione degli enti regionali (e territoriali) in tema di politiche di integrazione dei cittadini immigrati – e, in quanto tale, foriera di «uno dei conflitti più aspri tra uno Stato che introduceva il reato di "Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato" e le Regioni che guardavano all'immigrato come persona

¹⁹ Secondo M.A. SILVESTRI, *Gli immigrati e i nuovi diritti*, in L. BUSCEMA – G. MOSCHELLA (a cura di), *Immigrazione e condizione giuridica dello straniero*, Roma, 2016, p. 105, «la legge costituzionale n. 3/2001 ha assegnato infatti le materie denominate come "condizione giuridica dello straniero", "diritto d'asilo" e "immigrazione" allo Stato, ma non ha considerato questioni come integrazione sociale, gestione e inserimento degli stranieri, diritti civili e sociali e l'effettività di tali diritti da parte degli stranieri».

²⁰ Quanto agli spazi lasciati alla legislazione regionale, la giurisprudenza costituzionale riconosce che «l'intervento pubblico non si limita al doveroso controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma riguarda necessariamente altri ambiti, dall'assistenza all'istruzione, dalla salute all'abitazione, materie che intersecano *ex* Costituzione, competenze dello Stato con altre regionali, in forma esclusiva o concorrente» (sentenza n. 300 del 2005, su cui v. T.F. GIUPPONI, *Gli stranieri extracomunitari e la vita pubblica locale: c'è partecipazione e partecipazione...*, in *Le Regioni*, n. 1/2006, pp. 187-198); in senso analogo v. anche le sentenze n. 2 del 2013, n. 61 del 2011, nn. 299 e 134 del 2010, n. 148 del 2008, n. 156 del 2006.

²¹ Cfr. G. DI COSIMO, *Le Regioni a difesa dei diritti fondamentali*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2018, p. 814.

²² F. BENELLI, *La "smaterializzazione" delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2006.

²³ Cfr. D. LOPRIENO, *Regionalismo e immigrazione. Le risposte degli ordinamenti regionali italiani al fenomeno migratorio*, in *Consulta Online*, n. 1/2018, pp. 264-285, spec. pp. 268-269.

²⁴ In particolare le sentenze n. 50 del 2008, n. 156 del 2006 e n. 300 del 2005. Inoltre cfr. C. SALAZAR, *Leggi regionali sui "diritti degli immigrati", Corte costituzionale e "vertigine della lista": considerazioni su alcune recenti questioni di costituzionalità proposte dal Governo in via principale*, in S. GAMBINO – G. D'IGNAZIO (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali. Fra costituzioni nazionali, Unione europea e diritto internazionale*, Milano, 2010, p. 404.

titolare di diritti fondamentali, a prescindere dal titolo di soggiorno»²⁵ – è stata, infine, “bilanciata” dalla Corte costituzionale, la quale ha avanzato una «lettura tendenzialmente restrittiva della riserva statale e spesso estensiva delle competenze regionali»²⁶.

Questa giurisprudenza ha, così, riconosciuto alle Regioni spazi d'intervento sia su profili che in qualche modo sfiorano le competenze esclusive statali, sia (in special modo) su molti aspetti delle politiche per l'immigrazione, riconducibili a competenze concorrenti o residuali, come i servizi sociali, l'assistenza sanitaria, l'inserimento scolastico e l'integrazione sociale dei cittadini stranieri²⁷. Ambiti, quindi, che risultano nella disponibilità dei legislatori regionali e la cui regolamentazione è, conseguentemente, censurabile – e puntualmente lo è – soltanto qualora si spinga verso scelte eccessivamente ed irragionevolmente restrittive²⁸.

Così, mentre lo Stato resta competente per quanto riguarda la “cittadinanza formale” (e per i modi di acquisto della stessa), le Regioni possono occuparsi – e in gran parte lo fanno – delle forme e dei modi della “cittadinanza sostanziale”, intesa come il concreto godimento dei diritti, in particolare quelli a carattere sociale²⁹.

In questo senso, alla fonte normativa regionale spetterebbe il compito – pur nei limiti del carattere trasversale della materia di esclusiva competenza statale riguardante la «determinazione dei livelli

²⁵ Così L. RONCHETTI, *I diritti fondamentali alla prova delle migrazioni (a proposito delle sentenze nn. 299 del 2010 e 61 del 2011)*, cit., p. 1.

²⁶ D. LOPRIENO, *Regionalismo e immigrazione. Le risposte degli ordinamenti regionali italiani al fenomeno migratorio*, cit., pp. 270-271.

²⁷ Cfr. L. PANZERI, *Fenomeno migratorio e ruolo degli enti locali: prime note*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018, spec. pp. 6-8. Inoltre v. le sentenze n. 61 del 2011, n. 299 e 269 del 2010, n. 50 del 2008, nn. 432 e 300 del 2005. Inoltre, per quanto riguarda la dottrina, v., *ex multis*, D. STRAZZARI, *Stranieri regolari, irregolari, “neocomunitari” o persone? Gli spazi di azione regionale in materia di trattamento giuridico dello straniero in un’ambigua sentenza della Corte*, in *Le Regioni*, n. 5/2011, pp. 1037 ss., nonché F. SCUTO, *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell’immigrazione irregolare*, Milano, 2012, pp. 288 ss.

²⁸ In particolare v. le sentenze n. 11 del 2009, n. 306 del 2008, n. 433 del 2006 e n. 432 del 2005. Su queste v., *ex multis*, L. RONCHETTI, *Ultimi atti del conflitto tra Stato e Regioni tra immigrazione e integrazione degli stranieri*, in *Rivista AIC*, n. 4/2010, *passim*; D. STRAZZARI, *Riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di immigrazione alla ricerca del confine perduto?*, in *Le Regioni*, n. 5/2006, pp. 1038 ss.

²⁹ Cfr. D. LOPRIENO, *Regionalismo e immigrazione. Le risposte degli ordinamenti regionali italiani al fenomeno migratorio*, cit., pp. 268-269, la quale nota come sia «l’art. 117, c. 4, che lascia, ad esempio, la materia dell’assistenza sociale e dell’abitazione alla competenza residuale regionale e la materia dell’istruzione e dell’assistenza sanitaria, della tutela e della sicurezza del lavoro alla competenza concorrente (art. 117, c. 3)». Inoltre, A. PATRONI GRIFFI, *Stranieri non per la Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, luglio 2009, p. 7, pone in evidenza come il legislatore regionale sia molte spesso «stato precursore della ricostruzione di una “cittadinanza sociale”, indifferente allo *status civitatis* e posta a cardine di una sostanziale integrazione dello straniero nella comunità nazionale e regionale». Nella stessa direzione P. CARROZZA, *Diritti degli stranieri e politiche regionali e locali*, in C. PANZERA – A. RAUTI – C. SALAZAR – A. SPADARO (a cura di), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Napoli, 2015, p. 87. Sul riconoscimento della titolarità di diritti inviolabili, indipendentemente dal possesso dello *status civitatis*, v. L. BUSCEMA, *La dimensione regionale della gestione dei fenomeni migratori*, in *Diritti regionali*, n. 3/2019, spec. pp. 5 ss. ed *ivi* il richiamo a C. SALAZAR, *Leggi regionali sui “diritti degli immigrati”, Corte costituzionale e “vertigine della lista”: considerazioni su alcune recenti questioni di costituzionalità proposte dal Governo in via principale*, cit., pp. 409 ss.

essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» ex art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.³⁰ – di determinare le condizioni e le modalità di accesso alle prestazioni destinate all'accoglienza e all'integrazione dei cittadini stranieri provenienti da Stati non appartenenti all'Unione europea³¹.

E in effetti negli anni successivi alla modifica del riparto di competenze ad opera della riforma del Titolo V, la produzione legislativa regionale ha «voluto espressamente agganciare i propri ambiti di incidenza ad una lettura sociale della cittadinanza regionale, denominando i sistemi integrati dei servizi sociali – di competenza residuale – come “diritti di cittadinanza sociale”»³².

Tornando alla giurisprudenza della Corte costituzionale, i principali motivi che l'avrebbero indirizzata verso il mantenimento di un significativo ruolo per la legislazione regionale sarebbero da rinvenire nel fatto che la riforma costituzionale del 2001 avrebbe avuto luogo proprio in un momento in cui la legislazione statale – con l'allora recente t.u. sull'immigrazione del 1998 – aveva preso atto della “struttura multilivello” che la gestione del fenomeno migratorio aveva assunto fino ad allora, provvedendo ad una (mera) razionalizzazione normativa volta a ricomprendere in un unico strumento legislativo le politiche e le azioni (già) intraprese a livello regionale e locale³³.

Dunque, sarebbe il contesto normativo nel quale si è inserita la modifica del Titolo V della Parte seconda della Costituzione a spiegare quell'approccio – tenuto dalla Corte costituzionale già dalle prime pronunce dopo il 2001 – di «sostanziale continuità con quello affermato nel previgente contesto costituzionale»³⁴;

³⁰ Su questo aspetto v. le sentenze della Corte costituzionale nn. 407 e 282 del 2002, n. 88 del 2003. In dottrina v., *ex multis*, E. BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in *Le Regioni*, n. 6/2003, pp. 1188 ss.; A. D'ALOIA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali: uno snodo decisivo nella configurazione del nuovo disegno autonomistico*, in E. BETTINELLI – F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Atti del Seminario del “Gruppo di Pisa”, Pavia 6-7 giugno 2003, Torino, 2004, pp. 80 ss.; 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, Napoli, 2013, pp. 103 ss.

³¹ Cfr. P. TORRETTA, *I diritti alle pari opportunità e il diritto delle pari opportunità: uno sguardo alla legislazione regionale*, in *federalismi.it*, n. 3/2009, spec. pp. 24 ss.

³² L. RONCHETTI, *I diritti di cittadinanza degli immigrati e il ruolo delle regioni*, in ID. (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Milano, 2012, p. 31. Alcuni esempi sono la l.r. Molise 7 gennaio 2000, n. 1 (“*Riordino delle attività socio-assistenziali e istituzione di un sistema di protezione sociale e dei diritti sociali di cittadinanza*”), la l.r. Campania 23 ottobre 2007, n. 11 (“*Legge per la dignità e la cittadinanza sociale. Attuazione della legge 8 novembre 2000, n. 328*”); l.r. Basilicata 14 febbraio 2007, n. 4 (“*Legge regionale integrata dei servizi di cittadinanza sociale*”). Secondo D. LOPRIENO, *Regionalismo e immigrazione. Le risposte degli ordinamenti regionali italiani al fenomeno migratorio*, cit., p. 269, la competenza in questo settore taglierebbe «trasversalmente tutte le competenze regionali», convergendo verso «un ambito, o meglio un processo, ossia l'integrazione sociale degli immigrati, che è la cartina al tornasole della “bontà” delle politiche sociali».

³³ Cfr. C. PANZERA, *Immigrazione e diritti nello Stato regionale. Spunti di riflessione*, cit., spec. p. 143. In effetti il t.u. sull'immigrazione qualifica tutte le proprie disposizioni come «principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione» nelle materie di competenza legislativa concorrente delle Regioni e come «norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica» in relazione alle materie di competenze delle Regioni speciali e delle Province autonome (art. 1, quarto comma).

³⁴ M. ROSINI – M. TOMASI, *Il ruolo delle Regioni nella definizione ed implementazione delle politiche di integrazione dei cittadini stranieri*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2018, p. 822.

sicché, secondo parte della dottrina, non stupisce affatto come la giurisprudenza costituzionale abbia escluso che la disciplina complessiva del vasto (ed articolato) fenomeno migratorio fosse interamente assorbita nella materia «immigrazione», la quale invece sarebbe da intendere come limitata alla regolazione dei flussi di ingresso e al soggiorno dei cittadini provenienti da paesi extraeuropei³⁵.

Quest'ultimo orientamento giurisprudenziale – relativo alla divisione tra competenze statali e regionali in tema di immigrazione e orientato alla tutela del ruolo di queste ultime nell'ambito del fenomeno migratorio – è stato ricapitolato in dottrina sostenendosi che la Corte richiamerebbe una distinzione (più diffusa negli studi politologici) in base alla quale si è soliti distinguere, nelle politiche pubbliche in tema di immigrazione, tra le c.d. politiche *dell'immigrazione* (o *immigration policy*), rivolte ad individuare le condizioni che regolano l'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento dei cittadini extracomunitari dal territorio italiano, e le c.d. politiche *per l'immigrazione* (o *immigrant policy*)³⁶, inerenti tanto all'erogazione dei servizi sociali, quanto di quelli volti a favorire l'interazione degli stranieri³⁷.

Tuttavia la distribuzione dei compiti e la ripartizione delle competenze afferenti al fenomeno migratorio tra Stato e Regioni non sono prive di margini di incertezza, tanto che alcuni hanno definito la questione delle competenze sull'immigrazione e i migranti come «un nodo ancora irrisolto»³⁸.

Tale ambiguità, per così dire, potrebbe essere (ulteriormente) alimentata dal fatto che l'«immigrazione» è una delle tre materie di competenza esclusiva statale rispetto alle quali il testo costituzionale affida al legislatore statale il compito di stabilire forme di coordinamento amministrativo con le Regioni.

L'art. 118, terzo comma, Cost. dispone, infatti, che «[l]a legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) [«immigrazione»] e h) [«ordine pubblico e sicurezza,

³⁵ Cfr. C. PANZERA, *Immigrazione e diritti nello Stato regionale. Spunti di riflessione*, cit., spec. p. 144.

³⁶ Cfr. M. ROSINI – M. TOMASI, *Il ruolo delle Regioni nella definizione ed implementazione delle politiche di integrazione dei cittadini stranieri*, cit., p. 822; D. LOPRIENO, *Regionalismo e immigrazione. Le risposte degli ordinamenti regionali italiani al fenomeno migratorio*, cit., spec. p. 266; A. RUGGERI – C. SALAZAR, «Ombre e nebbia» nel riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazione/immigrazione dopo la riforma del Titolo V, in *Quad. reg.*, n. 1/2004, pp. 27 ss. In senso contrario a questa distinzione M. VRENNA, *Le Regioni di fronte all'immigrazione: linee di tendenza degli ultimi anni*, in E. ROSSI – F. BIONDI DAL MONTE – M. VRENNA (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche, competenze*, Bologna, 2013, spec. p. 425, per il quale questa mostrerebbe i propri limiti e le proprie contraddizioni in modo particolare se applicata al riparto componenziale.

³⁷ Su questi ultimi aspetti cfr. C. PANZERA, *Immigrazione e diritti nello Stato regionale. Spunti di riflessione*, cit., p. 144; T. CAPONIO, *Governo locale e immigrazione in Italia. Tra servizi di welfare e politiche di sviluppo*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 5/2004, spec. p. 805; A. PATRONI GRIFFI, *I diritti dello straniero tra Costituzione e politiche regionali*, in L. CHIEFFI (a cura di), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federalistiche*, Padova, 1999, pp. 327 ss.; G. D'AURIA, *L'immigrazione e l'emigrazione*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, II, Milano, 2003, spec. p. 1066; A. COLOMBO – G. SCIORTINO, *Alcuni problemi di lungo periodo delle politiche migratorie italiane*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 5/2004, pp. 765 ss.

³⁸ C. PANZERA, *Immigrazione e diritti nello Stato regionale. Spunti di riflessione*, cit., p. 145, il quale richiama, in maniera adesiva, C. CORSI, *Immigrazioni e diritti sociali: il nodo irrisolto del riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in E. ROSSI – F. BIONDI DAL MONTE – M. VRENNA (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, cit., pp. 229 ss. e L. RONCHETTI (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Milano, 2012.

ad esclusione della polizia amministrativa locale] del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali». Tale previsione costituzionale – di cui si potrebbero individuare alcune attuazioni legislative, almeno nella materia che qui più interessa³⁹ – ha tuttavia generato interrogativi e critiche da parte della dottrina⁴⁰, sottolineandosi, in particolare, come una tale situazione possa ritenersi «un sintomo della contiguità degli interessi in gioco», ovverosia quello unitario rivolto principalmente alla regolazione dei flussi migratori e quello più regionale orientato al «governo dei bisogni e delle esigenze caratterizzanti il proprio territorio»⁴¹.

4. La sentenza n. 194 del 2019 della Corte costituzionale: tra l'espansione della “ridondanza” e degli ambiti di ricorso regionali...

L'analisi appena compiuta, se da un lato conferma che le Regioni possono senz'altro intervenire nell'ambito del fenomeno dell'immigrazione, dall'altro vede nella sentenza n. 194 del 2019 la riprova, da parte del giudice costituzionale, che le disposizioni del c.d. “Decreto sicurezza” impugnate ricadono per intero nelle materie di competenza esclusiva statale «immigrazione», «diritto di asilo» e «condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea».

La Corte ha così respinto la configurabilità di «violazioni dirette del riparto di competenze», benché ovviamente ciò non precluda la possibilità, da parte delle Regioni, di «denunciare la violazione di parametri costituzionali diversi da quelli relativi al riparto di competenze, assumendo la lesione indiretta di proprie attribuzioni costituzionalmente garantite» anche nel caso – e questo è uno degli aspetti più innovativi della pronuncia – «di un intervento normativo ascrivibile all'esercizio di potestà legislativa

³⁹ Tra le vigenti forme di coordinamento in materia di immigrazione tra Stato e Regioni – che secondo alcuni commentatori potrebbero essere ricomprese tra quelle previste ex art. 118, terzo comma, Cost. – vi sarebbero alcuni organi previsti dal t.u. sull'immigrazione, come evidenziato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 300 del 2005 (punto 4 del Considerato in diritto): in modo particolare, il Comitato per il coordinamento e il monitoraggio istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e di cui è parte un Presidente di Regione o di Provincia autonoma designato dalla Conferenza delle regioni e delle Province autonome (art. 2-*bis*); la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (Conferenza Stato-Regioni) e la Conferenza Stato-città ed autonomie locali nella misura in cui devono essere sentite dal Presidente del Consiglio ai fini della predisposizione del documento programmatico triennale sulla politica dell'immigrazione (art. 3, primo comma); nonché, infine, i Consigli territoriali per l'immigrazione, composti, fra gli altri, da rappresentanti di Stato, Regioni ed enti locali (art. 3, sesto comma). Sul punto v. S. BALDIN, *La competenza esclusiva statale sull'immigrazione vs. la legislazione regionale sull'integrazione sociale degli immigrati: un inquadramento della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, p. 2; L. BUSCEMA, *La dimensione regionale della gestione dei fenomeni migratori*, cit., spec. p. 32.

⁴⁰ Per una panoramica delle principali problematiche relative a questa disposizione costituzionale v., in modo particolare, P. BONETTI, *L'allocazione delle funzioni amministrative e le forme di coordinamento per le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione nel nuovo art. 118 della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 5/2002, pp. 1121 ss., nonché Q. CAMERLENGO, *Articolo 118*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, 2006, pp. 2349-2350. Appare, inoltre, rilevante appuntare come sull'art. 118, terzo comma, Cost. la Corte costituzionale abbia avuto modo di pronunciarsi solamente in tre occasioni, tutte relativa ai beni culturali (sentenze n. 140 del 2015, n. 232 del 2005 e n. 9 del 2004).

⁴¹ C. PANZERA, *Immigrazione e diritti nello Stato regionale. Spunti di riflessione*, cit., p. 150.

esclusiva spettante allo Stato», nonostante la Corte, tuttavia, richieda, ai fini dell'ammissibilità delle censure, che queste siano adeguatamente argomentate⁴².

Ebbene, un'attenta dottrina ha ravvisato come l'elemento di maggiore interesse di questa sentenza sia identificabile nella affermazione della possibilità per le Regioni di impugnare, per lesione indiretta di competenza, anche quella legislazione statale volta a regolare materie di esclusiva competenza statale⁴³, benché la Corte si mostri subito piuttosto cauta sulla espansione della "ridondanza"⁴⁴, nonché molto rigorosa nel giudicare le singole questioni, dichiarandole tutte inammissibili nonostante l'ampio spazio dedicato al tema dai ricorsi regionali.

In particolare, in riferimento agli artt. 1, 12 e 13 la Corte, da un lato, interpreta il richiamo delle norme del Titolo V come orientato a "comporre" la censura indiretta di competenza conseguente alla violazione di norme esterne a quello⁴⁵, dall'altro, ribadisce la configurabilità della "ridondanza" anche nelle materie esclusive statali, pur ritenendo le censure regionali inammissibili per inadeguatezza della motivazione, «non essendo sufficiente l'indicazione in termini meramente generici o congetturali di conseguenze negative per l'esercizio delle attribuzioni regionali»⁴⁶, in alcuni casi non ritenendo la motivazione dei ricorsi sufficiente «a dimostrare la ridondanza in concreto sulle competenze regionali»⁴⁷ per il carattere fattuale e ipotetico del condizionamento all'attività regionale.

⁴² Punto 7.7 del considerato in diritto.

⁴³ Cfr. C. PADULA, *Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto sicurezza*, cit., pp. 379 ss., secondo cui la Corte teorizzerebbe espressamente la configurabilità di tale lesione indiretta, richiamando spunti già presenti nella propria giurisprudenza (v. le sentenze nn. 139, 73 e 17 del 2018, n. 170 del 2017 e n. 412 del 2001).

⁴⁴ Al punto 5.3 del considerato in diritto la Corte evidenzia che «l'esigenza di evitare un'ingiustificata espansione dei vizi censurabili dalle Regioni nel giudizio in via d'azione e, quindi, la trasformazione della natura di tale rimedio giurisdizionale obbliga le Regioni stesse a dare conto, in maniera puntuale e dettagliata, della effettiva sussistenza e della portata del «condizionamento» prodotto dalla norma statale impugnata».

⁴⁵ Punto 8.4 del considerato in diritto. Cfr. C. PADULA, *Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto sicurezza*, cit., pp. 378-379.

⁴⁶ Punto 9.2 del considerato in diritto.

⁴⁷ Critico in questo senso C. PADULA, *Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto sicurezza*, cit., pp. 382-383, il quale evidenzia un atteggiamento diverso della Corte tra la sentenza in esame e la successiva n. 195 del 2019, ritenendo preferibile l'impostazione della seconda: infatti, la Corte «nella sent. 194/2019 ha ritenuto che la *dimostrazione concreta* della lesione indiretta di competenza fosse condizione di ammissibilità, mentre nella sent. 195/2019 ha ritenuto sufficiente la *prospettazione* della lesione». Quello che susciterebbe perplessità è il fatto che la Corte tenda «a trasformare la sussistenza della ridondanza in condizione di ammissibilità, sia là dove tende ad addossare alle regioni l'onere di provare tale sussistenza sia là dove fa riferimento ad una ridondanza "in concreto"»; in questo senso il giudice costituzionale riprenderebbe un proprio orientamento (sentenza n. 145 del 2016) che essa stessa aveva già superato (sentenza n. 75 del 2017) nel momento in cui aveva considerato «sufficiente, ai fini dell'ammissibilità, la *prospettazione* della ridondanza».

5. (Segue): ... e la riconferma del ruolo delle Regioni, tra disciplina dell'immigrazione e tutela dei diritti fondamentali

La Corte lascia dunque impregiudicata la valutazione di costituzionalità delle norme impugnate (che potranno essere sindacate in via incidentale) e, nell'auspicare un'applicazione "costituzionalmente e internazionalmente" orientata dell'art. 1 del c.d. "Decreto sicurezza", chiarisce che nulla impedisce alle Regioni – e le ricorrenti sembrano esserne consapevoli⁴⁸ – di continuare a fornire alle medesime persone, che per effetto di tale norma si vengano a trovare nella condizione di soggiorno irregolare, quelle stesse prestazioni sociali che esse possono erogare nell'esercizio delle loro competenze legislative, chiaramente assumendo a carico dei propri bilanci i relativi oneri finanziari e pur sempre limitatamente alle materie di competenza concorrente o residuale incidenti sul fenomeno migratorio.

Secondo la stessa giurisprudenza costituzionale, infatti, le Regioni possono prevedere forme di assistenza in favore degli stranieri presenti sul territorio regionale non (o non ancora) dotati di un regolare permesso di soggiorno, potendo così erogare prestazioni a carattere, *lato sensu*, sociale anche a questi ultimi, senza con ciò interferire con le regole di rilascio del permesso di soggiorno che restano di esclusiva competenza statale, nell'ambito delle materie «immigrazione» e «diritto di asilo»⁴⁹.

In maniera analoga, ma in merito all'art. 12 dello stesso decreto, la Corte ha rimarcato il concetto, rilevando come nessuna delle norme impugnate impedisca alle Regioni «di esercitare, anche a favore dei richiedenti asilo – al di fuori del sistema territoriale di accoglienza – le proprie attribuzioni legislative o amministrative, nelle (più sopra indicate) materie di competenza concorrente o residuale», dal momento

⁴⁸ In questa direzione si muove, ad esempio, la Regione Toscana con la l.r. 17 luglio 2019, n. 45 (*"Disposizioni per la tutela dei bisogni essenziali della persona umana. Modifiche alla l.r. 41/2005 e alla l.r. 29/2009"*), nel cui Preambolo si evidenzia chiaramente come le nuove norme del c.d. "Decreto sicurezza" rendano «necessaria la revisione delle norme regionali che disciplinano gli interventi per gli stranieri che si trovano sul territorio regionale, per riaffermare la necessaria tutela dei bisogni essenziali di tutte le persone»; viene così ribadita la volontà della Regione «di assicurare a tutti gli stranieri presenti nel territorio toscano, a prescindere dal titolo di soggiorno, le prestazioni necessarie a garantire il rispetto dei diritti fondamentali riconosciuti ad ogni persona in base alla Costituzione e alle norme internazionali».

⁴⁹ Tra le decisioni più significative in tal senso v. le sentenze n. 61 del 2011, nn. 269 e 156 del 2010, nelle quali emerge piuttosto chiaramente – in modo particolare nella più recente delle tre – come la Corte non ritenga il fatto di essere titolare di prestazioni garantite dalla legge regionale come idoneo a legittimare la presenza dello straniero sul territorio statale se la legge statale non lo consente. In particolare, nella sentenza n. 61 del 2011 si legge che «se tali norme [regionali] si ritengono applicabili anche in favore degli stranieri non in regola con il permesso di soggiorno, è altrettanto vero che esse hanno di mira esclusivamente la tutela di diritti fondamentali, senza minimamente incidere sulla politica di regolamentazione della immigrazione ovvero sulla posizione giuridica dello straniero presente nel territorio nazionale o regionale o sullo status dei beneficiari. Di conseguenza, la lettera e la portata teleologica delle norme regionali impugnate non consentono di interpretare le stesse nel senso che gli interventi ivi previsti, ove riferibili appunto anche agli immigrati irregolari, permettano neppure indirettamente di legittimarne la presenza nel territorio dello Stato, interferendo sulla potestà, di esclusiva spettanza dello Stato, relativa alla programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale ovvero ai presupposti ed alle modalità di regolarizzazione dello straniero».

che resterebbero in vigore «tutte le norme del d.lgs. n. 286 del 1998 che consentono, ed anzi auspicano, interventi siffatti in favore dei cittadini stranieri in genere»⁵⁰.

La Corte, in definitiva, secondo alcuni, giungerebbe a riaffermare in maniera decisa l'idea in base a cui l'universalità dei diritti fondamentali – compresi quelli sociali – debba prescindere dalla “regolarità” del soggiorno⁵¹.

6. Qualche (breve) osservazione conclusiva: un possibile ambito di applicazione per il regionalismo differenziato?

Conclusivamente, l'ottimizzazione di tali ambiti di intervento regionale, legati alle politiche sociali di inclusione e integrazione, potrebbe essere perseguita sia attraverso l'attivazione di taluni dei meccanismi di coordinamento tra Stato e Regioni *ex art.* 118, terzo comma, Cost.⁵², sia – potenzialmente – attraverso una possibile declinazione del riconoscimento di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» di cui all'art. 116, terzo comma, Cost.⁵³.

Sebbene parte della dottrina ritenga preferibile la prima soluzione⁵⁴, si ritiene tuttavia opportuno provare a ragionare sulla seconda. Invero, l'ottica del regionalismo differenziato⁵⁵ potrebbe conferire margini più ampi di autonomia alle Regioni al fine di consentire il pieno sviluppo di una società multiculturale ed

⁵⁰ Punto 8.5 del considerato in diritto.

⁵¹ Cfr. L. BUSCEMA, *La dimensione regionale della gestione dei fenomeni migratori*, cit., spec. p. 31, il quale ritiene che la Corte, inoltre, postuli «un costante impegno di tutti gli attori istituzionali, richiedendo anche la promozione di politiche coraggiose, quasi audaci, a fronte di stringenti vincoli di bilancio, giacché finalizzate a salvaguardare la dignità umana».

⁵² V. § 3. In particolare, sulle forme di coordinamento tra Stato e Regioni *ex art.* 118 Cost., v. la nt. 39.

⁵³ Su queste due possibilità, in generale, cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *federalismi.it*, n. 14/2019, spec. pp. 14 ss. il quale, per giunta, evidenzia come «le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia possono riguardare le funzioni legislative e le funzioni amministrative»: in questo modo, le due modalità summenzionate potrebbero addirittura intrecciarsi, come parrebbe emergere dagli Accordi preliminari del 28 febbraio 2018 tra il Governo e le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto nei quali «traspare la tentazione di utilizzare l'art. 116, 3° co., come surrogato dell'art. 118, riallocando le funzioni amministrative fra i diversi enti territoriali». Sul punto cfr. L. BUSCEMA, *La dimensione regionale della gestione dei fenomeni migratori*, cit., spec. pp. 31 ss.

⁵⁴ Il riferimento è alla sola attivazione – senza il tramite del regionalismo differenziato – del coordinamento *ex art.* 118, terzo comma, Cost., in ragione del fatto che questa sarebbe, secondo M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., spec. pp. 14 ss., «più flessibile, in quanto affidata non a cataloghi di materie ma al principio di sussidiarietà (art. 118 Cost.)». Inoltre cfr. G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, spec. pp. 626 ss. Inoltre cfr. R. BIN, «Regionalismo differenziato» e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2008, pp. 9 ss. spec. 13, secondo cui «non attraverso il meccanismo dell'art. 116.3, ma attraverso l'attuazione della previsione dell'art. 118.3, si potrebbe finalmente chiarire quali funzioni le Regioni possono esercitare nelle due materie ivi specificamente citate, cioè l'immigrazione e l'ordine pubblico-sicurezza».

⁵⁵ Si pensi, tra le materie dell'art. 117, terzo comma, Cost. – oggetto di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia *ex art.* 116, terzo comma, Cost. – a quelle che hanno un legame più stretto con le politiche per l'immigrazione come, in modo particolare, «istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale», «tutela e sicurezza del lavoro» e «tutela della salute». Su quest'ultimo aspetto, in relazione al regionalismo differenziato, v. R. BALDUZZI – D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019.

integrata⁵⁶, al tempo stesso facendo attenzione che tale fenomeno di differenziazione non sia orientato a squilibrare la forma di Stato regionale fondata – tra gli altri – sul principio di solidarietà, bensì si proponga «di consentire alle Regioni, che hanno sperimentato su singole materie risultati reputati convincenti, di potere ulteriormente darsi regole e procedure idonee a porre le medesime come apripista anche per le altre Regioni su puntuali e circoscritte competenze»⁵⁷.

In quest'ultimo caso, è stato notato come, tra i benefici che da ciò potrebbero derivare, sarebbero da considerarsi non soltanto il fatto che verrebbero riconosciute talune pratiche virtuose di certi enti pubblici territoriali, bensì anche l'eventuale (conseguente) effetto emulativo, benché questo, secondo alcuni, potrebbe determinare una possibile omologazione delle competenze, con ciò arrivando a contraddire la logica stessa della clausola di differenziazione⁵⁸.

Così, si confrontano, da un lato, chi ritiene positiva un'evoluzione della differenziazione regionale coincidente con la situazione in cui «tutte le Regioni, e non solo alcune, abbiano ottenuto la maggiore autonomia»⁵⁹, e dall'altro, chi, invece, esprime preoccupazione per tali scenari emulativi nella misura in cui questi dovessero condurre ad un'omologazione delle competenze, in contraddizione con la logica della differenziazione, dal momento che la «versione peggiore e più nociva [del regionalismo differenziato], risiederebbe nell'attivazione da parte di tutte le Regioni al fine dell'acquisizione di tutte le competenze virtualmente acquisibili in base al testo della disposizione costituzionale de qua con efficacia immediata nel tempo»⁶⁰.

Per disinnescare i principali pericoli di una distorta applicazione del regionalismo differenziato⁶¹, è stato osservato che occorrerebbe un rafforzamento del principio autonomistico saldamente ancorato alla logica dell'art. 5 Cost., ossia orientato ad un'autonomia cooperativa ed integrativa nell'ambito della quale tale

⁵⁶ Cfr. L. BUSCEMA, *La dimensione regionale della gestione dei fenomeni migratori*, cit., spec. pp. 33-34.

⁵⁷ R. BALDUZZI – D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, cit., pp. 6 ss., secondo i quali, inoltre, tale *ratio* del regionalismo differenziato non potrebbe giustificare un'applicazione estensiva di tale fenomeno alla totalità degli oggetti contemplati dall'art. 116, terzo comma, Cost.

⁵⁸ Cfr. L. BUSCEMA, *La dimensione regionale della gestione dei fenomeni migratori*, cit., spec. pp. 33-34. Sul tema v. R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, pp. 635 ss.; R. BALDUZZI – D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, cit., pp. 6 ss.

⁵⁹ Così S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, p. 664.

⁶⁰ In questi termini R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, cit., spec. p. 658.

⁶¹ Sui potenziali rischi del regionalismo differenziato v., *amplius*, P. COSTANZO, *Le Regioni tra tendenze evolutive e prospettive future*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 3/2018; O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid Rassegna*, n. 14/2017; I.A. NICOTRA, *Le Regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori?*, in *Diritti regionali*, n. 1/2019; G. MACCIOTTA, *Regionalismo differenziato: una logica di sistema, perché sia efficace e non un privilegio di pochi*, in *Astrid Rassegna*, n. 6/2019; R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, cit., pp. 646 ss.

principio possa essere tanto un fattore di integrazione quanto un elemento orientato alla formazione di una «società di eguali»⁶².

In questo modo, il “regionalismo delle differenze” potrebbe garantire l’obiettivo primario della coesione sociale – intrinsecamente connesso all’essenza stessa dello Stato costituzionale⁶³ – e salvaguardare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, in qualunque parte del territorio⁶⁴, la quale pertanto non potrebbe non comprendere anche i “non cittadini”.

In questo modo, forse, potrebbe portarsi a piena maturazione quella dimensione regionale – poco fa rimarcata, anche a seguito del richiamo del giudice costituzionale – orientata alla tutela delle libertà fondamentali della persona (in particolare, si pensi ai diritti sociali), la quale verrebbe a ritrovare una sua peculiare logica legittimante proprio nella promozione dei valori legati alla solidarietà⁶⁵ che gli enti pubblici – specialmente quelli territoriali – sono tenuti a «soddisfare, per ragioni istituzionali, oltreché per tradizione, e ciò proprio in considerazione della loro “prossimità, culturale e territoriale, rispetto alle esigenze della comunità che vive ed opera in quell’ambito”»⁶⁶.

⁶² Così A. MORRONE, *Tendenze del federalismo in Europa dopo la crisi*, in *Le Regioni*, n. 1/2018, p. 32.

⁶³ Sul punto cfr. L. BUSCEMA, *La dimensione regionale della gestione dei fenomeni migratori*, cit., spec. pp. 33-34, e ivi il richiamo a D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell’art. 116, comma 3, Cost., conforme a Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 1/2019, pp. 267 ss.

⁶⁴ Cfr. I.A. NICOTRA, *Le Regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori?*, cit., spec. p. 10, nonché analogamente S. GAMBINO, *Regionalismo (differenziato) e diritti. Appunti a ri-lettura del novellato titolo V Cost., fra unità repubblicana, principio di eguaglianza ed esigenze autonomistiche*, in *Astrid Rassegna*, n. 5/2019, spec. pp. 14 ss.

⁶⁵ Cfr. L. BUSCEMA, *La dimensione regionale della gestione dei fenomeni migratori*, cit., spec. pp. 6-7; inoltre, v. C. PANZERA, *Immigrazione e diritti nello Stato regionale. Spunti di riflessione*, cit., pp. 141 ss.; G. ROMEO, *Il cosmopolitismo pragmatico della Corte costituzionale tra radicamento territoriale e solidarietà*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018, pp. 1 ss.

⁶⁶ E. VIVALDI, *I diritti sociali tra Stato e Regioni: il difficile contemperamento tra il principio unitario e la promozione delle autonomie*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2012, spec. p. 4. Sullo stesso argomento v. anche G.M. FLICK, *Nuovi diritti, ruolo delle Regioni e decentramento*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2010, pp. 9 ss.; A. RUGGERI, *Neoregionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, in *Dir. soc.*, n. 2/2001, pp. 198 ss.