

LA NORMATIVA SULL'IMMIGRAZIONE DEL FRIULI VENEZIA GIULIA AL VAGLIO DELLA CORTE COSTITUZIONALE: verso il *repetita iuvant*?

Laura Restuccia

Dott.ssa in Giurisprudenza - Collaboratrice della cattedra di Diritto Pubblico Comparato dell'Università di Udine*

Abstract [It]: Lo scritto intende analizzare il ricorso promosso dal Governo nei confronti della l.r. n. 9 del 2019. In attesa che la Corte costituzionale si pronunci, tale analisi fornisce l'occasione per riflettere su due questioni conosciute a dottrina e giurisprudenza costituzionale. La prima questione concerne il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di diritto dell'immigrazione dopo la riforma del Titolo V della Costituzione e, in particolare, l'interpretazione datane dalla Corte costituzionale. La seconda questione ha quale oggetto l'analisi dell'evoluzione della normativa sull'immigrazione del Friuli Venezia Giulia; compiendo un confronto tra la normativa oggi in vigore, ovvero la l.r. n. 31 del 2015, e la precedente, si intende sia descrivere il contesto nel quale si inseriscono le modifiche della l.r. n. 9 del 2019, sia comprendere quanto i mutamenti intervenuti nel quadro politico regionale e nazionale abbiano influito sulle scelte normative ed amministrative.

Abstract [En]: The paper aims to analyze the appeal filed by the Government against the Regional Act n. 9 of 2019. Pending a ruling by the Constitutional Court, this analysis provides an opportunity to reflect on two preliminary questions known by scholars and Constitutional jurisprudence. The first question concerns the division of competences between the State and the Regions in the field of immigration law after the reform of Title V of the Constitution and, in particular, the interpretation given by the Constitutional Court. The second question has as its object the analysis of the evolution of the legislation on immigration of Friuli Venezia Giulia; making a comparison between the legislation in force today, i.e. the Regional Act n. 31 of 2015, and the previous regional legislation, is intended both to describe the context in which the amendments of the Regional Act n. 9 of 2019 fit, and to understand how the changes intervened in the regional and national political framework influenced the normative and administrative choices.

SOMMARIO: 1. Introduzione. Un quadro d'insieme. - 2. Il riparto di competenze nella giurisprudenza costituzionale e il principio di ragionevolezza. - 3. La normativa del F.V.G. - 4. Il nuovo contesto regionale. - 5. L'impugnazione della l.r. n. 9 del 2019. - 6. Considerazioni finali.

* Il presente contributo è destinato ad essere pubblicato negli Atti del Convegno "Cittadinanza, immigrazione e diritti: i sistemi di welfare alla prova delle nuove dinamiche migratorie. Un approccio multilivello", che si è svolto a Udine il 16 maggio 2019.

1. Introduzione. Un quadro d'insieme.

Il presente lavoro prende spunto dal ricorso promosso dal Governo nei confronti della l.r. n. 9 del 2019¹ con la quale la Regione Friuli Venezia Giulia è intervenuta sulla l.r. n. 31 del 2015, che reca la disciplina regionale in materia di immigrazione. Nonostante la Corte costituzionale non si sia ancora pronunciata, l'analisi della legge e dei rilievi formulati dal Governo può costituire l'occasione per riflettere sull'evoluzione della legislazione regionale nel quadro, più generale, dei rapporti tra Stato e Regioni in questo ambito.

In questa prospettiva si ritiene opportuno procedere innanzitutto ad una disamina della giurisprudenza costituzionale in merito al riparto di competenze tra Stato e Regioni in questo settore, così da individuare i criteri usati dalla Corte per dirimere i conflitti sorti successivamente alla riforma del titolo V della Costituzione. Successivamente, si svolgerà una ricostruzione del quadro normativo regionale con particolare attenzione alle differenze tra le discipline legislative intercorse dal 2005 ad oggi.

L'analisi dell'esperienza del Friuli Venezia Giulia è di particolare interesse in quanto, essendo terra di confine, la Regione è da sempre un laboratorio per il multiculturalismo e l'integrazione². Dal punto di vista legislativo, però, la materia dell'immigrazione ha cominciato a farsi strada solo a partire dagli anni Novanta, poiché in precedenza l'attenzione del legislatore regionale era piuttosto rivolta al fenomeno del reinserimento delle persone emigrate nel territorio regionale³. Gli interventi indirizzati agli immigrati, anche quando cominciano a svilupparsi, rimangono comunque frammentari e si caratterizzano per una portata settoriale⁴.

Va del resto ricordato che anche la legislazione statale ha faticato a dare un inquadramento sistematico alla materia e i provvedimenti adottati hanno avuto prevalentemente carattere emergenziale. Il primo intervento normativo che fornisce una base unitaria alla regolamentazione dell'immigrazione è il Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, il c.d. TUI (D.lgs. 286 del 25 luglio 1998). Il TUI, oltre a delineare i diritti e i doveri degli immigrati regolarmente soggiornanti in Italia, prende per la prima volta in considerazione anche le competenze regionali in materia. All'art. 1, co. 4, infatti, autoqualifica le proprie disposizioni come «principi fondamentali» ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, per le materie di competenza legislativa delle Regioni. Invece, per le materie di competenza delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome, esse hanno il valore di «norme fondamentali di riforma economico-sociale

¹ Ci si riferisce alla l.r. n. 9 del 2019, recante «Disposizioni multisettoriali per esigenze urgenti del territorio regionale» impugnata dal Governo con il ricorso n. 98 del 2019.

² Per una approfondita analisi dei dati relativi alla popolazione straniera nella Regione, si v. <http://www.integrazionemigranti.gov.it/leregioni/friuli-venezias-giulia/Pagine/Regione-Friuli-Venezia-Giulia.aspx>.

³ La prima legge volta a fornire aiuti agli emigrati di ritorno in Regione è la l.r. n. 24 del 26.06.1970 (Istituzione della Consulta regionale dell'emigrazione e provvidenze a favore dei lavoratori emigrati e delle loro famiglie), seguita dalla l.r. n. 59 del 10.11.1976 [(Nuova disciplina in materia di emigrazione (abrogata)].

⁴ Gli interventi normativi, in parte abrogati successivamente, si inseriscono prevalentemente nelle leggi finanziarie. Si ricordano, a titolo di esempio, l'art. 21 (Assistenza agli immigrati extracomunitari) della l.r. n. 29 del 9.07.1990; l'art. 7 (Soppressione dell'ERMI) della l.r. n. 11 del 26.04.1999; l'art. 17 (Disposizioni in materia di immigrazione) della l.r. n. 13 del 3.07.2000; il comma 26 dell'articolo 3 e il comma 31 dell'art. 8 della l.r. n. 4 del 26.02.2001 che istituisce e predispone un fondo per il Servizio autonomo dell'immigrazione con sede nella città di Udine; i commi 23, 24 e 25 dell'art. 13 (Disposizioni in materia di politiche sociali e immigrazione) della l.r. n. 13 del 15.05.2002.

della Repubblica». Inoltre, all'art. 3, co. 5, è recepita la necessità di predisporre un sistema di programmazione multilivello, prevedendo che «nell'ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio, le regioni, le province, i comuni e gli altri enti locali» sono chiamati a intervenire per «rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelli inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale». Il TUI ha fotografato uno degli elementi caratterizzanti della legislazione sull'immigrazione ovvero l'impossibilità di delimitare rigidamente l'azione dei vari attori istituzionali. Da qui l'esigenza di preordinare quella che successivamente sarà denominata "governance multilivello", attraverso il coinvolgimento sia di soggetti pubblici, quanto di soggetti privati⁵. A ragion del vero occorre, tuttavia, precisare che, in questo contesto di assenza quasi totale dello Stato, le Regioni hanno svolto un ruolo di precursori, predisponendo politiche pubbliche di welfare in favore degli stranieri⁶. Si potrebbe ritenere che l'architettura delineata dal TUI sia stata smantellata dalla revisione costituzionale; al contrario, anche dopo la modifica costituzionale, il Governo ha continuato ad usarlo per valorizzare la «corresponsabilità necessaria dei vari livelli di governo nella gestione del fenomeno»⁷.

La modifica del Titolo V, Parte II, della Costituzione, com'è noto, ha ridisegnato il riparto di competenze tra Stato e Regioni. La riforma ha conservato il «modello duale di autonomia regionale»⁸, preservando le «forme e condizioni particolari d'autonomia» riconosciute alle Regioni a Statuto speciale mediante la c.d. "clausola di maggior favore"⁹.

Le innovazioni sulle quali ci si intende soffermare sono due. La prima è il conferimento allo Stato della competenza esclusiva nelle materie indicate all'art. 117, co. 2, tra le quali figurano «immigrazione», «asilo» e «condizione giuridica dei cittadini di

⁵ In merito è stato aperto un ampio dibattito, si v. *ex multis* E. ROSSI, *Politiche per gli stranieri, sussidiarietà e terzo settore: un'introduzione*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2019, 1687-1700; L. VIOLINI, *Immigrazione e sussidiarietà*, *ivi*, 1831-1842; F. CAMPOMORI, *La governance multilivello delle politiche di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati in Italia*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2019, 5-20; S. PENASA, *Enti locali e sistema di protezione: da una accoglienza "di emergenza" a una accoglienza "integrata"? Spunti di comparazione tra Italia e Austria*, in J. WOELK, F. GUELLA, G. PELACANI (a cura di), *Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'"emergenza immigrazione". La situazione dei richiedenti asilo dal diritto internazionale a quello regionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, 167 ss. e S. CONGIA, *La Governance multilivello per le politiche d'integrazione*, in L. RONCHETTI, *La Repubblica e le migrazioni*, Milano, 2014, 87-104.

⁶ Si v. C. CORSI, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri*, in *RivistaAic*, n. 1/2018, 1-30; M. DOGLIANI, *Autonomie regionali e innovazione politica*, in ID. (a cura di), *La ricerca dell'ordine perduto*, Bologna, 2015, 439 ss.; 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, 29-54 e già prima della riforma 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 federali*, Padova, 1999, 350.

⁷ C. PANZERA, *Immigrazione e diritti nello Stato regionale. Spunti di riflessione*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2018, 141-180, spec. 150.

⁸ L. CASTELLI, *Autonomia locale e specialità regionale dopo la riforma del Titolo V*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6/2007, 582.

⁹ La clausola è prevista dall'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001, il quale stabilisce che «Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite». Questo adeguamento non è stato realizzato dal Friuli Venezia Giulia, il quale ha solo compiuto un primo passo con la l.r. n. 12 del 2 aprile 2004 (Istituzione, attribuzioni e disciplina della Convenzione per la stesura del nuovo Statuto speciale di autonomia della Regione Friuli Venezia Giulia).

Stati non appartenenti all'Unione europea». Nel prosieguo del presente lavoro, si farà riferimento a quest'ultima con la più semplice espressione «condizione giuridica dello straniero». Nel contempo, però, è stata ribaltata la logica precedente alla riforma stabilendo una competenza residuale e generale delle Regioni in tutte le materie non previste espressamente nel secondo e nel terzo comma. Inoltre al terzo comma sono elencate le materie di competenza concorrente, molte delle quali si intersecano con quelle di competenza esclusiva statale. La riforma ha, dunque, esteso le competenze regionali in riferimento a molte materie inerenti ai diritti sociali - come ad esempio l'assistenza sociale, la tutela della salute, il lavoro - le quali incidono sulla «condizione giuridica dello straniero».

La seconda novità riguarda la previsione di forme specifiche di coordinamento fra Stato e Regioni per le materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'art. 117, ovvero «immigrazione» e «ordine pubblico». La ratio è da rinvenirsi nella considerazione che esse sono attuate mediante attività che fanno capo a livelli di governo diversi. Occorre, tuttavia precisare che, mentre è stato chiarito il concetto di «ordine pubblico», manca una definizione chiara di «immigrazione»¹⁰. Ciò ha condotto la dottrina costituzionalista maggioritaria a continuare a leggere in maniera unitaria i termini «immigrazione» e «condizione giuridica dello straniero», riconducendo sostanzialmente il secondo al primo¹¹. Secondo questa teoria "unitaria" lo Stato avrebbe competenza legislativa in materia di controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, mentre le Regioni avrebbero competenza, a titolo concorrente o esclusivo a seconda della collocazione data dall'art. 117 Cost., in materia di integrazione degli stranieri e politiche sociali collegate. Le Regioni sarebbero chiamate a svolgere un ruolo di programmazione, mentre il livello locale si occuperebbe del momento attuativo¹². Viene effettuata, in sintesi, una distinzione tra politiche della

¹⁰ Già nella bozza di riforma la materia dell'immigrazione compariva tra quelle di competenza statale, ma insieme alle altre materie "internazionalistiche" che oggi sono inserite nella lett. a). Solo nel corso del dibattito in Aula alla Camera dei deputati, con l'emendamento approvato nella seduta del 20 settembre 2000, l'«immigrazione» diventa una materia autonoma, ma sussiste ancora lo stretto legame con la «condizione giuridica dello straniero» e con altre materie a cui si collega trasversalmente, si v. Senato della Repubblica - Servizio Studi - Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali, *Il "referendum sul federalismo" - Schede di lettura del testo che modifica il titolo V della parte II della Costituzione, sottoposto a referendum il 7 ottobre 2001*.

¹¹ Tra i primi ad esporre questa tesi, si ricordano *ex multis* 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 M. REVENGA SANCHEZ (a cura di), *I problemi costituzionali dell'immigrazione in Italia e Spagna*, Valencia, 2005, 355 e T. CAPONIO, *Città italiane e immigrazione*, Bologna, 2006, 28, il quale introduce anche una terza categoria: le politiche per i migranti, cioè misure di prima accoglienza ed assistenza per quei soggetti presenti sul territorio, ma il cui stato giuridico è incerto.

¹² Questa tesi è avvalorata dalla Corte cost., sent. n. 50 del 2008. La Corte dichiara lesivo delle competenze regionali l'intervento statale di creazione di un Fondo per le politiche sociali, in quanto «il legislatore ha inteso perseguire, come risulta anche dalla stessa denominazione del Fondo, una chiara finalità di politica sociale, prevedendo uno stanziamento di risorse finanziarie al fine di assicurare l'adozione delle suddette misure di assistenza. Ne consegue che la norma in esame, non prevedendo un intervento pubblico connesso alla programmazione dei flussi di ingresso ovvero al soggiorno degli stranieri nel territorio nazionale, non rientra nella competenza legislativa esclusiva statale in materia di immigrazione, ma inerisce ad ambiti materiali regionali, quali quelli dei servizi sociali e dell'istruzione (sentenza n. 300 del 2005, nonché, sia pure con riferimento ad una fattispecie diversa, sentenza n. 156 del 2006)» (punto 9). Nella medesima pronuncia si afferma che quando una normativa «si trovi all'incrocio di materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e regionale, senza che sia individuabile un ambito materiale che possa considerarsi nettamente prevalente sugli altri [...] secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, la concorrenza di competenze, in assenza di criteri contemplati in Costituzione e avendo riguardo alla natura unitaria e

immigrazione, concernenti l'insieme delle condizioni che regolano l'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento dei cittadini extracomunitari dal territorio dello Stato, e politiche per l'immigrazione, ovvero tutti quegli interventi che si sostanziano nella erogazione di servizi socio-assistenziali e volti a favorire dinamiche di integrazione¹³. In questo modo lo spazio di azione regionale è confinato al secondo ambito, senza alcuna possibilità di estensione¹⁴. Altra parte della dottrina, invece, ha preferito dare un'interpretazione letterale valorizzando la distinzione tra «immigrazione» e «condizione giuridica dello straniero». Vengono individuate tre ragioni che renderebbero necessaria una distinzione, giustificando così la scelta fatta in sede di riforma costituzionale¹⁵. Prima di tutto occorrerebbe conferire un significato autonomo ai due termini anche alla luce del dettato dell'art. 118, il quale è applicato solo alla materia dell'«immigrazione»¹⁶. Inoltre, la «condizione giuridica dello straniero» intesa quale «complesso di situazioni giuridiche attive di natura assistenziale che contribuiscono a delineare il suo status nell'ordinamento italiano» è soggetta a una molteplicità di fattori, che conducono a modularla in maniera diversa a seconda delle esigenze¹⁷. Ciò dovrebbe sottrarla all'assimilazione alla categoria generale dell'immigrazione, che, invece, necessita di una regolamentazione omogenea in tutto il territorio nazionale¹⁸. Infine, la materia dell'immigrazione, così come quella dell'ordine pubblico, va distinta dal «diritto di asilo», anch'esso ricompreso nella lett. a), in quanto i primi due vedono il soggetto titolare di un mero interesse legittimo, il terzo rappresenta

indivisa del Fondo in esame, giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione (sentenze nn. 201, 24 del 2007; nn. 234 e 50 del 2005), che deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie» (punto 7.1). La sentenza è commentata da F. BIONDI DAL MONTE, *La Corte costituzionale torna sui fondi statali vincolati, con alcune novità in materia di immigrazione*, in *Le Regioni*, n. 3/2008, 638-657.

¹³ Compie questa distinzione per primo T. CAPONIO, *Governo locale e immigrazione in Italia. Tra servizi di welfare e politiche di sviluppo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2004, 805 ss., che a sua volta richiama T. HAMMAR, *Democracy and the Nation State*, Averbury, 1990.

¹⁴ C. PANZERA, *Immigrazione e diritti nello Stato regionale. Spunti di riflessione*, cit., 146. Occorre, inoltre, ricordare che a partire dalla legge Bossi-Fini (l. n. 189/2002) si è intervenuto sul T.U.I. modificandolo generalmente in senso restrittivo ed in particolare in riferimento alle politiche di integrazione.

¹⁵ P. BONETTI, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2002, 523-4.

¹⁶ Sono di questa opinione D. STRAZZARI, *Riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di immigrazione: alla ricerca del confine perduto?*, in *Le Regioni*, n. 5/2006, 1036-1046; ID., *Stranieri regolari, irregolari, neocomunitari o persone? Gli spazi d'azione regionale in materia di trattamento giuridico dello straniero in un'ambigua sentenza della Corte*, in *Le Regioni*, n. 5/2011, 1037-1041; P. BONETTI, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, cit., spec. 488.

¹⁷ C. PANZERA, *Immigrazione e diritti nello Stato regionale. Spunti di riflessione*, cit., 165, il quale riprende sostanzialmente la definizione già fornita da G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, Padova, 1992, 115.

¹⁸ In base alla logica del sistema, la quale prevede una competenza generale e residuale delle Regioni, dovrebbe conseguire che le nuove norme in materia di competenza esclusiva statale vadano interpretate restrittivamente, così C.E. GALLO, *Le fonti del diritto nel nuovo ordinamento regionale. Una prima lettura*, Torino, 2001, 91. Ciò si giustifica ancor più nei casi in cui la trasversalità delle materie esclusive statali intacca l'autonomia politica regionale, così 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*, 2005, 4. Allo stesso tempo, tuttavia, alcuni autori prospettavano che «è assai probabile che la necessità di ritenere che le materie previste dal secondo comma dell'art. 117 Cost. siano di stretta interpretazione in futuro cederà e che, come è avvenuto negli Stati federali, le esigenze dell'unità prevarranno su quelle della diversificazione», così P. BONETTI, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, cit., 488.

un vero e proprio diritto soggettivo¹⁹. Immigrazione, ordine pubblico e diritto di asilo sono di competenza esclusiva statale, ma mentre la prima e il secondo sono soggetti al coordinamento Stato-Regioni, il terzo ne è sottratto. La differenziazione compiuta dal legislatore tra «immigrazione», «condizione giuridica dello straniero» e «diritto di asilo» non è quindi pleonastica, ma trova una ratio nel riconoscimento di tre distinte situazioni giuridiche.

La tradizionale distinzione tra politiche per gli immigrati e politiche della immigrazione è stata, altresì, criticata da chi afferma i suoi limiti e la sua contraddittorietà applicata al riparto competenziale²⁰. I limiti emergono nel momento in cui si considera che è impossibile una distinzione netta delle competenze legislative. Sotto un altro punto di vista, alla compenetrazione tra competenze si aggiunge la complessità in sé della materia immigrazione, poiché le politiche regionali per gli immigrati «non si esauriscono nella formulazione di nuove o più aggiornate leggi, ma si fondano anche su una complessa produzione di atti amministrativi, soprattutto di natura programmatica, nonché di atti assolutamente atipici adottati in accordo con lo Stato o altri»²¹. Inoltre dalla teoria tradizionale potrebbe derivare una lettura “statocentrica” delle competenze con la conseguenza di «riconoscere in capo allo Stato la competenza di fissare in termini generali e uniformi per tutto il territorio nazionale la “dotazione” di diritti fondamentali dei non cittadini, ed a farlo in maniera per così dire “tassativa”, e vincolante per i legislatori regionali»²². Ciò trasformerebbe le Regioni in mere esecutrici del dettato statale e paralizzerebbe la loro capacità di rispondere alle esigenze di differenziazione.

Le medesime constatazioni portano anche a rigettare la tesi letterale. Bisogna, infatti, considerare che, sebbene, il termine «immigrazione» sia stato inserito all’interno dell’art. 118, esso rappresenta una materia in cui è preponderante l’esigenza di unitarietà; d’altra parte la «condizione giuridica dello straniero» è una materia “fluida”. Essa sfugge ad un inquadramento preciso, poiché, come già ricordato, coinvolge una molteplicità di singoli diritti. Inoltre, in generale, il criterio letterale non appare la giusta chiave di lettura del nuovo Titolo V²³, tanto che la Corte costituzionale l’ha dovuto “riscrivere”²⁴. Limitandoci al tema in esame, nel supplire al legislatore costituzionale, la

¹⁹ Differenzia le due situazioni soggettive in rapporto al riparto di competenze P. BONETTI, *Ivi*, 528.

²⁰ M. VRENNÀ, *Le Regioni di fronte all’immigrazione: linee di tendenza degli ultimi anni*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNÀ (a cura di), *La governance dell’immigrazione. Diritti, politiche, competenze*, Bologna, 2013, 425.

²¹ M. ROSINI, M. TOMASI, *Il ruolo delle Regioni nella definizione ed implementazione delle politiche di integrazione dei cittadini stranieri: uno studio degli atti normativi*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2018, 817-876.

²² P. GIANGASPERO, *Gli spazi per le politiche regionali in materia di tutela dei diritti sociali dei cittadini di Paesi terzi*, in S. AMADEO, F. SPITALERI (a cura di), *Le garanzie fondamentali dell’immigrato in Europa*, Torino, 2015, 76.

²³ È stato evidenziato come, sebbene l’elencazione delle materie legislative sia l’architrave della riforma, essa sia stata eseguita in modo «approssimativo»: A. D’ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, n. 1/2003, 15-23. Tra i tanti che hanno ripreso il suo pensiero, si ricordano S. MANGIAMELI, *Immigrazione e competenze*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2019, 1453-1458 e A. RUGGERI, *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, Torino, 2019. Per una ricostruzione della interpretazione degli elenchi di materie di cui all’art. 117, Cost., si veda per tutti, T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2012.

²⁴ L. RONCHETTI, *Gli anni della riscrittura del Titolo V*, in N. VICECONTE, P. COLASANTE (a cura di), *La giustizia costituzionale e il «nuovo» regionalismo. Risultati della ricerca presentata al Seminario di studi* (Roma, 29 maggio 2012), vol. II, Milano, 2013, 31 ss.

Corte ha aderito alla prima tesi, ma mitigandola, ed ha trovato un equilibrio tra il depotenziamento del ruolo dello Stato e le spinte centraliste²⁵.

2. Il riparto di competenza nella giurisprudenza costituzionale e il principio di ragionevolezza.

L'incertezza normativa ha aperto la strada a una lunga serie di ricorsi in via principale davanti alla Corte costituzionale in merito al riparto di competenze tra Stato e Regioni nella materia della legislazione relativa agli stranieri²⁶. Questi ricorsi hanno fornito l'occasione alla Corte di ristabilire un equilibrio, dando una «lettura tendenzialmente restrittiva della riserva statale e spesso estensiva delle competenze regionali»²⁷. Occorre però precisare che se abbondano pronunce aventi ad oggetto leggi regionali, il contributo della giurisprudenza costituzionale in merito alle leggi statali è più limitato²⁸. Questa asimmetria, com'è noto, deriva dalla formulazione dell'art. 127 della Cost.: infatti, in base al primo comma, lo Stato può ricorrere alla Corte ogni volta che una legge regionale ecceda le competenze della Regione. La Corte costituzionale ha interpretato tale previsione nel senso che lo Stato, in quanto portatore dell'«istanza unitaria», può impugnare una legge regionale anche se essa non si caratterizzi per uno sconfinamento di competenze, ma violi qualsiasi parametro della Costituzione. Ciò comporta che lo Stato al momento di decidere se impugnare una legge regionale debba, altresì, valutare se la differenziazione, propria della normativa regionale, non sfoci in discriminazione. Le Regioni, invece, possono ricorrere nei confronti della legislazione statale lamentando, solo, l'ingerenza nella propria sfera di competenza da parte della legislazione dello Stato o di un'altra Regione²⁹. L'unico caso eccezionale nel quale la Regione può usare parametri diversi si ha qualora i vizi lamentati «ridondino» sulle

²⁵ L. RONCHETTI, *The Judicial Construction of Italian Regionalism*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Italian Regionalism: Between Unitary Traditions and Federal Processes. Essays on federalism and Regionalism*, Springer International Publishing Switzerland, 2014, 379-404.

²⁶ Si ricordano *ex multis* Corte. cost., sent. n. 300 del 2005; sentt. n. 30 e n. 156 del 2006; sentt. n. 134, n. 269 e n. 299 del 2010; sent. n. 61 del 2011. La sent. n. 300 del 2005, al punto 4, basa le proprie argomentazioni sulle previsioni degli artt. 1, co. 4 e 2, co. 4 del TUI, oltre che dell'art. 2-bis, introdotto dalla l. n. 189 del 2002, che «nell'istituire presso la Presidenza del Consiglio dei ministri il «Comitato per il coordinamento e il monitoraggio» delle disposizioni del testo unico, al comma 2 prevede che di esso faccia parte anche «un presidente di regione o di provincia autonoma designato dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome», e che «per l'istruttoria delle questioni di competenza del Comitato, è istituito un gruppo tecnico di lavoro presso il Ministero dell'interno», che è composto, tra gli altri, da tre esperti designati dalla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281». La sentenza è commentata da 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 principio contenute negli statuti), in *Foro it.*, 2006, I, 351; S. BALDIN, *La competenza esclusiva statale sull'immigrazione vs. la legislazione regionale sull'integrazione sociale degli immigrati: un inquadramento della Corte costituzionale*, cit., 4, secondo la quale, tuttavia, la suddivisione tra politiche di immigrazione e politiche per l'immigrazione «disconosce di fatto degli strumenti di compartecipazione».

²⁷ D. LOPRIENO, *Regionalismo e immigrazione. Le risposte degli ordinamenti regionali italiani al fenomeno migratorio*, in *Consulta online*, 2018, 270-271.

²⁸ Si ricorda Corte cost., sent. n. 50 del 2008, per il cui commento si rimanda alla nota 12.

²⁹ Sul tema, si v. C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale*, Padova, 2005.

attribuzioni regionali, ma la Corte ha valutato molto severamente le motivazioni poste a base di tali contestazioni, giudicando i ricorsi quasi sempre inammissibili³⁰.

Ripercorrendo l'evoluzione della giurisprudenza in merito alle leggi regionali rilevanti rispetto al tema dell'immigrazione, si può notare che, fin dalle prime pronunce, emerge una distinzione³¹. Da una parte la regolamentazione dell'ingresso, soggiorno ed allontanamento viene fatta rientrare nella materia dell'«immigrazione» in senso tecnico, di competenza esclusiva statale. Dall'altra si esclude che la fase del riconoscimento dei diritti e doveri dello straniero possa essere ricompresa nell'art. 117, co. 2, lett. b), Cost. e si ammette una competenza concorrente e residuale delle Regioni³². Secondo la Corte, infatti, «risulta che in materia di immigrazione e di condizione giuridica degli stranieri è la stessa legge statale che disciplina una serie di attività pertinenti al fenomeno migratorio e agli effetti sociali di quest'ultimo, e che queste vengono esercitate dallo Stato in stretto collegamento con le Regioni alle quali sono affidate direttamente alcune competenze»³³. Inoltre ciò si collega alla considerazione che «l'intervento pubblico non può limitarsi al controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale ma deve anche necessariamente considerare altri ambiti - dall'assistenza sociale all'istruzione, dalla salute all'abitazione - che coinvolgono competenze normative, alcune attribuite allo Stato ed altre attribuite alle Regioni»³⁴.

Successivamente a queste prime pronunce i conflitti non sono cessati, bensì si sono intensificati³⁵. A partire dal 2010, infatti, un secondo filone giurisprudenziale ha contribuito a chiarire il ruolo delle Regioni³⁶. Si tratta di conflitti che vedono da una

³⁰ Sul concetto di «ridondanza», si v. 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, 413 ss..

³¹ Probabilmente la Corte segue questo indirizzo perché ancora è agganciata alla logica precedente alla riforma. La Corte, infatti, si basa a vario titolo sugli articoli del TUI: l'art. 38, in merito all'istruzione; l'art. 40, relativo alle politiche abitative; l'art. 42, in materia di integrazione sociale.

³² Si veda, ad esempio, al punto 5, Corte cost., sent. n. 300 del 2005.

³³ Punto 3, Corte cost. sent. n. 156 del 2006. La questione nasce dal ricorso promosso dal Governo per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli art. 16, c. 3 e art. 21, c. 1 lett. f), l.r. Friuli Venezia Giulia n. 5 del 2005 (Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati), nella quale la Corte adotta nuovamente quale riferimento normativo il TUI, in particolare gli artt. 3, 38 e 40. Per un commento della sentenza, si v. D. STRAZZARI, *Riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di immigrazione: alla ricerca del confine perduto?*, cit., 1036-1046.

³⁴ *Ibidem*. Aderiscono ad una concezione ampia della materia «immigrazione» molte altre sentenze emesse a seguito di giudizi in via incidentale, si v. *ex multis* Corte cost., sentt. n. 172 del 2012, n. 202 del 2013 e n. 277 del 2014. Attraverso questa lettura, tuttavia, secondo alcuni autori la Corte restringe nei fatti la competenza esclusiva statale relativa alla materia di «condizione giuridica dello straniero», la quale si deve interpretare in senso restrittivo ovvero soltanto rispetto al complesso dei diritti civili, sociali e politici di cui lo straniero deve essere titolare e che discendono, a norma dell'art. 10, co. 2, Cost., dalle norme e dai trattati internazionali ai quali la legge deve conformarsi, di questa opinione: P. BONETTI, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, cit., 522.

³⁵ A partire, infatti, dall'introduzione del reato di «Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato» [avvenuto ad opera dell'art. 1, comma 16, lettera a), della l. n. 94 del 15 luglio 2009 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica) che ha introdotto l'art. 10-bis del D.lgs. n. 286 del 1998, disposizione in forza della quale, «salvo che il fatto costituisca più grave reato, lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene nel territorio dello Stato, in violazione delle disposizioni del presente testo unico nonché di quelle di cui all'art. 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68, è punito con l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro»] il Governo ha impugnato le leggi regionali di Toscana, Campania e Puglia. L'art. 10-bis è stato salvato dalle censure di incostituzionalità dalla Corte Cost., sent. n. 250 del 2010.

³⁶ Si ricordano *ex multis* Corte cost., sentt. n. 269 e n. 299 del 2010 e n. 61 del 2011, commentate da F. BIONDI DAL MONTE, *Regioni, immigrazione e diritti fondamentali*, in *Le Regioni*, n. 5/2011, 1086-1110; D. STRAZZARI, *Stranieri*

parte le politiche “repressive” e securitarie del Governo e dall’altra, tranne qualche eccezione³⁷, leggi regionali che vanno nella direzione opposta; il conflitto tra centro e periferia non è altro che uno scontro tra due policy contrastanti. Il fil rouge è rappresentato dal riconoscimento dei diritti fondamentali agli stranieri irregolari da parte delle legislazioni regionali. Il ragionamento costante che la Corte compie parte dalla sua precedente giurisprudenza che, facendo perno sull’art. 3 della Costituzione, afferma la valenza universale delle garanzie apprestate dalla Costituzione³⁸. Il principio di uguaglianza, quindi, non ammetterebbe alcuna differenziazione tra cittadini, ma anche tra cittadini e stranieri, siano essi regolari o irregolari: «la Corte ha ritenuto di poter utilizzare il ricco bagaglio di argomenti utilizzato fin dal 1967 [per] dire, in sostanza, che i diritti fondamentali non conoscono permessi di soggiorno»³⁹. La Corte compie un passo in avanti affermando che, per quanto concerne i diritti sociali, le Regioni hanno la possibilità di ampliare il loro riconoscimento anche agli stranieri irregolari e ciò perché non farebbero altro che assicurare il rispetto di diritti fondamentali all’interno delle proprie competenze⁴⁰. In altre parole devono essere riconosciuti anche quei diritti sociali strumentali al godimento dei diritti fondamentali. La scelta dei beneficiari deve però avvenire in base ad un principio di ragionevolezza. Ne deriva che non tutti gli articoli del TUI possono essere letti quali principi fondamentali, ma l’art. 1, co. 4 del TUI sembra invocabile solo «nell’ambito delle materie di competenza concorrente regionale e in riferimento a disposizioni che possono effettivamente qualificarsi come principi fondamentali della materia»⁴¹. Il carattere trasversale della disciplina dello straniero ha permesso così alle Regioni di intervenire in modo indiretto: la produzione legislativa regionale, infatti, ha «voluto

regolari, irregolari, neocomunitari o persone? Gli spazi d’azione regionale in materia di trattamento giuridico dello straniero in un’ambigua sentenza della Corte, ivi, n. 5/2011, 1036-1046; L. RONCHETTI, *Ultimi atti del conflitto tra Stato e Regioni tra immigrazione e integrazione degli stranieri*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 00/2010, 1-8; A. SCIORTINO, “Volevamo braccia, sono arrivati uomini”. Nota a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 299 del 2010, in *Nuove Autonomie*, n. 3/2010, 763 e ss., e A. RANDAZZO, *La salute degli stranieri irregolari: un diritto fondamentale “dimezzato”?*, in *Consulta online*, 1/2012, 1-31.

³⁷ Si ricorda Corte cost., sent. n. 40 del 2011 che ha ad oggetto l’art. 4, l.r. n. 6 F.V.G. del 2006, così come modificato dall’art. 9, co. 51 della l.r. n. 24 del 2009, che rendeva accessibile il sistema integrato di interventi e servizi sociali soltanto ai «cittadini comunitari residenti in regione da almeno trentasei mesi».

³⁸ 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, 3901-3910. La prima sentenza in merito è la n. 120 del 1967, nella quale la Corte costituzionale in realtà compie un ragionamento parzialmente diverso, ovvero riferisce l’art. 3, Cost. ai soli cittadini, ma ne amplia l’ambito di applicazione, cfr. F. SORRENTINO, *Uguaglianza e immigrazione*, in L. RONCHETTI, *La Repubblica e le migrazioni*, cit., 117-122. In precedenza la scelta interpretativa della Corte era stata criticata da M. CUNIBERTI, *L’illegittimità costituzionale dell’esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in *Le Regioni*, 2/2006, 516. Da ultimo, sui principi di eguaglianza e di non discriminazione con riguardo agli stranieri, si v. il contributo di F. CORVAJA, *Quanto eguali? Cittadini e stranieri tra principi di eguaglianza e divieti di discriminazione*, in G. P. DOLSO (a cura di), *Dignità, eguaglianza e Costituzione*, Trieste, 2019, 139-200.

³⁹ 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, 2017, 103-104.

⁴⁰ Si ricorda il punto 2.2.1 della Corte cost., sent. n. 269 del 2010.

⁴¹ F. BIONDI DAL MONTE, *Regioni, immigrazione e diritti fondamentali*, cit., 1104, la quale fa derivare questa conseguenza dal punto 2.2.1 della decisione della Corte cost., sent. n. 299 del 2010. In precedenza l’autrice si era già occupata del problema emerso nelle sentt. n. 306 del 2008 e n. 11 del 2009, F. BIONDI DAL MONTE, *I diritti sociali degli stranieri tra frammentazione e non discriminazione. Alcune questioni problematiche*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 5/2008, 569 ss.

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”⁴².

È infine necessario ricordare un terzo filone giurisprudenziale in cui, accanto alla continua affermazione dei diritti fondamentali riconoscibili erga omnes, è evidente una tendenza di decentramento⁴³. In definitiva la Corte non fa che rimarcare il ruolo degli enti territoriali «i quali hanno il compito di soddisfare quei diritti sociali proprio in considerazione della loro “prossimità, culturale e territoriale, rispetto alle esigenze della comunità che vive ed opera in quell’ambito”»⁴⁴. In particolare, sono delineate con più chiarezza le competenze degli Enti locali, i quali si presentano come protagonisti, insieme alle Regioni, nell’attuazione delle politiche di welfare⁴⁵. Allo Stato residuerebbe una competenza esclusiva nella «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, co. 2, lett. m), Cost.). Questa residualità delle competenze, tuttavia, non fa venire meno il suo ruolo di garante dei diritti anche nei confronti delle Regioni; quest’ultime, infatti, potrebbero, attraverso la regolamentazione delle prestazioni sociali, necessariamente circoscritte in ragione dei vincoli di bilancio, giungere a delle discriminazioni di fatto.

In conclusione, si vogliono mettere in luce due elementi, tra loro connessi, che emergono dalla seconda e dalla terza stagione di pronunce. In primo luogo, va segnalato che il conflitto tra Stato e Regioni ha fornito ulteriori elementi utili a delineare uno statuto costituzionale del non cittadino⁴⁶. Più in generale la Corte costituzionale aveva già delineato tale statuto, partendo da questioni di legittimità costituzionale che coinvolgevano le norme legislative sugli stranieri, e aveva fondato le sue decisioni sul

⁴² L. RONCHETTI, *I diritti di cittadinanza degli immigrati e il ruolo delle regioni*, cit., 31. Secondo D. LOPRIENO, *Regionalismo e immigrazione. Le risposte degli ordinamenti regionali italiani al fenomeno migratorio*, cit., 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».

⁴³ Questa tendenza è ravvisata da molti autori, *ex multis* F. BIONDI DAL MONTE, *Regioni, immigrazione e diritti fondamentali*, cit., 1096; D. STRAZZARI, *Stranieri regolari, irregolari, neocomunitari o persone? Gli spazi d’azione regionale in materia di trattamento giuridico dello straniero in un’ambigua sentenza della Corte*, cit., 1054 e 1058; L. RONCHETTI, *Ultimi atti del conflitto tra Stato e Regioni tra immigrazione e integrazione degli stranieri*, cit., 3; da ultimo ne parla O. CARAMASCHI, *La dimensione regionale del fenomeno migratorio tra interventi normativi, riparto di competenze e giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi*, 5/2020, 8. Tra le molte sentenze, si v. Corte cost. sentt. n. 435 del 2005; n. 156 e n. 30 del 2006; n. 134, n. 269 e n. 299 del 2010; n. 61 del 2011; n. 2, n. 106, n. 107 e n. 166 del 2018; n. 194 del 2019.

⁴⁴ O. CARAMASCHI, *La dimensione regionale del fenomeno migratorio tra interventi normativi, riparto di competenze e giurisprudenza costituzionale*, cit., 16, il quale interpreta in tal senso il punto 7.9 della sentenza della Corte cost. n. 194 del 2019. Si erano già espressi in questo senso G.M. FLICK, *Nuovi diritti, ruolo delle Regioni e decentramento*, in *Federalismo fiscale*, 1/2010, 9 ss. e A. RUGGERI, *Neoregionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, in *Dir. soc.*, 2/2001, 198 ss.

⁴⁵ Si v. al riguardo L. CASTELLI, *Il ruolo degli enti locali nell’integrazione e partecipazione dei migranti*, in L. RONCHETTI, *I diritti di cittadinanza degli immigrati. Il ruolo delle regioni*, cit., 165-168 e L. PANZERI, *Fenomeno migratorio e ruolo degli enti locali: prime note*, in *RivistaAIC*, 1/2018, 1-13.

⁴⁶ In letteratura si rileva come sia preferito usare il termine di “non cittadino”, piuttosto che di straniero poiché maggiormente idoneo a denominare una categoria più ampia di soggetti, *ex multis* A. RUGGERI, *I diritti dei non cittadini tra modello costituzionale e politiche nazionali*, Relazione al convegno su Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri, Reggio Calabria 26-27 marzo 2015, in *Consulta online*, 1/2015, 132-151 e L. RONCHETTI, *La Repubblica e le migrazioni: una premessa.*, in *Id.*, *La Repubblica e le migrazioni*, cit., 7-15, spec. 12 ss.

principio di eguaglianza. Essa ha interpretato il principio di uguaglianza in senso sostanziale, ovvero quale divieto di differenze non ragionevoli, anche in riferimento al non cittadino. Ha, dunque, incardinato il criterio di ragionevolezza nel giudizio di uguaglianza e ha applicato il primo traducendolo in un bilanciamento tra gli interessi in gioco.

In secondo luogo, la ragionevolezza è divenuta la lente sotto la quale la Corte costituzionale, più volte adita in via principale, ha valutato la normativa regionale. Si ricorda, in quanto ciò è strettamente collegato con l'impugnazione della l.r. n. 9 del 2019, che il principio di ragionevolezza è stato usato per valutare il carattere discriminatorio o meno del criterio del radicamento territoriale introdotto dalle Regioni. Un'ampia giurisprudenza al riguardo si ha in merito al requisito della residenza qualificata per accedere a dei benefici statali, in particolare all'accesso all'edilizia popolare. Su tali aspetti la Corte non si è espressa in modo pienamente uniforme⁴⁷.

Dalla giurisprudenza maggioritaria emerge che il criterio della residenza non è irragionevole a priori. Esso può essere introdotto nel rispetto dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza. Tali principi sono stati declinati in vario modo, ad esempio è stato previsto che il periodo della residenza non debba essere eccessivamente lungo oppure che vi debba essere una «ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio»⁴⁸.

Il giudizio di ragionevolezza si lega così ad una sempre più marcata “dimensione regionale” della regolamentazione dell'immigrazione, la quale, in estrema sintesi, «può assumere un rilievo dirimente nella concessione o nel diniego del beneficio, dato che la Regione, quale ente esponenziale della relativa collettività, può favorire i residenti da un dato tempo, anche in virtù del contributo portato al progresso della comunità, a meno che tale profilo non sia recessivo a fronte di “provvidenze intrinsecamente legate ai bisogni della persona”»⁴⁹.

⁴⁷ La prima importante sentenza è la n. 432 del 2005 in cui si afferma che il criterio della residenza non è irragionevole, ma può esserlo la richiesta della protrazione per un dato periodo di tempo. Dello stesso indirizzo: Corte cost., sent. n. 106 del 2018, punto 3.3, la quale riprende la sent. n. 222 del 2013, in materia di accesso alle prestazioni sociali nella Regione Friuli Venezia Giulia; sentt. n. 2, n. 4 e n. 133 del 2013 e la n. 168 del 2014. Di senso contrario, ovvero di apertura incondizionata verso l'introduzione del requisito: Corte cost., ord. n. 32 del 2008, commentata da C. CORSI, *Il diritto all'abitazione è ancora un diritto costituzionalmente garantito anche agli stranieri?*, in *Dir. Imm. Citt.*, 3-4/2008, 145 ss.; F. CORVAJA, *Libera circolazione dei cittadini e requisito di residenza regionale per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica*, in *Le Regioni*, 6/2011, 1257-1277. Successivamente si nota una progressiva chiusura verso l'ammissione del requisito e «le prestazioni di assistenza sociale appaiono così definitivamente sganciate dalla catena della cittadinanza e vengono saldate alla catena del personalismo», B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non cittadino*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Atti del XXIV Convegno Annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti svoltosi a Cagliari, 16-17 ottobre 2009, Napoli, 2010, 212; v. anche L. MONTANARI, C. SEVERINO (a cura di), *I sistemi di welfare alla prova delle nuove dinamiche migratorie*, Napoli, 2018.

⁴⁸ Punto 1, Corte cost., sent. n. 172 del 2013.

⁴⁹ Punto 7, Corte cost., sent. n. 222 del 2013, commentata da D. MONEGO, *La “dimensione regionale” nell'accesso alle provvidenze sociali*, in *Le Regioni*, 1-2/2014, 244-267. La sent. n. 222 del 2013, nel richiamare la precedente giurisprudenza, opera una distinzione tra le prestazioni sociali ed accoglie solo la questione di incostituzionalità sollevata in relazione all'art. 2 della l.r. n. 16 F.V.G. del 2011 che prescriveva il requisito di una residenza di almeno ventiquattro mesi sul territorio regionale per i fruitori, sia cittadini che stranieri extracomunitari in possesso di permesso di soggiorno di lunga durata, di un contributo economico straordinario. Nel ragionamento della Corte si assiste ad un parziale cambiamento perché la “dimensione regionale” rileva in relazione alle provvidenze legate al sostegno della persona quale membro della comunità e non alla persona in sé.

3. La normativa del F.V.G.

Delineato brevemente il quadro giurisprudenziale di riferimento, si può affrontare l'esperienza del Friuli Venezia Giulia. Dopo la riforma costituzionale del 2001, la Regione è intervenuta con una serie di leggi; in questa sede si possono citare quelle di maggior rilievo. La prima a delineare un impianto organico è la l.r. n. 5 del 4 marzo 2005 (Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati)⁵⁰. La legge modifica la normativa precedente che aveva disciplinato la materia in modo frammentario, attraverso l'inserimento di singoli articoli in interventi di tipo assistenziale o in leggi finanziarie⁵¹. In seguito la stessa è stata abrogata dall'art. 9, co. 20, lettera a), della l.r. n. 9 del 2008 (Assestamento del bilancio 2008 e del bilancio pluriennale per gli anni 2008-2010 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale 8 agosto 2007, n. 21), il quale nei commi successivi prevede una disciplina transitoria in attesa della revisione delle norme regionali vigenti in materia. Per un nuovo intervento strutturale si dovrà aspettare la l.r. n. 31 del 9 dicembre 2015 (Norme per l'integrazione sociale delle persone straniere immigrate), modificata, come si è ricordato in premessa, dalla l.r. n. 9 del 2019 (Disposizioni multisettoriali per esigenze urgenti del territorio regionale).

Per quanto concerne la normativa oggi in vigore, la l.r. n. 31 del 2015 si occupa dell'integrazione dei migranti instaurando un sistema di accoglienza diffusa, «vale a dire un sistema di accoglienza dei migranti condiviso con le comunità»⁵², tanto da essere premiata quale “migliore iniziativa” in questo campo dalla Conferenza delle Assemblee legislative regionali d'Europa⁵³. Sembrerebbe che la medesima linea sia stata seguita, al tempo della crisi migratoria, a livello statale in quanto il 31 dicembre del 2014 il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione ha sottoscritto 17 Accordi di programma con le Regioni, tra le quali il F.V.G., «per la programmazione e lo sviluppo di un sistema di interventi finalizzati a favorire l'integrazione sociale e l'inserimento lavorativo dei migranti regolarmente presenti in Italia», nel periodo 2014-2020, secondo una logica di coordinamento ed integrazione delle azioni e degli strumenti finanziari di competenza

⁵⁰ Un'analisi della normativa del F.V.G. è effettuata da L. MONTANARI, *L'integrazione degli immigrati, tra gestione del fenomeno migratorio e tutela dei diritti*, in E. D'ORLANDO, L. MEZZETTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Friuli Venezia Giulia*, Torino, 2017, 92-98. Altri esempi di leggi regionali intervenute successivamente alla riforma del Titolo V sono la l.r. Molise n. 1 del 7 gennaio 2000 (Riordino delle attività socioassistenziali e istituzione di un sistema di protezione sociale e dei diritti sociali di cittadinanza), la l.r. n. 11 Campania del 23 ottobre 2007 (Legge per la dignità e la cittadinanza sociale. Attuazione della legge 8 novembre 2000, n. 328); l.r. n. 4 Basilicata del 14 febbraio 2007 (Legge regionale integrata dei servizi di cittadinanza sociale). Sul rapporto tra diritti ed autonomie territoriali, si v. A. MORELLI, L. TRUCCO (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, 2014, in particolare i contributi di A. LOLLO, *Abitazione degli stranieri e diritti*, cit., 255-265 e A. RANDAZZO, *Salute degli stranieri*, cit., 306-317.

⁵¹ Alcune delle discipline modificate sono la l.r. n. 19 del 30 ottobre 2000 (Interventi per la promozione, a livello regionale e locale, delle attività di cooperazione allo sviluppo e partenariato internazionale); la l.r. n. 7 del 26 febbraio 2002 (Nuova disciplina degli interventi regionali in materia di coregionali all'estero e rimpatriati) e la l.r. n. 24 del 25 ottobre 2004 (Interventi per la qualificazione e il sostegno dell'attività di assistenza familiare).

⁵² Così si legge nel modulo di Partecipazione del Friuli Venezia Giulia al premio del CALRE “Stars of Europe”, 1.

⁵³ Nel 2016, infatti, il Friuli Venezia Giulia ha vinto il premio del CALRE “Stars of Europe”. Per maggiori informazioni si consulti il sito <https://www.calrenet.eu/calre-award-2016>.

nazionale e regionale⁵⁴. In base all'accordo, al fine di perseguire l'obiettivo del «consolidamento della governance multilivello in materia di politiche migratorie»⁵⁵, era stata prevista la predisposizione ogni anno di un «Piano integrato degli interventi in materia di inserimento lavorativo e di integrazione sociale della popolazione immigrata»⁵⁶.

Ciò premesso, si vuole comprendere se e in quale misura la Regione, da una parte, abbia coordinato la propria azione a quella statale e, dall'altra, abbia perseguito il rispetto dei diritti degli stranieri. A tal fine verrà esaminato analiticamente il testo normativo, evidenziando alcune differenze con la precedente l.r. n. 5 del 2005 e segnalando le modifiche apportate dalla l.r. n. 9 del 2019⁵⁷. Tale raffronto appare essenziale per comprendere il mutamento intervenuto nel corso degli anni.

Per quanto riguarda la struttura, la legge cambia in parte l'impianto di quella del 2005 ed è suddivisa in cinque Capi: «Finalità e destinatari», «Assetto istituzionale e programmazione regionale», «Partecipazione e programmazione», «Interventi per il diritto d'asilo e la tutela» e «Interventi settoriali».

All'art. 1 sono esplicitate le fonti delle competenze regionali. Rispetto al 2005, oltre a quelle internazionali ed europee, sono comprese ulteriori fonti: l'art. 117, Cost., gli artt. 4-7, Statuto regionale e il TUI. Inoltre, al quarto comma, sono ampliate e specificate le finalità della legge, da cui risulta in particolare che non si pongono differenze tra i cittadini e non cittadini per il riconoscimento dei diritti fondamentali e che si auspicano modalità condivise e partecipate di governo del fenomeno dell'immigrazione. L'esigenza di provvedere forme di tutela maggiore per i soggetti (più) deboli, quali i minori stranieri non accompagnati e i richiedenti asilo, espressa nelle lett. a), e), h), trova un'ulteriore conferma al Capo IV, «Interventi per il diritto d'asilo e la tutela», di nuova introduzione. Per quanto riguarda i destinatari, rispetto al 2005 il contesto è cambiato: l'immigrazione è maggiormente diffusa e non è più possibile ricondurla alla sola presenza sul territorio, ma è necessaria una maggiore specificazione. Dall'art. 2 sono, dunque, definite «persone straniere immigrate», e non più «cittadini stranieri immigrati», «le cittadine e i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, i richiedenti asilo e i rifugiati, i titolari di protezione umanitaria e sussidiaria, gli apolidi», i quali possono essere «regolarmente soggiornanti ai sensi della normativa vigente, residenti o domiciliati nel territorio della Regione»⁵⁸. Si presta, inoltre, attenzione alle

⁵⁴ *Accordo per la Programmazione e lo sviluppo di un sistema di interventi finalizzati a favorire l'integrazione sociale e l'inserimento lavorativo dei migranti regolarmente presidi in Italia*, 3.

⁵⁵ *Ivi*, 15.

⁵⁶ Come si avrà modo di vedere più nel dettaglio, già dal 2005 la normativa regionale aveva previsto la predisposizione di un «Piano regionale triennale» (art. 5, l.r. n. 5 del 2005).

⁵⁷ Per avere un quadro delle problematiche che hanno coinvolto l'applicazione dell'art. 118 Cost., si v. P. BONETTI, *L'allocatione 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*, 5/2002, 1121 ss. e Q. CAMERLENGO, *Articolo 118*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, 2006, 2349-2350.

⁵⁸ Nel 2005, l'art. 2 era così formulato: «Sono destinatari della presente legge le cittadine e i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, gli apolidi, i richiedenti asilo e i rifugiati, presenti sul territorio regionale. Detti destinatari sono di seguito indicati come cittadine e cittadini stranieri immigrati. Gli interventi regionali sono attuati in conformità al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modifiche (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero). In conformità ai principi di cui all'articolo 1, comma 2, del medesimo decreto legislativo, gli interventi regionali sono estesi alle figlie e ai figli nati in Italia dei destinatari della presente legge e ai cittadini dell'Unione europea, laddove non siano già destinatari di

seconde generazioni, prevedendo al secondo comma che «fra i destinatari della presente legge sono compresi anche le figlie e i figli nati in Italia dei soggetti di cui al comma 1». Rimane immutata la mancanza di riferimenti in ordine alla durata della permanenza sul territorio⁵⁹.

Al Capo secondo si delinea in maniera sintetica l'assetto istituzionale che vede come protagonisti la Regione e gli Enti locali insieme ad enti, organizzazioni senza scopo di lucro ed associazioni di volontariato. In attuazione del principio di sussidiarietà si prevede che spetti agli Enti locali e alle associazioni realizzare nel concreto gli interventi previsti dal "Piano triennale degli interventi", che corrisponde al "Piano regionale integrato per l'immigrazione" previsto dalla legge del 2005, e dai relativi "Programmi annuali"⁶⁰. Questi ultimi sono predisposti dalla Regione in attuazione della normativa statale e dell'Unione Europea⁶¹.

Al Capo terzo si chiarisce il ruolo del "Piano triennale" (art. 3) e quello del "Programma annuale" (art. 7). Il primo è lo strumento che «definisce gli indirizzi e le linee strategiche relativi agli interventi idonei a perseguire l'integrazione degli stranieri nella società regionale nel rispetto delle diverse culture e fedi religiose e dei principi fondamentali della Costituzione italiana e [innovando rispettando al 2005] atti ad accompagnare l'eventuale volontario rientro nei rispettivi Paesi di origine»⁶². Il confronto tra gli attori, di cui al Capo secondo, è realizzato mediante una Conferenza regionale sull'immigrazione, da indire almeno ogni tre anni, «quale luogo aperto di confronto e di scambio tra persone straniere immigrate e cittadini italiani, enti pubblici e privati, organizzazioni del terzo settore, rappresentanze del mondo economico e sindacale»⁶³. Inoltre, dall'art. 9 era prevista la Consulta regionale per l'integrazione delle persone straniere immigrate⁶⁴, che corrispondeva alla previgente Consulta regionale sull'immigrazione. La Consulta è stata, però, soppressa dalla D.G.R. n. 1137 del 22 giugno del 2018, in quanto non inserita nell'elenco degli organismi indispensabili, redatto in attuazione dell'art. 26 della l.r. n. 7 del 2000, inerente al riordino di organi collegiali presso l'amministrazione regionale⁶⁵.

Ritornando al tema della programmazione regionale, il primo "Piano triennale" della Regione Friuli Venezia Giulia, che si colloca nel periodo 2017-2019, va a concretizzare i

benefici più favorevoli».

⁵⁹ Appare interessante ricordare che tra le due leggi è stata emanata la l. r. n. 18 del 2009 (Norme per la valorizzazione della residenza e dell'attività lavorativa in Italia e in regione nell'accesso ai servizi dello Stato sociale), alla quale, invece, era sottesa la *ratio* di privilegiare i cittadini lungo residenti o che lavorassero in Regione da almeno 15 anni. Cfr. A. DI CARLO, *Le politiche di accoglienza e integrazione sociale degli immigrati nelle regioni a statuto speciali. Stato dell'arte e prospettive di intervento*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNI (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche, competenze*, cit., 612 ss.

⁶⁰ Artt. 4-5.

⁶¹ Art. 3.

⁶² Art. 6, ex art. 12.

⁶³ Art. 6, co. 4.

⁶⁴ Il primo comma dell'art. 9 istituisce la Consulta, il secondo comma ne elenca i compiti di indirizzo legislativo regionale.

⁶⁵ Art. 26, l.r. n. 7 del 2000: «Al fine di conseguire risparmi di spese e recuperi di efficienza nei tempi dei procedimenti amministrativi, l'Amministrazione regionale e gli Enti regionali, con provvedimenti da emanare entro sei mesi dall'inizio di ogni esercizio finanziario, individuano i comitati, le commissioni, i consigli ed ogni altro organo collegiale con funzioni amministrative ritenute indispensabili per la realizzazione dei fini istituzionali dell'Amministrazione o dell'Ente interessato. Gli organismi non identificati come indispensabili sono soppressi a decorrere dal mese successivo all'emanazione del provvedimento. Le relative funzioni sono attribuite all'ufficio che riveste preminente competenza nella materia».

principi della legge regionale delineando una cornice di riferimento comune che è poi attuata dal "Programma annuale"⁶⁶.

Non si è più di fronte alle ondate migratorie degli anni precedenti, che avevano portato ad adottare a livello statale soluzioni volte al contenimento dei flussi e alla loro gestione nel breve periodo. «La situazione migratoria in Regione appare caratterizzata dalla compresenza di "due immigrazioni": da una parte quella di lungo periodo, radicata e stabile, dall'altra quella nuova ed emergenziale, legata all'arrivo consistente e crescente di profughi. Si tratta di situazioni che hanno caratteristiche profondamente diverse e richiedono approfondimenti differenziati»⁶⁷.

Per fronteggiare queste due tipologie di immigrazione il piano ha individuato quattro finalità⁶⁸: 1) favorire il Rientro Volontario Assistito⁶⁹; 2) potenziare gli interventi per persone in condizione di vulnerabilità⁷⁰; 3) operare per l'integrazione delle persone straniere stabilmente presenti; 4) dare stabilità e struttura alla gestione delle persone richiedenti protezione internazionale⁷¹.

Per ogni finalità sono altresì individuati i soggetti referenti e gli obiettivi strategici. Gli obiettivi indicati dagli strumenti di programmazione devono essere letti insieme ai Capi quarto e quinto della legge regionale del 2015, i cui articoli descrivono gli interventi settoriali. Questi interventi sono da collocarsi nel contesto della legge, la cui ratio è perfettamente riassunta dall'art. 11, co. 2: «[...] la Regione partecipa all'attuazione delle strategie operative, definite dal Tavolo di coordinamento nazionale o regionale del Ministero degli interni, e all'elaborazione delle strategie regionali, garantendo il costante coinvolgimento degli Enti locali, degli Enti del servizio sanitario regionale e delle realtà associative e del terzo settore nell'organizzazione, nei confronti dei richiedenti asilo e dei rifugiati, di un sistema di accoglienza territoriale quanto più diffusa, inclusiva e condivisa con le comunità, di servizi di mediazione culturale e di tutela contro la tratta e ogni forma di schiavitù»⁷². In sostanza si fa proprio un concetto di governance multilivello quale «azione coordinata dell'Unione, degli Stati membri e degli enti regionali e locali, fondata sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sul partenariato, che si concretizza attraverso una cooperazione funzionale e istituzionalizzata intesa a elaborare e attuare le politiche dell'Unione europea»⁷³.

La finalità di favorire il Rientro Volontario Assistito è disciplinata dall'art. 13, il quale non muta l'assetto del 2005, se non nell'aggiunta di un riferimento anche ai programmi regionali. L'ulteriore finalità di potenziare gli interventi per le persone in condizione di vulnerabilità coinvolge sia i minori stranieri non accompagnati (MSNA), sia le vittime di tratta. Per i primi l'art. 14, soggetto a numerosi ritocchi per opera della l.r. n. 25/2016,

⁶⁶ Regione F.V.G., *Piano triennale per l'integrazione delle persone straniere immigrate 2017-2019*, 3.

⁶⁷ *Ivi*, 5.

⁶⁸ *Ivi*, 8.

⁶⁹ *Ivi*, 28-29. Più in generale le misure di Rimpatrio Volontario Assistito con Reintegrazione (RVAeR) sono uno strumento di politica nazionale finanziato dall'Autorità Responsabile del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione 2014-2020 – Dipartimento libertà civili e immigrazione del Ministero dell'Interno.

⁷⁰ *Ivi*, 23-27.

⁷¹ *Ivi*, 9-22.

⁷² La novità è ancora più eclatante se posta in rapporto alla precedente formulazione dell'art. 14, co. 2 della l.r. n. 5 del 2005: «Gli interventi regionali sono prioritariamente mirati al supporto di interventi territoriali di protezione per richiedenti asilo e rifugiati posti in essere dai Comuni, anche in attuazione di programmi finanziati dallo Stato o dall'Unione europea».

⁷³ Si rinvia alla prima formulazione datane in ambito europeo dal Comitato delle Regioni, *Libro bianco sulla governance multilivello*, 2009, 1.

della l.r. n. 31/2017, della l.r. n. 44/2017 ed infine della l.r. n. 20/2018, prevede una disciplina garantista e improntata al decentramento amministrativo, tenendo conto sia dell'aumento quantitativo, sia del fatto che i minori non accompagnati «si trovano in una condizione di importante vulnerabilità che costituisce un fattore pregiudizievole alla crescita in quanto a rischio di vittimizzazione, marginalità, sfruttamento e abusi»⁷⁴. Per le seconde l'art. 21, co. 4, lett. c) rappresenta un'assoluta novità rispetto alla legge del 2005 e va coordinato con il "Piano nazionale d'azione contro la tratta e il grave sfruttamento degli esseri umani (PNA) per gli anni 2016-2018", previsto dall'art. 9 del D.lgs. 24/2014 (attuazione della direttiva 2011/36/UE, relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime)⁷⁵. In conformità al Piano, il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri ha emesso fino ad oggi tre Bandi, ai quali la Regione F.V.G. ha partecipato, per promuovere progetti territoriali di prevenzione e contrasto al fenomeno della tratta e del grave sfruttamento degli esseri umani. Gli obiettivi di operare per l'integrazione delle persone straniere stabilmente presenti e di dare costanza e struttura alla gestione delle persone richiedenti protezione internazionale sono trattati dal Piano in maniera unitaria, probabilmente perché entrambi rivolti ai soggiornanti di lungo periodo e all'affermazione di alcuni diritti in capo agli immigrati. A tali obiettivi concorrono gli articoli che vanno dal 16 (Servizi territoriali) al 24 (Clausola valutativa). Quest'ultimo si pone quale norma di chiusura del Capo V, prevedendo un sistema di monitoraggio effettuato dal Consiglio e dalla Giunta regionale: il primo «controlla l'attuazione della presente legge e valuta i risultati ottenuti in termini di accoglienza solidale, integrazione e accesso ai servizi delle persone straniere immigrate»; la seconda «presenta con cadenza triennale, entro il 31 marzo dell'anno successivo al triennio di riferimento, una relazione che documenta in particolare: a) lo stato di attuazione del Piano triennale degli interventi e dei relativi Programmi annuali e la spesa sostenuta per ambito d'intervento; b) il grado e le modalità di coordinamento tra le Direzioni centrali coinvolte e tra i diversi soggetti attuatori degli interventi; c) le attività svolte dalla Consulta regionale per l'integrazione delle persone straniere immigrate; d) gli esiti degli interventi a sostegno del diritto d'asilo di cui all'articolo 11 e delle iniziative di rientro e reinserimento nei Paesi d'origine previsti dall'articolo 13; e) l'istituzione di servizi di mediazione socio-culturale presso i centri dell'impiego previsti dall'articolo 22, comma 2, lettera c), e la realizzazione di iniziative di formazione e aggiornamento dei mediatori culturali di cui all'articolo 20, comma 2».

Analizzando più nel dettaglio le previsioni, l'art. 17, prima di essere abrogato dall'art. 45, co. 1, lett. b), della l.r. n. 9 del 2019, predisponesse un sistema di accoglienza e di inserimento abitativo. L'articolo prevedeva che la Regione, attraverso il Programma annuale, promuovesse vari interventi: «a) il sostegno alla gestione di strutture dedicate all'ospitalità temporanea; b) il sostegno, delle Agenzie sociali per l'abitare inserite nel sistema degli ambiti territoriali, per la realizzazione di azioni volte a favorire, orientare e supportare l'accesso a un'idonea soluzione abitativa; c) il sostegno alla gestione di alloggi sociali in forma collettiva, ai sensi dell'articolo 40, comma 4, del decreto legislativo 286/1998». Al fine di realizzare i suddetti interventi la Regione era

⁷⁴ Regione F.V.G., *Rapporto Immigrazione 2016*, 29.

⁷⁵ Da non dimenticare, inoltre, la possibilità di tutelare i soggetti sottoposti a sfruttamento lavorativo dopo l'entrata in vigore della l. n. 199 del 29 ottobre 2016, detta "legge sul caporalato".

autorizzata a concedere contributi alle associazioni e alle organizzazioni del terzo settore.

Gli interventi settoriali continuano ad essere finalizzati al principio di non discriminazione tra cittadini e stranieri per l'accesso all'istruzione (artt. 18-19, ex artt. 24 e 29) e all'assistenza sanitaria (art. 21, ex art. 23). Inoltre, la normativa regionale vuole garantire condizioni di pari opportunità nell'inserimento lavorativo (art. 22, ex art. 26) e nella formazione professionale (art. 23, ex art. 25). Infine, in merito al tema dell'integrazione e comunicazione interculturale l'art. 20, oltre a riprendere sostanzialmente quanto già statuito dall'ex art. 28, prevede l'istituzione di un apposito albo dei mediatori culturali allo scopo di favorire l'incrocio tra domanda e offerta.

In sintesi, la l.r. n. 31 del 2015 ha continuato e implementato il sistema di collaborazione inter-istituzionale iniziato nel 2005, caratterizzato dalla partecipazione anche delle associazioni e degli enti del terzo settore. Inoltre, oltre a estendere la platea degli stranieri destinatari degli interventi, ha contribuito a delineare un catalogo di "diritti di cittadinanza sociale".

4. Il nuovo contesto regionale.

Negli anni 2018-2019 le politiche di integrazione e il sistema di accoglienza hanno subito un cambiamento di rotta, fino ad arrivare al "Programma annuale" del 2019 dove si legge che «l'annualità 2019 presenta delle sostanziali novità rispetto alle formulazioni precedenti, in parte dovute agli indirizzi politici della nuova amministrazione regionale, in parte frutto delle mutate esigenze emerse da un fenomeno in continuo mutamento quale quello migratorio, e delle necessità espresse dal territorio e dalla cittadinanza», tanto che la terza area di intervento, "Soggiornanti di lungo periodo", «conferma esclusivamente l'irrinunciabile sostegno all'integrazione scolastica»⁷⁶.

Oggi le politiche regionali, sempre mediante una collaborazione inter-istituzionale, vanno in una duplice direzione. Un primo obiettivo concerne il contrasto dei fenomeni di radicalizzazione e la predisposizione di mezzi atti all'agevolazione dei rimpatri volontari⁷⁷. Un secondo obiettivo riguarda i nuovi arrivi, ma con lo specifico focus sui MSNA, sia per quanto concerne gli interventi di accoglienza, formazione e integrazione, la cui attuazione è deferita ai Comuni, sia nella predisposizione di studi volti a comprendere le ragioni dei flussi migratori verso il F.V.G.⁷⁸. Questo nuovo «approccio di tipo preventivo e collaborativo» trova, infine, conferma nella Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR) 2020 dove, da una parte, si pone l'accento nuovamente sul ruolo centrale dei Comuni per gestire il fenomeno dei MSNA, dall'altra si evidenzia il mutamento della situazione in Regione rispetto al 2015⁷⁹.

⁷⁶ Regione F.V.G., *Programma annuale immigrazione*, 2019, 3. La previsione di spesa è di € 550.000,00 per l'area "Legalità, sicurezza, rimpatri"; € 5.067.894,39 per l'area "MSNA e Neomaggioranni"; € 800.000,00 per l'area "Soggiornanti di lungo periodo". A queste si aggiungono i fondi e gli strumenti comunitari previsti per i Progetti IMPACTFVG e PSL FAMIFVG.

⁷⁷ *Ivi*, 10-13.

⁷⁸ *Ivi*, 14-21. Si ritiene interessante notare che, in base alle ultime rilevazioni, nel 2017 sono stati ospitati in Regione 1375 minori: il 25,9% proveniva dal Kosovo, il 22,7 % dall'Afghanistan, il 14,6% dal Pakistan (Regione F.V.G., *Intervento 2.5 del Programma Immigrazione*, 2019).

⁷⁹ Regione F.V.G., *Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza Regionale* (DEFR), 2020, 100-101.

Si prospetta, dunque, una revisione della l.r. n. 31 del 2015. Alcuni passi verso questa direzione sono in parte già stati fatti proprio dalla l.r. n. 9 del 2019 recante "Disposizioni multisettoriali per esigenze urgenti del territorio regionale". In particolare, l'art. 45, co. 1, alla lett. a), ha aggiunto un ulteriore co. 1 bis all'art. 13 della l.r. n. 31 del 2015: «La Regione, nell'ambito di accordi con le autorità procedenti, sostiene interventi per il rimpatrio delle persone straniere immigrate colpite da provvedimenti di espulsione. L'iniziativa di cui al presente comma può essere attivata accedendo ai fondi che nel programma annuale sono destinati all'intervento denominato "Misure per favorire i rimpatri"». Il secondo comma, tuttavia, stabilisce che per il finanziamento di tale intervento si provveda attingendo da quello fissato in riferimento alla Missione n. 12 (Diritti sociali, politiche sociali e famiglia), inserita nello stato di previsione della spesa del bilancio per gli anni 2019-2021. In particolare le spese sono ascritte al Programma n. 4 (Interventi per i soggetti a rischio di esclusione sociale)⁸⁰.

Infine, la lett. b) del primo comma abroga l'art. 17 (Accoglienza e inserimento abitativo).

5. L'impugnazione della l.r. n. 9 del 2019.

L'intervento normativo appena citato non è passato inosservato. La l.r. n. 9 del 2019 è entrata in vigore nel mese di luglio e a settembre il Governo nazionale, appena insediatosi, ha adottato la decisione di impugnarla perché «numerosi disposizioni sono risultate eccedere dalle competenze statutarie della Regione» e «talune disposizioni in materia di immigrazione appaiono discriminatorie»⁸¹. Si intende analizzare brevemente due dei motivi di impugnazione connessi al filone di ricorsi che a partire dagli anni 2000 sono stati proposti dal Governo avverso le leggi regionali in materia di immigrazione.

In base al secondo motivo del ricorso, l'art. 45 violerebbe «l'art. 117, comma 2, lettere a) e b) della Costituzione in relazione all'art. 3, comma 5 e 40 del decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1998»⁸². Tale violazione deriverebbe dal vuoto normativo causato dall'abrogazione dell'art. 17 della l.r. n. 31 del 2015 recante «Norme per l'integrazione sociale delle persone straniere immigrate». Nella legislazione regionale, infatti, non sarebbe presente nessun'altro mezzo, diverso dal Programma annuale previsto dall'art. 17, lett. a), b), c), in grado di dare attuazione all'art. 40 del TUI «Centri di accoglienza. Accesso all'abitazione», il quale affida proprio alla Regione il compito di predisporre centri di accoglienza destinati ad ospitare stranieri regolarmente soggiornanti per motivi diversi dal turismo, che siano temporaneamente impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze alloggiative e di sussistenza⁸³. Oltre che l'art. 40, l'intervento contestato violerebbe, altresì, altri due parametri sui quali la Corte si è più volte pronunciata: l'art. 3, co. 5 del TUI in base al quale «le regioni adottano i provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli

⁸⁰ Art. 45, l.r. n. 9 del 2019. La previsione della spesa del bilancio per gli anni 2019-2021 per la Missione n. 12 è di € 820.273.133, ovvero il 3,88% degli stanziamenti complessivi.

⁸¹ Consiglio dei ministri, Comunicato n. 1, 05.09.2019. Il ricorso n. 98 è stato pubblicato in G.U. il 23.10.2019.

⁸² G.U. n. 43 del 23.10.2019, 17.

⁸³ Si v. B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non cittadino*, cit., 178 ss., ripreso da A. TRANFO, *Un profilo del diritto all'abitazione: l'edilizia residenziale pubblica per gli stranieri (a margine della sent. n. 106/2018 della Corte costituzionale)*, in *Consulta online*, 2/2018, 456-8.

stranieri nel territorio dello stato, con particolare riguardo a quelle inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona» e l'art. 1, co. 4, in base al quale i principi del TUI rappresentano per le Regioni a statuto speciale norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica.

Di conseguenza, essendo le citate disposizioni del TUI «espressione di competenza esclusiva dello Stato [...] l'art. 45 impugnato, viola [...] l'art. 117, secondo comma, lettera a) e b), della Costituzione, che riservano alla competenza statale la materia di "condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea" e di "immigrazione"»⁸⁴.

Per quanto interessa in questa sede, appare opportuno trattare anche del quarto motivo del ricorso, sebbene non vada ad incidere sulle disposizioni che modificano la normativa del 2015. Il ricorso, infatti, investe anche l'art. 88 della l.r. n. 9 del 2019, il quale, introducendo il comma 3 quinquies all'art. 77 della l.r. 18/2005, riguardante «Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro», prevederebbe una disciplina discriminatoria. Il comma 3 quinquies dispone che «Al fine di favorire il riassorbimento delle eccedenze occupazionali determinatesi sul territorio regionale in conseguenza di situazioni di crisi aziendale, gli incentivi di cui al comma 3 bis possono essere concessi esclusivamente a fronte di assunzioni, inserimenti o stabilizzazioni occupazionali riguardanti soggetti che, alla data della presentazione della domanda di incentivo, risultino residenti continuativamente sul territorio regionale da almeno cinque anni». Secondo il Governo tale norma, dal momento che collega l'incentivo occupazionale al requisito della residenza almeno quinquennale in Regione, violerebbe gli artt. 3 e 117, co. 2, lett. m) della Cost. Essa, da un lato, attuerebbe una violazione indiretta del diritto al lavoro, dall'altro si porrebbe in conflitto con le attività statali di promozione lavorativa che si rivolgono a tutti. La richiesta del requisito della residenza protratta, inoltre, non rientrerebbe «nei limiti della "non manifesta irragionevolezza", come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 222/2013», poiché non sussisterebbe «alcuna connessione tra il riconoscimento di un incentivo al datore di lavoro e il requisito della residenza protratta nel tempo del lavoratore»⁸⁵.

La norma violerebbe anche l'art. 117, co. 2, lett. m) della Cost. poiché a parere del Governo gli incentivi occupazionali riconosciuti ai datori di lavoro per l'assunzione di particolari categorie di lavoratori rientrerebbero nei «"servizi che devono essere riconosciuti a tutti i residenti sul territorio italiano, a prescindere dalla regione o provincia autonoma di residenza", ai sensi dell'art. 11, comma 1, lett. c) del D.lgs. 150/2015»⁸⁶.

⁸⁴ G.U. n. 43 del 23.10.2019, *ibidem*.

⁸⁵ *Ivi*, 18.

⁸⁶ *Ivi*, 19. L'art. 11, co. 1, lett. c), del D.lgs. 150/2015 prevede che «Allo scopo di garantire livelli essenziali di prestazioni attraverso meccanismi coordinati di gestione amministrativa, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali stipula, con ogni regione e con le province autonome di Trento e Bolzano, una convenzione finalizzata a regolare i relativi rapporti e obblighi in relazione alla gestione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive del lavoro nel territorio della regione o provincia autonoma, nel rispetto del presente decreto nonché dei seguenti principi: [...] c) disponibilità di servizi e misure di politica attiva del lavoro a tutti i residenti sul territorio italiano, a prescindere dalla regione o provincia autonoma di residenza [...]».

6. Considerazioni finali.

Le censure appena richiamate non fanno che riproporre argomentazioni e temi conosciuti dalla Corte: il ruolo delle Regioni e il riconoscimento dei diritti sociali agli stranieri. Per quanto attiene al primo aspetto, il Governo non opera alcuna esplicita distinzione tra i termini «immigrazione» e «condizione giuridica dello straniero», né tra politiche della e per l'immigrazione, ma rimarca unicamente che entrambe sono di competenza esclusiva statale senza tenere conto dell'emersione della "dimensione regionale". Il problema che si pone non è quello di un intervento migliorativo da parte della Regione, bensì peggiorativo. Si lamenta, infatti, una lesione della competenza esclusiva statale, dal momento che la Regione, attraverso l'abrogazione dell'art. 17 della l.r. n. 31 del 2015, ha creato un vuoto normativo e disapplicato il TUI⁸⁷. Per quanto riguarda il secondo aspetto, occorre inserire le argomentazioni del Governo all'interno del contesto giurisprudenziale delineato nel secondo paragrafo. La Corte costituzionale, infatti, nella sua giurisprudenza ha riconosciuto alle Regioni la possibilità di estendere anche agli stranieri irregolari alcuni diritti sociali, in ragione della loro natura fondamentale, e così facendo ha reso i diritti l'architrave del sistema di competenze. Ne consegue, compiendo un ragionamento a contrario, che le Regioni non si possano sottrarre dall'applicazione di norme fondamentali della materia che le vedono quali principali attrici nel perseguimento della promozione dei diritti⁸⁸. A fronte di questa considerazione il motivo appare in linea con la precedente giurisprudenza, tanto più che «non si può non rimarcare quanto la disponibilità di un alloggio sia per gli stranieri un elemento centrale anche per la permanenza stessa in Italia o per esercitare il diritto all'unità familiare e per integrarsi in un tessuto sociale»⁸⁹.

⁸⁷ La centralità del diritto all'alloggio era stata altresì recepita e confermata dalla stessa legge del 2015, il cui art. 4, co. 1 recita «Gli Enti locali promuovono e attuano, nell'ambito delle proprie competenze e in conformità al principio di sussidiarietà di cui all' articolo 118, comma 1, della Costituzione, interventi diretti a rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno riconoscimento dei diritti sociali e civili delle persone straniere immigrate, con particolare riguardo alle politiche abitative e del lavoro, alla valorizzazione e tutela dell'identità culturale, all'integrazione sociale e culturale, alle pari opportunità di genere e alla partecipazione alla vita pubblica locale».

⁸⁸ Per la giurisprudenza, si rimanda alle note 40 e 41. Si ricorda, inoltre, la Corte cost., sent. n. 407 del 2006, emessa a seguito di un giudizio per conflitto di attribuzione promosso dal Friuli Venezia Giulia. In questa pronuncia la Corte afferma che «Spettava allo Stato prevedere [...] che nella Regione Friuli Venezia Giulia siano disciplinate, mediante l'emanazione di apposite norme di attuazione, forme di raccordo tra lo Sportello unico per l'immigrazione e gli uffici regionali e provinciali per l'organizzazione e l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di lavoro, attribuite allo sportello medesimo. Infatti, la norma regolamentare di cui all'art. 24 rimette l'individuazione della concreta disciplina all'adozione di apposite norme di attuazione, ex art. 65 dello statuto, senza predeterminarne in alcun modo il contenuto; inoltre, detta disposizione, in quanto direttamente afferente alla materia dell'immigrazione, non determina alcun *vulnus* alle prerogative della Regione in materia di tutela del lavoro di cui agli artt. 117, comma terzo, e 118, Cost., e, considerato che l'ambito materiale su cui incide è riservato in via esclusiva allo Stato ex art. 117, comma secondo, lettera b), Cost., non viola il divieto di esercizio della potestà regolamentare in materie regionali di cui all'art. 117, comma sesto, Cost».

⁸⁹ In questi termini, C. CORSI, *La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l'accesso alle prestazioni sociali*, in *Le Regioni*, 5-6/2018, 1182. L'autrice analizza le sentenze della Corte cost. nn. 106, 107 e 166 del 2018 sull'edilizia residenziale pubblica, commentate anche da A. TRANFO, *Un profilo del diritto all'abitazione: l'edilizia residenziale pubblica per gli stranieri (a margine della sent. n. 106/2018 della Corte costituzionale)*, cit., 453-461; D. TEGA, *Le politiche xenofobe continuano a essere incostituzionali*, in *Diritti Regionali*, 2/2018, 1-18, la quale fornisce una lettura mirata al diritto antidiscriminatorio e segnala criticamente l'importanza dell'art. 3 Cost. quale baluardo di scelte politiche che «strumentalizzano il requisito del radicamento nel territorio, trasformandolo in una mal celata forma di xenofobia»; M. BELLETTI, *La Corte costituzionale torna, in*

Prima di passare al quarto motivo, si vuole compiere una considerazione in merito all'art. 117, co. 2, lett. m), in base al quale lo Stato ha competenza esclusiva nella «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». Non appare strano che il Governo non abbia adottato quale ulteriore parametro l'art. 117, co. 2, lett. m), in riferimento alla violazione dell'art. 40, co. 1, ma che esso sia invece usato nel quarto motivo di ricorso. La prima ragione attiene alla difficoltà di motivare la lesione di tale parametro. In molteplici decisioni, infatti, la Corte ha dichiarato l'inammissibilità dei ricorsi governativi avverso leggi regionali poiché non era presente «l'individuazione dello specifico livello essenziale della prestazione, garantita dalla normativa dello Stato, con il quale le norme impugnate colliderebbero»⁹⁰. Questa considerazione trova conferma proprio nel quarto motivo di ricorso laddove, nel lamentare la lesione dell'art. 117, co. 2, lett. m), il Governo pone particolare attenzione alla motivazione. Senza entrare nel merito, il Governo motiva il ricorso attraverso l'indicazione di un preciso dato normativo: l'art. 11, co. 1, lett. c) del D.lgs. 150/2015. La seconda ragione si lega ad un profilo sostanziale: l'art. 40, co. 1, non stabilirebbe a livello statale un livello essenziale delle prestazioni che la normativa regionale non è in grado di soddisfare, piuttosto stabilirebbe un "nucleo minimo del diritto"⁹¹. Mentre la ratio del primo è da rinvenire nella necessità di uniformità di diritti nell'intero territorio nazionale, il secondo attiene al rispetto dei diritti fondamentali della persona che non possono essere intaccati né dal legislatore statale, né da quello regionale⁹².

La questione del riconoscimento dei diritti coinvolge anche il quarto motivo, ma sotto un altro punto di vista. Non si lamenta il disconoscimento di un diritto, in particolare ad accedere ad incentivi occupazionali, bensì la sua subordinazione al requisito della residenza qualificata.

tre occasioni ravvicinate, sul requisito del radicamento territoriale per accedere ai servizi sociali. Un tentativo di delineare un quadro organico della giurisprudenza in argomento, in Le Regioni, 5-6/2018, 1138-1169. La giurisprudenza concernente il diritto all'alloggio è molto vasta. Le prime pronunce in merito sono Corte cost., sentt. n. 217 e n. 404 del 1988. Dello stesso tenore sono Corte cost. sentt. n. 451 del 2006, n. 94 del 2007, n. 166 del 2008, n. 209 del 2009, n. 121 del 2010 e n. 273 del 2016.

⁹⁰ Punto 5, Corte cost. sent. n. 222 del 2013. Dello stesso tenore le sentt. n. 383 del 2005 e n. 8 del 2011.

⁹¹ Per la giurisprudenza inerente al nucleo minimo dei diritti si rinvia alla nota 40. Si parla, invece, di livello Essenziale delle prestazioni in riferimento al comma sesto il quale tratta dell'edilizia popolare pubblica definita al punto 4 della sentenza della Corte cost. n. 94, quale «quel complesso di interventi pubblici di varia natura che concretano il servizio sociale della provvista degli alloggi a favore dei ceti sociali meno abbienti», si v. A. TRANFO, *Un profilo del diritto all'abitazione: l'edilizia residenziale pubblica per gli stranieri (a margine della sent. n. 106/2018 della Corte costituzionale)*, cit., 453-461, la quale specificatamente a p. 455 rileva che dai conflitti inerenti il diritto all'alloggio: «Ne è emersa una configurazione della materia ripartita su tre distinti livelli: un primo livello rientrante nella potestà legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., comprendente la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti; un secondo, rientrante nella materia governo del territorio di legislazione concorrente ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., circa la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica; ed un terzo, ricadente nella potestà legislativa residuale delle Regioni in base all'art. 117, comma 4, Cost., riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica esistente in ambito regionale».

⁹² La Corte afferma un riconoscimento universale dei diritti fondamentali, a prescindere dalla "regolarità" del soggiorno: sul punto si rinvia al par. II. V. anche l'osservazione compiuta da L. BUSCEMA, *La dimensione regionale della gestione dei fenomeni migratori*, in *Diritti Regionali*, n. 3/2019, 31, il quale ritiene che la Corte 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».

Il Governo, richiamando puntualmente la sentenza n. 222 del 2013, aderisce all'idea della possibilità di un intervento regionale peggiorativo. In questa prospettiva, tuttavia, l'intervento regionale in peius è accettabile solo qualora rispetti il principio della ragionevolezza e non sia discriminatorio, sia nei confronti dei non cittadini, ma altresì nei confronti dei residenti delle altre Regioni, nei termini di cui si è detto nel secondo paragrafo⁹³. Tali requisiti a parere del Governo non sarebbero stati rispettati, poiché non sussiste alcun nesso tra gli incentivi e il radicamento territoriale. A parere di chi scrive, occorre, altresì, tenere conto della centralità del diritto al lavoro, confermata dalla l.r. n. 31 del 2015, il cui art. 22, co. 1 « [...] garantisce alle persone straniere immigrate pari opportunità rispetto ai cittadini italiani nell'orientamento professionale, nell'inserimento lavorativo e nel sostegno di attività autonome, anche in forma imprenditoriale e cooperativa».

La posizione del Governo è avvalorata dalla recente giurisprudenza costituzionale. La sentenza n. 44 del 2020, infatti, ha risolto una questione analoga affermando che il requisito del "radicamento" territoriale non può essere basato sulla residenza protratta⁹⁴.

Le considerazioni fino a qui svolte in merito ai motivi di ricorso, insieme agli interventi programmatici del Governo regionale, mostrano un disegno politico chiaro: porre un freno all'immigrazione, attraverso l'indebolimento del sistema dell'accoglienza e lo spostamento di risorse finanziarie nelle politiche dei rimpatri⁹⁵. Certamente non si può non tenere conto del fatto che dal 2015 siano avvenuti molti cambiamenti del quadro del fenomeno migratorio in Regione, ma solo alcune delle iniziative previste dal Programma annuale del 2019 appaiono adeguate: prima tra tutte quella inerente ai MSNA.

La problematica maggiore, probabilmente, è la natura di "legge-manifesto" della l.r. n. 9⁹⁶. Non a caso la sua impugnazione è uno dei primi atti del nuovo Governo, di colore politico diverso da quello regionale⁹⁷. Essa segna un cambio di rotta verso un

⁹³ Punto 10, Corte cost. sent. n. 222 del 2013, richiamato dal punto 6, Corte cost., sent. n. 166 del 2018.

⁹⁴ Corte cost., sent. n. 44 del 2020: «La previa residenza ultraquinquennale non è di per sé indice di un'elevata probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale, mentre a tali fini risulterebbero ben più significativi altri elementi sui quali si può ragionevolmente fondare una prognosi di stanzialità. In altri termini, la rilevanza conferita a una condizione del passato, quale è la residenza nei cinque anni precedenti, non sarebbe comunque oggettivamente idonea a evitare il "rischio di instabilità" del beneficiario dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica, obiettivo che dovrebbe invece essere perseguito avendo riguardo agli indici di probabilità di permanenza per il futuro» (punto 3.1). Per un commento della sentenza, si v. C. PADULA, *Uno sviluppo nella saga della "doppia pregiudiziale"? Requisiti di residenza prolungata, edilizia residenziale pubblica e possibilità di disapplicazione della legge*, in *Consulta Online*, 1/2020, 173 ss.

⁹⁵ Non si può non riconoscere come le modifiche regionali siano in linea con quanto effettuato a livello nazionale dal Governo allora in carica. La legge n. 132 del 2018, infatti, da una parte ha sostituito il precedente Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) con il Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati (SIPROIRI); dall'altra ha aumentato la previsione di spesa per i rimpatri.

⁹⁶ Il termine è usato in riferimento alla normativa statale emanata con l'obiettivo di irrigidire le politiche dell'immigrazione, si v. 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.*, 5/2010, 3901. Per una lettura più ampia dell'uso politico dell'immigrazione, si v. N. PASINI, M. REGALIA, *L'immigrazione al centro: le elezioni del 2018 in Italia*, in V. CESAREO (a cura di), *Ventiquattro Rapporto sulle migrazioni 2018*, Milano, 2019, 199-211.

⁹⁷ Lo scontro politico acceso è evidente nelle dichiarazioni degli esponenti politici regionali, prima tra tutte quella del governatore friulano, Massimo Fedriga, che ha replicato così al ricorso: «È una vergogna assoluta. Il Movimento

inasprimento della legislazione regionale riguardante gli immigrati. Della suddetta legge appare discutibile la visione miope del fenomeno migratorio: essa tiene quasi unicamente conto della diminuzione quantitativa dei flussi migratori, mentre considera la componente di immigrati già presenti in Regione solo in merito alle misure per favorire i rimpatri. Sono, altresì, coerenti, ma non condivisibili, le modalità con le quali si cerca di raggiungere l'obiettivo di scoraggiare l'immigrazione di lungo periodo. Innanzitutto, per finanziare le misure per favorire i rimpatri sono impiegate risorse economiche europee e/o nazionali tramite il "Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione 2014-2020". Il secondo comma dell'art. 45, tuttavia, precisa come si provveda a valere dagli "Interventi per i soggetti a rischio di esclusione sociale", ovvero si attinga ad una parte dei finanziamenti finalizzati all'accoglienza. Inoltre, l'abrogazione dell'art. 17 segna un secondo passo verso lo smantellamento del sistema di accoglienza diffuso; un intervento significativo tenuto conto che «il poter fruire di provvidenze tese a tutelare la dignità di ogni essere umano costituisce elemento fondamentale per avviare cammini virtuosi di inclusione»⁹⁸.

Il nuovo approccio ha ripercussioni non solo nell'ambito del riconoscimento dei diritti sociali, ma altresì sul tema della collaborazione tra Stato e Regioni in materia di immigrazione.

L'interpretazione e l'attuazione del Titolo V, infatti, dovrebbe essere coerente con l'art. 5 della Costituzione⁹⁹. L'art. 5 «scolpisce una tensione che è nelle cose», ovvero tra Stato ed Enti territoriali, e cerca di stabilire un equilibrio¹⁰⁰. La logica intrinseca al fenomeno del decentramento e del rafforzamento dell'autonomia regionale dovrebbe essere, pertanto, quello di orientarlo «ad un'autonomia cooperativa ed integrativa nell'ambito della quale tale principio possa essere tanto un fattore di integrazione quanto un elemento orientato alla formazione di una "società di eguali"»¹⁰¹. Una collaborazione che tenga conto delle differenze regionali, di natura politica ed economica, ma senza per questo superare il "punto di non ritorno", ovvero i diritti della persona¹⁰². Al contrario, la legge regionale sembra introdurre criteri irragionevoli di

5 Stelle e il Pd hanno già partorito il governo dell'immigrazione selvaggia. Questo è un segnale molto chiaro: un attacco alle autonomie», *La Repubblica* del 5.09.2019.

⁹⁸ Lo ritiene C. CORSI, *La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l'accesso alle prestazioni sociali*, cit., 13, la quale riprende il pensiero di L. PRINCIPATO, *L'integrazione sociale, fine o condicio sine qua non dei diritti costituzionali?*, in *Giur. cost.*, 4/2013, 3296: «I diritti sociali, ancor più nei momenti di crisi economica, sono uno strumento imprescindibile di coesione e di sviluppo di quella comunità di persone senza la quale non esiste lo Stato».

⁹⁹ L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, 2018, 252, la quale cita B. PEZZINI, *Il principio costituzionale dell'autonomia locale e le sue regole*, in B. PEZZINI, S. TROILO (a cura di), *Il valore delle autonomie. Territorio, potere e democrazia*, Napoli, 2015, 11-29, spec. 16.

¹⁰⁰ A. D'ATENA, *Tra autonomia e neocentralismo*, Torino, 2016, 51.

¹⁰¹ Di questa opinione O. CARAMASCHI, *La dimensione regionale del fenomeno migratorio tra interventi normativi, riparto di competenze e giurisprudenza costituzionale*, cit., 15 il quale cita A. MORRONE, *Tendenze del federalismo in Europa dopo la crisi*, in *Le Regioni*, 1/2018, 32.

¹⁰² Si rimanda alle considerazioni finali del Presidente Giovanni Maria Flick sulla giurisprudenza costituzionale del 2008, in occasione dell'Udienza straordinaria del 28 gennaio 2009, 10: «la visione solidaristica della nostra Carta – che scaturisce dalla scelta di collocare la persona (e i diritti che valgono a definirla) al centro dell'apparato istituzionale tracciato dal Costituente – esprime, dunque, un limite estremo: il "punto di non ritorno" al di là del quale – ormai, anche per obblighi internazionali – il legislatore (qualsiasi legislatore) non può spingersi, neppure in presenza di particolari o eccezionali circostanze».

differenziazione non solo rispetto ai non-cittadini, ma anche nei confronti dei cittadini residenti in altre Regioni.

Questi criteri non tengono neppure conto dell'orientamento della Corte costituzionale, che è stato definito «cosmopolitismo pragmatico», ovvero «aperto alla diluizione del legame tra cittadinanza e diritti rispetto al godimento delle prestazioni sociali, ma attento all'elemento del radicamento territoriale»¹⁰³. In altre parole, il requisito del radicamento territoriale non è a priori illegittimo, ma deve essere valutato con attenzione: una volta escluso dalla Corte che la valutazione della sua sussistenza possa essere basata sul dato temporale, occorre ricercare ulteriori requisiti che attestino l'esistenza di un particolare legame tra lo straniero e il territorio regionale e che indichino la sua probabile permanenza per il futuro. Tale legame consiste nella capacità del primo di contribuire alla crescita della comunità, così giustificando un'estensione dell'accesso alle provvidenze sociali. La lettura data dalla Corte al radicamento territoriale dovrebbe permettere di fornire un fondamento alla categoria dei "diritti di cittadinanza sociale"¹⁰⁴. Le attuali politiche regionali, invece, sembrano piuttosto propendere per una lettura del radicamento, ferma al criterio temporale, che restringe l'ambito dei destinatari e, quindi, neutralizza la "cittadinanza sociale". La conseguenza è una svalutazione, non solo metaforica, dei diritti sociali, i quali, garantendo una vita dignitosa, al tempo stesso rappresentano una condizione per l'esercizio degli altri diritti¹⁰⁵.

¹⁰³ Cfr. G. ROMEO, *Il cosmopolitismo pragmatico della Corte costituzionale tra radicamento territoriale e solidarietà*, in *Rivista AIC*, 1/2018, 25.

¹⁰⁴ Secondo F. Ferrajoli, *Diritti e cittadinanza sociale dei migranti nei regolamenti e negli atti amministrativi delle regioni*, in L. Ronchetti, *I diritti di cittadinanza degli immigrati. Il ruolo delle regioni*, cit., 151, l'appartenenza a una comunità non è tanto il presupposto, quanto il fine della "cittadinanza sociale".

¹⁰⁵ Per una riflessione sul "prezzo dei diritti", si v. F. BIONDI DAL MONTE, *I diritti sociali degli stranieri tra frammentazione e non discriminazione. Alcune questioni problematiche*, cit., 557-595.