

L'immigrazione tra Stato e Regioni

di Davide Strazzari *
(10/06/2006)

(in corso di pubblicazione in "le Regioni", 4-5/2006)

1. Con la sentenza n. 156 del 2006, qui commentata, la Corte costituzionale torna nuovamente ad affrontare il tema relativo al riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di immigrazione riconoscendo, analogamente alla precedente sentenza n. 300/2005[1], che la riserva al legislatore statale, ex art 117, c. 2, lett. a) e b), delle materie "condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'UE" e "immigrazione", non esclude affatto l'intervento regionale in quegli ambiti, quali l'assistenza sociale, l'istruzione, la salute, l'abitazione, che coinvolgono competenze normative attribuite alle Regioni in via esclusiva o concorrente.

Semberebbe, dunque, che la demarcazione degli interventi riservati allo Stato e alle Regioni nella materia in esame corra lungo la distinzione tra le cosiddette politiche dell'immigrazione - che riguardano fondamentalmente le misure che regolano le condizioni di ingresso e di soggiorno degli stranieri nel territorio della Repubblica - e le politiche per gli immigrati - che riguardano le misure in campo sociale e le attività di integrazione che si rivolgono agli stranieri ammessi a soggiornare sul territorio italiano[2]: mentre in relazione alle prime sarebbe competente esclusivamente lo Stato, nelle seconde, invece, sarebbero competenti primariamente le Regioni, a titolo concorrente od esclusivo, secondo un'articolazione basata su un duplice livello che garantirebbe al livello regionale un intervento di tipo programmatico e che riserverebbe al livello locale le attività propriamente di erogazione e gestione dei servizi di assistenza e di protezione sociale[3].

Tale delimitazione degli ambiti di intervento dei diversi livelli territoriali riprende quella oggi tracciata dal d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (T.U. delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione giuridica dello straniero) che esplicitamente attribuisce compiti significativi alle Regioni - ma anche agli enti locali - nell'ambito delle politiche e degli interventi sociali da destinare agli immigrati. Come è stato notato, il T.U. sull'immigrazione ha avuto il compito di razionalizzare e di dare coerenza al ruolo degli enti territoriali nelle politiche dell'immigrazione, dopo una fase in cui gli interventi del livello sub-statale in materia erano occorsi «andando a colmare silenzi e ritardi dello stato centrale»[4].

Collocandosi nel quadro costituzionale precedente la riforma del Titolo V (2001), il T.U. sull'immigrazione esplicitamente riconosceva alle Regioni, nelle materie di loro competenza, la legittimazione a disciplinare interventi a favore degli stranieri. In tal caso le disposizioni del T.U. si dovevano intendere come principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 Cost[5].

Ci si può allora interrogare, anche alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale, su quali conseguenze la riforma del Titolo V abbia comportato rispetto alla ripartizione tra Stato e Regioni della materia immigrazione. L'interrogativo verte soprattutto attorno alla questione se la revisione costituzionale abbia determinato un rafforzamento delle competenze regionali in materia (e in questo caso quale sia la sorte di alcune, almeno, delle disposizioni del T.U. sull'immigrazione), oppure se si siano paradossalmente comprese le possibilità di intervento del legislatore sub-statale, tenendo presente che l'art. 117 riserva allo stato non solo la materia immigrazione (art. 117 Cost. lett. b) ma anche quella della condizione giuridica dello straniero non UE (art. 117 Cost. lett. a).

2. La sentenza della Corte costituzionale qui in esame nasce dal ricorso promosso dal Governo per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli art. 16, c. 3 e art. 21, c. 1 lett. f) della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia del 4 marzo 2005, n. 5 (Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati).

Nello specifico, l'art. 16, c. 3 della legge impugnata, nell'ottica di garantire forme efficaci di tutela dei minori stranieri non accompagnati - mediante interventi volti ad assicurare livelli adeguati di protezione, assistenza ed integrazione sociale - prevedeva la possibilità di concludere percorsi di integrazione sociale anche ai minori divenuti ormai maggiorenni.

La seconda disposizione impugnata, l'art. 21 della legge regionale, prevedeva la creazione, da parte dei comuni e delle

province, di servizi territoriali incaricati, tra l'altro, dello «svolgimento degli adempimenti istruttori relativi alle istanze di richiesta e rinnovo di permesso di soggiorno e di carta di soggiorno, di richiesta di nulla osta al ricongiungimento familiare, in accordo con le competenti strutture del Ministro dell'interno».

In relazione alla censura rivolta contro l'art. 16, c. 3 della l.r. del Friuli Venezia-Giulia, il ricorso governativo evidenziava come la stessa si poneva in contrasto con il disposto di cui alle lett. a) e b) dell'art. 117 Cost. e in particolare con la disciplina dettata dall'art. 32 del d.lgs. 286 del 1998. Quest'ultimo articolo prevede, con riferimento alla posizione del minore presente nel territorio italiano, le modalità e la durata del rilascio del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età. In particolare, l'art. 32, c. 1bis e 1ter dispone, in relazione ai minori stranieri non accompagnati, che a questi possa essere rilasciato, una volta raggiunta la maggiore età, un permesso di soggiorno allorché si trovino sul territorio nazionale da non meno di tre anni ed abbiano seguito un progetto di integrazione sociale e civile per non meno di due anni, sempre che dispongano di un alloggio e frequentino corsi di studio, ovvero svolgano attività lavorativa retribuita nelle forme e con le modalità previste dalla legge italiana, ovvero, ancora, siano in possesso di contratto di lavoro anche se non ancora iniziato.

Secondo il Governo, la norma impugnata si sarebbe posta in contrasto con la disciplina statale, indirettamente prevedendo la possibilità per lo straniero non accompagnato di rimanere nel territorio nazionale in ipotesi diverse e ulteriori rispetto a quelle disciplinate dalla legge statale.

Per quanto riguarda l'impugnativa relativa all'art. 21, c. 1, lett. f), il ricorso governativo metteva in luce come l'assegnazione agli enti locali di adempimenti istruttori circa le istanze di richiesta e di rinnovo del permesso di soggiorno avrebbe illegittimamente intaccato la competenza assoluta statale a disciplinare detta materia.

Prima di passare ad esaminare le argomentazioni della Corte, può essere interessante osservare come, analogamente al precedente ricorso governativo contro la legge regionale n. 5/2004 dell'Emilia-Romagna, recante norme in materia di integrazione sociale dei cittadini stranieri, anche questa impugnativa sembra essere ispirata dall'intenzione del governo di negare alle Regioni un autonomo spazio di intervento in materia di immigrazione. Tuttavia, i due ricorsi propongono una strategia differente, adottando nel caso in esame un profilo, a noi pare, di maggiore cautela.

Mentre, infatti, nel primo caso, l'impugnativa riguardava tanto singole disposizioni quanto l'intero corpo normativo della legge regionale - con ciò denotando in maniera più chiara l'intenzione di rivendicare al livello statale ogni disciplina inerente la materia dell'immigrazione e della condizione giuridica dello straniero - nel caso in esame il ricorso governativo sembra molto più circostanziato. Infatti, sebbene il parametro costituzionale che si ritiene violato dalla legge regionale del Friuli-Venezia Giulia sia tanto la lett. a) quanto la lett. b) dell'art. 117, nelle argomentazioni giuridiche portate a sostegno dell'impugnativa si fa riferimento soprattutto a profili strettamente riferibili al contenuto della materia immigrazione più che alla condizione giuridica dello straniero. In altre parole, il ricorso governativo appare concentrato a censurare quelle disposizioni regionali ritenute passibili di interferire con la disciplina statale relativa alla fase di controllo e di ingresso degli stranieri nel paese, quasi a volersi conformare, anticipandola, alla soluzione ermeneutica della Corte costituzionale emersa nella sentenza 300 del 2005, e poi riconfermata nella sentenza qui in commento, nella quale si tende a riconoscere alla competenza esclusiva dello Stato soprattutto gli interventi in materia di immigrazione, non anche quelli, di carattere sociale, a favore degli immigrati.

La Corte costituzionale, in maniera analoga alla sentenza 300/2005, inizia il suo percorso argomentativo richiamando in modo puntuale il quadro normativo delineato dal T.U. sull'immigrazione nelle parti in cui quest'ultimo rinvia esplicitamente all'intervento legislativo regionale. Da tali disposizioni, osserva la Corte, «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»^[6]. E ciò viene ritenuto dalla Corte del tutto coerente con il fatto 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»^[7].

Andando a considerare poi nello specifico le censure mosse dal Governo, la Corte le ritiene entrambe infondate. In relazione all'art. 16 della l.r. del Friuli-Venezia Giulia si osserva che la possibilità di proseguire, in favore del minore, interventi di sostegno deve comunque intendersi come subordinata al rilascio nei confronti di questi del permesso di soggiorno, secondo le condizioni dettate dal d.lgs. 286 del 1998, di modo che la disposizione regionale non si pone in

contrasto con la competenza statale esclusiva in materia di immigrazione. Anche per quanto riguarda l'altra doglianza governativa, la Consulta la ritiene infondata, atteso che la disposizione impugnata «lungi dal regolare aspetti propriamente incidenti sulla materia dell'immigrazione, si limita a prevedere in favore degli stranieri presenti sul territorio regionale una forma di assistenza che si sostanzia nel mero affidamento agli enti locali di quegli adempimenti che, nell'ambito dei procedimenti di richiesta e rinnovo di permesso di soggiorno e di carta di soggiorno, ovvero di richiesta di nulla-osta al ricongiungimento familiare, diversamente sarebbero stati svolti direttamente dagli stessi richiedenti».

3. La sentenza in commento contribuisce a chiarire, sia pure in modo, a nostro giudizio, ancora parziale e non perfettamente risolutivo, il tema relativo all'individuazione dei contenuti delle materie "condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'UE" e "immigrazione", riservate alla competenza esclusiva dello Stato secondo la lett. a) e b) dell'art. 117 Cost.

Rispetto all'argomento, la maggioranza degli autori in dottrina, rifacendosi alla distinzione, tratteggiata in apertura, tra politiche per l'immigrazione e politiche per gli immigrati, sembra propensa a riconoscere al livello statale la competenza legislativa in materia di controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, lasciando invece alla legislazione regionale la competenza, a titolo concorrente o esclusivo a seconda degli ambiti di intervento, in materia di integrazione e politiche sociali degli stranieri, salva restando la competenza esclusiva statale trasversale di cui alla lett. m) dell'art. 117 Cost[8].

Questa lettura tende, a noi pare, a leggere in modo unitario le pur distinte materie di cui alla lett. a) e b) dell'art. 117 Cost., finendo per ricomprendere, di fatto rinunciando a darvi un significato autonomo, il titolo "condizione giuridica dello straniero non comunitario" in quello di "immigrazione"[9].

Sotto questo profilo, un tentativo di distinguere le due materie era stato portato avanti dalla difesa regionale nella sent. 300 del 2005 in cui si era definita la "condizione giuridica dello straniero" come quella «costituente il parallelo, in negativo, della condizione di cittadinanza»[10]. E tuttavia, nemmeno questa lettura ci sembra pienamente convincente, atteso che la "cittadinanza" - e quindi di converso tutto ciò che in negativo rinvia a tale espressione - costituisce un autonomo e ulteriore titolo di legittimazione all'intervento statale secondo la lett. i) dell'art. 117 Cost., rimanendo così insoluto il problema dell'individuazione del contenuto della materia di cui alla lett. a) dell'art. 117 Cost.

In effetti, il punto dirimente appare proprio quello di individuare il contenuto materiale dell'espressione "condizione giuridica dei cittadini di stati non appartenenti all'UE". Partendo dall'osservazione che con questa locuzione non può che intendersi «il complesso delle situazioni giuridiche che hanno come destinatario o beneficiario lo straniero e che ne individuano e ne definiscono complessivamente la posizione nell'ordinamento italiano»[11], secondo una lettura che rinvia alla corrispondente espressione utilizzata dall'art. 10, c.2, Cost., è stato sostenuto, in modo, a nostro parere, condivisibile, che, se in base al titolo legittimante dell'"immigrazione" lo Stato può regolare l'ammissione, il soggiorno e l'eventuale allontanamento dello straniero stesso dal territorio della Repubblica, in base al titolo di cui alla lett. a) dell'art. 117 Cost. dovrebbe pur sempre essere lo Stato a disciplinare il trattamento di cui deve godere lo straniero e quindi a disporre, nei limiti derivanti dalle norme costituzionali e internazionali, circa la titolarità o meno dei diritti civili e sociali e soprattutto i criteri e i modi per il loro godimento da parte degli stranieri[12].

Ne deriverebbe allora che «la disciplina del trattamento e dei diritti civili e sociali degli stranieri extracomunitari deve essere regolata in modo completo dal legislatore statale e non può limitarsi né alla determinazione dei principi fondamentali né alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere assicurate su tutto il territorio nazionale»[13] di modo che «la disciplina delle materie di competenza concorrente o di competenza esclusiva delle Regioni (si pensi alla tutela della salute, alla tutela e sicurezza del lavoro, alla formazione professionale, alle professioni, all'organizzazione dell'istruzione, all'assistenza sociale, all'edilizia residenziale pubblica, al commercio e all'artigianato, al turismo, al commercio con l'estero) può riguardare anche i cittadini extracomunitari ma soltanto nei limiti in cui espressamente lo consenta la legislazione statale»[14].

Ne conseguirebbe, dunque, secondo questa lettura, che non sarebbe configurabile a favore delle Regioni un autonomo titolo di intervento né in materia di politiche dell'immigrazione (controllo e disciplina dell'accesso degli stranieri al territorio della Repubblica), né in materia di politiche per gli immigrati, potendosi, in quest'ultimo caso, riconoscere al più spazi all'intervento delle Regioni solo nei limiti in cui espressamente la legge statale lo permetta.

La Corte costituzionale sembra seguire la prima piuttosto che la seconda opzione ermeneutica e, privilegiando una ricostruzione unitaria dei pur distinti titoli di cui alla lett. a) e b) dell'art. 117 Cost., ritiene che l'intervento statale debba

soprattutto rivolgersi alla disciplina del controllo dell'ingresso degli stranieri nel territorio nazionale, mentre riconosce la piena legittimità dell'intervento del livello substatale in relazione ai criteri e ai modi secondo i quali lo straniero può essere chiamato a godere di diritti a carattere prestazionale, atteso che questo profilo interseca competenze riservate a titolo concorrente o esclusivo alle Regioni.

Tuttavia, resta da osservare che seppure la Corte individui il fondamento costituzionale dell'intervento regionale in materia di politiche per gli immigrati in diversi titoli, quali, ad esempio, la materia dell'istruzione o dell'assistenza sociale, è altresì vero che, nell'argomentazione seguita dalla Corte, detti riferimenti costituzionali, giustificativi dell'intervento regionale, non appaiono centrali ma piuttosto posti sullo sfondo. L'argomento fondante utilizzato dalla Corte per giustificare gli interventi regionali in materia è piuttosto offerto dal quadro normativo delineato dal T.U. sull'immigrazione che, come sopra visto, esplicitamente conferisce alle Regioni spazi di intervento soprattutto nell'ambito delle politiche e degli interventi di carattere sociale in favore degli immigrati. La Corte costituzionale sembra, dunque, avvalersi del riparto di competenze quale configurato in detto testo legislativo come chiave interpretativa idonea a specificare i contenuti delle attribuzioni costituzionali "condizione giuridica dello straniero" e "immigrazione", cristallizzandone, dunque, la rispettiva portata secondo la definizione offerta dalla legislazione ordinaria vigente, assunta però in un quadro costituzionale ormai mutato.

E' questa un'operazione logica che non ci sembra pienamente convincente nella misura in cui l'utilizzazione del criterio storico-normativo, fondato, nel caso di specie, sul richiamo al T.U. sull'immigrazione, quale criterio interpretativo del dato costituzionale, finisce per non tenere sufficientemente conto del dato letterale e oggettivo fornito dal testo dell'art. 117 Cost., che appunto prevede come titoli distinti la materia dell'immigrazione e quella della condizione giuridica dello straniero.

Del resto la pregnanza che nell'argomentazione della Corte assume il riferimento alle norme del d. lgs. 286 del 1998 per fondare il riparto di competenze in materia di immigrazione è tale da far sorgere il dubbio che sia questo stesso atto legislativo, e non un autonomo titolo di competenza costituzionale, a consentire l'intervento del legislatore regionale.

Tutto ciò fa sì che si possa avere qualche dubbio sul riparto di competenze in materia di immigrazione e condizione giuridica dello straniero e induce ad interrogarsi su quale valore abbiano attualmente alcune disposizioni del T.U. sull'immigrazione che disciplinano ambiti alcuni dei quali ormai riservati alla competenza esclusiva delle Regioni.

E' da dire, infatti, che alcune disposizioni del T.U. appaiono particolarmente precise e condizionanti l'esercizio in concreto di alcuni diritti prestazionali riconosciuti agli stranieri. A questo proposito, l'esempio forse più emblematico e chiarificatore è dato in materia di diritto all'abitazione. In base all'art. 40, c. 6 del d.lgs. n. 286 del 1998 «gli stranieri titolari di carta di soggiorno e gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo hanno diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica [...]».

La serie di condizioni e requisiti, cui il legislatore statale subordina il riconoscimento e l'esercizio agli immigrati di un diritto di accesso all'edilizia popolare, si potrebbe ritenere legittimo esercizio della competenza inerente la materia della condizione giuridica dello straniero. Eppure, seguendo i criteri ermeneutici indicati dalla Corte, anche la regolamentazione di tale aspetto dovrebbe ricadere nella materia dell'edilizia pubblica, di competenza esclusiva delle Regioni - le quali dunque potrebbero intervenire in materia anche ponendo requisiti diversi da quelli statali, salvo ritenere legittimo l'intervento dello Stato solo intendendo quest'ultimo come esercizio della competenza di cui alla lett. m) dell'art. 117 Cost. Quest'ultima soluzione potrebbe forse presentare qualche forzatura, atteso che l'individuazione di requisiti e condizioni cui subordinare l'esercizio di diritti prestazionali non è profilo che attenga, a stretto rigore, alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, espressione che rinvia al contenuto materiale delle prestazioni ma non necessariamente alla titolarità e alle condizioni di esercizio delle stesse.

In ogni caso, riconoscendo legittimo l'intervento del legislatore statale in forza del titolo di cui alla lett. m) dell'art. 117 cost., se ne dovrebbe dedurre, allora, che le condizioni giuridiche fissate dal T.U. sull'immigrazione sono le condizioni minime per il riconoscimento del diritto di accesso all'abitazione nei confronti degli stranieri, di modo che alle Regioni sarebbe precluso porre condizioni più restrittive, mentre le stesse ben potrebbero fissare in tutta autonomia condizioni e requisiti più favorevoli agli stranieri^[15].

Un'ipotesi di questo tipo è stata posta in essere dalla l.r. dell'Emilia Romagna 24 marzo 2004, n. 5 la quale prevede all'art. 10 che «i cittadini stranieri immigrati regolarmente soggiornanti nella regione hanno diritto ad accedere in

condizioni di parità agli alloggi di edilizia residenziale pubblica [...]». Come si vede, la disposizione regionale presenta un trattamento di maggior favore verso gli stranieri di quanto non sia stato previsto dal richiamato art. 40, c. 6 del T.U. sull'immigrazione, poiché non subordina il diritto all'accesso agli alloggi di edilizia pubblica e agli interventi in materia di diritto all'abitazione al requisito del possesso del permesso di soggiorno di durata biennale (nonché all'esercizio di attività lavorativa).

La disposizione in esame era stata impugnata dal Governo, unitamente ad altre disposizioni legislative della legge regionale e alla legge nel suo complesso, ma la Corte costituzionale ha ritenuto infondata la questione. I giudici della Consulta non sono tuttavia entrati nel merito, limitandosi ad osservare che la disposizione della legge dell'Emilia-Romagna «non fa che disciplinare un diritto riconosciuto dalla legge statale, e precisamente dall'art. 40 del d.lgs. n. 286 del 1998, il quale prevede espressamente alcune competenze in capo alle regioni. La disciplina impugnata corrisponde quindi ad una regola stabilita dalla legge statale in materia e non invade in alcun modo materie riservate alla esclusiva competenza dello Stato».

La Corte, dunque, non si spinge a valutare nel dettaglio i rapporti tra le due diverse fonti e ciò sebbene la legge regionale prevedesse una disciplina derogatoria rispetto al T.U. sull'immigrazione. Rimane così incerto se le disposizioni dettate sul punto dal T.U. debbano considerarsi cedevoli rispetto alla futura legislazione regionale o, piuttosto, espressione della competenza esclusiva statale di cui alla lett. m) dell'art. 117 Cost., il che consentirebbe al legislatore statale di fissare condizioni minime di tutela del diritto di abitazione agli stranieri, non derogabili *in peius* dalle Regioni.

In conclusione, a noi pare che una lettura riduttiva della lett. a) dell'art. 117 Cost., quale quella proposta dalla Corte, comporti il problema di individuare un titolo alternativo che legittimi il livello centrale a fissare quanto meno condizioni minime territorialmente omogenee per l'accesso e le condizioni di godimento, da parte degli stranieri, di quei diritti prestazionali che ricadono in ambiti materiali rispetto cui le Regioni hanno una competenza legislativa esclusiva. L'esigenza di assicurare una certa uniformità territoriale in tali ambiti si pone, oltre che per garantire il rispetto degli obblighi internazionali concernenti la posizione giuridica dello straniero, cui l'art. 10, c. 2. Cost. fa menzione, anche per evitare che si affermino forti differenze nelle opportunità offerte ai cittadini stranieri sul territorio italiano, differenze che potrebbero riscontrarsi anche in ragione di atteggiamenti, per così dire, di minore sensibilità politica rispetto alle esigenze delle persone immigrate manifestate da alcune amministrazioni regionali.

[1] In detta sentenza la Corte costituzionale aveva ritenuto in parte inammissibile, in parte infondato il ricorso di legittimità costituzionale promosso dal governo avverso la legge della regione Emilia-Romagna, 24 marzo 2004, n. 5, (Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n. 14, e 12 marzo 2003, n. 2). Si veda in proposito le osservazioni di 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*, all'indirizzo www.forumcostituzionale.it.

[2] Per la distinzione tra *politiche di immigrazione* e *politiche per gli immigrati*, vedi 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*, Aldershot, Avebury, 1990.

[3] Vedi ancora T. Caponio, *op. cit.*, 806.

[4] A. Patroni Griffi, *I diritti dello straniero tra costituzione e politiche regionali*, in L. Chieffi (cur.), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova, 1999, 350.

Gli interventi regionali in materia si sono basati, in assenza di un più chiaro fondamento costituzionale di competenza, sulla materia della beneficenza pubblica, secondo il dettato costituzionale dell'art. 117 Cost. prima della riforma costituzionale del 2001. I successivi decreti attuativi della legge Bassanini hanno in qualche modo confermato il riparto di competenze che si era venuto affermando nella prassi. In particolare l'art. 129 del d.lgs. 112/1998 riserva allo Stato «gli interventi di prima assistenza in favore dei profughi, limitatamente al periodo necessario alle operazioni di identificazione ed eventualmente fino alla concessione del permesso di soggiorno, nonché di ricetto e assistenza temporanea degli stranieri da respingere o da espellere (lett. h)» e le «attribuzioni in materia di riconoscimento dello status di rifugiato e il coordinamento degli interventi in favore degli stranieri richiedenti asilo e dei rifugiati, nonché di

quelli di protezione umanitaria per gli stranieri accolti (lett. l)». Sullo sviluppo della legislazione regionale in materia di politiche migratorie e condizioni degli stranieri vedi C. Corsi, *I servizi sociali in favore degli immigrati*, in A. Albanese, C. Marzuoli, *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, Bologna, 2003, 189 ss. Vedi anche il già richiamato contributo di T. Caponio, *op. cit.*, 789 ss, nonché, per una visione generale delle differenti visioni politiche in materia di immigrazione succedutesi in Italia, A. Colombo, G. Sciortino, *Alcuni problemi di lungo periodo delle politiche migratorie italiane*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2004, 763 ss.

[5] Così dispone l'art. 1, c. 4 del d.lgs. 286/1998. L'art. 3, c. 5 prevede poi che «nell'ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio, le regioni, le province, i comuni e gli altri enti locali 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 stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelli inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana». Altre disposizioni del T.U. disciplinano poi nel dettaglio specifiche competenze regionali in materia di diritto all'istruzione e accesso ai servizi educativi (art. 38), di diritto all'abitazione (art. 40), di assistenza sociale (art. 41), di misure di integrazione sociale (art. 42). Sul punto, oltre al già citato contributo di C. Corsi, *op. cit.*, vedi anche M. Lacomare, *Legge 6 marzo 1998, n. 40: «Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero»*. *Adempimenti di Regioni, province e comuni*, in *Nuova Rassegna* 1998, 1017 ss.

[6] Punto 3 del Considerato in diritto.

[7] Punto 3 del Considerato in diritto.

[8] In questo senso sembrano andare le opinioni espresse da C. Corsi, *op. cit.* e di S. Baldin, *op. cit.* Si veda anche A. Ruggeri, C. Salazar, *"Ombre e nebbia" nel riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazione/immigrazione dopo la riforma del titolo V*, in *Quaderni regionali*, 2004, 27 ss.

[9] Per la verità, un tentativo di individuare un significato autonomo alla materia "condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'UE" è stato portato avanti da A. Ruggeri, C. Salazar, *op. cit.*, p. 42, osservandosi che l'espressione in questione «figura congiuntamente al diritto d'asilo e fa, anzi, con quest'ultimo parte integrante di un'unica materia». Ne deriva, dunque, secondo gli autori, che «la condizione alla quale la formula summenzionata si riferisce parrebbe essere lo *status* dello straniero extracomunitario nella sua unitaria ed irripetibile conformazione e, per ciò pure, nella sua essenza, separate da questo poi essendo le *condizioni* (declinate, appunto, al plurale) risultanti nei singoli campi di esperienza (dalla salute, al lavoro, l'abitazione, ecc.) la cui determinazione è rimessa, per ciascuno di essi, a discipline ora congiunte di Stato e Regioni (secondo lo schema tipico della potestà ripartita), ora esclusive di queste ultime».

[10] Vedi il punto 2 in fatto della sent. della Corte cost. n. 300/2005.

[11] G. D'Orazio, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, Padova, 1992, 115.

[12] Cfr. P. Bonetti, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 522.

[13] P. Bonetti, *op. cit.* 523.

[14] P. Bonetti, *op. cit.*, 523.

[15] E potrebbero, forse, prevedere che l'accesso alle misure di integrazione sociale, oggi riservato, ex art. 40, c. 1bis, del d.lgs. n. 286/1998, ai soli stranieri in regola con le norme che disciplinano il soggiorno in Italia, sia esteso anche ai cosiddetti "irregolari", a meno di non intendere il citato art. 40, c. 1bis come esercizio della materia "ordine pubblico e sicurezza", di cui alla lett. h) art. 117 Cost.