

**La competenza esclusiva statale sull'immigrazione vs. la legislazione regionale sull'integrazione sociale degli immigrati:
un inquadramento della Corte costituzionale**

(commento alla sentenza n. 300 del 22 luglio 2005)

di Serena Baladin *

1. La sentenza che si annota consegue al ricorso governativo promosso per illegittimità costituzionale della 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).

La decisione della Corte si innesta nel filone giurisprudenziale che configura le modalità di esercizio e i limiti alla potestà legislativa di Stato e Regioni per effetto della modifica del Titolo V, Parte II, della Costituzione. Quanto ai profili più problematici dei nuovi criteri di riparto, si è prontamente segnalato che l'elenco ex art. 117, c. 2, Cost. comprende alcune materie trasversali, ovvero un fascio di poteri che possono legittimare l'ingerenza statale in sfere di competenza delle Regioni, mediante l'interpretazione estensiva del disposto costituzionale. E difatti, in alcune circostanze, la trasversalità è assurda a fondamento giustificativo per una estensione della potestà statale nelle materie di cui ai commi 3 e 4 dell'art. 117 Cost.. Forte di questa tendenza, peraltro agevolata da una certa inerzia regionale, il governo pare dunque intenzionato, attraverso le doglianze in commento, a far convergere nella materia dell'immigrazione oggetti altrimenti disciplinati dalle entità territoriali.

Le competenze legislative regionali si estendono ad ambiti in cui la presenza di cittadini extracomunitari impone adeguate misure promozionali e di tutela: a titolo esemplificativo, si pensi alla formazione professionale e ai servizi sociali. Ne discende che le disposizioni che riservano in via esclusiva allo Stato la disciplina sull'immigrazione (ex art. 117, c. 2, lett. b, Cost.), nonché sul diritto di asilo e sulla condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea (ex art. 117, c. 2, lett. a, Cost.), non dovrebbero essere di per sé preclusive di ulteriori interventi legislativi regionali a favore degli stranieri con regolare permesso di soggiorno.

Tale assunto sarebbe già desumibile dalla normativa statale antecedente alla riforma e tutt'ora in vigore, ossia il Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (d.lgs. n. 286 del 25 luglio 1998 e successive modifiche). In esso si enuclea un quadro di diritti e doveri riconosciuti agli immigrati regolarmente residenti in Italia: tali norme investono, fra gli altri, i profili del trattamento dei lavoratori extracomunitari; dell'accesso all'istruzione, all'alloggio, ai servizi sanitari e socio-assistenziali; del ricongiungimento familiare. All'interno di questa cornice normativa e «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» (art. 3, c. 5, T.U.).

Tuttavia, il governo individua nella legge n. 5 del 2004 della Regione Emilia-Romagna cinque profili di incostituzionalità. In primo luogo, la difesa erariale ritiene viziata l'intera legge per straripamento della potestà legislativa regionale, contenendo alcune disposizioni su immigrazione, diritto di asilo e condizione giuridica di cittadini extracomunitari, che sono di pertinenza esclusiva del legislatore nazionale. In subordine, le censure si appuntano su specifici disposti che violerebbero il riparto centro-periferia in tema di: funzionamento dei centri di permanenza temporanea; forme partecipative degli immigrati alla vita pubblica regionale; condizioni di accesso all'edilizia residenziale pubblica; potere sostitutivo della Regione nei confronti degli enti locali.

2. La prima questione di legittimità investe la legge nel suo complesso, in quanto conterrebbe disposizioni lesive della competenza esclusiva statale in materia di immigrazione, diritto di asilo e condizione giuridica di cittadini extracomunitari. Secondo il ricorrente, ciò si evince sin dai primi due articoli della legge impugnata.

La resistente eccepisce l'inaammissibilità delle censure rivolte al testo integrale, sostenendo che esso ha un contenuto

eterogeneo e che prevede interventi diversificati il cui esercizio non fa capo a un unico ente. La Regione tiene inoltre a precisare che l'attuale disciplina si è resa necessaria a seguito delle novità introdotte dalla legge Bossi-Fini al Testo unico sull'immigrazione, nonché a causa del massiccio afflusso di stranieri: tali fattori hanno comportato l'esigenza di separare le norme relative agli emigrati da quelle sugli immigrati.

Si sottolinea poi il fatto che la precedente legislazione regionale non è mai stata impugnata né in via principale né in via incidentale, pur prevedendo numerosi interventi a favore degli stranieri extracomunitari, ad esempio in materia di prestazioni sociali, sanitarie e assistenziali; di formazione professionale; di assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica. In forza di questa ultima considerazione, la resistente ravvisa da parte dello Stato una pretesa volta a impedire alle autonomie territoriali «di dettare qualsiasi disposizione concernente gli stranieri, a prescindere dal fatto che si tratti o meno di incidere su materie di competenza regionale ... e che l'assunto del Governo non è quindi fondato sulla violazione di alcuna norma costituzionale e anzi si pone in contrasto con la stessa normativa statale in materia e con la giurisprudenza costituzionale» (p.to 2 del considerato in diritto).

Concisamente, il collegio dichiara l'inammissibilità del primo *petitum*. Rinviando a suoi precedenti (sentt. 315 e 338 del 2003), la Corte ricorda che le questioni di costituzionalità che si riferiscono a una legge nel suo complesso sono inammissibili qualora non siano supportate da specifiche ragioni e non siano puntualmente indicate nella delibera del Consiglio dei ministri. E sul punto, recependo *in toto* la proposta del Ministro per gli affari regionali, la deliberazione governativa non si riferiva anche al testo integrale, ma soltanto agli articoli indi ripresi nel ricorso. Perciò, è solo su questi ultimi che i giudici vanno a soffermarsi.

3. Le argomentazioni della Corte partono dalla disamina del Testo unico, in quanto i disposti del d.lgs. n. 286 del 1998 e successive modifiche costituiscono i principi fondamentali ai quali le Regioni devono attenersi nella disciplina dei rispettivi ambiti competenziali, mentre, con riguardo alle autonomie speciali e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, i disposti del T.U. hanno valore di norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica (art. 1, c. 4, T.U.).

Relativamente alle forme di coordinamento fra Stato e Regioni in materia di immigrazione previste dall'art. 118, c. 3, Cost., il collegio menziona il Comitato per il coordinamento e il monitoraggio, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e composto anche da un presidente di Regione o di Provincia autonoma (art. 2-*bis* T.U.); la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e la Conferenza Stato-città e autonomie locali (che devono essere sentite dal Presidente del Consiglio ai fini della predisposizione del Documento programmatico triennale delle politiche migratorie; art. 3, c. 1, T.U.); i Consigli territoriali per l'immigrazione, composti, fra gli altri, da rappresentanti di Stato, Regioni ed enti locali (art. 3, c. 6, T.U.).

Altre disposizioni riguardanti la disciplina del fenomeno immigratorio sono richiamate nella pronuncia, in quanto prevedono una serie di attività di spettanza regionale, dall'istruzione degli stranieri (art. 38 T.U.) ai centri di accoglienza e l'accesso all'alloggio (art. 40 T.U.), fino alle misure di integrazione sociale (art. 42 T.U.). Infine, la Corte ricorda una delle forme in cui si esplica il diritto di partecipazione dei cittadini stranieri alla vita pubblica locale, ovvero la Consulta per i problemi degli stranieri immigrati e delle loro famiglie, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (art. 42, c. 4, lett. b, T.U.).

Quanto esposto evidenzia che l'immigrazione latamente intesa non ricomprende solo aspetti, di competenza statale, quali la determinazione dei flussi di ingresso e i provvedimenti di espulsione. La trasversalità della materia si esprime negli ambiti che favoriscono l'integrazione delle nuove minoranze mediante forme di tutela, di promozione e di partecipazione delle stesse alla vita pubblica locale, come sottolineato in svariati statuti regionali. Qui però non rileva il profilo già trattato nelle sentt. 372 e 379 del 2004, sul diritto di voto agli immigrati menzionato in alcuni statuti, e liquidato dalla Corte facendolo rientrare nella categoria degli enunciati dal mero valore culturale e non prescrittivo.

In questa sede, occorre individuare la linea che separa l'esercizio legislativo statale da quello regionale nelle attività destinate agli stranieri soggiornanti in Italia. Alla luce di ciò, al p.to 5 del considerato in diritto si legge che «l'intervento pubblico non si limita al doveroso controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma riguarda necessariamente altri ambiti, dall'assistenza all'istruzione, dalla salute all'abitazione, materie che intersecano ex Costituzione, competenze dello Stato con altre regionali, in forma esclusiva o concorrente».

4. Il collegio indi procede all'esame delle singole disposizioni della legge regionale n. 5 del 2004 impugnate dal governo (p.to 6 del considerato in diritto).

L'art. 3, c. 4, lett. d, l.r. prevede, «per quanto di competenza ed in raccordo con le prefetture», una attività regionale di osservazione e monitoraggio sul funzionamento dei centri di permanenza temporanea. Secondo la difesa erariale, la disposizione sarebbe incostituzionale in quanto le strutture in oggetto sono direttamente funzionali alla materia dell'immigrazione (oltre che all'ordine pubblico e alla sicurezza). Al contrario, la Regione sottolinea come nei centri di permanenza si svolgano attività di propria spettanza, quali l'assistenza in genere e quella sanitaria in particolare, e dunque il monitoraggio si dovrà attuare in modo da non interferire con le attribuzioni statali. In merito, la Corte dichiara l'infondatezza della questione, in quanto il disposto impugnato non contiene alcuna disciplina in contrasto con quella statale; esso si limita a prevedere la possibilità di attività rientranti nell'alveo regionale secondo modalità tali da impedire indebite intrusioni.

Di seguito, l'esame si appunta sugli articoli che disciplinano la Consulta regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati (artt. 6 e 7 l.r.). Per il governo, i disposti incidono sulle materie di competenza esclusiva statale, ex art. 117, c. 2, lett. a e lett. b, Cost., in quanto introducono una forma di partecipazione degli extracomunitari all'attività politico-amministrativa della Regione.

Rinviando alla sentenza 379/2004, che ha dichiarato infondato il ricorso per incostituzionalità della norma statutaria relativa al diritto di partecipazione alla vita pubblica ai residenti nei comuni dell'Emilia-Romagna, la resistente ricorda che i diritti di partecipazione sono di spettanza regionale. In aggiunta, anche il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (d.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000) dispone la valorizzazione e la promozione di forme partecipative per gli immigrati. Nel caso di specie, poi, è proprio il Testo unico sull'immigrazione a prevedere Consulte regionali per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie (art. 42, c. 6, T.U.).

Secondo i giudici costituzionali, i disposti impugnati costituiscono l'attuazione della normativa statale che guarda con favore al coinvolgimento degli immigrati nelle scelte cittadine (a partire dall'art. 2, c. 4, T.U.: «Lo straniero regolarmente soggiornante partecipa alla vita pubblica locale»): risulta dunque infondata l'ipotesi dell'invasione competenziale.

Le considerazioni sulla costituzionalità dei restanti articoli sono ancor più sintetiche. A detta del governo, l'art. 10 l.r., consentendo agli immigrati di accedere all'edilizia residenziale pubblica e ai benefici della prima casa, violerebbe competenze dello Stato, il quale «ha puntualmente legiferato sull'argomento». La Regione replica di essersi limitata a disciplinare un diritto riconosciute dall'art. 40 del T.U., argomento accolto dalla Corte, che dichiara infondato anche questo *petitum*.

L'ultimo profilo trattato attiene al potere sostitutivo regionale nei confronti degli enti locali inadempienti, di cui all'art. 3, c. 5, l.r. Il ricorrente lamenta che il disposto attribuisce alla Regione un potere sostitutivo in ordine a funzioni, non predeterminate, invasive della competenza legislativa statale e dunque in violazione degli artt. 114 e 120 Cost. La resistente riconduce il potere in oggetto alle funzioni provinciali e comunali di cui agli artt. 4 e 5 della legge impugnata e sottolinea che la legge regionale n. 6 del 24 marzo 2004 ha dettato una nuova disciplina generale del potere sostitutivo regionale, in conformità ai requisiti fissati dalla Corte nella sent. 43/2004; l'assunzione dell'art. 120 Cost. a parametro di costituzionalità sarebbe inconfidente, dato che esso si riferisce al potere sostitutivo straordinario statale. Anche in questo caso, il collegio accoglie *in toto* le argomentazioni dell'ente territoriale, dichiarando infondata la questione.

5. Mentre la dottrina rileva che «le clausole generali di attribuzione della potestà legislativa esclusiva statale sono specifiche e non possono essere ... estese oltre i loro già ampi confini, manipolando il significato delle parole ... o attraendo nel concetto» altri oggetti, la pronuncia in esame dimostra quanto lo Stato sia perfino restio a riconoscere la legittimità di precedenti sfere competenziali in capo agli enti decentrati, con buona pace della collaborazione che dovrebbe informare i loro rapporti. Una chiave di lettura che allora spieghi le ragioni di questo ricorso può essere l'intento governativo di erodere la competenza regionale per non restare a mani vuote, schiacciato com'è fra entità substatali da un lato e livello comunitario dall'altro, in materie divenute nel corso del tempo sempre più rilevanti.

Il caso di specie offre una mera ricognizione di un riparto che avrebbe già dovuto darsi per acquisito, stante lo schema

pressoché invariato a seguito della riforma costituzionale. Per tale motivo, non traspaiono problemi relativi ai limiti della disciplina immigratoria o ai criteri applicabili in ipotesi di concorrenza di competenze, che possono generare interferenze fra norme rientranti in materie di competenza esclusiva, alcune statali e altre regionali. A tali aspetti si desidera comunque far cenno a titolo conclusivo.

Quanto ai limiti, oltre a quello della Costituzione e ai vincoli derivanti dall'ordinamento europeo e dagli obblighi internazionali, le disposizioni del Testo unico sull'immigrazione costituiscono i principi fondamentali ai quali le Regioni ordinarie devono attenersi nella disciplina dei rispettivi ambiti competenziali (ex art. 1, c. 4, T.U.), collocandosi come punti fermi della loro attività legislativa. Questa affermazione, anche nel quadro riformato nel 2001, rimane valida per le materie concorrenti, dove la compartecipazione fra vari livelli di governo si realizza affidando allo Stato la determinazione dei principi fondamentali e demandando alla periferia la disciplina puntuale delle materie, ovvero lasciando al centro di statuire sul modo di esercizio e alla periferia di incidere sull'oggetto della competenza.

Ma è legittimo chiedersi se le disposizioni sull'immigrazione fungano da principi guida anche in ordine alla disciplina di oggetti di esclusiva competenza regionale, quali l'assistenza, la formazione professionale, le politiche dell'occupazione. In linea generale, la risposta dovrebbe essere negativa, l'attività dell'ente decentrato potendosi estendere alla determinazione dei principi fondamentali. Tuttavia, la trasversalità delle materie esclusive statali intacca l'autonomia politica regionale, per cui la normativa nazionale può incidere «nelle materie di competenza concorrente o esclusiva delle Regioni per gli aspetti che concernono l'ordine pubblico, la sicurezza, l'immigrazione e la condizione degli stranieri extracomunitari». Da qui la necessità di una interpretazione restrittiva di tali ambiti materiali, che altrimenti potrebbero giustificare l'estensione dei poteri statali.

Sui problemi derivanti dalla concorrenza di competenze, di recente la Corte ha avuto modo di ricordare quali siano i principi applicabili per ricomporre tali interferenze. Dato che la Costituzione non prevede espressamente un criterio, è «necessaria l'adozione di principi diversi: quello di leale collaborazione, che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni, ma anche quello della prevalenza, cui pure questa Corte ha fatto ricorso (v. **sentenza n. 370 del 2003**), qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre» (sent. 50/2005, p.to 5 del considerato in diritto).

Tuttavia, il modesto profilo e il quantomai asciutto argomentare del collegio nella pronuncia annotata rispecchiano fedelmente il "tono" costituzionale delle questioni sottopostegli, istanze che non abbisognano di particolari criteri interpretativi per la loro soluzione. Quello che dalla sentenza traspare è allora il disconoscimento di fatto degli strumenti di compartecipazione, scelta tanto più discutibile se si considera che, proprio in tema di immigrazione, sono previste specifiche forme di coordinamento centro-periferia (*supra*, § 3) e che il raccordo a livello di comunità infrastatali risulta stabile e fattivo. Al contrario, il nuovo assetto competenziale si affida in prevalenza al giudizio in via diretta, con ricadute sul sistema di giustizia costituzionale, stante l'enfasi che ciò comporta sulla funzione arbitrale della Corte nei rapporti fra Stato e Regioni, a scapito della funzione di garante dei diritti e delle libertà dei cittadini.

*Ricercatrice di Diritto pubblico comparato presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Trieste - baldins@sp.univ.trieste.it

Una disamina della legge è svolta da A. Stuppini, A. Facchini, *La nuova legge regionale della Emilia-Romagna per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2004, p. 837 ss. Anticipa le conclusioni della Corte nella sentenza in commento C. Corsi, *Immigrazione e ruolo degli enti territoriali*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, 2005, p. 45.

La giurisprudenza costituzionale ha definito come trasversali quelle materie in ordine alle quali «si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono a esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale» (sent. 407/2002). Cfr. G. Falcon, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1252 s.; F. Dimora, *Profili della riforma del titolo V, parte II della Costituzione*, in A.A.V.V., *La riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione*:

spunti problematici e ricostruttivi della prima attuazione, Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università degli Studi di Trieste, n. 6, Trieste, 2002, p. 23; A. D'Atena, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 2003, p. 22 s.; U. De Siervo, *Il sistema delle fonti: il riparto della potestà normativa tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 2004, p. 1253 s. In modo speculare, si è anche messa in luce la capacità innovativa degli enti decentrati, con la conseguente espansione in sfere normative non prevedibili *a priori*, in virtù della clausola residuale al quarto comma dell'art. 117 Cost.: v. L. Torchia, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2002, p. 348 s.

Cfr. U. De Siervo, *op. cit.*, p. 1256.

Cfr. P. Cavaleri, *La definizione e la delimitazione delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/anticipazioni/articolo_117/#_ftn7.

Del resto, la riforma non pare aver agevolato l'attività legislativa degli enti periferici, rimasti al palo a causa dell'azione accentratrice del governo e della giurisprudenza costituzionale a vantaggio dello Stato. In questo senso, v. T. Groppi, *Corte costituzionale e Regioni: riflessioni a margine della conferenza stampa del 20 gennaio 2005 del Presidente della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it.

Si segnala che una recente pronuncia (sent. 201/2005) ha ricondotto all'ambito dell'immigrazione - e non a quello della tutela del lavoro, come infondatamente rivendicato dalla Provincia autonoma di Bolzano - la disciplina della legalizzazione del lavoro degli immigrati privi di regolare permesso di soggiorno.

L'art. 1, c. 1, statuisce che: «La Regione Emilia-Romagna ... concorre alla tutela dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e degli apolidi, presenti nel proprio territorio, riconoscendo loro i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti». Di seguito, i successivi commi indicano le finalità regionali in tema di tutela e di promozione sociale degli immigrati. L'art. 2, c. 1, indica i destinatari degli interventi previsti dalla legge, ossia «i cittadini di stati non appartenenti all'Unione europea, i rifugiati, nonché gli apolidi, regolarmente soggiornanti ... La legge si applica anche ai richiedenti asilo, fatte salve le competenze dello Stato».

La dottrina rileva come la legge Bossi-Fini, n. 189 del 30 luglio 2002 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), abbia indebolito il preesistente quadro di garanzie, in specie con riguardo al rinnovo del permesso di soggiorno, ma anche sotto i profili del diritto al ricongiungimento familiare e dell'accesso all'abitazione; cfr. P. Bonetti, *I principi, i diritti e doveri. Le politiche migratorie*, in B. Nascimbene (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Padova, 2004, p. 124 ss.

Anche se, per parte della dottrina, il riferimento al limite delle grandi riforme indirizzato alle Regioni a statuto speciale dovrebbe ritenersi scomparso a seguito della riforma, congiuntamente al limite dell'interesse nazionale e a quelli posti dai principi generali dell'ordinamento giuridico. In argomento, P. Caretti, *L'assetto dei rapporti tra competenze legislative statali e regionali, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1228.

In proposito, v. P. Bonetti, *L'allocazione delle funzioni amministrative e le forme di coordinamento per le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione nel nuovo art. 118 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1145 ss.

Ex art. 3, c. 3, T.U., il documento programmatico individua «i criteri generali per la definizione dei flussi di ingresso nel territorio dello Stato, delinea gli interventi pubblici volti a favorire le relazioni familiari, l'inserimento sociale e l'integrazione culturale degli stranieri residenti in Italia, nel rispetto delle diversità e delle identità culturali delle persone, purché non confliggenti con l'ordinamento giuridico, e prevede ogni possibile strumento per un positivo reinserimento nei Paesi di origine». Dunque, da un lato il documento definisce le quote di ingresso per i lavoratori extracomunitari, dall'altro lato, si occupa dell'integrazione degli stranieri regolarmente soggiornanti o residenti in Italia, profilo che investe non solo l'amministrazione centrale ma anche gli enti territoriali (il documento programmatico per il triennio 2004/2006 si può leggere al sito: www.governo.it/governoinforma/dossier/immigrazione_politiche/doc_politica_immigrazione.pdf).

In argomento si rinvia ai contributi di S. Bartole, R. Bin, M. Cammelli, P. Caretti, G. Falcon, G. Pastori, F. Pizzetti, A. Ruggeri, in *Le Regioni*, 2005, p. 11 ss.

Diritto prima ancora riconosciuto dalla legge n. 203 del 1994, di ratifica della Convenzione di Strasburgo sulla

partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale. Lo Stato italiano non ha però ratificato il capitolo C della Convenzione, che prevede il riconoscimento del diritto di voto attivo e passivo alle elezioni locali (v. L. Melica, *Lo straniero extracomunitario: valori costituzionali e identità culturale*, Torino, 1996, p. 35 ss.; E. Grosso, *La titolarità del diritto di voto: partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Torino, 2001, p. 118 ss.; P. Bonetti, *Ammissione all'elettorato e acquisto della cittadinanza: due vie dell'integrazione politica degli stranieri. Profili costituzionali e prospettive legislative*, in www.federalismi.it). In linea con questa scelta, il d.p.r. 17 agosto 2005 ha disposto l'annullamento degli articoli dello Statuto genovese nelle parti in cui estendono agli stranieri extracomunitari il diritto di elettorato attivo e passivo per le elezioni comunali e circoscrizionali (perplessità sulla iniziativa del Comune ligure erano già state espresse da T.F. Giupponi, *Il voto agli stranieri extracomunitari: sì, no, forse...*, in *Quad. cost.*, 2004, p. 849 s., e, dello stesso A., ora v. *La partecipazione degli stranieri extracomunitari alle elezioni comunali e circoscrizionali: le (contraddittorie) risposte di Palazzo Spada al "caso Genova"*, in www.forumcostituzionale.it).

Art. 40, c. 6; T.U.: 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 e ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali eventualmente predisposte da ogni regione o dagli enti locali per agevolare l'accesso alle locazioni abitative e al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione.

Commenti di T. Groppi, F. Merloni, G. Marazzita, alla sentenza 43/2004 si leggono in www.forumcostituzionale.it.

Così L. Torchia, *op. cit.*, p. 354.

In argomento, cfr. A. Gratteri, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. Bettinelli, F. Rigano (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004, p. 416 ss.

Che recentemente ha adottato due direttive che incidono sulla materia dell'immigrazione: la Direttiva 2003/86/CE del Consiglio del 22 settembre 2003 relativa al diritto al ricongiungimento familiare, in G.U.C.E. 3 ottobre 2003, L 251/12; e la direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003 relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, in G.U.C.E. 23 gennaio 2004, L 16/44.

Ma, in perfetta linea con quanto rilevato dalla dottrina, «né lo Stato né la Regione hanno ... alcun interesse a conoscere di chi era un tempo la competenza, piuttosto giovando ad entrambi (ed alle pratiche future di normazione) accertare di chi essa sia al presente»: cfr. A. Ruggeri, *Riforma del Titolo V ed esperienze di normazione, attraverso il prisma della giurisprudenza costituzionale: profili processuali e sostanziali, tra continuo e discontinuo*, in www.federalismi.it, p. 7.

Si v. A. D'Atena, *op. cit.*, p. 19.

Uno schema approssimativo di materie attribuite alla potestà legislativa residuale è proposto da L. Torchia, *op. cit.*, p. 353.

Quantunque «anche le leggi regionali ... possono produrre effetti che indirettamente riguardano la materia della sicurezza locale e dell'immigrazione»: v. P. Bonetti, *L'allocazione delle funzioni amministrative e le forme di coordinamento per le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione nel nuovo art. 118 della Costituzione*, cit., p. 1122.

Così P. Bonetti, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 485 e p. 523.

E' nello stesso documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato per il 2004/2006 che si sottolinea il ruolo essenziale svolto da Regioni, Province e Comuni nell'integrazione delle nuove minoranze. A livello regionale, in specie, l'attivazione di tavoli di confronto con i Consigli territoriali per l'immigrazione si è rivelata un efficace sistema collaborativo rispondente alle reali necessità espresse dal rispettivo territorio.

Cfr. P. Caretti, *Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*,

Torino, 2003, p. 100.

Si v. A. Ruggeri, *op. cit.*, p. 4 s. In generale, E. D'Orlando, *La funzione arbitrale della Corte costituzionale tra Stato e Regioni: verso una convergenza tra Verfassungsgerichtsbarkeit e Staatsgerichtsbarkeit?*, in E. Bettinelli, F. Rigano (a cura di), *op. cit.*, p. 374 ss.

Forum di Quaderni Costituzionali

Costituzionali