

## **I diritti di cittadinanza degli immigrati e il ruolo delle Regioni**

di Elena Ponzo

A proposito di un articolo di L. Ronchetti, I diritti di cittadinanza degli immigrati e il ruolo delle Regioni, in «*Italian Papers on Federalism*», n. 1/2013, consultabile su [www.italianpapersonfederalism.issirfa.cnr.it](http://www.italianpapersonfederalism.issirfa.cnr.it)

Il contributo si propone di indagare il rapporto fra la cittadinanza “formale”, che con particolare riferimento ai modi del suo acquisto costituisce l’espressione della sovranità dello Stato e pertanto viene ancorata alla sua competenza normativa, e la cittadinanza in senso “sostanziale”, intesa come il concreto accesso e godimento dei diritti sociali.

Nell’ambito di questa seconda accezione di cittadinanza sono le competenze regionali ad essere interessate, toccando molte materie quali, a titolo esemplificativo, i servizi sociali all’abitazione, l’assistenza sanitaria, politiche attive del lavoro, l’istruzione, la mediazione culturale.

Alla luce dell’art. 117 della Costituzione, ma anche degli Statuti regionali successivi alla Legge costituzionale n. 1/1999 nonché al Testo Unico Immigrazione (D.lgs n. 286 del 1998), il testo contribuisce a delineare il riparto di competenze tra Stato e Regioni in questa materia.

L’Autrice individua in particolare due binomi costituenti piani distinti dell’azione pubblica a tutela dei diritti sociali degli immigrati: “ingresso/accoglienza” e “soggiorno/integrazione”; la prima parola di entrambe le coppie indicherebbe una responsabilità dello Stato, mentre la seconda rientrerebbe nella competenza regionale.

A fronte di questa ricostruzione del riparto, viene rilevato, tuttavia, come le normative sopra citate non abbiano impedito il proliferare di dubbi interpretativi originanti il copioso contenzioso degli ultimi anni in sede di giudizi di legittimità in via principale. In seguito alla novella costituzionale del 2001, lo Stato avrebbe infatti provato a ostacolare la produzione legislativa regionale in materia di stranieri, e tale tentativo sarebbe stato perpetrato indipendentemente dalla circostanza che si trattasse o meno di incidere su materie riservate alla competenza regionale.

Tale tendenza statale, a detta dell’Autrice, risulta sorprendente in quanto precedentemente non era mai stata sollevata una questione di legittimità costituzionale sulle leggi regionali dedicate all’integrazione degli immigrati.

L’Autrice procede quindi a una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale formatasi nelle varie occasioni che ha avuto, di conseguenza, per pronunciarsi in tema di riparto di competenze nella materia in oggetto.

In primo luogo, si è posto il problema della delimitazione delle due voci che il secondo comma dell’art. 117 della Costituzione riserva alla competenza esclusiva statale: «condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all’Unione Europea» e «immigrazione». Ad esse lo Stato aveva dato un’interpretazione estensiva cercando di censurare la quasi totalità degli interventi regionali. La Corte Costituzionale, invece, ha chiarito come tale materia ricomprenda unicamente gli aspetti

che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale e alla loro regolarizzazione (cfr. a titolo esemplificativo, Corte Cost. sent. n. 300/2005).

In secondo luogo, è venuto in gioco il rapporto tra due valori fondamentali, l'integrazione e la sicurezza pubblica. Con i provvedimenti di cui alla l. n. 94 del 15 luglio 2009 (c.d. Pacchetto Sicurezza), è stato introdotto nell'ordinamento il reato di "ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato", con la previsione di un'aggravante consistente nella condizione di clandestinità.

Tale normativa avrebbe provocato, secondo l'Autrice, il proliferare di una convinzione poi censurata dalla Corte: gli unici immigrati destinatari delle politiche regionali di integrazione potrebbero essere quelli regolarmente soggiornanti sul territorio. Anche in questo caso, i giudizi di legittimità costituzionale promossi dallo Stato contro le leggi regionali, con l'evidente primario obiettivo di rivendicare la sua prerogativa di controllore della regolarità dei flussi migratori, hanno prodotto una vasta giurisprudenza che, ancora una volta, ha valorizzato le competenze regionali.

È soprattutto in riferimento all'ampiezza della sfera dei destinatari delle politiche sociali, relativamente al possesso della cittadinanza e alla regolarità del titolo di soggiorno nel territorio dello Stato, che si è svolto un proficuo dibattito di legittimità costituzionale.

Questo ha contribuito, da un lato, a riempire di significato alcune voci del riparto di competenze tra Stato e Regioni, e, dall'altro lato, a definire una sorte di statuto dei diritti fondamentali e del principio di uguaglianza.

In particolare, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 61/2011, ha sostenuto la doverosità di considerare titolari di diritti costituzionalmente riconosciuti tutti i soggetti che si trovano nel territorio nazionale, anche in presenza di un decreto di espulsione. Si è in tal modo ribadita la legittimità degli interventi regionali a favore degli immigrati non in regola con il permesso di soggiorno, al fine di garantire la tutela dei diritti fondamentali sulla base delle competenze residuali delle Regioni. Tra queste competenze rientrano anche i diritti eccedenti quelli fondamentali, rispetto ai quali è affermata la possibilità di subordinarne il riconoscimento nei confronti degli immigrati alla circostanza che il titolo di soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico né di breve durata.