



**LE QUOTE D'INGRESSO DEGLI STRANIERI NELLA RIFORMA FEDERALE.
RIFLESSIONI SULL'OPPORTUNITÀ DI AFFIDARE MAGGIORI COMPETENZE
A LIVELLO REGIONALE**

di

Chiara Ferretto

*(Dottoranda di ricerca in Giurisprudenza,
Università di Padova)*

13 luglio 2011

1. Il coinvolgimento delle Regioni nella gestione dei recenti fenomeni migratori

I recenti mutamenti intervenuti negli scenari di politica internazionale e nel governo dei Paesi nordafricani hanno posto l'Italia di fronte alla necessità di sostenere l'ingresso improvviso di un alto numero di stranieri rifugiati e richiedenti asilo. Questa situazione emergenziale ha costretto le autorità statali a interrogarsi sulla possibilità di trasferire i migranti, in gran parte sbarcati sull'isola di Lampedusa, in diverse aree del territorio nazionale, attivando a tal fine procedure di confronto con le amministrazioni regionali. Nonostante le più recenti indicazioni della Corte costituzionale avessero generalmente riservato allo Stato la potestà decisionale in materia¹, di fronte alla necessità di gestire l'afflusso di rifugiati provenienti dal Nordafrica il

¹ In particolare, la Corte costituzionale è stata chiamata a valutare la legittimità di alcune leggi regionali che impedivano la costituzione di Centri di identificazione ed espulsione nel proprio ambito territoriale. La Consulta ha dichiarato illegittima l'«indisponibilità della Regione ad avere sul proprio territorio strutture o centri in cui si svolgono funzioni preliminari di trattamento e identificazione personale dei cittadini stranieri

Governo ha attivato una fase di consultazione diretta con la Conferenza delle Regioni e gli Enti Locali, confluita nella stipulazione di due accordi. Al termine della seduta straordinaria della Conferenza unificata del 30 marzo 2011 è stata sancita la prima delle due convenzioni, volta ad affrontare l'emergenza umanitaria attraverso uno sforzo condiviso fra le diverse amministrazioni della Repubblica². Il 6 aprile, invece, è stato concluso l'accordo successivo, finalizzato a distribuire equamente la presenza straniera tra le singole Regioni, istituendo a tal fine un "tavolo" presso il Dipartimento nazionale della Protezione civile, integrato dai rappresentanti degli enti territoriali.

L'adozione degli accordi, determinata dall'ineludibilità di una collaborazione effettiva tra tutti i livelli di governo nella gestione del fenomeno emergenziale, conduce tuttavia a domandarsi se lo stesso meccanismo non possa rivelarsi ugualmente opportuno per quel che concerne la determinazione del cd decreto-flussi annuale, adottato dallo Stato al fine di attivare le procedure di regolarizzazione degli stranieri e rilascio dei permessi di soggiorno. In tale ambito, infatti, le indicazioni di sostenibilità provenienti dal territorio, e in particolare dalle Regioni, sono state finora sostanzialmente neglette, a favore dell'assunzione di determinazioni unilaterali da parte dello Stato sia in tema di definizione del numero di stranieri da regolarizzare annualmente che nella loro ripartizione territoriale.

L'esperienza degli ultimi mesi, invece, è sfociata nella realizzazione di un sistema di coordinamento nel quale ogni Regione è stata chiamata dal Governo a formulare una previsione sulle proprie capacità di accoglienza, tenendo conto della disponibilità di mezzi, di personale e di strutture abitative. Questa procedura è stata salutata con favore da quella dottrina che già da tempo auspicava una riforma orientata a instaurare tra lo Stato e le Regioni un rapporto di solidarietà e leale collaborazione in materia di ingresso e assegnazione territoriale degli stranieri³.

immigrati» (sentenza n. 134/2010), facendo leva sulle competenze esclusive statali in materia di immigrazione previste dall'art. 117, 2° comma, lettera a) e b) della Costituzione. Oltre alla sentenza citata, vengono qui in rilievo le sentenze nn. 61/2011 e 269/2010 e l'ordinanza n. 275/2010.

² In relazione ad una stima di afflusso previsione fino a 50.000 profughi, l'accordo ha previsto che questi fossero equamente distribuiti nel territorio nazionale in ciascuna Regione, escluso l'Abruzzo. Il flusso territoriale è stato demandato ad una Cabina di regia nazionale, coordinata dal Governo, con le Regioni e gli Enti locali ed articolata nelle diverse realtà regionali, coinvolgendo le Prefetture.

³ Esprime apprezzamento per la vicenda in questione, tra gli altri, TROJSI A. "Solidarietà e leale collaborazione di Regioni ed Enti Locali verso lo stato: l'emergenza immigrazione", in Diritti Regionali – Osservatorio sulla normazione regionale, 14 aprile 2011. Sull'attuazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni in materia di immigrazione si veda anche RUGGERI A. - SALAZAR C., "Ombre e nebbia» nel riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazione/immigrazione dopo la riforma del titolo V" in Quaderni regionali, n. 1/2004, pag. 44 e RONCHETTI L. "Ultimi atti del conflitto tra Stato e Regioni tra immigrazione e integrazione degli stranieri", in Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti del 2 luglio 2010.

2. Il riparto di competenze nella giurisprudenza e nell'ordinamento costituzionale

Gli accordi stipulati nei mesi scorsi tra lo Stato e le Regioni dimostrano come l'immigrazione costituisca un capitolo ancora non compiutamente definito per quel che concerne il riparto delle competenze. Nonostante la riforma del Titolo V abbia attribuito le materie della condizione giuridica dello straniero, del diritto di asilo e dell'immigrazione alla competenza legislativa esclusiva dello Stato⁴, tuttavia è emerso dall'analisi giurisprudenziale e dalla prassi applicativa come queste attribuzioni, andando a incidere su ambiti di specifica competenza delle Regioni, soprattutto in campo sanitario e sociale, determinino un "assetto legislativo complesso, concatenato ed interdependente"⁵.

La legge cost. n. 3/2001, infatti, si è occupata fundamentalmente degli aspetti relativi al controllo dei flussi migratori, lasciando aperta la questione dell'integrazione sociale e delle politiche di gestione e inserimento degli stranieri soggiornanti, così come anche la previsione di meccanismi finanziari che garantiscano un efficiente esercizio delle stesse⁶.

A tal proposito, infatti, alcuna dottrina, prescindendo da quanto suggerito dalla lettera dell'articolo 117 Cost., ha definito l'immigrazione come "metamateria" o "materia trasversale"⁷, intendendosi un ambito caratterizzato da interessi la cui cura è ripartita tra diversi livelli di governo.

Fa espresso riferimento ai principi di "solidarietà e leale collaborazione lo stesso testo dell'accordo stipulato il 6 aprile 2011, laddove si afferma la decisione di avvalersi dell'articolo 20 del T.U. Immigrazione, ribadendo tuttavia l'impegno di tutte le Istituzioni della Repubblica a collaborare responsabilmente al fine di affrontare l'emergenza umanitaria.

⁴ Art. 117, comma 2, lettere a) e b).

⁵ BONETTI P., intervento durante i lavori della Commissione di studio e della segreteria tecnica per la revisione della normativa regionale in materia d'immigrazione, Regione Campania, verbale del 4 luglio 2003.

⁶ Le competenze delle Regioni in materia si ricavano, fundamentalmente, dai titoli di competenza relativi alle diverse politiche settoriali. Né nella Costituzione, né nel T.U. Immigrazione, infatti, è prevista una regolamentazione specifica.

⁷ Si vedano, in particolare, le sentenze nn. 50/2008 e 156/2006 Corte cost. che, nonostante non utilizzino espressamente l'espressione "trasversale", danno conto dell'ineludibilità di una cooperazione tra Stato e Regioni nella gestione delle competenze che vanno a incidere sulla disciplina delle politiche migratorie. In particolare, nella sentenza n. 156/2006 si afferma 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".

In dottrina, invece, definiscono "trasversale" la materia dell'immigrazione, tra gli altri, RUGGERI A.-SALAZAR C., pag. 31; PASSAGLIA P., "«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, 352; BONETTI P., "Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione", in Le Regioni n. 2/2002, pag. 484.

Un ampio dibattito, inoltre, è sorto attorno alla necessità di tracciare i confini di delimitazione tra i concetti di *immigrazione* e *condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea*, competenze trattate separatamente nell'articolo 117. Analizzando la giurisprudenza costituzionale, infatti, si evince la problematicità dell'individuazione del contenuto normativo delle espressioni in oggetto, in particolare laddove si cerchi di compiere un delicato passaggio interpretativo per chiarire a chi spetti disporre, nei limiti derivanti dalle norme costituzionali e internazionali, circa la titolarità dei diritti civili e sociali e soprattutto i criteri e i modi per il loro godimento da parte degli stranieri, con ampi riverberi anche in ordine al riparto delle competenze tra Stato e Regioni.

In generale, la questione sembra essere stata dipanata da dottrina e giurisprudenza costituzionale prevalenti facendo coincidere la disciplina della condizione giuridica dello straniero di cui alla lettera a) del secondo comma dell'art. 117 Cost. con la regolamentazione dell'ammissione, il soggiorno e l'allontanamento dello straniero dal territorio dello Stato, in coordinamento con misure di politica estera e relazioni internazionali, mentre alla materia dell'immigrazione (art. 117, comma 2, lettera b) sarebbero da ricondurre tutte le misure accessorie alla disciplina degli ingressi, inclusa la determinazione delle quote e la scelta sul tipo di immigrazione da sostenere, analogamente a quanto elaborato dalla dottrina anglosassone, che sul punto distingue tra *immigration policy* e *immigrant polity*⁸.

La riserva allo Stato di queste due materie, trattate separatamente, richiama anche la duplicità della *ratio* giustificativa dell'attribuzione: mentre la "condizione giuridica dello straniero" viene considerata tradizionalmente come ambito proprio della sovranità dello Stato poiché il suo asse centrale si basa sull'esercizio della polizia amministrativa attraverso il controllo delle frontiere⁹, la materia dell' "immigrazione" appare invece riservata allo Stato al fine di garantire l'equiparazione nel trattamento degli stranieri in tutto il territorio nazionale.

Nonostante questa attribuzione apparentemente netta allo Stato di tutte le misure concernenti la disciplina degli ingressi e permessi di soggiorno, inclusa la determinazione delle quote d'ingresso, giurisprudenza costituzionale e dottrina tendono, tuttavia, a ricondurre alla

⁸ La distinzione tra *immigration policy*, che riguarda la disciplina degli ingressi e dei permessi di soggiorno, e *immigrant policy*, che include tutto quanto riguarda l'amministrazione e gestione degli stranieri presenti nel territorio è stata ripresa, tra gli altri, da FIX M. E. – TUMLIN K. C., "*Welfare Reform and the Devolution of Immigrant Policy*", in Urban Institute, *New Federalism: Issues and Options for States*, n. A-15; MEYERS E., "*Theories of international immigration policy-A comparative analysis*", in *International Migration Review*, 2000, pagg. 1245 ss; WILSON T. C., "*Americans' views on immigration policy: testing the role of threatened group interests*", University of California Press, *Sociological Perspective*, Vol. 4 n. 4/2001, pagg. 485 ss.. In Italia questa concettualizzazione è stata ricordata da RUGGERI A. - SALAZAR C., "*Ombre e nebbia*" cit., pagg. 52-53.

⁹ AGUADO I CUDOLA' V., "*La ripartizione delle competenze in Spagna in materia di immigrazione tra Stato, Regione e governo locale*", in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5/2004, pag. 814.

competenza delle Regioni le decisioni in grado di incidere sugli ambiti ad esse riservate dall'art. 117 Cost, tra le quali, in particolare, quelle della tutela della salute, tutela e sicurezza sul lavoro, formazione professionale, organizzazione dell'istruzione, assistenza sociale e edilizia residenziale pubblica, anche qualora detti ambiti riguardino gli stranieri presenti sul territorio italiano¹⁰. Su questi ultimi aspetti, dunque, dovrebbe essere la Regione a intervenire con lo strumento legislativo¹¹.

¹⁰ In questo senso CAPONIO T., *"Governare locale e immigrazione in Italia. Tra servizi di welfare e politiche di sviluppo"*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2004, pag. 805; ABBONDANTE F. - SALVATORE P., "La condizione giuridica degli immigrati e le politiche degli enti territoriali tra integrazione e rifiuto", in SCUDIERO M. (a cura di) *"Stabilità dell'Esecutivo e democrazia rappresentativa"*, Jovene, 2009, pag. 30; CORSI C., *"Immigrazione e ruolo degli enti territoriali"*, in *Dir. Imm. Citt. n. 1/2005*, pagg. 36-37; FELICORI G. *"Il processo di semplificazione e federalismo amministrativo nelle politiche sociali"*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5/2001, pag. 1002.

In giurisprudenza, particolare rilievo in tal senso è ricoperto, oltre che dalla già citata sentenza n. 156/2006, anche dalla sentenza n. 50/2008, che accoglie il ricorso delle Regioni Veneto e Lombardia avverso il co 1267 della legge finanziaria per l'anno 2007, dichiarando l'illegittimità costituzionale della norma impugnata per violazione degli artt. 117, quarto comma, e 119 Cost. La norma in questione intendeva istituire un "Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati" in maniera ritenuta illegittima dalla Consulta in quanto, benché si vertesse in materia di competenza regionale, non ha previsto alcuna forma di partecipazione delle Regioni. In particolare, la Corte rileva come "il legislatore abbia 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 inerte ad ambiti materiali regionali, quali quelli dei servizi sociali e dell'istruzione". Sul punto si veda anche la sentenza n. 300/2005.

E' interessante notare, tuttavia, come le tre sentenze citate motivino la decisione adottata, volta a riconoscere spazi di autonomia regionale nell'ambito delle funzioni concernenti i servizi sociali e assistenziali rivolti agli stranieri, soprattutto mediante l'argomento offerto dal quadro normativo delineato dal T.U sull'immigrazione, che esplicitamente conferisce alle Regioni spazi di intervento soprattutto nell'ambito delle politiche e degli interventi di carattere sociale in favore degli immigrati. In particolare, si richiamano l'art. 1, c. 4 del d.lgs. 286/1998 e l'art. 3, c. 5, ove si prevede 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». In senso critico nei confronti di tale procedimento argomentativo, si veda STRAZZARI D., *"L'immigrazione tra Stato e Regioni"* in *Le Regioni*, n.4/2006, pagg. 769 ss.

¹¹ In questo senso si esprime la Corte costituzionale nella sentenza 134/2010, nella quale si afferma espressamente che "deve essere riconosciuta la possibilità di interventi legislativi delle Regioni con riguardo al fenomeno dell'immigrazione (...) tuttavia, tale potestà legislativa non può riguardare aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale, ma altri ambiti, come il diritto allo studio o all'assistenza sociale, attribuiti alla competenza concorrente e residuale delle Regioni".

Sul punto si richiama anche l'opinione di quella dottrina che tende a interpretare in senso restrittivo le competenze che l'art. 117 Cost. riserva allo Stato, in virtù del loro carattere derogatorio rispetto al generale principio di attribuzione delle funzioni legislative alle Regioni. Si veda, in particolare, GALLO C.E. *"Le fonti del diritto nel nuovo ordinamento regionale. Una prima lettura"*, Giappichelli, 2001, pag 91.

In senso parzialmente difforme alla sentenza citata si veda BONETTI P., *"Ordine pubblico..." cit.*, pagg. 522 e 523, secondo cui «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», 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,

Dal punto di vista amministrativo, invece, la materia dell'immigrazione è soggetta a uno speciale “coordinamento” tra Stato e Regioni previsto dal comma 3 dell’art. 118 della Costituzione¹². La norma, oltre all’aspetto programmatico, riveste anche un’importanza simbolica per quanto concerne il riparto delle competenze. Alcuni dottrina e la giurisprudenza costituzionale, infatti, hanno letto la disposizione quale indice del carattere trasversale della materia, giungendo a ricavarne la necessità di conferire rilievo agli interessi e alle indicazioni regionali nelle politiche di gestione e determinazione dei fenomeni migratori. In particolare, è stato rilevato come la norma costituzionale, prendendo atto dell’inevitabile impatto che le politiche migratorie rivestono nell’ambito del governo regionale, e “riconoscendo implicitamente che su tale materia esistono e operano legittimamente anche interessi regionali”¹³, incarichi il legislatore statale di promuovere forme di coordinamento “secondo criteri che tengano ragionevolmente conto del fatto che l’intervento pubblico non si limita al doveroso controllo dell’ingresso e del soggiorno degli stranieri nel 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”¹⁴.

Tuttavia, le implicazioni di questa norma sono ben lungi dall’essere oggetto di un’interpretazione uniforme e condivisa¹⁵. In particolare, ci si è chiesti se vada attribuito alla

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».

¹² Art. 118, co. 3 Cost: “La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell’articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali”.

¹³ ABBONDANTE F. – SALVATORE P., *op. cit.*, pag. 39. L’espressione “interessi regionali” utilizzata dagli Autori riprende il procedimento argomentativo accolto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 300/2005, laddove cita la memoria della Regione Emilia Romagna, secondo la quale “nei centri di permanenza (...) si svolgono attività che interessano le funzioni regionali, ad esempio riguardo all’assistenza sanitaria e ai profili assistenziali in genere, e quindi la loro esistenza non può essere ricondotta al solo ordine pubblico o alla sicurezza, in relazione ai quali, del resto, se non esistono “poteri regionali”, esiste certamente un “interesse regionale” esplicitamente riconosciuto in Costituzione, che all’art. 118, terzo comma, invita appunto la legge statale a prevedere “forme di coordinamento” per queste materie”.

¹⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 300/2005.

¹⁵ In questo senso CORPACI A. “*Revisione del titolo V della parte II della Costituzione e sistema amministrativo*” in *Le Regioni*, n. 6/2001, pagg. 1305 ss, che in tema di criticità nei rapporti tra lo Stato e le Regioni, rileva come “emblematica di tale insufficienza (sia) la solitaria, e insieme singolare, previsione contenuta nell’art.118, c.3, che prospetta forme di coordinamento, nonché di coordinamento e intesa fra Stato e Regioni rispettivamente nelle materie dell’immigrazione e dell’ordine pubblico e sicurezza, per un verso, e della tutela dei beni culturali dall’altro. Sicché è da chiedersi, per fare qualche esempio, se vi sia spazio per amministrazioni integrate, ovvero che collocazione debba essere data ai casi di servizi di competenza statale oggi gestiti dai Comuni (...), ovvero ancora, e più complessivamente, come si integri nel nuovo quadro l’ipotesi di decentramento nell’ambito della organizzazione statale (pure richiamata dall’art. 5 Cost.); così come non mancano incertezze intorno a profili delicati quali controlli e poteri sostitutivi”. Sul punto si veda anche BARTOLE S. – BIN R. “*Commentario breve alla Costituzione*”, Cedam, 2008, pag. 1073, dove ci si chiede se le forme d’intesa e coordinamento ivi previste riguardino solo la materia della tutela dei beni culturali, oppure

norma un significato “positivo”, nel senso di privilegiare l'allocazione delle funzioni concernenti l'immigrazione, l'ordine pubblico e la sicurezza al livello regionale e statale, oppure “negativo”, nel senso di escludere completamente da tali funzioni il livello provinciale e comunale¹⁶.

In ogni caso, in base al dato letterale della norma in oggetto, sembra ineludibile che lo Stato e le Regioni debbano essere titolari di funzioni amministrative in tema d'immigrazione e che dunque la legge statale debba attivarsi in maniera tale da attribuire a queste ultime talune funzioni¹⁷.

3. Caratteristiche e limiti della normativa attuale

anche quella dell'immigrazione, problematica risolta in senso negativo. In questo senso si veda anche Corte costituzionale, sentenza 16 giugno 2005, n. 232.

¹⁶ In quest'ultimo senso sembra orientato GALLO C.E. “*Le fonti del diritto nel nuovo ordinamento regionale*”, Giappichelli, 2001, pag. 122. Contra BONETTI P. “*Ordine pubblico...*” cit., pag. 1129, ove si afferma che “in realtà la previsione in quella norma presuppone implicitamente che lo Stato e le Regioni siano titolari di funzioni amministrative in materia di ordine pubblico, sicurezza e immigrazione e che dunque la legge statale (...) deve comunque attribuire qualche funzione amministrativa concernente tali materie alle amministrazioni dello Stato e della Regione”, senza da questo trarre la conclusione che le funzioni concernenti tali materie non possono essere attribuite in tutto o in parte agli enti locali. In direzione conforme a quest'ultimo orientamento sembra essersi espresso il Ministero dell'Interno, che ha avviato programmi particolarmente significativi ai fini del conferimento delle funzioni amministrative ai Comuni in tema di immigrazione. Si veda, in tal senso, il Programma triennale elaborato dal Ministero Interno, in accordo con l'Ance, nel dicembre 2006, per trasferimento a enti locali delle competenze in questione. In tale occasione è stato avviato un programma di sperimentazione finalizzato all'attuazione del processo di trasferimento ai Comuni delle competenze amministrative in materia di immigrazione, con l'obiettivo d'identificare nuovi modelli e processi necessari alla realizzazione di un sistema di gestione ottimale delle procedure amministrative da parte dei Comuni, per concludersi con una proposta normativa che dovrebbe vedere il sistema dei Comuni al centro della governance in materia di immigrazione (Fonte: sito ufficiale del Ministero dell'Interno). Dell'accordo ora citato ha preso esplicitamente atto anche la Corte costituzionale nella sentenza 269/2010, che ha dichiarato infondata la censura di costituzionalità mossa ad una legge della regione Toscana volta ad offrire assistenza materiale agli immigrati in materia di compilazione delle domande di permesso di soggiorno. In tal sede, la Consulta ricorda come “la Regione, peraltro, già dal 5 marzo 2008 ha provveduto a regolare forme di assistenza ed implementazione della rete di sportelli informativi per gli stranieri, avviando un progetto delineato nel Protocollo d'intesa stipulato con l'ANCI e poi ampliato con il successivo Protocollo stipulato tra Regione Toscana e ANCI Toscana in data 8 febbraio 2010, in vista dell'obiettivo di fornire un'attività di mero supporto e sostegno alla già esistente rete di assistenza ai cittadini stranieri, in armonia con quanto stabilito, peraltro, nel citato Protocollo d'intesa stipulato nel 2006 fra l'ANCI ed il Ministero dell'Interno”.

¹⁷ In particolare, appare conforme al dettato costituzionale affermare che debbano essere attribuite allo Stato le funzioni relative agli aspetti di sua esclusiva competenza, quali ad esempio le relazioni internazionali, la difesa e la cittadinanza, che richiedono una gestione unitaria e centralizzata, mentre possono essere trasferite alle Regioni le funzioni amministrative relative agli altri aspetti della gestione del fenomeno migratorio e dell'inserimento sociale dello straniero. Quanto al potere estero delle Regioni, invece, la Corte costituzionale ha ripetutamente affermato che esso si risolve nelle “attività di mero rilievo internazionale”, che corrispondono a quelle attività compiute con omologhi organismi esteri aventi per oggetto finalità di studio o di informazione nelle materie di propria competenza, oppure la previsione di partecipazione a manifestazioni dirette ad agevolare il progresso culturale o economico in ambito locale. In proposito si vedano le sentenze n. 454 del 2007, n. 131 del 2008 e n. 269 del 2010.

Passando ad analizzare l'attuazione della disposizione contenuta nel terzo comma dell'articolo 118 della Costituzione, si può constatare come questa risulti tuttora incompiuta¹⁸, avendo orientato soltanto interventi puntuali intesi a rafforzare la cooperazione tra Stato e Regioni, in particolare con le modifiche che la cd. legge Bossi-Fini¹⁹ ha apportato al Testo Unico sull'Immigrazione.

L'art. 2-bis, *in primis*, introdotto dalla legge citata, ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri il "Comitato per il coordinamento e il monitoraggio" delle disposizioni del testo unico, prevedendo 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*", composto, tra gli altri, da tre esperti designati dalla Conferenza unificata.

A sua volta l'art. 3, anch'esso modificato dalla legge Bossi-Fini, dispone che al fine della predisposizione del documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri senta anche 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.

Anche gli articoli 21²⁰ e 23²¹, dedicati rispettivamente alla determinazione dei flussi d'ingresso e all'introduzione di titoli di prelazione per i lavoratori stranieri che abbiano

¹⁸ In proposito si veda la sentenza n. 50/2005 della Corte costituzionale, laddove si riporta la difesa dell'Avvocatura dello Stato che, dopo aver richiamato la competenza statale in tema di immigrazione, ammette la necessità, da parte del legislatore, di dare concreta attuazione all'art. 118, terzo comma Cost., relativo all'istituzione di forme di coordinamento tra lo Stato e le Regioni in materia di immigrazione.

¹⁹ Legge n. 189/2002.

²⁰ Articolo 21: Determinazione dei flussi di ingresso.

1. L'ingresso nel territorio dello Stato per motivi di lavoro subordinato, anche stagionale e di lavoro autonomo, avviene nell'ambito delle quote di ingresso stabilite nei decreti di cui all'articolo 3, comma 4 (...).

4. I decreti annuali devono tenere conto delle indicazioni fornite, in modo articolato per qualifiche o mansioni, dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale sull'andamento dell'occupazione e dei tassi di disoccupazione a livello nazionale e regionale, nonché sul numero dei cittadini stranieri non appartenenti all'Unione europea iscritti nelle liste di collocamento.

4-ter. Le regioni possono trasmettere, entro il 30 novembre di ogni anno, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, un rapporto sulla presenza e sulla condizione degli immigrati extracomunitari nel territorio regionale, contenente anche le indicazioni previsionali relative ai flussi sostenibili nel triennio successivo in rapporto alla capacità di assorbimento del tessuto sociale e produttivo.

²¹ Articolo 23: Titoli di prelazione.

1. Nell'ambito di programmi approvati, anche su proposta delle regioni e delle province autonome, dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e realizzati anche in collaborazione con le regioni, le province autonome e altri enti locali, organizzazioni nazionali degli imprenditori e datori di lavoro e dei lavoratori, nonché organismi internazionali finalizzati al trasferimento dei lavoratori stranieri in Italia ed al loro inserimento nei settori produttivi del Paese, enti ed associazioni operanti nel settore dell'immigrazione da almeno tre anni, possono essere previste attività di istruzione e di formazione professionale nei Paesi di origine. (...)

partecipato a programmi d'inserimento, sono stati ridisegnati dalla legge n. 189/2002, allo scopo rafforzare il ruolo delle amministrazioni regionali.

Anche a seguito dell'approvazione della legge Bossi-Fini, tuttavia, le Regioni conservano un ruolo di sostanziale subordine nei confronti dello Stato, non potendo concretamente influire sulla determinazione dei flussi²². La Consulta, pur ribadendo l'impossibilità per tali enti di adottare una determinazione di carattere legislativo sulla quota di stranieri da autorizzare annualmente, è tuttavia intervenuta suggerendo un assetto della disciplina che consenta loro di partecipare attivamente al governo dei processi migratori, e non solo di subirne le implicazioni sociali ed economiche nel proprio territorio²³.

Allo stato dei fatti, dunque, il legislatore ha risolto l'esigenza di coordinamento con le Regioni in materia d'immigrazione con l'istituzione del Comitato per il coordinamento e il monitoraggio e la previsione che vengano sentiti, prima dell'emanazione del decreto flussi, sia il Comitato che la Conferenza Unificata. Detti organismi, tuttavia, appaiono generalmente insufficienti a soddisfare le esigenze di coordinamento invocate dalle Regioni²⁴.

In particolare, nonostante l'art 21, co 4-ter del T.U. disponga che le Regioni possano trasmettere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri un rapporto sulla presenza e sulla

3. Gli stranieri che abbiano partecipato alle attività di cui al comma 1 sono preferiti nei settori di impiego ai quali le attività si riferiscono ai fini della chiamata al lavoro di cui all'articolo 22, commi 3, 4 e 5, secondo le modalità previste nel regolamento di attuazione del presente testo unico.

²² Ai sensi degli artt. 3 e 21 del T.U. Immigrazione, infatti, il Governo presenta al Parlamento, con cadenza triennale, un documento programmatico sulla politica dell'immigrazione in cui vengono indicati i criteri generali da seguire per la definizione annuale dei flussi di ingresso. Quest'ultima, pertanto, viene effettuata dal Presidente del Consiglio dei Ministri, sentiti i ministeri interessati e le Commissioni Parlamentari competenti, tramite un decreto che stabilisce le quote massime di stranieri da ammettere nel territorio nazionale per l'anno in corso. Fra i vari ministeri interessati, un ruolo senz'altro centrale spetta al Ministero del lavoro, le cui indicazioni, tanto sull'andamento occupazionale a livello locale e nazionale, quanto sul numero di lavoratori stranieri iscritti nelle liste di collocamento, sono fondamentali per la definizione delle suddette quote annuali. Le indicazioni sul numero di quote di stranieri da regolarizzare, nonché sulla loro distribuzione nel territorio nazionale, è effettuata nella prassi sulla base delle indicazioni delle Direzioni Regionali del Lavoro, mentre non è rimessa alcuna facoltà alle Regioni di partecipare al procedimento di definizione delle quote.

²³ Secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, infatti, “deve essere riconosciuta la possibilità di interventi legislativi delle Regioni con riguardo al fenomeno dell'immigrazione” (sentenza n. 299/2010), per come previsto dall'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 286 del 1998, fermo restando che “tale potestà legislativa non può riguardare aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale, ma altri ambiti, come il diritto allo studio o all'assistenza sociale, attribuiti alla competenza concorrente e residuale delle Regioni” (sentenza n. 134 del 2010). L'intervento pubblico concernente gli stranieri non può, infatti, limitarsi al controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stessi sul territorio nazionale, ma deve necessariamente considerare altri ambiti – dall'assistenza sociale all'istruzione, dalla salute all'abitazione – che coinvolgono molteplici competenze normative, alcune attribuite allo Stato, altre alle Regioni (sentenze n. 156 del 2006, n. 300 del 2005).

²⁴ Da molti anni, infatti, alcune Regioni avanzano richieste volte a modificare il procedimento di determinazione delle quote annuali d'ingresso degli stranieri. L'adozione delle cd “quote regionali”, in particolare, venne proposta da alcuni governatori regionali prima della Riforma del Titolo V e dibattuta durante la conferenza Stato-Regioni del 15 giugno 2000 davanti all'allora premier Giuliano Amato e al ministro dell'Interno, Enzo Bianco. Sul punto si veda “*Le Regioni: quote immigrati? Decidiamo anche noi*”, Corriere della Sera, 4 giugno 2000.

condizione degli immigrati extracomunitari nel proprio territorio, contenente anche le indicazioni previsionali relative ai flussi sostenibili nel triennio successivo, tuttavia il carattere facoltativo e non vincolante dello stesso lo configura quale documento meramente programmatico²⁵, inidoneo a incidere sulle determinazioni statali²⁶.

Sembrirebbe opportuno, invece, un intervento normativo atto a rendere più influente l'indicazione regionale in materia di sostenibilità dei flussi, anche in considerazione del fatto che, nelle numerose ipotesi in cui la legge statale prevede per il migrante extracomunitario il medesimo trattamento previsto dalla legge per il cittadino italiano, le Regioni subiscono una decisione capace di incidere in maniera determinante sui bilanci e sull'organizzazione dei servizi²⁷. Si pensi, in particolare, alla spesa per le prestazioni sanitarie, che assorbono quasi l'80% delle risorse regionali²⁸.

²⁵ Da un'indagine informale svolta in collaborazione con la Direzione Regionale per l'Immigrazione della Regione Veneto nel novembre 2010, risulta come il ruolo marginale assegnato a detti enti abbia portato ad una sostanziale rinuncia alla pretesa di influire sulla determinazione dei flussi. Nell'ambito della rilevazione del mancato utilizzo dello strumento di programmazione triennale dei flussi messo a disposizione dall'articolo 21 co 4-ter del TU immigrazione, infatti, la Direzione ha evidenziato come lo strumento sia comunque facoltativo e non abbia un carattere vincolante per le decisioni del Governo in merito alle determinazioni delle quote. Di conseguenza, negli ultimi anni in occasione di conferenze stampa e convegni sono stati espressi pareri e punti di vista da parte dei rappresentanti regionali in merito alle determinazioni delle quote, ma senza avvalersi di rapporti ufficiali ai sensi art. 21 co 4.ter TUI. L'unica comunicazione rimasta agli atti tra la Regione e il Ministero in merito alla quota dei lavoratori stranieri assegnati al Veneto fa riferimento a una richiesta, da parte della Regione, di trasmissione dei dati riguardanti la tipologia delle nuove quote autorizzate e la ripartizione tra le varie province per l'anno 2004. In materia di assegnazione delle quote di stranieri alla Regione Veneto nell'ambito del decreto-flussi, inoltre, la Direzione Regionale ha fatto rilevare come questa teoricamente dovrebbe effettuarsi ai sensi dell'art. 3 del TUI, quindi sentendo la conferenza Stato - Regioni e il Comitato per il coordinamento e il monitoraggio previsto all'art. 2 bis TUI, che comprende rappresentanti degli enti territoriali e delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, ma di fatto in questi ultimi anni la determinazione e ripartizione delle quote sia stata realizzata dal Governo sulla base delle quote stabilite l'anno precedente e delle domande non soddisfatte.

²⁶ Si vedano a tal proposito, i dati prodotti dal Rapporto del 2008 dell'Osservatorio Regionale Immigrazione per il Veneto, che evidenziano in modo netto la discrepanza tra le domande di regolarizzazione presentate dai datori di lavoro e le quote autorizzate. In particolare, si segnala come nell'anno 2007 le domande totali presentate dai datori di lavoro siano state 664.215, mentre quelle approvate solamente 170.000, ossia poco più di un quarto. Dai rapporti ISTAT emerge, inoltre, una forte disomogeneità nelle scelte del Governo, passato da una politica estremamente restrittiva a sporadiche maxi-regolarizzazioni, giunte ad autorizzare un numero di stranieri pari a sei volte la quota degli anni precedenti, con una politica di *stop and go* particolarmente problematica per la gestione dei servizi sociali da parte degli enti locali. Nel 2002 sono stati regolarizzati quasi 650.000 stranieri e nel 2006 oltre 700.000, mentre fino a quel momento le quote si erano attestate al di sotto delle 100.000 unità fino al 2001 e sotto le 20.000 fino al 2005. Dati disponibili sul sito www.istat.it.

²⁷ Sul punto si veda anche P. BONETTI, *"Ordine pubblico"* cit., pag. 524, dove si sottolinea come ciascuna Regione, per effetto della determinazione dei flussi, "a seconda del numero e della tipologia di cittadini extracomunitari presenti sul proprio territorio, può vedere più o meno ampliata la platea dei potenziali beneficiari della propria legislazione e può quindi trovarsi di fronte ad un imprevisto aumento dei connessi oneri amministrativi, finanziari e organizzativi".

²⁸ In base agli artt. 34 e seguenti del Testo Unico sull'immigrazione, hanno l'obbligo di iscrizione al servizio sanitario nazionale, e conseguentemente parità di diritti e doveri rispetto ai cittadini italiani per quanto attiene all'assistenza erogata, non solamente tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti che abbiano in corso regolari attività di lavoro subordinato o autonomo e quelli iscritti nelle liste di collocamento, ma anche gli stranieri che abbiano chiesto il rinnovo del titolo di soggiorno - sia esso per motivi di lavoro, familiari, per asilo politico, per asilo umanitario, per attesa adozione, per affidamento o per acquisto della cittadinanza- nonché tutti

In particolare, nel caso di prestazioni erogate agli stranieri privi di risorse economiche sufficienti – siano essi regolari o irregolari²⁹ - le quote di partecipazione alla spesa sanitaria non versate sono a carico dell'azienda sanitaria competente per territorio, salva una parziale compensazione nell'ambito delle disponibilità del Fondo sanitario nazionale³⁰, il cui intervento risulta tuttavia marginale, essendo il riparto delle risorse fondato prevalentemente sull'età media della popolazione regionale³¹. Tale normazione rende evidente come la determinazione dei flussi d'ingresso nel territorio nazionale e soprattutto la loro assegnazione tra le varie Regioni non possa che riflettersi in maniera più che significativa sulla gestione di tali enti.

4. L'opportunità di un ripensamento della normativa nell'ottica del federalismo fiscale

Una modifica nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni nell'ambito della determinazione dei flussi d'ingresso, inoltre, risulterebbe conforme ai principi di autonomia di entrata e di spesa e di responsabilizzazione amministrativa, finanziaria e contabile introdotti nell'ordinamento costituzionale dall'articolo 119, attualmente in fase di attuazione mediante la legge delega n. 42/2009 sul federalismo fiscale³².

Il numero di stranieri regolarizzati ogni anno, infatti, determina un mutamento nel gettito regionale dei tributi erariali, nonché nella spesa corrente per l'erogazione dei servizi, e può incidere sulla ripartizione degli stanziamenti di tipo perequativo da attuare sulla base della capacità fiscale di ciascuna Regione, ai sensi dal terzo comma dell'art. 119.

i familiari a carico regolarmente soggiornanti. Ugualmente, agli stranieri non in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno sono assicurate le cure ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, nonché ogni prestazione concernente la tutela della maternità e della salute del minore.

²⁹ Occorre precisare che in quest'ambito la distinzione tra stranieri regolarmente soggiornanti e irregolari tende a sfumare, giacché che la maggior parte di questi ultimi è costituita dai cd. *overstayers*, ossia coloro che entrano regolarmente nel territorio, perdendo poi tale status a seguito del mancato rinnovo del permesso di soggiorno per perdita dell'occupazione o anche solo per mancato compimento nei termini delle procedure burocratiche richieste. Degli oltre 50.000 stranieri irregolari stimati in Italia, infatti, i dati riportati nel sito del Ministero delle Finanze evidenziano come una percentuale superiore al 60% di essi rientri tra gli *overstayers*.

³⁰ Articolo 35, ul. co. T.U. Immigrazione.

³¹ Si veda in proposito l'Intesa relativa ai finanziamenti statali per la sanità del 2010: degli oltre 105 milioni di euro messi a disposizione, solo 200 milioni sono finalizzati a coprire parte delle spese per le prestazioni sanitarie erogate ai cittadini extracomunitari. Detta quota, infatti, non riguarda le spese relative alla generalità della popolazione straniera presente sul territorio, bensì solamente quelle destinate ai lavoratori domestici regolarizzati in via straordinaria ai sensi dell'articolo 1-ter della legge 102/2009, di conversione del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi. Sul punto si veda, anche in relazione alle proposte di riforma dei criteri di riparto, PAMMOLLI F. - SALERNO N. C. *“Il riparto del FSN per il 2011- Much Ado About Nothing?”*, CeRM – Competitività, Regole, Mercati, Working Paper n. 1, 18 Aprile 2011.

³² Il principio di correlazione tra funzioni conferite e risorse finanziarie, elevato al rango costituzionale dall'articolo 119 Cost., a livello di legge ordinaria era già stato introdotto in forza dell'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382 e dagli artt. 120 e 132 del D.P.R. 24/07/1977, n. 616 e confermato successivamente dagli artt. 3 e 7 della L. 15/03/1997 e dall'art. 7 del D.Lgs. 31/03/1998, n. 112.

Qualunque risoluzione statale che comporti un ampliamento nel numero dei contribuenti e dei beneficiari dei servizi gestiti dalla Regione, dunque, dovrebbe conformarsi alle indicazioni di sostenibilità provenienti dalle amministrazioni interessate. Il valore della responsabilità finanziaria, sotteso all'articolo in questione³³, nell'ambito dell'immigrazione potrebbe, infatti, declinarsi nel senso di determinare le modalità d'ingresso, soggiorno e allontanamento dei cittadini extracomunitari non mediante un provvedimento statale "unilaterale", bensì mediante l'adozione di atti il cui contenuto rappresenti la sintesi delle esigenze finanziarie e di ordine pubblico dello Stato e delle esigenze di sostenibilità nella gestione del *welfare* espresse dalle Regioni nel cui territorio i nuovi immigrati si stabiliranno. Sono le Regioni, infatti, a sopportare le maggiori implicazioni sociali ed economiche dell'immigrazione e a possedere una conoscenza del territorio tale da poter indicare con maggiore precisione l'offerta di lavoro. Questo procedimento di sintesi delle diverse necessità, statali e regionali, avrebbe anche ricadute positive sull'inserimento sociale dello straniero, poiché gli verrebbe assicurata la possibilità di stabilirsi in un territorio nel quale la sua presenza sia effettivamente sostenibile a livello occupazionale, sanitario, assistenziale e abitativo.

Dal combinato disposto del principio di responsabilità finanziaria degli enti territoriali con quello della loro autonomia di entrata e di spesa, quindi, potrebbe emergere l'opportunità di ripensare l'attuale criterio di determinazione dei flussi d'ingresso dei lavoratori stranieri, vincolando lo Stato al rispetto delle indicazioni di sostenibilità finanziaria e sociale provenienti dalle Regioni.

L'ostacolo maggiormente significativo a tal fine sembra essere la difficoltà, in concreto, di "legare" lo straniero alla Regione assegnataria. Questo problema potrebbe essere affrontato prevedendo meccanismi di correlazione tra la spettanza delle prestazioni sociali e la presenza effettiva del soggetto nel territorio considerato.

Un tentativo in tal senso è stato introdotto in Spagna dalla legge organica 11 gennaio 2000 n. 4 sui diritti e le libertà degli stranieri, laddove si è disposto di associare l'erogazione delle prestazioni sanitarie e l'accesso alla pubblica istruzione con l'iscrizione presso l'anagrafe comunale³⁴. Attraverso questo meccanismo, gli enti pubblici territoriali sono stati vincolati a

³³ Per un approfondimento sul punto si vedano, tra gli altri, ANTONINI L., "La rivincita della responsabilità. A proposito della nuova legge sul federalismo fiscale", in I quaderni della sussidiarietà n. 7/09; BIN R., "I governi locali saranno responsabili per la gestione finanziaria: e quello centrale?", Guida agli enti locali - il Sole 24 Ore, 2010; RIVOSECCHI G., "La legge delega sul federalismo fiscale: poche luci e molte ombre", in Astrid Rassegna, n. 94/2009.

³⁴ L'articolo 12 della legge citata prevede, infatti, che i cittadini stranieri presenti sul territorio spagnolo iscritti al registro civico nel comune di residenza abbiano diritto all'assistenza sanitaria alle stesse condizioni dei cittadini spagnoli. Attraverso l'*empadronamiento*, ovvero l'iscrizione al registro del comune dove vuole risiedere, lo straniero dimostra la propria residenza sul territorio e può avere accesso ai servizi sociali basici:

fornire prestazioni sociali solamente agli individui che, attraverso l'iscrizione anagrafica, abbiano fatto accertare la loro stabile permanenza nella comunità di riferimento.

In Italia, un meccanismo analogo potrebbe consentire di “stabilizzare” gli stranieri nel territorio regionale al quale vengono assegnati, garantendo ai residenti immigrati di ricevere prestazioni sociali - ad eccezione delle cure sanitarie urgenti - solamente da parte dell'ente che, attraverso un procedimento condiviso di determinazione delle quote d'ingresso, abbia compiuto una valutazione favorevole in merito alla sostenibilità della loro presenza sul territorio.

Anche nella prospettiva, tuttora in fase di evoluzione, legata all'approvazione del decreto sul federalismo regionale, questo modello consentirebbe una più compiuta attuazione dei meccanismi di responsabilizzazione insiti nella determinazione dei costi standard delle prestazioni essenziali: le Regioni, costrette a contenere le proprie spese entro parametri di efficienza prestabiliti, non dovrebbero essere costrette a rispondere finanziariamente di scelte sull'accesso degli stranieri decise unilateralmente a livello centrale.

Ferma restando, quindi, la competenza legislativa statale in materia di autorizzazione delle quote di ingresso, conformemente a quanto previsto dalla giurisprudenza costituzionale sulla base dell'art. 117 Cost.³⁵, il riconoscimento per le Regioni di un ruolo maggiormente significativo nella determinazione dei flussi potrebbe rivelarsi un'attribuzione opportuna ai fini del rispetto dei principi federali che caratterizzano la carta costituzionale.

Proprio per garantire il rispetto delle competenze legislative, quindi, non potendo affidare la determinazione legislativa direttamente alle Regioni, si dovrebbe fare leva su meccanismi di riparto finanziario. Un possibile coordinamento in tal senso potrebbe essere realizzato

educazione e assistenza sanitaria. Ogni individuo ha diritto di iscriversi nel registro municipale, indipendentemente dalla propria situazione amministrativa di regolare o irregolare. La procedura prevista, infatti, garantisce allo straniero di non essere segnalato per la propria presenza clandestina sul territorio, obbligandolo tuttavia a informarne il Comune, anche ai fini di una migliore gestione dei servizi. Per un approfondimento si veda AGUADO I CUDOLA' V., *op. cit.*, pag. 826.

³⁵ Corte costituzionale, sentenza n. 134/2010 con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Liguria 6 marzo 2009, n. 4, recante «Modifiche alla legge regionale 20 febbraio 2007, n. 7 (Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati)», nella parte in cui affermava la «indisponibilità della Regione Liguria ad avere sul proprio territorio strutture o centri in cui si svolgono funzioni preliminari di trattamento e identificazione personale dei cittadini stranieri immigrati». Tra le motivazioni della decisione, la Consulta afferma che “se (...) deve essere riconosciuta la possibilità di interventi legislativi delle Regioni con riguardo al fenomeno dell'immigrazione, per come previsto dall'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 286 del 1998 – secondo cui «Nelle materie di competenza legislativa delle Regioni, le disposizioni del presente testo unico costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione» – tuttavia, tale potestà legislativa non può riguardare aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale, ma altri ambiti, come il diritto allo studio o all'assistenza sociale, attribuiti alla competenza concorrente e residuale delle Regioni”. Sul punto, anche se in forma di *obiter dictum*, si veda la sentenza n. 50/2008. Il principio ora esposto è stato ribadito successivamente nella sentenza 25 febbraio 2011, n.61.

rimettendo alle Regioni la facoltà di indicare la quantità complessiva di immigrati che ritengono di poter accogliere, tenendo conto delle proprie risorse e offerta di lavoro: qualora lo Stato non si attenesse alle richieste regionali, dovrebbe allora trasferire agli enti interessati gli importi necessari a garantire la copertura della spesa sociale relativa.

Un meccanismo analogo potrebbe prevedere l'istituzione di un apposito Fondo di intervento integrativo statale per il riparto delle risorse necessarie a compensare la maggiore quota di stranieri autorizzata per ogni Regione rispetto alla quantità determinata dalla stessa.

In tal modo, pur garantendo il rispetto della competenza statale in materia di determinazione degli ingressi, s'introdurrebbe un meccanismo di responsabilizzazione, coinvolgimento degli interessi regionali ed equa ripartizione degli stranieri nel territorio nazionale.

5. Conclusioni

Quanto finora proposto si fonda sulla necessità che alle Regioni, titolari delle funzioni prevalenti nell'ambito della gestione sociale degli stranieri, venga concesso un ruolo maggiormente significativo nell'ambito della determinazione delle quote d'ingresso, in base alla loro effettiva sostenibilità, pur nel rispetto della competenza legislativa statale.

La varietà degli interessi nazionali e regionali coinvolti nella gestione dell'immigrazione suggerisce, infatti, di ripensare il procedimento che attualmente riserva allo Stato il potere di definire le quote d'ingresso degli stranieri e di determinarne la ripartizione tra le varie Regioni. Tale attribuzione non appare più compatibile con il modello di decentramento delineato dalla Costituzione a seguito della riforma federale, nel quale i servizi sociali sono prevalentemente affidati a livello territoriale e la loro gestione è informata al rispetto del principio di autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti locali. Proprio la recente riforma sul federalismo fiscale, letta in combinato disposto con i principi di responsabilità, solidarietà e leale collaborazione, sembrerebbe suggerire il superamento dell'attuale assetto centralistico, prendendo atto della circostanza che l'effettività dei diritti sociali da assicurare a chi soggiorna nel territorio dipende dall'attuazione di competenze e politiche economiche regionali.

La sostanziale realizzabilità di un procedimento fondato sul coordinamento tra i diversi livelli di governo in materia di determinazione delle quote di stranieri da ammettere per ciascuna Regione è stata testimoniata dall'esperienza degli ultimi mesi, quando per rispondere all'emergenza umanitaria determinata dalle rivolte politiche nel Maghreb si è istituita una "cabina di regia" in seno alla Conferenza Unificata, in grado di far pervenire le istanze di tutti gli enti locali interessati.

Attuando un modello nel quale lo Stato sia chiamato a sostenere le spese sociali legate alla presenza migratoria eccedente rispetto all'indicazione regionale, inoltre, si perverrebbe a una gestione del fenomeno migratorio strutturata in maniera adeguata ad accogliere, nel rispetto delle rispettive competenze legislative, le istanze provenienti dal territorio e a garantire i principi di responsabilità e autonomia finanziaria.