

Gli stranieri, i diritti costituzionali e le competenze di Stato e Regioni *
di Eduardo Gianfrancesco**

SOMMARIO: 1. Il diritto degli stranieri: dal diritto di polizia al diritto costituzionale. Le premesse costituzionali. - 2. L'immigrazione tra materie e diritti (con spazi esigui per gli statuti regionali). - 3. La partecipazione degli stranieri alla vita della Regione. - 4. La diversità delle soluzioni regionali: un laboratorio per il legislatore statale e per l'interprete.

1. Il diritto degli stranieri: dal diritto di polizia al diritto costituzionale. Le premesse costituzionali

I contributi raccolti nel presente volume evidenziano in modo assai efficace come la figura dello "straniero" si ponga in posizione tutt'altro che periferica nel diritto costituzionale italiano, costituendone, anzi, uno snodo centrale.

Dal "punto di vista" dello straniero si possono osservare una serie di istituti costituzionali di primaria importanza, anche in una prospettiva dinamica, ovvero nella loro progressiva evoluzione nel tempo. Tali istituti sono sottoposti in questi anni a processi di ri-conformazione e ri-configurazione proprio avendo come riferimento principale la figura qui considerata, la quale non riesce più ad essere inquadrata e compresa mediante una semplicistica relazione dialettica di negazione ("il non-cittadino", l'altro, il potenziale nemico): il "capitolo costituzionale" del regime giuridico dello straniero ha ormai abbandonato il *Polizeirecht*¹, insediandosi stabilmente nei manuali di diritto costituzionale e nella riflessione dei costituzionalisti², contribuendo a far evolvere il diritto costituzionale italiano verso direzioni nuove.

* Per gentile concessione dei curatori si anticipano le conclusioni al volume AA.VV. (a cura di E. DI SALVATORE – M. MICETTI, *I diritti degli altri. Gli stranieri e le autorità di Governo*, in corso di pubblicazione presso Esi, Napoli, 2014.

** Professore ordinario di Diritto costituzionale – Dipartimento di giurisprudenza di Roma dell'Università Lumsa.

¹ Si consideri che la legge di pubblica sicurezza del 30 giugno 1889 disciplinava gli stranieri all'interno del Titolo III (*Disposizioni relative alle classi pericolose della società*), soprattutto sotto il profilo dell'espulsione dei medesimi dal territorio del Regno: cfr. artt. 90-92. Anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, per lungo tempo, il caposaldo della disciplina pubblicistica degli stranieri è stato rappresentato dal Titolo V del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (T.U.L.P.S.: r.d. 18 giugno 1931, n. 773), articolato nei due capi I (*Del soggiorno degli stranieri nella Repubblica*) e II (*Degli stranieri da espellere e da respingere dallo Stato*).

Nella manualistica di diritto di polizia, cfr. E. BONICHI, *Le leggi di pubblica sicurezza* (ediz. aggiornata al 31 dicembre 1984), vol II, Roma, 1985, p. 87 ss. che "fotografa" la situazione dell'ordinamento italiano nella fase immediatamente precedente alle trasformazioni degli anni Novanta del secolo scorso legate all'esplosione del fenomeno migratorio. Per una ricognizione della materia immediatamente successiva alla legge 28 febbraio 1990, n. 39, cfr., invece, C. MIELE, *Elementi di legislazione di pubblica sicurezza*, Roma, 1991, p. 193 ss. Per un quadro aggiornato, cfr. ora G. CALESINI, *Leggi di pubblica sicurezza e illeciti amministrativi*²⁴, Roma, 2013, cap. XXVI.

Nella letteratura costituzionalistica, le trasformazioni della legislazione in materia sono ripercorse ora da F. SCUTO, *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare*, Milano, 2012, p. 183 ss.

² Basti pensare al Convegno annuale del 2009 dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, specificamente dedicato al tema. Cfr. AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Napoli, 2010.

Ciò è reso possibile – ed è una circostanza essenziale e rassicurante per il giurista - in primo luogo, dalle scelte di fondo della Costituzione italiana, nella sua formulazione originaria del 1948. Senza poter svolgere ovviamente una trattazione esaustiva del tema in questa sede, ci si limita ad un paio di spunti di riflessione.

In primo luogo, basti ricordare come ad una disposizione abbastanza ellittica e di rinvio, ma che pure pone uno *standard* sostanziale minimo di tutela³, quale è il secondo comma dell'art. 10 Cost., si accompagna una previsione di grande respiro e la cui portata si fatica ancora oggi a comprendere pienamente nelle sue ripercussioni sistematiche⁴, ovvero il riconoscimento del diritto di asilo nei termini del comma terzo del medesimo articolo.

Ma, con non minore rilievo e distacco rispetto al passato dell'esperienza statutaria⁵, si impone all'interprete ed all'operatore del diritto la garanzia costituzionale di una serie di diritti indipendenti dallo *status* di cittadinanza⁶; diritti che appartengono tanto al novero delle classiche libertà "negative"⁷ quanto, si badi, ai diritti a prestazione. E' su queste basi che la giurisprudenza costituzionale⁸ ha potuto estendere oltre la sua portata originaria l'affermazione del principio di eguaglianza dinanzi alla legge dell'art. 3 Cost., andando al di là del tenore letterale della Costituzione⁹ ma pur sempre rispondendo ad un'ispirazione profonda presente nella nostra legge fondamentale: la costituzionalizzazione del tema del diritto degli stranieri.

Ci troviamo di fronte a pilastri sistematici che coinvolgono tutte le articolazioni della Repubblica e sui quali si innesta la riforma costituzionale del 2001 e la riserva di competenza di taluni aspetti della disciplina dello straniero alla legislazione statale¹⁰; una riserva che non implica

³ Attraverso la riserva di legge rinforzata dal vincolo di conformità alle norme ed ai trattati internazionali.

⁴ Un riferimento al dibattito sulla portata immediatamente precettiva o programmatica della disposizione, non senza fatica risolto a favore della prima opzione, è presente in A. COSSIRI, *Art. 10*, in AA.VV. (a cura di S. BARTOLE – R. BIN), *Commentario breve alla Costituzione*², Padova, 2008, p. 86. Il timore che un'interpretazione letterale della disposizione imponga di ritenere che "gran parte degli uomini viventi sulla terra avrebbe diritto di asilo in Italia" è formulato da M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Lezioni di diritto costituzionale*². Parte II, Milano, 1993, p. 155. Sempre puntuali osservazioni sulla piena precettività della disposizione, sull'impossibilità per la legge di restringerla la garanzia sostanziale, ancorché essa sia chiamata a fissarne "criteri ed il procedimento per l'accertamento della situazione di fatto ipotizzata dalla norma costituzionale" in C. ESPOSITO, *Asilo (Diritto di)*, in *Enc. Dir.*, vol. III, Milano, 1959, p. 222 ss. Sul tema, cfr. ora l'analisi di F. SCUTO, *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare*, cit., cap. IV, il quale evidenzia come la commistione nella recente esperienza italiana con la diversa materia del contrasto all'immigrazione irregolare non abbia giovato al diritto d'asilo (spec. p. 350 ss.).

⁵ Ove nessuna disposizione è dedicata al trattamento giuridico dello straniero. La previsione dell'art. 80 dello Statuto ("Niuno può ricevere decorazioni, titoli, o pensioni di una potenza estera senza l'autorizzazione del Re") sembra manifestare, anzi, il timore che il contatto con "lo straniero" possa minare il sentimento di fedeltà dei sudditi... E' da notare, comunque, come l'art. 3 del codice civile del 1865 attribuisse allo straniero i diritti civili del cittadino, senza la condizione di reciprocità che, come è noto, caratterizza l'art. 16 delle disposizioni preliminari al codice civile del 1942.

⁶ Come sottolineato, con particolare riferimento alla formulazione dell'art. 21 Cost., ma con affermazione di portata generale, da C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, 1958, p. 34.

⁷ Ancorché queste possano essere declinate in modo inedito per la nostra tradizionale esperienza. Cfr., per un caso affrontato nell'esperienza tedesca, ma destinato a presentarsi anche in Italia, il contributo in questo volume di M. MICHETTI, *Libertà di religione e straniero: la pratica della circoncisione nella recente esperienza giuridica tedesca*.

⁸ A partire dalla sentenza n. 120 del 1967.

⁹ Sul riferimento dell'art. 3, primo comma, ai soli cittadini cfr. C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 Cost.*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, p. 24 e nota 19. Sullo sfondo si agita, evidentemente, la nozione di "legge politica" in senso schmittiano (C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, Berlin, 1928, tr. it. *La Dottrina della Costituzione*, Milano, 1984, p. 198 s.) concepibile, ovviamente, solo tra "eguali", intesi come appartenenti al gruppo politico dei cittadini di uno Stato.

¹⁰ Cfr. art. 117, secondo comma, lett. a) e b) Cost.

affatto il monopolio del legislatore statale, come la Corte costituzionale ha efficacemente chiarito nel corso degli anni¹¹.

Non si è ancora richiamato l'art. 11 Cost. e la delimitazione, per il tramite dell'ordinamento europeo che su di esso costituzionalmente poggia, della figura dello "straniero comunitario". E' una omissione voluta: la capacità di ri-plasmare una serie di istituti giuridici tradizionali ad opera del diritto costituzionale degli stranieri si coglie meglio e con maggiore nettezza con riferimento a quello che si può definire come lo "straniero maggiormente straniero", ovvero quello che non ha dietro di sé la forza conformativa di un ordinamento ancora oggi, nonostante le crepe che lo attraversano, *prevalente* nei confronti di quello italiano quale è l'ordinamento europeo¹²; un ordinamento, cioè, che conosce canali di affermazione nei confronti del diritto nazionale, che, in taluni casi, prescindono dalla dimensione di tutela soggettiva individuale del singolo¹³, operando nella logica di un ordinamento sovranazionale, anche se – ed in questo risiede la sua natura costituzionalistica, pur in assenza di uno Stato¹⁴ - non sganciato dal riconoscimento e dalla garanzia di diritti individuali.

Ciò non toglie, ovviamente, che in taluni casi l'ordinamento europeo estenda le proprie garanzie anche nei confronti di cittadini di paesi terzi; stranieri, quindi, rispetto all'Unione, come nei casi considerati in alcuni dei contributi di questo volume¹⁵. In secondo luogo, resta impregiudicata la considerazione che, in concreto, l'esigenza di tutela in relazione a taluni diritti fondamentali di uno "straniero comunitario" possa presentarsi in modo anche più pressante ed urgente di quella di uno "straniero" non appartenente ad uno Stato dell'Unione. E' il piano delle disuguaglianze sostanziali che, in questo caso, prevale su quello delle categorie formali di classificazioni formali e di ciò il giurista deve essere sempre consapevole.

2. L'immigrazione tra materie e diritti (con spazi esigui per gli statuti regionali)

I contributi del presente volume, così come altri studi recentemente pubblicati¹⁶ evidenziano in modo efficace come il "peso" dei diritti fondamentali sia in grado di condizionare i processi interpretativi delle materie enumerate negli elenchi costituzionali di attribuzioni di Stato e Regioni. Si tratta di un'attitudine delle enunciazioni dei diritti nota alle esperienze federali, a partire dalle titubanze dei Padri costituenti di Filadelfia ad aggiungere un *Bill of Rights* alla Costituzione federale del 1787, intuendosi chiaramente come tale elenco di diritti potesse giocare un ruolo centripeto nei

¹¹ Si vedano le pronunce citate *infra* nel presente lavoro.

¹² Sul punto si veda E. DI SALVATORE, *La prevalenza del diritto europeo nel trattato costituzionale alla luce dell'esperienza comunitaria*, in AA.VV. (a cura di S. MANGIAMELI), *L'ordinamento europeo ** L'esercizio delle competenze*, Milano, 2006, p. 477 ss.

¹³ Si pensi all'art. 259 Tfe che consente a ciascuno degli Stati membri di adire la Corte di Giustizia "quando reputi che un altro Stato membro ha mancato a uno degli obblighi a lui incombenti in virtù dei trattati".

¹⁴ Cfr. A. D'ATENA, *Una costituzione senza costituzione per l'Europa*, in AA.VV. (a cura di A. D'ATENA), *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Milano, 2012, p. 121 ss.

¹⁵ Si vedano i contributi di M. GUIDI, *L'acquisizione del diritto di soggiorno nell'Unione europea in virtù di legami familiari: condizioni e limiti nella più recente giurisprudenza* ed E. DI SALVATORE, *Il diritto ad essere ascoltati secondo una recente sentenza della Corte di Giustizia UE sul trattenimento dello straniero irregolare*.

¹⁶ Ci si riferisce, in particolare ad AA.VV. (a cura di L. RONCHETTI), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Milano, 2012.

processi di allocazione delle competenze¹⁷. Analoghe considerazioni si possono fare nel "costituzionalismo senza costituzione" dell'Unione europea¹⁸: in tutte queste esperienze discipline "centrali" e "periferiche" si sovrappongono, venendo governate dal criterio "del livello più elevato di protezione", piuttosto che da quello del legislatore astrattamente competente¹⁹.

I diritti fondamentali implicati nella disciplina della materia "immigrazione" fanno sì che, nell'attuale esperienza italiana, essa non possa essere compresa prescindendo da tale consolidata tendenza²⁰. Al di là del segmento rappresentato dalla "*politica di immigrazione* (ed al suo interno la *polizia dell'immigrazione*"), ove si attesta la competenza del solo legislatore statale (nonché quella, non bisogna dimenticare, dell'Unione europea, per tutta una serie di profili assolutamente rilevanti²¹), si estende un ampio campo di "*politiche per l'immigrazione*"²², profondamente incidenti su diritti fondamentali e conformate da essi, nelle quali l'intervento regionale è tutt'altro che escluso²³. Come è stato osservato in un recente contributo scientifico²⁴, ci si trova di fronte ad una sorta di materia trasversale la quale, nonostante una formulazione letterale che sembrerebbe esigere l'applicazione del criterio storico-normativo²⁵, manifesta la peculiarità di una trasversalità *inversa*, operante in questo caso (e diversamente da quanto generalmente accade ...) a favore delle Regioni.

Secondo una diversa ma convergente ricostruzione, molte delle materie concorrenti e residuali spettanti alle Regioni intersecano la materia dell' "immigrazione". La consistenza dei diritti fondamentali sottesi a materie quali l'*istruzione*, la *tutela della salute*, l'*assistenza*, solo per citare alcuni esempi, fanno sì che esse condizionino ed anzi resechino segmenti rilevanti della disciplina dell'immigrazione, aprendo spazi ad interventi regionali.

E' il caso di osservare come la relazione dialettica tra Stato e Regione appena descritta ha come protagonisti essenzialmente i legislatori (ed in un ruolo da non sottovalutare le amministrazioni²⁶). Gli statuti regionali non giocano un ruolo precipuo in essa, se non per previsioni

¹⁷ Cfr., sul punto, A. D'ATENA, *Costituzionalismo e tutela dei diritti fondamentali*, in ID., *Lezioni di diritto costituzionale*³, Torino, 2012, p. 4 s., richiamando il n. 84 dei *Federalist Papers* di Alexander Hamilton e gli analoghi percorsi del costituzionalismo federale svizzero e tedesco.

¹⁸ Sul punto, sia consentito il rinvio a E. GIANFRANCESCO, *Alcune considerazioni sul valore giuridico della Carta dei diritti fondamentali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alessandro Pace*, tomo II, Napoli, 2012, p. 1482.

¹⁹ *Ivi*, p. 1483.

²⁰ Il collegamento "trilaterale" tra diritti, indirizzo politico e materie legislative è acutamente evidenziato, con riferimento all'esperienza regionale italiana successivamente al 2001, da E. LONGO, *Regioni e diritti. La tutela dei diritti nelle leggi e negli statuti regionali*, Macerata, 2007, p. 18.

²¹ Ci si riferisce alle previsioni del Titolo V della Parte terza del Tfu in tema di *Spazio di libertà, sicurezza e giustizia* ed *ivi* in particolare il capo 2, relativo alle politiche sui controlli alle frontiere all'asilo ed all'immigrazione.

²² Si tratta di una distinzione che affiora chiaramente dalla giurisprudenza costituzionale in materia di trattamento degli stranieri. Cfr., ad esempio, la sent. n. 299 del 2010. Essa è richiamata ormai usualmente anche dagli studiosi. Cfr., per tutti, F. BIONDI DAL MONTE, *Regioni, immigrazione e diritti fondamentali*, in *Le Regioni*, 2011, p. 1102 s.

²³ La tendenza espansiva della legislazione regionale in tema di diritti degli stranieri è spesso sottolineata in dottrina. Per tutti, cfr. E. LONGO, *Regioni e diritti. La tutela dei diritti nelle leggi e negli statuti regionali*, cit., p. 138 ss.

²⁴ L. RONCHETTI, *I diritti di cittadinanza degli immigrati e il ruolo delle Regioni*, in AA.VV. (a cura di L. RONCHETTI), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, cit., p. 32.

²⁵ Criterio che appare comunque da privilegiare, in sede di interpretazione dell'art. 117 Cost. per la sua maggiore valenza garantista, a meno che il tenore letterale della formulazione costituzionale non imponga una soluzione diversa. Sulla maggiore affidabilità del criterio storico-normativo, cfr. A. D'ATENA, *Diritto regionale*², Torino, 2013, p. 159.

²⁶ Cfr., subito *infra* la nota seguente.

di carattere organizzativo, come è il caso dell'Osservatorio dei diritti fondamentali della Regione Abruzzo²⁷, o per quanto riguarda la previsione di diritti di partecipazione degli stranieri residenti²⁸.

Trova così conferma, a parere di chi scrive, una configurazione restrittiva – e si consenta, sostenibile – degli statuti regionali, non già come di costituzioni in sedicesimo, o meglio in ventiduesimo, ma di atti organizzativi fondamentali dell'Ente regione, i quali, se ad una disciplina dei diritti si aprono, lo fanno con riferimento a diritti collegati all'organizzazione ed all'azione dell'Ente-Regione²⁹. I contributi del presente volume sembrano testimoniare che l'affermazione e la tutela degli stranieri negli ordinamenti regionali non passa essenzialmente per dichiarazioni di principio statutarie di più che dubbia efficacia giuridica³⁰, ma attraverso la concreta legislazione ed amministrazione del proprio territorio.

3. La partecipazione degli stranieri alla vita della Regione

Non sembra contraddire, ma anzi confermare tale impostazione la valorizzazione degli istituti di partecipazione degli stranieri alla "vita pubblica" regionale, da parte degli statuti regionali, come riconosciuto possibile e lecito dalla stessa Corte costituzionale³¹. Sembra, infatti, questa, una soluzione coerente con la visione che riconosce agli statuti regionali una competenza alla configurazione di (soli) diritti riconducibili all'ambito dei *principi di organizzazione e funzionamento*³², quali, senza particolari difficoltà, i diritti di partecipazione si configurano.

Certo, anche in questo caso, dal sistema costituzionale dei limiti possono ricavarsi: il carattere *integrativo* e non *sostitutivo* degli istituti di partecipazione rispetto a quelli di democrazia rappresentativa fa sì che non si possa attribuire ai pareri resi dalle Consulte degli immigrati un'efficacia vincolante nei confronti delle deliberazioni assunte dagli organi rappresentativi ai quali sono diretti. Al più, si impone un onere di adeguata motivazione, nel caso in cui l'organo rappresentativo intenda discostarsene³³.

²⁷ Art. 83 statuto Abruzzo. E' appena il caso di osservare come tale struttura, se ben utilizzata, possa fornire dati conoscitivi e presupposti di intervento legislativo ed amministrativo molto rilevanti, specialmente se rapportata ad una produzione legislativa e, soprattutto, regolamentare ed amministrativa cospicua da parte delle Regioni italiane. Tale rilievo dell'intervento sub-primario regionale nella materia qui considerata è opportunamente evidenziato da A. GENTILINI, *Tendenze della legislazione regionale, statutaria e ordinaria, in tema di migranti* e C.F. FERRAJOLI, *Diritti e cittadinanza sociale dei migranti nei regolamenti e negli atti amministrativi delle Regioni*, entrambi in AA.VV. (a cura di L. RONCHETTI), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, cit., rispettivamente, p. 108 e p. 112 ss.

²⁸ Sui quali, cfr. subito *infra* nel testo

²⁹ Per l'esposizione di questa tesi, sia consentito il rinvio a E. GIANFRANCESCO, *E competenza e gerarchia. Gli statuti ordinari nel sistema delle fonti regionali*, in *Osservatoriosullefonti.it.*, fasc. 2/2013, p. 11.

³⁰ Per una rassegna di tali disposizioni, cfr. comunque, in altra sede, A. GENTILINI, *Tendenze della legislazione regionale, statutaria e ordinaria, in tema di migranti*, cit., p. 66 ss. Di una "babele linguistica" presente negli statuti in tema di formulazione dei diritti (in generale) scrive E. LONGO, *Regioni e diritti. La tutela dei diritti nelle leggi e negli statuti regionali*, cit., p. 248, che pure distingue tra "diritti per obiettivi" e diritti per politiche".

³¹ Il riferimento è alle sentt. n. 300 del 205 e n. 379 del 2004 (n. 4 del *Considerato in diritto*).

³² Senza con ciò configurare tale formula dell'art. 123 Cost. come una sorta di "clausola aperta in grado di poter aggregare via via precetti ulteriori", come invece ritiene E. LONGO, *Regioni e diritti. La tutela dei diritti nelle leggi e negli statuti regionali*, cit., p. 272.

³³ Sul punto si veda il contributo di M. FERRARA, *I diritti di partecipazione dell'immigrato: il Consiglio provinciale dell'immigrazione*, in questo volume, anche se l'A. sembra orientata a favore dell'ammissibilità di ipotesi di pareri anche vincolanti espressi dagli organi di partecipazione.

Sul carattere integrativo e non sostitutivo degli istituti di democrazia partecipativa negli ordinamenti regionali, rinvio a E. GIANFRANCESCO, *I Consigli regionali italiani e la partecipazione al procedimento legislativo*, in AA.VV. (a cura di

Andare oltre tale soluzione significa compiere un passo decisivo nel senso della piena integrazione degli stranieri nella comunità politica nazionale; un passo che può essere riconosciuto soltanto con l'attribuzione del diritto di voto agli stranieri. Tale diritto sembra collegarsi necessariamente, tuttavia, con lo *status* di cittadinanza, sicuramente bisognoso di interventi legislativi di riforma³⁴.

In ultima analisi, a fronte di una tendenza espansiva per ciò che concerne l'equiparazione tra cittadini e stranieri per ciò che concerne il godimento di diritti di libertà e diritti sociali, è con riferimento al godimento dei diritti politici - ed in particolare l'elettorato attivo e passivo relativo alla formazione degli organi di rappresentanza politica³⁵ - che sembra attestarsi saldamente, nell'esperienza presente, il crinale e la linea distintiva tra le due categorie, non accogliendosi, nel nostro ordinamento, una visione cosmopolitica della cittadinanza³⁶.

4. La diversità delle soluzioni regionali: un laboratorio per il legislatore statale e per l'interprete

In materia di politiche regionali di integrazione degli stranieri, l'uso del plurale è d'obbligo. Le possibili forme e livelli di realizzazione di tale obiettivo appaiono naturalmente diversificati, in conseguenza delle diverse realtà territoriali da governare; delle risorse finanziarie (e la retrostante ricchezza del territorio) utilizzabili; degli indirizzi politici non uniformi delle maggioranze di governo insediate nelle singole Regioni.

Il merito dei contributi di questo volume - e di altre pubblicazioni recenti in materia³⁷ - è di riportare all'attenzione degli osservatori un dato spesso misconosciuto, ovvero quello della differenziazione delle esperienze regionali, sia come problemi da affrontare che di risposte offerte dalla Regione. Si tratta di uno dei presupposti di esistenza dell'ente regionale italiano e poterlo ribadire sulla base di una analisi di concrete fattispecie - quali sono quelle considerate nelle pagine che precedono³⁸ - offre un ausilio su cui occorrerebbe meditare, in un momento in cui le ragioni dell'esistenza stessa dell'ente politico-costituzionale Regione sembrano essere messe in dubbio

J. M. CASTELLÀ ANDREU – E. GIANFRANCESCO – N. LUPO), *Le assemblee legislative regionali italiane e spagnole e le nuove frontiere del parlamentarismo: l'apertura dei procedimenti legislativi*, in *Quad. reg.*, 2012, p. 499.

³⁴ Sul tema si veda, nel presente volume, il contributo di P. COLASANTE, *Immigrazione e figli: il problema dell'acquisto della cittadinanza da parte del figlio di stranieri nato in Italia*.

³⁵ Sul punto si consideri la nota pronuncia di inammissibilità delle questioni relative all'estensione del diritto di voto degli immigrati residenti, nelle sentenze nn. 372 e 379 del 2004 della Corte costituzionale ed *ivi* la distinzione tra elezioni statali, regionali e locali (per le quali tale estensione è da ritenere preclusa), da un lato, e forme di partecipazione diverse quali la promozione di referendum consultivi (per le quali si aprono effettivi spazi di intervento regionale), dall'altro (n. 4 del *Considerato in diritto*).

Si dà per scontata, in questa sede, la diversità strutturale, in ordine alle modalità di partecipazione alla vita politica nazionale, tra stranieri dotati di cittadinanza di uno degli Stati membri dell'Unione europea, in base all'art. 20 Tfu, e stranieri extra-comunitari.

³⁶ Per un confronto con l'esperienza statunitense, cfr., nel presente volume, M. MEZZANOTTE, *L'esperienza americana sul diritto di voto degli immigrati*.

³⁷ Per un quadro aggiornato del tasso di differenziazione dell'ordinamento regionale italiano si rinvia, innanzitutto, ai Rapporti annuali sulle Regioni in Italia curati dall'Issirfa. L'ultimo è AA.VV., (a cura di S. MANGIAMELI), *Rapporto sulle Regioni in Italia 2012*, Milano, 2013. Cfr. anche AA.VV. (a cura di L. VANDELLI – F. BASSANINI), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna, 2012.

³⁸ Si consideri, in questo volume, il contributo di C.F. FERRAJOLI, *La disciplina regionale in materia di diritto all'istruzione dei migranti*.

nell'affannoso dibattito sulle riforme costituzionali³⁹. Del resto, non ci vuole molto a rendersi conto di quanto appaia irrealistico un approccio al tema dell'integrazione degli stranieri unicamente affidato, da un lato, ad una legislazione uniforme (non solo sugli *standards* minimi di tutela dei diritti) sul territorio nazionale, quale non può che essere quella statale, e, dall'altro, alla sola azione amministrativa della miriade dei Comuni italiani...

L'esperienza concreta italiana evidenzia poi come anche in questa materia il legislatore regionale abbia sperimentato soluzioni e tecniche di integrazione che sono state riprese, in un momento successivo, dal legislatore statale⁴⁰, assolvendo così le Regioni ad una funzione di "laboratorio istituzionale" che è ben noto alle esperienze federali di maggior successo⁴¹.

Come emerge dai riferimenti alla giurisprudenza costituzionale contenuti in numerosi contributi del presente volume, le soluzioni della legislazione regionale in tema di "politiche dell'immigrazione" possono divergere in modo non secondario: spetta alla Corte verificare che il "cursore" dell'intervento legislativo regionale che si muove all'interno di questa ideale "banda di oscillazione" non oltrepassi i limiti minimi di salvaguardia dei diritti spettanti alla persona umana in quanto tale⁴² o non violi il principio di ragionevolezza nei trattamenti differenziati tra cittadini e stranieri o tra categorie di stranieri⁴³. Per ciò che concerne il "limite massimo" della banda di oscillazione, esso è rappresentato, come si è già detto, dall'impossibilità di equiparazione tra cittadini e stranieri nel godimento dei diritti politici, specie per quanto si riferisce all'elettorato attivo e passivo negli organi di democrazia rappresentativa, oltre che da un limite meno facile a scorgersi, ma non meno condizionante, ovvero la sostenibilità finanziaria dell'intervento previsto per la Regione che interviene in materia: un limite che può emergere nel sindacato della Corte nelle forme del rispetto della previsione del terzo comma⁴⁴ dell'art. 81 Cost.

Non vi è dubbio che ogni prospettiva di diversificazione di disciplina dei diritti porta con sé il problema dei limiti ammissibili in tale operazione. L'attenzione della Corte e degli interpreti deve necessariamente appuntarsi sulla migliore definizione di criteri e *standards* di giudizio in grado di chiarire le indubie zone d'ombra insite nel giudizio sulla ragionevolezza delle distinzioni legislative oppure nell'identificazione del "nucleo intangibile dei diritti fondamentali della persona umana"⁴⁵ che non ammette differenziazioni basate sullo *status* di cittadinanza.

³⁹ Sull'ipotesi di superamento del modello costituzionale vigente della Regione come ente imperniato sulla potestà legislativa, cfr., limitandoci al dibattito scientifico, M. CAMELLI, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse e Post-scriptum ottobre 2012*, entrambi in *Le Regioni*, 2012, pp. 673 ss. e 711 ss.; G. SCACCIA, *L'ente regionale fra mitologia federale e realtà costituzionale*, in *Rivista Aic*, n. 1 del 2014.

⁴⁰ L'utilizzazione da parte del Testo unico sull'immigrazione (d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286) di soluzioni tecniche elaborate dai legislatori regionali è sottolineata in questo volume da C.F. FERRAJOLI, *La disciplina regionale in materia di diritto all'istruzione dei migranti*, cit.,

⁴¹ Questo carattere del federalismo è sottolineato da S. MANGIAMELI, da ultimo in *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico – Relazione al XXVIII convegno annuale dell'Aic*, in *Rivista Aic*, n. 4 del 2013, p. 30.

⁴² Come costantemente ribadito dalla Corte costituzionale: cfr., per tutte, la sent. n. 148 del 2008.

⁴³ Anche questo è un *leit-motiv* della giurisprudenza costituzionale in tema di trattamento degli stranieri, a partire dalla già ricordata sent. n. 120 del 1967.

⁴⁴ Nella nuova formulazione introdotta dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1.

⁴⁵ Cfr., in tempi recenti, la sent. n. 222 del 2013 della Corte costituzionale. Sul margine di indeterminatezza del "nucleo essenziale dei diritti fondamentali", cfr., proprio con riferimento al tema del diritto alla salute degli stranieri, D. MORANA, *I diritti a prestazione in tempo di crisi: istruzione e salute al vaglio dell'effettività*, in *Rivista Aic*, n. 4 del 2013, p. 13 e nota 45; ID., *Titolari di diritti, anche se irregolari: politiche regionali di integrazione sociale e diritto alla salute degli immigrati (note minime a Corte cost., sent. n. 269 del 2010)*, in *Giur. cost.*, 2010, p. 3247 ss. Sul tema cfr. anche, nel presente volume, il contributo di S. D'ANTONIO, *Appunti introduttivi sul diritto alla salute degli stranieri nell'ordinamento italiano*. "Una sorta di gradazione" nel riconoscimento delle prestazioni incidenti sui diritti degli

Cionondimeno, *diversificazione* e *sperimentazione* nella legislazione di integrazione degli stranieri costituiscono due coordinate irrinunciabili di governo della *realtà* sociale del nostro Paese dal cui disconoscimento non possono che derivare notevoli danni, non solo agli stranieri, ma anche ai cittadini italiani.