

## **La politica regionale toscana in tema di emigrazione e immigrazione\*** di Cecilia Corsi

SOMMARIO: 1. I primi interventi legislativi della regione Toscana. 2. La politica regionale in materia di emigrazione negli anni '90. 2.1. *Segue*: il riassetto legislativo dopo la riforma del titolo V della costituzione. 3. La politica regionale in materia di immigrazione negli anni '90. 4. Il testo unico di disciplina dell'immigrazione e il nuovo assetto delle competenze legislative dopo la riforma del titolo V della costituzione. 5. La legislazione regionale vigente in materia di immigrazione.

### **1. I primi interventi legislativi della regione Toscana**

Come noto l'Italia ha conosciuto un fenomeno immigratorio solo a partire dagli ultimi decenni, dopo essere stata a lungo paese di emigrazione sia verso i paesi del nord Europa che verso i paesi oltreoceano.

Se questi fenomeni coinvolgono *in primis* la legislazione statale, anche gli enti territoriali, e soprattutto le regioni, possono giocare un ruolo importante.

Senza che né la costituzione né la legislazione nazionale attribuissero specifiche competenze normative in materia, le regioni avvertirono ben presto la necessità di intervenire su questi temi sia istituendo organismi *ad hoc*, che prevedendo misure di aiuto nei confronti degli emigrati e degli immigrati.

Volendo rinvenire un fondamento costituzionale a questi interventi, essi potevano, in qualche modo, ricondursi alla materia della beneficenza pubblica di cui all'art. 117 cost. Dopo, infatti, non poche incertezze, essa era stata ridefinita dal d.p.r. n. 616/1977 (art. 22) includendovi «tutte le attività che attengono, nel quadro della sicurezza sociale, alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti o a pagamento, o di prestazioni economiche, sia in denaro che in natura, a favore dei singoli, o di gruppi, qualunque sia il titolo in base al quale sono individuati i destinatari, anche quando si tratti di forme di assistenza a categorie determinate». Rimanevano allo stato le funzioni relative alle prestazioni economiche di natura previdenziale<sup>1</sup>. La definizione delle materie del 117 cost. operata dal d.p.r. n. 616, ai fini del trasferimento di funzioni amministrative, era venuta ad incidere anche sugli ambiti della legislazione regionale, e le regioni poterono disciplinare interventi assistenziali del più vario genere, tenendo comunque conto dell'art. 25, primo comma del d.p.r. n.

---

\* Il presente scritto è stato elaborato nell'ambito di una ricerca promossa dall'Associazione dei Consiglieri onorari della Toscana sull'analisi dell'attività politica, legislativa e amministrativa della Regione, ricerca i cui esiti sono stati stampati dall'Assemblea regionale in un volume dal titolo *Il tempo della Regione – La Toscana. Un primo bilancio dopo quarant'anni*, curato da P. Bagnoli, M. Carli, A. Pizzorusso.

<sup>1</sup> L'art. 24 del d.p.r. n. 616 conservava, poi, allo stato gli interventi di prima assistenza in favore dei profughi e dei rimpatriati in conseguenza di eventi straordinari ed eccezionali e, per i profughi stranieri, limitatamente al periodo di tempo strettamente necessario alle operazioni di identificazione e di riconoscimento della qualifica di rifugiato ai sensi della convenzione di Ginevra e per il tempo di attesa per il trasferimento in altri paesi.

616 che conferiva ai comuni tutte le funzioni amministrative relative all'organizzazione ed alla erogazione dei servizi di assistenza e beneficenza<sup>2</sup>.

Inoltre, per quanto riguardava la questione dell'emigrazione, si faceva riferimento anche all'art. 4 del d.p.r. n. 616/1977 che consentiva alle regioni, sia pur previa intesa col governo, di svolgere all'estero attività promozionali, le quali in relazione allo sviluppo economico regionale<sup>3</sup>, potevano utilmente coinvolgere le forze produttive degli emigrati. Si faceva, poi, riferimento all'art 5 del citato d.p.r. che trasferiva alle regioni le funzioni amministrative relative all'applicazione dei regolamenti comunitari, nonché all'attuazione delle direttive fatte proprie dallo stato, in relazione alla politica sociale della CEE che, fra l'altro, aveva espressamente ad oggetto il tema dell'emigrazione.

Infine gli enti territoriali, caratterizzandosi quali enti a fini generali e quindi politici, si pongono come centro di riferimento degli interessi della propria comunità e quindi le regioni poterono assumere nuovi compiti in relazione ai bisogni della collettività locale.

La Toscana fu proprio una delle prime regioni in Italia ad approvare una legge in materia di migrazioni<sup>4</sup>: nel 1977 fu, infatti, prevista l' "istituzione della consulta regionale della emigrazione e dell'immigrazione ed interventi a favore dei lavoratori emigrati e delle loro famiglie"<sup>5</sup>. Era obiettivo della regione promuovere iniziative a tutela dei lavoratori emigrati ed attuare forme di solidarietà volte a rinsaldare i rapporti tra i lavoratori emigrati e la regione Toscana ed assumere inoltre iniziative a tutela dei lavoratori immigrati e delle loro famiglie. Alla consulta furono attribuiti compiti di studio, consultivi e di proposta allo scopo di dotare l'amministrazione delle necessarie basi operative per intraprendere idonee iniziative<sup>6</sup>. Quanto alla composizione della consulta si era

---

<sup>2</sup> A seguito della l. n. 59 del 1997, l'art. 128 del d.lg n. 112 del '98, che ha definito ai fini del conferimento di funzioni agli enti territoriali i «servizi sociali», ha affermato che si tratta di «tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale, e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia». L'art. 129 ha specificato le funzioni che nell'ambito dei servizi sociali devono, invece, essere conservate allo stato ed in particolare, in ordine al tema che qui interessa, ha individuato «gli interventi di prima assistenza in favore dei profughi, limitatamente al periodo necessario alle operazioni di identificazione ed eventualmente fino alla concessione del permesso di soggiorno, nonché di ricetto ed assistenza temporanea degli stranieri da respingere o da espellere» (la lett. h) e «le attribuzioni in materia di riconoscimento dello status di rifugiato ed il coordinamento degli interventi in favore degli stranieri richiedenti asilo e dei rifugiati, nonché di quelli di protezione umanitaria per gli stranieri accolti» (la lett. l).

In base quindi alla normativa approvata a seguito della legge Bassanini, le funzioni amministrative relative alla materia dei servizi in favore degli immigrati, salvo le eccezioni ora ricordate, rientrano, pertanto, tra quelle conferite agli enti territoriali, ed ai sensi dell'art. 131 del d.lg. n. 112 del '98, nell'ambito delle funzioni conferite sono attribuiti ai comuni, che li esercitano anche attraverso le comunità montane, i compiti di erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali, nonché i compiti di progettazione e realizzazione della rete dei servizi sociali, anche con il concorso delle province. È compito delle singole leggi regionali ripartire in modo puntuale le funzioni tra esse, i comuni e le province (art. 132, d.lg. n. 112).

<sup>3</sup> Vedi titolo IV, d.p.r. n. 616/1977.

<sup>4</sup> Per il profilo dell'emigrazione molte furono le iniziative intraprese a livello dello stato centrale, sia sul piano internazionale, attraverso soprattutto accordi bilaterali, sia sul piano comunitario. Fu prevista la costituzione di comitati dell'emigrazione italiana quali organismi rappresentativi delle nostre collettività all'estero e fu poi istituito (1989), con funzioni consultive, il Consiglio generale degli italiani all'estero.

<sup>5</sup> L.r. 4 agosto 1977, n. 46. Questa legge nasceva da un ampio consenso politico e fu il risultato della unificazione della proposta di legge presentata da alcuni consiglieri della D.C. (n. 72) e della proposta iniziativa della giunta regionale (n. 76).

<sup>6</sup> Vedi relazione di accompagnamento al p.d.l. n. 76/1976.

inteso conciliare le esigenze di una snellezza operativa con quelle di un'ampia partecipazione delle rappresentanze delle autonomie locali, delle organizzazioni sindacali, delle associazioni specifiche e di tutte le forze sociali e produttive interessate, con una particolare presenza di rappresentanti di comuni montani e di rappresentanti degli emigrati residenti all'estero.

Come anche altre regioni<sup>7</sup>, la Toscana scelse nel 1977 di trattare insieme sia il fenomeno dell'emigrazione che quello della immigrazione; in realtà le preoccupazioni del legislatore erano rivolte fondamentalmente verso i cittadini emigrati all'estero e per l'aspetto dell'immigrazione si pensava soprattutto al fenomeno dei rientri in patria dei lavoratori italiani, causati dalla crisi economica internazionale ed al fenomeno dell'immigrazione interna.

Questa legge fu sostituita dalla l.r. 7 gennaio 1981, n. 1 che dettava "nuove norme concernenti la consulta regionale della emigrazione e dell'immigrazione" volte a rendere più incisiva l'azione della consulta. La l. n. 1 ne ampliava, soprattutto, i compiti di collaborazione all'attività regionale in materia di attività promozionali all'estero e di attuazione della politica sociale della CEE. Stabiliva, poi, che la regione dovesse tener conto nell'ambito di tutta la propria attività legislativa ed amministrativa delle esigenze degli emigrati e delle loro famiglie: non s'intendeva più individuare nella legge stessa gli interventi a favore degli emigrati, ma far sì che la disciplina specifica degli interventi regionali relativi al settore trovasse collocazione nelle diverse leggi generali che avessero attinenza con la questione dell'emigrazione, in modo da considerare i toscani emigrati con parità di diritti e di doveri rispetto ai cittadini residenti. Infine, fu modificata, almeno in parte, la composizione della consulta, raddoppiando il numero dei rappresentanti designati dalle organizzazioni ed associazioni operanti a favore degli emigrati e degli immigrati.

## 2. La politica regionale in materia di emigrazione

Nel 1990<sup>8</sup> furono approvate importanti riforme, perché come vedremo nel proseguo di questo lavoro, stava mutando velocemente il quadro sociale di riferimento ed il fenomeno della immigrazione stava assumendo una importanza ed una urgenza fino ad allora inimmaginabili. Occorreva, quindi, trattare le questioni della emigrazione, da un lato, e della immigrazione, dall'altro, in modo separato e differenziato, e conseguentemente la regione Toscana venne ad approvare una legge che specificamente prevedeva "interventi a sostegno dei diritti degli immigrati extracomunitari in Toscana" (su cui *infra* par. 3), e contemporaneamente rivide la sua politica in tema di emigrazione approvando la l.r. 19 marzo 1990, n. 17 di disciplina di "interventi a favore dei Toscani all'estero"<sup>9</sup>.

La prima notazione, che occorre fare, emerge dal titolo stesso della legge n. 17/1990, oltre che da molte disposizioni del testo normativo, ed è di carattere terminologico: non si parla più di emigrati, ma di toscani all'estero per sottolineare l'ampliamento di attenzione verso le nuove generazioni nate all'estero<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Per un quadro della normativa regionale in tema di emigrazione e immigrazione, vedi A. Ruggeri- C. Salazar, "Ombre e nebbia" nel riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazione/immigrazione dopo la riforma del titolo V, in *Quad. reg.*, 2004, pp. 27 ss.

<sup>8</sup> Nel 1990 fu, altresì, approvata una legge (l.r. 19 marzo 1990, n. 16) che disciplinava l'erogazione di provvidenze per la partecipazione dei cittadini toscani all'estero alle consultazioni elettorali regionali.

<sup>9</sup> A. Ferrucci, *Sprint finale per la nuova legge regionale sui toscani all'estero*, in *Toscana emigrazione*, ott-dic. 1989, pp. 9 ss.

<sup>10</sup> Vedi la relazione introduttiva al progetto di legge.

Questa legge, assai più articolata delle precedenti, intendeva promuovere ed attuare interventi a favore dei toscani all'estero e delle loro famiglie, volti alla valorizzazione dei legami con le comunità di origine, nonché all'integrazione nel tessuto socio-economico del paese ospite. Individuava i destinatari degli interventi nei lavoratori di origine toscana, per nascita o residenza, che si trovassero stabilmente all'estero ovvero che rientrassero definitivamente nella regione dopo un periodo di permanenza all'estero non inferiore a quattro anni continuativi.

Si specificava che le finalità indicate dalla legge sarebbero state conseguite attraverso iniziative culturali, interventi socio-assistenziali, attività di informazione, interventi formativi e borse di studio, viaggi e soggiorni finalizzati alla migliore conoscenza della Toscana e della lingua italiana ed all'aggiornamento professionale, nonché al reinserimento lavorativo e professionale di coloro che rientravano in Toscana, ed attraverso la valorizzazione di ogni forma di collaborazione con le associazioni dei toscani all'estero in occasione di iniziative di promozione.

Inoltre la legge si poneva anche l'obiettivo di valorizzare i toscani residenti all'estero quali "ambasciatori" della Toscana, della sua cultura, della sua tecnologia, dei suoi prodotti. In qualche modo il gioco diveniva più ampio: utilizzare l'immagine della nostra regione come veicolo su cui avrebbero potuto accreditarsi le nostre comunità all'estero<sup>11</sup>.

Per quanto riguarda le modalità di intervento regionale -dato che la legge coinvolgeva numerose competenze sparse fra varie articolazioni organizzative- fu necessario prevedere uno strumento di accordo, per cui concretamente le diverse iniziative dovevano trovare specificazione, in attuazione del programma regionale di sviluppo, in un piano degli interventi predisposto annualmente da parte della giunta regionale e presentato al consiglio per l'approvazione.

La legge del '90 istituì, inoltre, la consulta regionale dei Toscani all'estero che venne a sostituire la consulta regionale della emigrazione e dell'immigrazione; la sua attività era finalizzata a garantire la partecipazione dei toscani all'estero alle scelte che li concernevano ed alle iniziative intraprese all'estero dalla regione ed infatti nella composizione della consulta ampio spazio fu dato ai rappresentanti delle associazioni, e soprattutto delle associazioni dei toscani all'estero, con una particolare attenzione per i rappresentanti delle associazioni dei giovani italiani all'estero. Come emerge, infatti, dalla relazione introduttiva al disegno di legge, si era verificata in quegli anni la nascita di associazioni di giovani di seconda o terza generazione che rappresentavano uno stimolo dialettico e che dinamizzavano la rappresentanza delle associazioni.

Fu previsto, inoltre, che la regione promuovesse i coordinamenti continentali delle associazioni dei toscani all'estero al fine di garantire il raccordo con le proprie iniziative: si intendeva, cioè, valorizzare ulteriormente lo spazio di confronto con le associazioni, attrezzando strutture organizzative e di coordinamento.

Nel 1999<sup>12</sup> fu approvata *ex novo* una legge sugli "interventi a favore dei Toscani all'estero" (l.r. 9 aprile 1999, n. 19<sup>13</sup>) che teneva conto delle mutate esigenze delle comunità toscane: i bisogni infatti si erano modificati da quelli tipicamente di carattere socio-assistenziale a quelli di mantenimento e di rafforzamento della conoscenza della lingua e della cultura dei genitori e dei nonni, a quelli di riscoperta dei luoghi di origine della propria famiglia. Inoltre si riconosceva nel rapporto con i toscani all'estero, le loro famiglie, i discendenti e le loro comunità un valore

<sup>11</sup> Vedi la relazione introduttiva al progetto di legge.

<sup>12</sup> Già nel 1993 con l.r. n. 95 e nel 1998 con l.r. n. 27 furono apportate alcune modifiche alla legge del 1990.

<sup>13</sup> Con la l.r. del 1999 furono ridisciplinati gli interventi diretti a favorire la partecipazione alle consultazioni elettorali regionali e fu conseguentemente abrogata la l.r. 19 marzo 1990, n. 16 e fu incorporata la l.r. n. 27/1998 che fissava i contributi per i cittadini toscani residenti all'estero che rientravano in Toscana.

fondamentale da sostenere e sviluppare attraverso idonei interventi per favorire la loro posizione ed una risorsa da attivare al fine di rafforzare i legami con i paesi che li ospitavano.

Un ulteriore obiettivo era quello di ampliare la destinazione degli interventi prestando attenzione anche ai tanti simpatizzanti della Toscana presenti nelle varie associazioni e che, pur non essendo di origine toscana, avevano stretto legami forti con i nostri corregionali ed avevano rappresentato un punto di arricchimento, portando nei paesi in cui vivevano l'immagine della Toscana. Conseguentemente la legge veniva a riconoscere quali "associazioni dei Toscani all'estero" le associazioni costituite da almeno due anni che avessero un numero di associati non inferiore a 50, di cui la maggioranza di origine toscana.

Particolare attenzione continuava ad essere data alle associazioni dei giovani toscani all'estero.

Inoltre per rispondere più rapidamente alle nuove esigenze delle comunità toscane all'estero furono previsti programmi di più lungo respiro da realizzare grazie ad un piano triennale che poteva essere periodicamente aggiornato ed adeguato in base alle richieste e necessità delle comunità all'estero. Ed anche gli oggetti degli interventi nei vari settori, venivano individuati dalla legge senza indicare in dettaglio criteri e limiti che venivano lasciati al piano pluriennale.

Fu istituito un nuovo organo: il consiglio dei toscani all'estero, che poteva considerarsi come una conferenza permanente a cadenza triennale<sup>14</sup>, ed aveva la finalità di garantire un'ampia partecipazione alle scelte della regione e di rafforzare la conoscenza e la cooperazione fra la Toscana e le proprie comunità all'estero. Si prevedeva che esso si riunisse una volta ogni tre anni per elaborare gli indirizzi generali dell'attività in favore delle comunità all'estero ai fini della predisposizione del piano regionale degli interventi in favore dei toscani all'estero. La giunta regionale doveva, infatti, tener conto degli indirizzi generali espressi dal consiglio per predisporre la proposta di piano da presentare al consiglio regionale per l'approvazione.

Il consiglio dei toscani all'estero, presieduto dal presidente della giunta regionale o da suo delegato, era composto dai rappresentanti di tutte le associazioni riconosciute quali "associazioni dei toscani all'estero" e dai componenti del comitato direttivo<sup>15</sup>, comitato che, in pratica venne a

---

<sup>14</sup> Si intendeva proprio superare l'occasionalità degli incontri realizzati attraverso 'conferenze' (una prima era stata organizzata a Lucca nel 1978, una seconda a Pistoia nel 1982 ed una terza a Pontremoli nel 1990).

<sup>15</sup> Il comitato, presieduto dal presidente della giunta regionale o da un suo delegato, era composto da:

a) diciannove rappresentanti eletti dai coordinamenti continentali di cui all'art. 12, distribuiti come segue:

1. n. 5 per l'Europa;
2. n. 7 per l'America del Sud;
3. n. 4 per l'America del Nord;
4. n. 2 per l'Australia;
5. n. 1 per il Sud Africa;

b) i coordinatori continentali;

c) i coordinatori continentali dei giovani toscani all'estero (dopo la novella del 2003);

d) sette membri designati d'intesa tra loro dalle associazioni di volontariato che abbiano una sede permanente nel territorio della regione Toscana e che operino con continuità e specificità da almeno cinque anni per conservare e sviluppare rapporti con le comunità toscane all'estero;

e) un rappresentante dell'unione regionale delle province toscane;

f) un rappresentante della sezione regionale ANCI;

g) un rappresentante della sezione regionale dell'UNCCEM;

h) tre rappresentanti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori maggiormente rappresentative a livello nazionale, designati d'intesa fra loro;

i) quattro rappresentanti designati dagli istituti di patronato e di assistenza sociale per i lavoratori residenti all'estero e le loro famiglie, operanti a livello nazionale e regionale;

l) un rappresentante delle organizzazioni del tempo libero che operano a livello regionale, designato d'intesa tra loro.

sostituire la precedente consulta regionale dei toscani all'estero<sup>16</sup> ed al quale furono attribuite funzioni di formulazione di indirizzi per l'aggiornamento annuale del programma finanziario e funzioni di proposizione e consulenza in ordine alle norme ed agli interventi regionali che riguardavano i cittadini toscani all'estero e le loro famiglie.

Furono anche confermati i coordinamenti continentali o per aree geografiche, quali organismi intermedi, con il compito di: promuovere e coordinare le iniziative e le attività delle associazioni e dei gruppi operanti nell'area di competenza; stimolare la costituzione di nuove associazioni o gruppi di toscani; eleggere i propri rappresentanti nel comitato direttivo; curare i rapporti con il consiglio, il comitato direttivo e l'ufficio di presidenza dei toscani all'estero.

Modifiche alla l.r. n. 19/99 furono approvate con l.r. n. 11/2002 e n. 41/2003; quest'ultima, tra l'altro, valorizzò le associazioni dei giovani toscani all'estero, prevede i coordinatori continentali dei giovani toscani e venne ad istituire il "forum dei giovani toscani all'estero" con la finalità di garantire un'ampia partecipazione dei giovani alle scelte della regione e di rafforzare la conoscenza e la cooperazione fra la Toscana e le proprie comunità all'estero; istituì, infine, la "giornata dei toscani all'estero".

## **2.1. Segue: il riassetto legislativo dopo la riforma del titolo V della costituzione**

A seguito della riforma del Titolo V della costituzione che ha valorizzato il ruolo delle regioni nel contesto internazionale, della successiva legge n. 131/2003 per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale n. 3 del 2001 ed a seguito della approvazione della l. n. 11/2005 sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari, è stato necessario adottare una nuova "disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della regione Toscana" e ciò è avvenuto con l.r. 22 maggio 2009, n. 26.

Nell'ambito di questa legge di portata generale (che regola la partecipazione della regione al processo normativo europeo e le procedure relative all'attuazione dei relativi obblighi, le attività di partenariato internazionale e di promozione di una cultura di pace, e la programmazione delle attività internazionali) si è venuti a disciplinare anche le attività in favore dei toscani all'estero. Attività che oggi possono essere ricondotte prevalentemente alla potestà legislativa concorrente in materia di "rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni" e in materia di "commercio con l'estero".

Occorre, però, subito ricordare che il titolo della legge specificatamente dedicato ai toscani all'estero è già stato novellato nel marzo del 2012 (vedi *infra* le modifiche apportate al testo del 2009)<sup>17</sup>.

La l.r. n. 26/2009 ha riconosciuto nel rapporto con i toscani all'estero, le loro famiglie, i discendenti e le loro comunità, un valore fondamentale da sostenere e sviluppare attraverso idonei interventi per favorire la loro promozione ed una risorsa da attivare al fine di rafforzare i legami con i paesi che li ospitano<sup>18</sup>.

---

Il comitato direttivo costituiva, poi, al suo interno un Ufficio di presidenza.

<sup>16</sup> Per un quadro delle consulte regionali, vedi L. Garavini, *Politiche regionali per l'emigrazione. Un'analisi comparativa delle Consulte*, in *Studi emigrazione*, 2007, pp. 179 ss.

<sup>17</sup> L.r. 14 marzo 2012, n. 9, "Modifiche alla legge regionale 22 maggio 2009, n. 26 (disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della regione Toscana) in materia di interventi a favore dei toscani nel mondo".

<sup>18</sup> Art. 2 lett. d), l.r. n. 26/2009.

Il cambiamento più significativo introdotto dalla legge del 2009 rispetto alla normativa previgente è che sono state unificate le procedure di programmazione e finanziamento degli interventi in materia di attività internazionali, per cui anche gli interventi a favore dei toscani all'estero si realizzano attraverso il piano integrato per le attività internazionali che viene redatto a cura del settore competente della direzione generale della presidenza ed approvato dal consiglio regionale. Ogni anno la giunta provvede, poi, a redigere il documento di attuazione del piano integrato.

Non furono, invece, introdotti nel 2009 significativi cambiamenti rispetto alla l.r. del 1999 (e successive modificazioni) nell'articolazione organizzativa: mi limito a ricordare che la legge n. 26 aveva sostituito il consiglio dei toscani all'estero con l' "assemblea dei toscani all'estero", presieduta dal presidente della regione e composta da due vice presidenti di cui uno residente in Toscana, dai rappresentanti delle associazioni riconosciute dei toscani all'estero e dai coordinatori continentali, con compiti di a) elaborazione degli indirizzi generali dell'attività in favore delle comunità dei toscani all'estero ai fini della programmazione delle attività internazionali; b) proposta e consulenza in ordine alle norme ed agli interventi regionali che riguardano i toscani all'estero e loro famiglie; c) collaborazione alla realizzazione degli interventi programmati dalla regione; d) cura, tramite il suo presidente, dei rapporti con enti pubblici e associazioni nazionali ed internazionali anche al fine di coordinare interventi e predisporre iniziative comuni; e) nomina dei rappresentanti dei coordinamenti continentali nel comitato direttivo.

La l. n. 26/2009 aveva poi confermato il comitato direttivo dei toscani all'estero (con analoga composizione<sup>19</sup> e funzioni rispetto alle previsioni della legge del 1999) ed i coordinamenti continentali.

Era stato mantenuto il forum dei giovani Toscani all'estero con la finalità di garantire un'ampia partecipazione dei giovani alle scelte della regione e di rafforzare la conoscenza e la cooperazione fra la Toscana e le proprie comunità all'estero e con il compito di elaborare gli indirizzi delle attività in favore dei giovani delle comunità all'estero ai fini della programmazione delle attività internazionali.

Come già accennato, nel marzo del 2012 la l.r. n. 26/2009 è stata novellata al fine di garantire una maggiore efficacia degli interventi<sup>20</sup>, al fine di semplificare l'articolazione organizzativa e di migliorare il coinvolgimento dei cittadini toscani all'estero.

---

<sup>19</sup> Art. 36, secondo comma: «Il Comitato direttivo è presieduto dal Presidente della Giunta regionale o da un suo delegato ed è composto da:

- a) i coordinatori continentali di cui agli articoli 38 e 39;
- b) diciannove rappresentanti dei coordinamenti continentali di cui all'articolo 38 così suddivisi: cinque per l'Europa, sette per l'America del Sud, quattro per l'America del Nord, due per l'Australia, uno per il Sud Africa;
- c) sette rappresentanti delle associazioni di volontariato con sede in Toscana la cui attività comprende lo sviluppo e il mantenimento di legami con i toscani all'estero;
- d) tre rappresentanti di organizzazioni sindacali dei lavoratori;
- e) tre rappresentanti delle categorie economiche;
- f) quattro rappresentanti degli istituti di patronato e assistenza sociale per lavoratori residenti all'estero e loro famiglie operanti a livello nazionale e regionale;
- g) tre rappresentanti degli enti locali toscani nominati dal consiglio delle autonomie locali ai sensi dell'articolo 22 della legge regionale 8 febbraio 2008, n. 5 (Norme in materia di nomine e designazioni e di rinnovo degli organi amministrativi di competenza della regione);
- h) un rappresentante delle organizzazioni del tempo libero».

<sup>20</sup> Art. 28, l.r. n.26/2009 come novellato nel 2012: «La Regione attua, promuove e sostiene, anche finanziariamente, nel rispetto della legislazione statale:

Innanzitutto è stata sostituita la rubrica del titolo IV della legge non più "Attività a favore dei toscani all'estero, ma "Interventi a favore dei toscani nel mondo"; inoltre è stata allargata la base di riferimento ai soggetti che risiedono temporaneamente all'estero per motivi di studio o lavoro e che possono diventare anch'essi membri di una rete di soggetti toscani o "amici" della Toscana da utilizzare come "ambasciatori" delle eccellenze della regione<sup>21</sup>.

La dicitura "assemblea dei toscani all'estero" è stata sostituita da "assemblea dei toscani nel mondo" e si è prevista che essa sia composta anche da rappresentanti delle associazioni dei giovani toscani. A fronte, infatti, dell'abolizione del Forum dei giovani toscani all'estero, la l.r. del 2012 ha previsto che l'assemblea si può riunire in una specifica sessione giovani, la cui partecipazione è riservata ai rappresentanti delle associazioni dei giovani e ai coordinatori di area geografica dei giovani toscani nel mondo. Si sono, invece, mantenute in capo all'assemblea le funzioni già previste nel 2009.

Si è confermato il comitato direttivo ed anche le sue funzioni, ma è stata delegata la disciplina relativa alla sua composizione demandandola alla fonte regolamentare<sup>22</sup>.

- 
- a) iniziative all'estero dirette alla diffusione della conoscenza della lingua italiana e del patrimonio storico e sociale della Toscana;
  - b) interventi socio-assistenziali anche per i toscani che rientrano definitivamente dopo almeno cinque anni di permanenza all'estero e versano in condizioni di particolare disagio economico;
  - c) attività d'informazione sulla realtà regionale e sulla legislazione nazionale e regionale concernente i cittadini toscani residenti all'estero;
  - d) iniziative formative, in particolare per i giovani;
  - e) iniziative all'estero dirette a favorire l'integrazione culturale negli stati di residenza;
  - e bis) il coinvolgimento dei cittadini toscani residenti all'estero in attività di promozione delle eccellenze toscane nei paesi nei quali essi risiedono in permanenza o soggiornano temporaneamente, attraverso la creazione di una rete di toscani nel mondo quale strumento di proiezione internazionale della Toscana.
2. La Regione promuove altresì le attività di ricerca sull'emigrazione dei toscani nel mondo
3. Nel rispetto della competenza statale in materia di politica estera e di rapporti internazionali, la Regione difende e promuove i diritti dei cittadini toscani all'estero presso i competenti organi statali, l'Unione europea e le organizzazioni internazionali».

<sup>21</sup> Vedi art. 28, comma primo lett. e)-bis e art. 29 lett. g). Sono destinatari degli interventi:

- «a) i cittadini residenti in Toscana all'atto dell'espatrio, le loro famiglie e i loro discendenti che risiedono all'estero o che rientrano con la residenza in Toscana dopo un periodo di permanenza all'estero non inferiore a cinque anni consecutivi;
- b) i cittadini di origine toscana per nascita, residenti in altra regione all'atto dell'espatrio ma che non beneficiano di analoghi interventi da parte della regione in cui erano residenti, le loro famiglie e i loro discendenti che risiedono all'estero o che rientrano in Toscana con la residenza dopo un periodo di permanenza all'estero non inferiore a cinque anni consecutivi;
- c) le associazioni e i gruppi dei toscani nel mondo e i relativi coordinamenti;
- d) le associazioni dei giovani toscani nel mondo ed i relativi coordinamenti;
- e) gli enti locali della Toscana;
- f) le associazioni operanti in Toscana da almeno due anni che per statuto svolgono attività in favore delle collettività dei toscani nel mondo;
- g) i cittadini di origine toscana residenti temporaneamente all'estero per motivi di studio o lavoro, che contribuiscono alla realizzazione degli interventi di cui all'articolo 28, comma 1, lettere e) ed e bis)».

<sup>22</sup> Vedi art. 36, secondo e terzo comma come modificati nel 2012: «Il Comitato direttivo è presieduto dal Presidente della Giunta regionale o dall'assessore da lui delegato.

Del Comitato direttivo fanno parte, nel numero e nei modi stabiliti con il regolamento di cui all'articolo 37, i coordinatori di area geografica, nonché i rappresentanti dei coordinamenti di area geografica, degli enti locali, delle organizzazioni sindacali e degli istituti di patronato e assistenza sociale per lavoratori residenti all'estero, delle associazioni rappresentative delle categorie economiche, della Conferenza Regione-Università, delle associazioni di volontariato con sede in Toscana la cui attività comprende lo sviluppo e il mantenimento di legami con i toscani nel mondo e delle organizzazioni del tempo libero».

I coordinamenti continentali sono stati sostituiti dai coordinamenti di area geografica, e spetta al regolamento l'individuazione delle aree geografiche omogenee, le quali adesso non devono necessariamente estendersi e corrispondere ad un continente. Analoghe ne sono rimaste le funzioni. È stata, infine, confermata la giornata dei toscani nel mondo da tenersi annualmente.

### 3. La politica regionale in materia di immigrazione negli anni '90

A partire dalla fine degli anni '70 e soprattutto nel corso degli anni '80 l'Italia si è venuta a trasformare in terra di immigrazione ed a tutti livelli di governo fu pressante la necessità di iniziare a regolare questo fenomeno del tutto nuovo per il nostro paese. Fino agli anni '80 non esisteva, però, una normativa statale *ad hoc* che disciplinasse il fenomeno, le uniche disposizioni vigenti erano quelle contenute nel testo unico delle leggi di pubblica sicurezza del 1931, a cui si era sovrapposta una prassi amministrativa basata su circolari.

Con la l. 30 dicembre 1986, n. 943 il parlamento disciplinò, per la prima volta in modo organico, il collocamento e il trattamento dei lavoratori extracomunitari; la l. n. 943 aveva lasciato, però, irrisolti diversi aspetti fondamentali relativi ad una revisione delle norme sull'ingresso e sul soggiorno che restavano quelle del t.u.l.p.s. del 1931. La riforma fu completata dal d.l. 30 dicembre 1989, n. 416 convertito in l. 28 febbraio 1990, 39 c.d. legge Martelli che stabiliva disposizioni sull'ingresso, il soggiorno e l'espulsione degli stranieri. Dettava, poi, disposizioni tendenti a controllare il fenomeno dell'immigrazione mediante una programmazione annuale degli ingressi per motivi di lavoro. Queste due leggi approvate sull'onda di dover tamponare situazioni di emergenza contenevano misure assai scarse sui profili dell'integrazione e dell'assistenza in favore degli immigrati e solo in qualche disposizione si attribuivano funzioni amministrative agli enti territoriali.

In particolare la l. n. 943 dell'86 prevedeva che le regioni istituissero consulte regionali per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie con competenza nelle materie attribuite dalla costituzione e dalle leggi dello stato (art. 2, comma settimo). All'art. 9 disponeva che, al fine di favorire l'integrazione nella comunità italiana dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie, le regioni promuovessero appositi corsi di lingua e cultura italiana e favorissero la partecipazione dei lavoratori extracomunitari a corsi di formazione e di inserimento al lavoro; prevedeva, inoltre, che le regioni anche attraverso altri enti locali, promuovessero programmi culturali per i diversi gruppi nazionali. La l. n. 39 del '90 conteneva solo una disposizione assai stringata (art. 11, comma terzo) per la quale: «con decreto del presidente del consiglio dei ministri si provvede alla erogazione di contributi alle regioni che predispongono, in collaborazione con i comuni di maggiore insediamento, programmi per la realizzazione di centri di prima accoglienza e di servizi per gli stranieri immigrati gli esuli ed i loro familiari».

Nonostante queste scarse disposizioni, le regioni assunsero "ben presto e spontaneamente, un ruolo centrale nella predisposizione delle politiche pubbliche a favore degli stranieri, andando a colmare silenzi e ritardi dello Stato centrale"<sup>23</sup>. Soprattutto negli anni novanta molte regioni approvarono leggi regionali di disciplina di interventi a sostegno degli immigrati, pur non rientrando espressamente il tema *de quo* tra le materie indicate dall'art. 117 cost., primo comma e senza che leggi della Repubblica avessero demandato alle regioni il potere di emanare norme per la loro attuazione. "Ma la vicinanza del fenomeno immigrazione alle comunità degli enti territoriali ha spinto il livello di governo regionale, così come è avvenuto anche in altri settori, ad assumere in via

---

<sup>23</sup> A. Patroni Griffi, *I diritti dello straniero tra Costituzione e politiche regionali*, in *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova, Cedam, 1999, p. 350.

spontanea il timone degli interventi”<sup>24</sup>. Inoltre, come si è detto *supra*, questi interventi potevano ricondursi alla materia della beneficenza pubblica di cui all’art. 117 cost.

Dall’analisi della legislazione regionale degli anni ’90 di disciplina degli interventi a sostegno degli immigrati, emerge, anche, che le regioni oltre ad appoggiarsi ad una definizione lata della materia della beneficenza, avevano individuato nuove funzioni pertinenti agli interessi delle rispettive comunità, in ragione proprio della posizione e del ruolo istituzionale di cui sono portatrici. Sfogliando, infatti, queste leggi regionali, emerge che nelle dichiarazioni di apertura di alcune leggi, visti gli scarsi riferimenti contenuti nelle leggi statali ed in assenza quindi di una normativa statale ex art. 117 cost., si faceva riferimento soltanto ad atti internazionali o comunitari in materia di tutela di diritti fondamentali. È significativo ad esempio l’art. 1, l.r. Toscana 22 marzo 1990, n. 22 per il quale: “la Regione in attuazione dei principi generali indicati dall’art. 3 dello Statuto ed in armonia con la risoluzione delle Nazioni Unite 40/144 del 1985 sulla protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, con la normativa CEE, con le iniziative e le leggi dello Stato, promuove iniziative rivolte a garantire agli immigrati extracomunitari ed alle loro famiglie, condizioni di eguaglianza, nel godimento dei diritti civili, con i cittadini italiani, ed a rimuovere le cause economiche, culturali e sociali che ne ostacolano l’inserimento nel tessuto sociale, culturale ed economico della Regione”.

E fu proprio con la l.r. 22 marzo 1990, n. 22 che la regione Toscana venne per la prima volta a disciplinare specificatamente “interventi a sostegno dei diritti degli immigrati extracomunitari”. Come emerge dal testo legislativo, le iniziative promosse dalla regione erano in particolare rivolte a) alla tutela del diritto al lavoro, allo studio, alle prestazioni sociali e sanitarie degli immigrati extracomunitari e delle loro famiglie; b) al superamento delle difficoltà sociali, culturali ed economiche degli immigrati e delle loro famiglie, anche attraverso forme di sostegno dell’associazionismo; c) a favorire il mantenimento dei legami linguistici e culturali con la terra di origine; d) a favorire il volontario rientro nei Paesi di origine; e) allo studio ed alla ricerca sul fenomeno migratorio; f) alla promozione sociale delle donne immigrate.

La legge istituiva la consulta dell’immigrazione regionale extracomunitaria<sup>25</sup> con compiti di studio, consultivi e di proposta e la cui composizione era molto ampia, proprio perché si avvertiva la necessità del concorso di tutti e disciplinava l’albo delle associazioni degli immigrati extracomunitari. Inoltre le iniziative della regione si dovevano inserire in un quadro di programmazione degli interventi in collaborazione con gli enti locali ed anche con le associazioni di volontariato. In particolare si prevedeva che la regione promuovesse l’istituzione da parte dei comuni di centri di accoglienza, si disponeva poi un contributo a favore dei comuni che organizzassero corsi di recupero linguistico, di alfabetizzazione e di lingua italiana e misure di integrazione culturale. Specifiche iniziative erano previste per facilitare l’inserimento nel mondo del lavoro dei cittadini extracomunitari; si stabiliva, inoltre che essi erano ammessi a condizioni di parità con i cittadini italiani alle prestazioni socio-assistenziali ed ai servizi sociali ed ai bandi di concorso relativi alle provvidenze della regione in materia di edilizia residenziale pubblica, per acquisto, recupero, costruzione e per affitto di alloggi. Si precisava, infine, che gli immigrati

---

<sup>24</sup> *Ibidem*, pp. 350-351. Per una panoramica delle leggi regionali approvate nel corso degli anni '90 mi permetto di rinviare a C. Corsi, *I servizi sociali in favore degli immigrati*, in *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, a cura di A. Albanese e C. Marzuoli, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 205 ss. È interessante avere un quadro delle leggi regionali approvate nel corso degli anni '90, perché, per molti versi, anticiparono scelte fatte poi dalla legge del '98, assumendosi compiti, che sono stati loro attribuiti dal legislatore statale.

<sup>25</sup> Come si è visto, se leggi del 1977 e del 1981 prevedevano una consulta regionale della emigrazione e dell’immigrazione, con le riforme del 1990 furono creati due organismi distinti.

avevano diritto di avvalersi dell'attività del difensore civico regionale e che la regione favoriva l'assistenza legale gratuita a favore dei lavoratori extracomunitari che si trovavano in condizioni particolarmente disagiate.

Questi interventi specificatamente previsti a favore degli immigrati extracomunitari furono, poi, con la l.r. 3 ottobre 1997, n. 72 di "organizzazione e promozione di un sistema di diritti di cittadinanza e di pari opportunità: riordino dei servizi socio-assistenziali e socio-sanitari integrati" ricondotti nell'ambito del sistema generale di assistenza. Con la l. n. 72 la regione intendeva, infatti, promuovere e coordinare, in modo organico, tutti gli interventi di politica sociale.

La l. n. 72 venne quindi ad individuare, in via generale, gli utenti dei servizi, specificando che gli interventi erano rivolti, oltre che ai cittadini residenti nel territorio regionale, anche agli stranieri ed agli apolidi residenti, secondo quanto previsto dalle leggi vigenti; aggiungeva, poi, che tutte le persone dimoranti nel territorio della regione avevano comunque diritto agli interventi non differibili alle condizioni e con i limiti previsti dalle normative vigenti e secondo le procedure del piano sociale regionale e dei regolamenti comunali.

L'art. 33 della legge era, poi, specificatamente dedicato alle politiche per l'immigrazione e precisava che la regione doveva intervenire per garantire alle cittadine e ai cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione europea e immigrati in Toscana e agli apolidi che dimorano nel territorio della regione Toscana condizioni di uguaglianza con i cittadini italiani nel godimento dei diritti civili e sociali, per rimuovere le cause che ne ostacolano l'inserimento nell'ambiente sociale, culturale ed economico della regione e per favorirne la partecipazione alla vita pubblica locale, nonché la rappresentanza presso gli enti locali. Le iniziative promosse dalla regione Toscana in favore dei cittadini degli stati non appartenenti all'Unione europea e immigrati in Toscana erano rivolte in particolare: a) alla tutela del diritto al lavoro, all'alloggio, allo studio alle prestazioni sociali e sanitarie; b) al superamento delle difficoltà sociali, culturali, economiche e di quelle legate al genere; c) alla promozione dell'associazionismo tra cittadini immigrati; d) a favorire il mantenimento dei legami linguistici e culturali con gli Stati di origine e a predisporre idonei strumenti volti a favorire il volontario rientro negli Stati medesimi; e) alla sensibilizzazione della società toscana nei confronti dei fenomeni migratori e del conseguente sviluppo di una società multiculturale; f) alla promozione sociale ed alla tutela dei diritti dei minori stranieri, residenti e non residenti, assicurando agli stessi l'accesso a tutti i servizi della comunità locale per favorire la loro integrazione nel pieno rispetto della cultura di appartenenza. La regione, per il conseguimento delle finalità della presente legge, promuoveva e sosteneva la realizzazione di interventi da parte dei comuni, province, enti pubblici, associazioni di immigrati, organizzazioni di volontariato e del privato sociale.

La scelta della regione Toscana di ricomprendere questi interventi nell'ambito della legge generale sui servizi socio-assistenziali e di considerare la questione immigrazione trasversale a tutti i settori di intervento (così all. B alla delibera 23 marzo 1999 n. 76<sup>26</sup>) non fu condivisa dalla maggior parte delle regioni che facevano riferimento per i loro interventi prevalentemente alle leggi regionali relative specificatamente ai problemi dell'immigrazione.

La legge del 1977 istituiva, infine, una commissione regionale per le politiche sociali con poteri consultivi e di proposta, la quale venne ad assumere le funzioni previste, tra l'altro, dalla consulta dell'immigrazione regionale extracomunitaria già prevista dalla l. n. 22 del 1990. Si scelse cioè, di abolire l'organismo di consulenza e proposta creato esclusivamente per l'immigrazione

---

<sup>26</sup> Delibera del Consiglio regionale di attuazione della legge statale sull'immigrazione del 1998 che dettava "indirizzi per la programmazione degli interventi e ripartizione finanziamenti" (BUR s.s. 21.4.1999, n. 16).

extracomunitaria e si preferì ricondurre queste funzioni ad una commissione competente in generale per le politiche sociali.

#### **4. Il testo unico di disciplina dell'immigrazione e il nuovo assetto delle competenze legislative dopo la riforma del titolo V della costituzione**

Nel 1998 il parlamento nazionale approvò la l. 6 marzo 1998, n. 40 di "disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione giuridica dello straniero", poi trasfusa nel t.u. 25 luglio 1998, n. 286 che, per la prima volta in modo organico, è venuta a dettare un quadro normativo, anche in materia di prestazioni sociali ed integrazione. E per la prima volta sono stati attribuiti molti compiti alle regioni ed agli enti locali in materia di servizi agli stranieri.

In ordine ai rapporti tra legislazione statale e regionale, l'art. 1, quarto comma del t.u., ha sancito che nelle materie di competenza legislativa delle regioni, le disposizioni del testo unico stesso costituiscono principi fondamentali ex art. 117 della costituzione, e per le materie di competenza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, esse hanno il valore di norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica<sup>27</sup>.

Con la legge costituzionale 19 ottobre 2001, n. 3 è, però, mutato l'assetto delle competenze tra stato ed enti territoriali: è stato quindi necessario comprendere se e quali competenze spettavano agli enti territoriali ed in particolare alle regioni.

Con la riforma del titolo V della costituzione la materia relativa alla condizione giuridica dei cittadini di stati non appartenenti all'Unione europea e la materia immigrazione spettano alla legislazione esclusiva dello stato (art. 117, comma secondo lett. a) e b); diversamente la disciplina dei servizi sociali è di competenza regionale (art. 117, comma quarto), salvo la materia dell'istruzione e dell'assistenza sanitaria che sono di competenza concorrente (art. 117, comma terzo).

Si è posto, quindi, il problema di individuare se ci siano e quali siano gli spazi di normazione spettanti alle regioni sul tema.

La regione Emilia Romagna, con la l. 24 marzo 2004, n. 5 che detta norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati, è stata la prima regione che ha rilegiferato in materia di politiche per l'integrazione degli immigrati dopo la riforma del titolo V della costituzione.

Il governo impugnò di fronte alla corte costituzionale questa legge, in quanto la l.r. Emilia Romagna conteneva norme concernenti l'immigrazione, nonché il diritto d'asilo e la condizione giuridica dei cittadini di stati non appartenenti all'Unione europea, norme, cioè, concernenti materie riservate alla legislazione esclusiva dello stato (art. 117, secondo comma, lett. a) e b). Lo straripamento della potestà legislativa avrebbe viziato, secondo il governo, l'intera legge regionale come già si evinceva dal titolo stesso della legge (norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati) e dal primo articolo, ove si afferma che attraverso questa legge la regione intende concorrere alla tutela dei cittadini stranieri presenti nel proprio territorio. Anche il successivo art. 2 disvelava questo straripamento legislativo, ove indica che i destinatari degli interventi previsti dalla legge sono i cittadini di stati non appartenenti all'Unione europea, i

---

<sup>27</sup> Solo la regione Puglia (l. 15 dicembre 2000, n. 26) rilegiferò successivamente all'entrata in vigore della legge del 1998 (e prima della riforma costituzionale del 2001) e come fu rilevato nel documento programmatico per gli anni 2001-2003 (d.p.r. 30 marzo 2000) se la produzione legislativa regionale aveva avuto nei primi anni '90 per molti aspetti un carattere innovativo era adesso necessario uno sforzo di adeguamento al nuovo quadro normativo.

rifugiati, nonché gli apolidi regolarmente soggiornanti residenti o domiciliati nel territorio della regione ed i richiedenti asilo.

La corte con sentenza n. 300 del 2005 ha respinto il ricorso del governo ed ha affermato che la stessa legge statale ha previsto che una serie di attività pertinenti la disciplina del fenomeno immigratorio vengano esercitate dallo stato in coordinamento con le regioni ed inoltre la stessa legge affida alcune competenze direttamente a queste ultime. L'intervento pubblico non si limita al controllo dell'ingresso e soggiorno degli stranieri, ma riguarda necessariamente altri ambiti dall'assistenza all'istruzione, dalla salute all'abitazione, tutte materie che intersecano competenze dello stato con altre regionali. Pertanto la competenza esclusiva dello stato in materia di immigrazione e di condizione giuridica dei cittadini di stati non appartenenti all'Unione europea non sovrasta necessariamente le competenze delle regioni su materie che si intersecano con tale competenza esclusiva. La potestà legislativa regionale in materia di assistenza sociale in favore degli immigrati non può, quindi, essere annullata dalla potestà legislativa esclusiva statale di cui alle lett. a) e b) dell'art. 117<sup>28</sup>.

Se le materie della condizione giuridica degli stranieri, della cittadinanza, dell'immigrazione, comportano la disciplina di questioni tipiche esclusive di ogni stato, poiché coinvolgono anzitutto le relazioni internazionali della Repubblica, la difesa nazionale, la sicurezza pubblica, lo status delle persone<sup>29</sup>, non c'è ragione di pensare ad una attrazione della disciplina dell'assistenza sociale nei confronti degli immigrati al livello statale. È logico che il livello istituzionale chiamato a disciplinare in via generale la materia dell'assistenza delinei anche l'assistenza nei confronti degli immigrati.

È da vedere, quindi, come possono armonizzarsi questi due ordini di competenze<sup>30</sup>.

Innanzitutto non possiamo non ricordare quanto più volte affermato dalla corte costituzionale in merito all'esercizio del potere legislativo tra stato e regioni che "deve improntarsi al principio di leale collaborazione tra enti parimenti costitutivi della Repubblica", in quanto non può non esserci una stretta complementarietà e interdipendenza fra i diversi legislatori. In un assetto fortemente policentrico la piena collaborazione tra i legislatori è assolutamente necessitata dalle molteplici interdipendenze fra i diversi settori e dalla stessa unità dell'ordinamento e ciò tanto più per la

---

<sup>28</sup> Analoga decisione ha preso la corte costituzionale con la sentenza n. 156 del 2006 emessa su ricorso del governo contro la legge del Friuli Venezia Giulia 4 marzo 2005, n. 5 che dettava "norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati", nella parte in cui prevedeva forme di assistenza per minori stranieri non accompagnati anche dopo il raggiungimento della maggiore età e lo svolgimento di compiti istruttori da parte degli enti locali nell'ambito dei procedimenti per il rilascio ed il rinnovo del permesso di soggiorno. La corte rileva che nello stesso t.u. diverse disposizioni prevedono che molti interventi siano esercitati dalle regioni e che l'intervento pubblico non può limitarsi al controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma deve necessariamente considerare altri ambiti - dall'assistenza sociale, all'istruzione, dalla salute, all'abitazione - che coinvolgono competenze normative, alcune attribuite allo stato altre alle regioni. Pertanto le disposizioni impugnate non incidono sulla competenza esclusiva dello stato in materia di immigrazione.

Spiace rilevare che la l.r. n. 5/2005 sia stata *in toto* abrogata nel 2008 con la legge di assestamento del bilancio n. 9/2008.

La corte ha confermato questo suo indirizzo giurisprudenziale con le sentt. n. 269/2010, 299/2010 e 61/2011, su cui *infra* nota n. 40. Per un commento a dette sentenze mi permetto di rinviare a C. Corsi, *Diritti sociali e immigrazione nel contraddittorio tra Stato, Regioni e Corte costituzionale*, in *Dir. Imm. e Citt.*, 2012, n. 2, pp. 45 ss.

<sup>29</sup> P. Bonetti, *I principi, i diritti e doveri. Le politiche migratorie*, in *Diritto degli stranieri*, a cura di B. Nascimbene, Padova, Cedam, 2004, p. 176.

<sup>30</sup> Cfr. M. Cuniberti, *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in *Le Regioni*, 2006, pp. 510 ss.; D. Strazzari, *Riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di immigrazione: alla ricerca del confine perduto?* in *Le Regioni*, 2006, pp. 1036 ss.

materia immigrazione per la quale l'art. 118, terzo comma cost. dispone che la legge statale disciplina forme di coordinamento fra stato e regioni.

Infine occorre individuare più specificatamente i limiti che la potestà legislativa regionale in tema di servizi sociali agli immigrati viene, adesso, ad incontrare. Occorre, cioè, chiedersi quale sia la competenza dello stato in ordine a profili che sono adesso di competenza legislativa delle regioni.

Come tutte le materie di competenza regionale residuale conosce, comunque, alcuni limiti "trasversali" e mi pare che possano venire in rilievo sia la competenza dello stato per la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, secondo comma, lett. m), che la competenza in materia di "condizione giuridica di cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea" (art. 117, secondo comma, lett. a). Come sottolineato dalla corte costituzionale, la rilevante compressione dell'autonomia regionale che consegue alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, attribuisce al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto. Ritengo, inoltre, che questo livello di uniformità può riguardare non solo il contenuto del diritto ma anche i beneficiari, tanto più che è riservata alla legislazione statale la disciplina della condizione giuridica di cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea.

Occorre chiedersi, quindi, se le disposizioni del t.u. n. 286 del 1998 relative all'assistenza, all'alloggio ed all'integrazione sociale, che prima della riforma del titolo V della costituzione costituivano principi fondamentali stabiliti dalla legge dello stato (vedi *supra*), siano ancora un punto di riferimento ed un limite per la potestà legislativa delle regioni.

Senz'altro esse non possono più svolgere il ruolo di legge quadro, ma ciò non implica che esse siano da considerarsi 'superate' a seguito della riforma del titolo V della costituzione, molte infatti delle disposizioni contenute nei capi terzo e quarto del titolo quinto del t.u. n. 286 possono essere configurate come disposizioni che fissano una sorta di standard di cui anche la legislazione regionale deve tener conto. Basti pensare alle disposizioni contenute nell'art. 42 del t.u. che indica molte misure di integrazione sociale e le finalità cui devono tendere o all'art. 40 che detta disposizioni in materia di alloggio e di accesso all'abitazione.

Alla luce di queste considerazioni si deve ritenere che gli interventi individuati da parte del legislatore statale nel t.u. n. 286 di cui gli enti territoriali devono farsi carico possono ritenersi un *minus* obbligatorio rispetto a tutti quegli interventi di carattere sociale in favore degli immigrati che ciascun ente territoriale riterrà opportuno promuovere, in relazione alle esigenze della propria realtà locale e che, in particolare, sia compito dei legislatori regionali disciplinare i servizi sociali in favore degli immigrati.

## **5. La legislazione regionale vigente in materia di immigrazione**

Tornando alle politiche della regione Toscana, nel 2005 è stata approvata una nuova legge (l.r. 24 febbraio 2005, n. 41) sul "sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale" che è venuta a sostituire la legge del 1997. Era, infatti, necessario dopo la riforma del titolo V della costituzione rivedere la disciplina complessiva di questo settore cruciale.

La l.r. n. 41 nel disciplinare, in via generale, i servizi sociali, detta anche alcune disposizioni di specifico interesse per le politiche sull'immigrazione. All'art. 5 nell'individuare gli aventi diritto ai servizi amplia le categorie dei beneficiari ed afferma che hanno diritto di accedervi oltre a tutte le persone residenti in Toscana anche le seguenti persone comunque presenti nel territorio della

regione: donne straniere in stato di gravidanza e nei sei mesi successivi al parto; stranieri con permesso umanitario di cui all'art. 18, t.u. n. 286 e stranieri con permesso di soggiorno di cui all'art. 41 del t.u.; richiedenti asilo e rifugiati; minori di qualsiasi nazionalità e comunque presenti nel territorio della regione. Tutte le persone dimoranti nel territorio della regione hanno diritto agli interventi di prima assistenza alle condizioni e con i limiti previsti dalle normative vigenti secondo le procedure definite dalla programmazione regionale e locale.

L'art. 56, l.r. n. 41 detta poi alcune disposizioni specifiche sulle politiche per gli immigrati affermando che esse "consistono nell'insieme degli interventi e dei servizi volti a favorirne l'accoglienza, prevenire e contrastare fenomeni di esclusione sociale e di emarginazione. In particolare, oltre alle prestazioni erogate ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettera m) della Costituzione, sono compresi tra gli interventi e i servizi per gli immigrati:

- a) l'attivazione di percorsi integrati di inserimento sociale, scolastico e lavorativo, favorendo la comunicazione interculturale e l'associazionismo;
- b) la promozione della partecipazione degli immigrati alle attività culturali, educative e ricreative della comunità locale;
- c) l'accesso ai servizi territoriali, mediante l'attivazione di specifiche campagne di informazione e interventi di mediazione culturale;
- d) la predisposizione di progetti mirati a favore di cittadini stranieri in situazioni di particolare fragilità, quali profughi, rifugiati, richiedenti asilo, vittime di tratta;
- e) la gestione di interventi di sostegno abitativo".

La regione Toscana ribadisce nel 2005 la scelta già compiuta nel 1997 di disciplinare un quadro comune per tutti gli interventi sociali nel quale si inseriscono anche gli interventi a favore degli immigrati e ribadisce, inoltre, che per la realizzazione del sistema integrato è fondamentale il metodo della programmazione. La l.r. n. 41 prevedeva, pertanto, un piano integrato sociale regionale<sup>31</sup>, predisposto dalla giunta e poi approvato dal consiglio regionale e un piano di zona, adottato dalla conferenza dei sindaci. A seguito, poi, delle modifiche apportate con la l.r. 20 novembre 2008, n. 60 alla l.r. 24 febbraio 2005, n. 40 di "disciplina del servizio sanitario regionale" è stata prevista l'adozione del piano integrato sanitario e sociale (PSSIR) da parte del consiglio regionale<sup>32</sup> ed i piani integrati di salute (PIS) quale strumento di programmazione integrata a livello di zona distretto; questi due strumenti sono chiamati a sostituire gli atti di programmazione originariamente disciplinati dalle leggi n. 40 e 41 del 2005.

La l.r. n. 41/2005 ha confermato, inoltre, la scelta di avere una commissione regionale per le politiche sociali con funzioni consultive e propositive che si occupa anche delle questioni relative all'immigrazione. Ha, poi, istituito un osservatorio regionale con compiti di monitoraggio, analisi e previsione dei fenomeni sociali del sistema integrato.

Nel 2009<sup>33</sup> (dopo diciannove anni dalla l.r. n. 22/1990) anche la regione Toscana è venuta ad approvare una nuova legge specificatamente dedicata all'immigrazione extracomunitaria che detta

---

<sup>31</sup> Il piano integrato sociale regionale (PISR) adesso in vigore è quello approvato dal Consiglio regionale con delibera 31 ottobre 2007, n. 113 per il triennio 2007-2010 e prorogato anche per gli anni 2011 e 2012.

<sup>32</sup> È ancora in corso di elaborazione il piano sanitario e sociale integrato 2011-2015.

<sup>33</sup> Dopo le regioni Emilia Romagna e Friuli Venezia-Giulia, anche altre regioni hanno approvato nuove normative: l.r. Abruzzo 13 dicembre 2004, n. 46: "interventi a sostegno degli immigrati stranieri", l.r. Liguria 20 febbraio 2007, n. 7 "norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati", l.r. Lazio 14 luglio 2008, n. 10 "disposizioni per la promozione e la tutela dell'esercizio dei diritti civili e sociali e la piena eguaglianza dei cittadini stranieri immigrati", l.r. Marche 26 maggio 2009, n. 13 "Disposizioni a sostegno dei diritti e dell'integrazione dei cittadini stranieri immigrati", l.r. Calabria 12 giugno 2009 n. 18 "Accoglienza dei richiedenti asilo dei rifugiati e

“norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana” (l.r. 9 giugno 2009, n. 29). Questa nuova legge non mette, comunque, in discussione la scelta ormai risalente (vedi *supra*) di ricomprendere gli interventi a favore degli immigrati nell'ambito della normativa e della programmazione generale in tema di interventi socio-sanitari.

Il progetto di legge si componeva di nove capi (disposizioni generali; 'governance' dell'immigrazione; partecipazione e comunicazione; azioni positive per l'integrazione; interventi a favore dei soggetti vulnerabili; impresa, diritto allo studio e innovazione; interventi per asilo e rifugio; attività contro le discriminazioni; disposizioni finanziarie e finali). Durante la fase di approvazione in sede consiliare per superare l'ostruzionismo posto in essere dai gruppi di opposizione<sup>34</sup>, dopo l'approvazione dei primi cinque articoli fu deciso di ricomporre sotto l'art. 6 tutte le ulteriori disposizioni che erano invece suddivise nel progetto di legge in 36 articoli. Ciò ha consentito un'approvazione rapida, ma adesso il testo di legge sconta qualche pesantezza nella lettura, in quanto l'art. 6 è composto da ben 78 commi.

L'art. 1 indica i principi e le finalità della legge e l'art. 2 indica i destinatari degli interventi previsti dalla legge stessa con una gradazione di interventi che tiene conto del diverso *status* giuridico e del diverso livello di radicamento. Si afferma, infatti, che i cittadini di stati non appartenenti all'Unione europea e gli apolidi, di seguito denominati cittadini stranieri, presenti sul territorio regionale ed in regola con le disposizioni sull'ingresso ed il soggiorno nel territorio nazionale sono i destinatari degli interventi previsti dalla presente legge (art. 2, comma primo). Inoltre, fermo restando quanto previsto dalla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 41 (vedi *supra* art. 5, l.r. n. 41), specifici interventi sono previsti anche a favore di cittadini stranieri comunque dimoranti sul territorio regionale, nei limiti indicati dalla presente legge (art. 2, comma secondo). Per i cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno per richiesta di asilo, *status* di rifugiato, protezione sussidiaria o ragioni umanitarie, sono previsti interventi specifici di assistenza e accoglienza in conformità alla legislazione statale, dell'Unione europea ed internazionale (art. 2, comma terzo). Gli interventi previsti dalla presente legge sono estesi anche a cittadini neocomunitari compatibilmente con le previsioni normative vigenti, fatte salve norme più favorevoli (art. 2, comma quarto).

Per quanto riguarda la “governance” dell'immigrazione si prevede il coinvolgimento di tutti gli enti territoriali e si individua nella programmazione e nell'integrazione delle politiche gli strumenti più idonei per una politica efficace ed efficiente. Sono strumenti specifici della programmazione regionale: il piano di indirizzo integrato di durata pluriennale ed il documento annuale di intervento. Il piano di indirizzo, che deve valorizzare i collegamenti e le interazioni tra le diverse politiche settoriali regionali, è lo strumento di programmazione nel quale sono indicati gli obiettivi strategici regionali sulle politiche migratorie in attuazione degli indirizzi espressi nel programma regionale di sviluppo. Il documento annuale di intervento è uno strumento di attuazione degli obiettivi stabiliti nel piano di indirizzo e costituisce altresì uno strumento di verifica degli interventi posti in essere ed uno strumento di analisi della presenza degli stranieri e dell'evoluzione del fenomeno migratorio. Infine gli interventi della l. n. 29 si devono collegare con quelli di cui alla l.r. 41/2005; a tal fine il piano di indirizzo ed il documento annuale di intervento si integrano e si coordinano con il piano sanitario e sociale integrato regionale di cui all'art. 18, l.r. 24 febbraio 2005,

---

sviluppo sociale, economico e culturale delle comunità locali”; l.r. Puglia 4 dicembre 2009, n. 32: “norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati”; l.r. Campania 8 febbraio 2010, n. 6 “norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania”.

<sup>34</sup> Cfr. i resoconti stenografici delle sedute del consiglio regionale del 19 maggio 2009, 20 maggio 2009, 27 maggio 2009 e 1 giugno 2009.

n. 40 (disciplina del servizio sanitario regionale, vedi *supra*) e forniscono indicazioni per la redazione degli altri strumenti programmatori regionali (art. 6, comma settimo, l. n. 29).

Si affidano all'osservatorio regionale sociale di cui alla l.r. n. 41/2005 (vedi *supra*) le funzioni finalizzate alla realizzazione di un sistema di osservazione, monitoraggio, analisi e previsione del fenomeno migratorio nonché di monitoraggio e analisi di impatto delle politiche sull'immigrazione.

L'originario capo III del progetto di legge ora commi 23-27 della legge tocca un punto delicato, che è stato al centro del dibattito politico nazionale, affermando che la regione promuove e sostiene la partecipazione alla vita pubblica dei cittadini stranieri in conformità a quanto previsto dagli articoli 3 e 72 dello statuto<sup>35</sup>, in particolare promuovendo l'estensione ad essi del diritto di voto. Favorisce inoltre lo sviluppo dei consigli e delle consulte degli stranieri.

I commi 28-53 indicano le azioni positive per l'integrazione e riguardano i più disparati campi della vita quotidiana: la scuola, la salute, la casa, la formazione e l'informazione, l'accesso al lavoro. In particolare i commi 34 e 35 stabiliscono che la regione garantisce ai cittadini stranieri, in regola con le disposizioni sull'ingresso ed il soggiorno nel territorio nazionale, il diritto alle prestazioni e ai servizi offerti dal sistema integrato di interventi e servizi sociali di cui alla l.r. 41/2005 e che fermo restando quanto previsto dall'articolo 5, comma 4, della l.r. 41/2005, tutte le persone dimoranti nel territorio regionale, anche se prive di titolo di soggiorno, possono fruire degli interventi socio assistenziali urgenti ed indifferibili, necessari per garantire il rispetto dei diritti fondamentali riconosciuti ad ogni persona in base alla costituzione ed alle norme internazionali, secondo le modalità definite dal piano di indirizzo.

I commi 54-61 dettano interventi a favore di soggetti vulnerabili (in particolare donne, minorenni, disabili).

I commi successivi affrontano un aspetto poco conosciuto, ma oggi strategico, che attiene ai flussi internazionali dei lavoratori della conoscenza: si tratta degli stranieri, imprenditori o studenti o ricercatori. In particolare i commi 62 e 63 prevedono il rafforzamento degli strumenti di sostegno all'imprenditoria immigrata, i commi 64 e 65 prevedono, innanzitutto, la parità di accesso degli studenti stranieri a tutti i servizi regionali per il diritto allo studio e favoriscono, poi, la mobilità studentesca internazionale come fattore di sviluppo e di innovazione ed infine il comma 66 promuove con appositi programmi la mobilità in entrata dei ricercatori di paesi terzi.

La regione, nell'ambito delle proprie competenze e nel rispetto delle direttive dell'Unione, promuove la tutela del diritto di asilo e la protezione sussidiaria attraverso interventi di prima accoglienza in raccordo con gli organi statali e gli enti locali.

Infine la legge prevede una articolata serie di azioni contro le discriminazioni (art. 6, commi 69-70).

---

<sup>35</sup> Ricordo che lo statuto della regione Toscana approvato a seguito della modifica del titolo V ha sancito che «la Regione promuove nel rispetto dei principi costituzionali l'estensione del diritto di voto agli immigrati». Tale disposizione fu impugnata dal governo, perché ritenuta lesiva dell'art. 48 della costituzione che riserva ai cittadini l'elettorato attivo, dell'art. 117, secondo comma lett. f) e p) che attribuiscono alla competenza legislativa esclusiva statale la materia elettorale e dell'art. 122 ove si ritenesse che nel sistema di elezione degli organi rappresentativi regionali sia ricompresa anche la definizione del relativo corpo elettorale. La corte costituzionale con la sentenza n. 372 del 2004 ha ritenuto il ricorso su questo punto inammissibile, perché, da un lato, essendo la regione ente esponenziale della collettività regionale e del complesso dei relativi interessi può perseguire quest'ultimi anche attraverso enunciazioni statutarie che indichino aree di prioritario intervento politico o legislativo, dall'altro, a tali enunciazioni anche se materialmente inserite in un atto-fonte non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica collocandosi esse sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello statuto.

Come già accennato, l'approvazione di questa legge ha suscitato un dibattito molto acceso in sede consiliare tra i vari gruppi politici, soprattutto in relazione a quelle disposizioni che prevedono alcuni interventi socio-sanitari anche nei confronti di persone non in regola con le norme sul soggiorno, perché ritenute non conformi al quadro costituzionale e non rispettose delle competenze statali in materia di condizione giuridica degli stranieri.

Questi dubbi di legittimità costituzionale sono stati condivisi dal governo nazionale che ha proposto ricorso alla corte costituzionale ex art. 127 cost., nei confronti di quelle disposizioni che prevedono, a certe condizioni, forme di assistenza anche per persone non in regola con la normativa sul soggiorno. Per il governo tali norme eccedevano la competenza regionale in quanto avrebbero agevolato il soggiorno degli stranieri, incidendo così sulla disciplina dell'ingresso e soggiorno degli immigrati che è, invece, riservata allo stato ex art. 117, secondo comma lett. a) e b) e contrastavano anche con i principi fondamentali fissati dal t.u. n. 286/1998 che sanciscono l'illegittimità del soggiorno degli immigrati irregolari. Si sarebbe, cioè, venuto ad instaurare un sistema socio-assistenziale parallelo in contrasto con la normativa statale che, secondo il governo, intende limitare le prestazioni agli stranieri non in regola con le norme sul soggiorno alle cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali.

La corte costituzionale con sentenza 22 luglio 2010, n. 269 ha respinto le censure governative, riconoscendo che la norma (art. 6, comma 35<sup>36</sup>) della l.r. Toscana, "in attuazione dei principi fondamentali posti dal legislatore statale in tema di tutela della salute, provvede ad assicurare anche agli stranieri irregolari le fondamentali prestazioni sanitarie ed assistenziali atte a garantire il diritto all'assistenza sanitaria, nell'esercizio della propria competenza legislativa, nel pieno rispetto di quanto stabilito dal legislatore statale in tema di ingresso e soggiorno in Italia dello straniero, anche con riguardo allo straniero dimorante privo di un valido titolo di ingresso".

Analogamente la corte ha respinto il ricorso nei confronti dell'art. 5, comma 55 che garantisce l'iscrizione al servizio sanitario regionale ai cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno per richiesta asilo, *status* di rifugiato, protezione sussidiaria o ragioni umanitarie nella fase di ricorso giurisdizionale avverso il provvedimento di diniego del riconoscimento dei relativi *status*, in quanto detta norma regionale si limita a disciplinare la materia della tutela della salute, per la parte di propria competenza, nel pieno rispetto di quanto stabilito dal legislatore statale in ordine alla posizione dei soggetti sopra indicati, alle cui norme implicitamente fa rinvio<sup>37</sup>.

La corte ha, poi, respinto il ricorso nei confronti del quarto comma dell'art. 2 ("Gli interventi previsti dalla presente legge sono estesi anche a cittadini neo-comunitari...")<sup>38</sup> in quanto la norma regionale non determina alcuna lesione delle competenze legislative statali in tema di rapporti con l'Unione europea, limitandosi ad assicurare ai cittadini neo-comunitari quelle prestazioni ad essi dovute nell'osservanza di obblighi comunitari e riguardanti settori di propria competenza, concorrente o residuale, riconducibili al settore sanitario, dell'istruzione, dell'accesso al lavoro ed all'edilizia abitativa e della formazione professionale.

---

<sup>36</sup> Art. 6, comma 35: "Fermo restando quanto previsto dall'articolo 5, comma 4, della l.r. 41/2005, tutte le persone dimoranti nel territorio regionale, anche se prive di titolo di soggiorno, possono fruire degli interventi socio assistenziali urgenti ed indifferibili, necessari per garantire il rispetto dei diritti fondamentali riconosciuti ad ogni persona in base alla Costituzione ed alle norme internazionali, secondo le modalità definite dal piano di indirizzo".

<sup>37</sup> Vedi art. 34, comma primo, lett. b) del d.lg. n. 286/1998 e la circolare 24 marzo 2000, n. 5, punto I.A.6.

<sup>38</sup> Per il governo presentava profili di illegittimità, in quanto ristabilisce una disposizione già contenuta nel t.u. n. 286 e poi abrogata dalla l. n. 133/2008, invadendo le competenze statali non solo in ordine alla materia condizione giuridica degli stranieri, ma anche in materia di rapporti con l'Unione europea.

La sentenza della corte ha così confermato la piena legittimità delle scelte compiute dal legislatore toscano<sup>39</sup> su un tema oggi più che mai al centro del dibattito politico nazionale e locale, che necessita di essere governato con responsabilità e che non deve essere utilizzato come uno strumento di retorica politica<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> M. Vrenna, *La sentenza della Corte costituzionale n. 269/2010 sulla legge regionale toscana dell'immigrazione: prime considerazioni*, in *Gli Stranieri*, 2010, n. 2, pp. 157 ss.; D. Strazzari, *Stranieri regolari, irregolari, "neocomunitari" o persone? Gli spazi d'azione regionale in materia di trattamento giuridico dello straniero in un'ambigua sentenza della Corte*, in *Le Regioni*, 2011, pp. 1037 ss.

<sup>40</sup> Ricordo che il governo ha impugnato anche le successive leggi delle regioni Puglia (l.r. 4 dicembre 2009, n. 32 "norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia") e Campania (l.r. 8 febbraio 2010, n. 6 "norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania"), adducendo la violazione del riparto di competenze stabilito dall'art. 117 Cost., soprattutto in riferimento a quelle disposizioni che prevedono prestazioni assistenziali anche nei confronti di stranieri non in regola con la normativa sull'ingresso e soggiorno; la corte ha, però, respinto, in massima parte, le censure governative (vedi sent. n. 299/2010 e 61/2011). L. Ronchetti, *Ultimi atti del conflitto tra Stato e Regioni tra immigrazione e integrazione degli stranieri*, in *Rivista dell'Associazione dei Costituzionalisti*, 2010; id., *I diritti fondamentali alla prova delle migrazioni (a proposito delle sentenze nn. 299 del 2010 e 61 del 2011)*, in *Rivista dell'Associazione dei Costituzionalisti*, 2011, n. 3; F. Biondi Dal Monte, *Regioni, immigrazione e diritti fondamentali*, in *Le Regioni*, 2011, pp. 1086 ss.; C. Corsi, *Diritti sociali e immigrazione*, cit., pp. 45 ss.