

Il riparto di competenza tra Stato e Regioni in materia di tutela degli immigrati.

Corte costituzionale, 18 ottobre 2010, n. 299

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri avverso la legge della Regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 32, recante "Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia".

Norme impugnate e parametri di riferimento:

La legge regionale in oggetto, recante "Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia", prevede, all'art. 1, commi 1 e 3, all'art. 2, all'art. 3, all'art. 4, comma 4, all'art. 5, comma 1, lett. a) e b), all'art. 6, comma 1, lett. b) e c), all'art. 10, comma 5, all'art. 13 e all'art. 14, una serie di interventi volti a garantire l'accesso ai servizi socio-assistenziali, socio-sanitari, all'abitazione, all'istruzione, alla formazione professionale, nonché il diritto di difesa, la partecipazione alla vita pubblica locale, etc., ed indica genericamente quali destinatari di tali interventi gli "immigrati", o i "cittadini immigrati presenti sul territorio regionale", o, in alcune delle citate norme (art. 1, comma 3, lett. a ed h), gli stranieri "presenti a qualunque titolo sul territorio della regione". L'uso di tali formule ampie e generiche, congiuntamente alla circostanza che altre disposizioni della legge regionale (ad esempio, gli artt. 10, 14 e 17) si riferiscono espressamente ai "cittadini stranieri regolarmente soggiornanti nella regione", comporta che i suddetti interventi siano inequivocabilmente rivolti anche ai cittadini stranieri immigrati privi di regolare permesso di soggiorno.

Alla luce di tale considerazione, le disposizioni regionali indicate, disciplinando ed agevolando il soggiorno degli stranieri che dimorano irregolarmente nel territorio nazionale, risultano eccedere dalle competenze della Regione, poiché incidono sulla disciplina dell'ingresso e del soggiorno degli immigrati che, come più volte affermato dalla Corte Costituzionale (sentt. n. 50 del 2008, n. 156 del 2006, n. 300 del 2005), è riservata allo Stato, in quanto ricompresa nelle materie "diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea" e "immigrazione", previste rispettivamente alle lett. a) e b) dell'art. 117, comma 2, Cost. Dette disposizioni regionali contrastano in particolare con i principi fondamentali stabiliti in tale materia dal d.lgs. n. 286 del 1998 (Testo Unico sull'immigrazione), che, agli artt. 4, 5, 10, 11, 13 e 14, sancisce l'illegittimità e le conseguenze (respingimento, espulsione o detenzione nei centri di identificazione ed espulsione) del soggiorno degli immigrati irregolari, configurandolo, inoltre ai sensi del nuovo art. 10 bis (aggiunto dalla legge n. 94/2009, art. 1, comma 16, lett. a) come reato. Lo stesso Testo Unico stabilisce altresì (ad es. agli artt. 19 e 35) alcune specifiche deroghe a tale disciplina, le quali, costituendo misure eccezionali, devono ritenersi tassative. Ne consegue che la legge regionale non può in alcun modo incidere in tale ambito normativo, tantomeno predisponendo interventi volti al riconoscimento o all'estensione di diritti in favore dell'immigrato irregolare o in attesa di regolarizzazione, cioè non può disporre, secondo il ricorrente, attraverso regimi di deroga non previsti dalla normativa statale, casi diversi ed ulteriori di non operatività della regola generale della condizione di illegittimità e di reato dell'immigrato irregolare.

Le citate disposizioni regionali risultano pertanto violare, oltre al già menzionato art. 117, comma 2, lett. a) e b), anche le competenze statali di cui all'art. 117, comma 2, lett. h) e l), in materia di "ordine pubblico e sicurezza" ed "ordinamento penale". 1.

In particolare, la legge regionale presenta i profili di illegittimità costituzionale sopra evidenziati con riferimento alle seguenti norme:

a) l'art. 1, comma 2, lett. h), nel quale si prevede che "La Regione concorre, nell'ambito delle proprie competenze, all'attuazione dei principi espressi dalla Convenzione internazionale per la protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e delle loro famiglie, approvata il 18 dicembre 1990 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ed entrata in vigore il 1° luglio 2003". Poiché l'Italia non ha ancora ratificato tale Convenzione, la norma regionale in esame risulta eccedere dalle competenze attribuite alla Regione e violare, pertanto, la competenza legislativa esclusiva dello Stato, di cui all'art. 117, comma 2, lett. a), Cost., in materia di "politica estera e rapporti internazionali";

b) l'art. 1, comma 3, lettera h che prevede che le politiche della Regione sono finalizzate, tra l'altro, «a garantire la tutela legale, in particolare l'effettività del diritto di difesa, agli immigrati presenti a qualunque titolo sul territorio della regione», viola la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e penitenziario, di cui all'art. 117, comma 2, lettera l);

c) l'art. 2, al comma 1, disponendo che "Le norme di cui alla presente legge si applicano, qualora più favorevoli, anche ai cittadini neocomunitari", stabilisce una misura nei confronti dei cittadini comunitari che era già contenuta nel testo unico sull'immigrazione (art. 1, comma 2), e che è stata abrogata dall'articolo 37, comma 2, del d.l. 112/2008, convertito nella legge 133/2008. Così disponendo, pertanto, la norma regionale in oggetto viola anche la competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. a), in materia di "rapporti dello Stato con l'Unione europea";

d) l'art. 10, nell'ambito della disciplina dell'accesso e della fruizione dei servizi sanitari da parte di tutti gli immigrati presenti sul territorio regionale, contiene, rispettivamente ai commi 5 e 6, disposizioni riguardanti più specificamente la cura dei "cittadini stranieri temporaneamente presenti (STP) non in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno", e dei "cittadini comunitari presenti sul territorio regionale che non risultano assistiti dallo Stato di provenienza, privi dei requisiti per l'iscrizione al SSR e che versano in condizioni di indigenza". Tali norme risultano in contrasto con i principi di cui alla normativa statale in materia, e in particolare con l'art. 35 del d.lgs. n. 286/1998, che, nel dettare disposizioni sull'"Assistenza sanitaria per gli stranieri non iscritti al Servizio sanitario nazionale", stabilisce, al comma 3, che "ai cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno, sono assicurate" unicamente "le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva". Pertanto, le norme regionali in esame eccedono dalle competenze regionali in relazione a tutte quelle prestazioni sanitarie da esse previste ad esempio, l'erogazione dell'assistenza farmaceutica con oneri a carico del SSN (art. 10, comma 5, lett. b) e la previsione della libera scelta del medico di base (lett. c), ulteriori rispetto a quelle strettamente essenziali indicate dalla citata normativa statale.

e) l'art. 15, comma 3, in materia di politiche di inclusione sociale dei detenuti stranieri, prevede che "d'intesa con il Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria, la Regione programma interventi diretti a rimuovere gli ostacoli che limitano l'accesso agli istituti previsti dall'ordinamento in alternativa o in sostituzione della pena detentiva, nonché ai permessi premio ex articolo 30-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), come inserito dall'articolo 9 della legge 10 ottobre 1986, n. 663 e da ultimo modificato dall'articolo 2, comma 27, lettera b), della legge 15 luglio 2009, n. 94". In riferimento a tale norma va sottolineato che, oltre a non risultare chiaro cosa debba intendersi per "interventi diretti alla rimozione degli ostacoli che limitano l'accesso agli istituti", in ogni caso essa eccede dalle competenze regionali, in quanto incide in un

ambito, quello dell'ordinamento penitenziario riconducibile all'ordinamento penale di competenza dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. l), e su cui il legislatore statale ha già provveduto a dettare la relativa disciplina, contenuta proprio nella citata l. n. 354/1975.

Argomentazioni della Corte:

La Corte, identificato l'ambito del sindacato al quale vanno sottoposte le disposizioni impugnate, evidenzia che, secondo la consolidata giurisprudenza, deve essere riconosciuta la possibilità di interventi legislativi delle Regioni con riguardo al fenomeno dell'immigrazione, per come previsto dall'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 286 del 1998, fermo restando che «tale potestà legislativa non può riguardare aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale, ma altri ambiti, come il diritto allo studio o all'assistenza sociale, attribuiti alla competenza concorrente e residuale delle Regioni». L'intervento pubblico concernente gli stranieri non può, infatti, limitarsi al controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stessi sul territorio nazionale, ma deve necessariamente considerare altri ambiti – dall'assistenza sociale all'istruzione, dalla salute all'abitazione – che coinvolgono molteplici competenze normative, alcune attribuite allo Stato, altre alle Regioni.

Lo straniero è «titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona», così come ribadito nella sentenza n. 148 del 2008. Inoltre, esiste «un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto». Quest'ultimo diritto deve perciò essere riconosciuto «anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso».

La Corte, nell'analisi di una precedente legge regionale che analogamente faceva riferimento alla tutela di diritti fondamentali degli immigrati, eventualmente non in regola con il permesso di soggiorno, ha, quindi, escluso che esse rechino vulnus alle competenze legislative dello Stato, poiché, «in attuazione dei principi fondamentali posti dal legislatore statale in tema di tutela della salute», esse provvedono «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».

Nel quadro di tali principi, la Corte dichiara fondata la questione relativa all'art. 1, comma 2, lettera h), della legge regionale, che dispone che la «Regione concorre, nell'ambito delle proprie competenze, all'attuazione, in particolare, dei principi espressi», tra l'altro, «dalla Convenzione internazionale per la protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e delle loro famiglie, approvata il 18 dicembre 1990 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite ed entrata in vigore il 1° luglio 2003». Infatti, tale Convenzione non è stata ancora ratificata dall'Italia, e pertanto la norma impugnata si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost., il quale attribuisce la materia «politica estera e rapporti internazionali» alla competenza esclusiva dello Stato.

Ugualmente fondata è la questione concernente il citato art. 1, comma 3, lettera h), della legge in esame. La norma stabilisce, infatti, che le politiche della Regione sono finalizzate, tra l'altro, «a garantire la tutela legale, in particolare l'effettività del diritto di difesa, agli immigrati presenti a qualunque titolo sul territorio della regione». Siffatta disposizione contempla, dunque, un intervento che, in considerazione dell'univoco riferimento allo scopo di «garantire la tutela legale» e «l'effettività del diritto di difesa», concerne aspetti entrambi riconducibili all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Peraltro, questa conclusione si impone anche in riferimento alla disciplina

del diritto di difesa dei non abbienti, che le norme statali contemplano in riferimento al processo penale, civile, amministrativo, contabile e tributario e negli affari di volontaria giurisdizione, garantendolo anche allo straniero e all'apolide residente nello Stato. Pertanto, in relazione a questo profilo la norma non è riconducibile ad un ambito materiale di competenza regionale (in particolare, a quello dei servizi e dell'assistenza sociale), con conseguente illegittimità costituzionale della medesima.

La Corte dichiara, invece, non fondate tutte le altre censure sollevate in quanto in primo luogo riguardano norme programmatiche ed in secondo luogo disciplinano la materia della tutela della salute, per la parte di competenza della Regione, nel rispetto di quanto stabilito dal legislatore statale.

Decisione della Corte:

La Corte dichiara:

a) l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 2, lettera h), e 3, lettera h), della legge regionale;

b) l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 1, 10, commi 5 e 6, della legge in questione;

c) la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 1 e 3, lettere da a) a g) e da i) ad l); 2; 3; 4, comma 4; 5, comma 1, lettere a) e b); 6, comma 1, lettere b) e c); 13; 14 e 15, comma 3 della legge regionale.

Giurisprudenza richiamata:

- Sull'esercizio del potere legislativo delle Regioni in materia di immigrazione : Corte cost. sentenze nn. 300/2005, 156/2006, 134/2010.
- Sul trattamento giuridico degli stranieri: Corte cost. sentenze nn. 252/ 2001, 269/2010.