

Stranieri regolari, irregolari, “neocomunitari” o persone? Gli spazi d’azione regionale in materia di trattamento giuridico dello straniero in un’ambigua sentenza della Corte

di Davide Strazzari *

(in corso di pubblicazione su *le Regioni*, 2010)

1. Introduzione

La sentenza n. 269/2010¹ della Corte costituzionale, qui commentata, presenta profili di interesse non solo per la questione specificamente trattata ma anche perché, più in generale, essa rappresenta un indicatore significativo della tendenza da parte delle Regioni a manifestare, a rivendicare quasi, il loro ruolo di enti esponenziali di interessi e valori della collettività locale. In questo specifico contesto, si può spiegare l’attenzione via via crescente con cui le Regioni – non solo italiane, per la verità – guardano al ruolo che esse possono svolgere sia nella materia dell’immigrazione e condizione giuridica dello straniero, sia in quella del “potere estero”. Entrambi i due ambiti – unitamente a quello, peraltro connesso al primo, della affermazione di un ruolo regionale nella garanzia e tutela dei diritti fondamentali – appaiono oggi terreno fertile per rivendicare uno spazio d’azione politico regionale autonomo, in modo a volte anche strumentale a sottolineare una specifica identità territoriale regionale².

Il caso da cui è scaturita la sentenza della Corte è eloquente al riguardo e oltremodo indicativo perché tratta, intersecandoli, di entrambi gli ambiti materiali qui accennati.

Oggetto del ricorso promosso in via principale dal Governo sono diverse disposizioni della legge della Regione Toscana 9 giugno 2009, n. 29 recante “Norme per l’accoglienza, l’integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana”.

Pur essendo l’impugnativa rivolta contro plurime disposizioni, è possibile ciononostante individuare due principali aspetti attorno cui ruota il ricorso stesso. Il primo di essi concerne l’ambito di applicazione soggettivo delle norme della legge toscana, i cui destinatari sarebbero non solo i cittadini stranieri regolari, ma anche quelli irregolari, nonché i cittadini “neocomunitari” (*sic*). Ciò avrebbe comportato, a parere del ricorso governativo, un’indebita invasione delle materie di esclusiva competenza statale quali, “la condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all’UE” (art. 117, lett. a) e l’“immigrazione” (art. 117, lett. b), mentre, in relazione ai cittadini neocomunitari, “i rapporti dello Stato con l’UE” (art. 117, lett. a).

Un secondo nucleo attorno cui si incentrano le doglianze governative concerne, invece, alcuni articoli nei quali si afferma la competenza della Regione Toscana a concludere intese o accordi con soggetti di diritto internazionale (UE, agenzie delle Nazioni Unite, Stati) in ambiti relativi alle migrazioni e, più specificamente, in materia di formazione professionale.

¹ Per un primo commento di questa e di altre sentenze rilevanti in materia, vedi L. Ronchetti, *Ultimi atti del conflitto tra Stato e Regioni tra immigrazione e integrazione degli stranieri*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it

² Da questo punto di vista, c’è indubbiamente un legame tra la presente sentenza e quelle decise dalla Corte in relazione alle enunciazioni contenute in alcuni statuti di Regioni ordinarie italiane in relazione alle quali la Corte dirà che « non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse principalmente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell’approvazione dello statuto». Si ricordi, in particolare n. 372/2004, avente ad oggetto numerose disposizioni proprio dello Statuto della Regione Toscana, tra le quali, in connessione tematica con la vicenda odierna, l’art. 3, c. 6 che prevede che «la Regione promuove, nel rispetto dei principi costituzionali, l’estensione del diritto di voto agli immigrati».

Nel merito, la Corte rigetterà sostanzialmente tutte le doglianze dell'Esecutivo. Ciononostante, una lettura attenta delle argomentazioni della Corte lascia permanere qualche dubbio in merito alla effettiva maggiore ampiezza dei margini d'azione regionale in relazione al trattamento giuridico dello straniero, soprattutto di quello irregolare.

2. Il ruolo della regione nelle politiche per gli immigrati. Qualche premessa di carattere sistematico

Non è la prima volta che la Corte viene chiamata a pronunciarsi sul possibile ruolo delle Regioni nell'ambito del trattamento giuridico dello straniero. Il contenzioso è stato probabilmente agevolato dalla scelta del legislatore della revisione costituzionale di attribuire alla competenza esclusiva dello Stato, non uno bensì due titoli di competenza inerenti tale ambito materiale. Oltre, infatti, alla materia "immigrazione", di cui all'art. 117, c. 2 lett. b), l'art. 117, c. 2, lett. a) riserva allo Stato anche la disciplina della "condizione giuridica dei cittadini di stati non appartenenti all'UE".

Questa ripartizione della materia non appare particolarmente soddisfacente anche alla luce del dato proveniente dalla prassi precedente la revisione costituzionale che andava evidenziando già da tempo un ruolo crescente di leggi regionali nell'ambito della tutela dello straniero, oltre che d'interventi su un piano strettamente locale. Ciò aveva dato vita ad una suddivisione materiale che correva lungo la distinzione tra "politiche dell'immigrazione" (che riguardano fundamentalmente le misure che regolano le condizioni di ingresso e di soggiorno degli stranieri nel territorio della Repubblica) – di competenza statale - e "le politiche per gli immigrati" (che riguardano le misure in campo sociale e le attività di integrazione che si rivolgono agli stranieri ammessi a soggiornare sul territorio italiano)³ – di competenza regionale e, per i profili materiali di erogazione e gestione dei servizi, locale⁴.

Tale delimitazione degli ambiti di intervento dei diversi livelli territoriali viene ripresa dal d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (d'ora in avanti TU Immigrazione) che esplicitamente attribuisce compiti significativi alle Regioni – ma anche agli enti locali – nell'ambito delle politiche e degli interventi sociali da destinare agli immigrati⁵.

Le modifiche del Titolo V della Costituzione hanno portato a interrogarsi sulla permanenza di tale modalità di ripartizione delle competenze perché, se, da un lato, le Regioni hanno acquisito competenze anche a titolo residuale in diversi ambiti dei diritti prestazionali, dall'altro, come detto in apertura, il duplice riferimento, contenuto nell'art. 117, c. 2 Cost., alla "immigrazione" e alla "condizione giuridica dello straniero non Ue", come materie distinte, porta a chiedersi se non si siano paradossalmente comprese le possibilità di intervento del legislatore substatale.

A tali difficoltà interpretative, la Corte costituzionale è stata ben presto chiamata a dare soluzione. Così, nelle sentenze n. 300/2005 e 156/2006 la Corte riconobbe un ruolo alla legislazione regionale volta all'integrazione sociale degli immigrati, osservando che «l'intervento pubblico non si limita al doveroso controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale ma riguarda necessariamente altri ambiti, dall'assistenza

³ Per la distinzione tra *politiche di immigrazione* e *politiche per gli immigrati*, vedi T. Caponio, *Governo locale e immigrazione in Italia. Tra servizi di welfare e politiche di sviluppo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2004, 805 ss.

⁴ Vedi ancora T. Caponio, *op. cit.*, 806.

⁵ Sul ruolo di razionalizzazione svolto dal T.U. Immigrazione, vedi A. Patroni Griffi, *I diritti dello straniero tra costituzione e politiche regionali*, in L. Chieffi (cur.), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova, 1999, 350. Sullo sviluppo della legislazione regionale in materia di politiche migratorie e condizioni degli stranieri vedi C. Corsi, *I servizi sociali in favore degli immigrati*, in A. Albanese, C. Marzuoli, *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, Bologna, 2003, 189 ss.

all'istruzione, dalla salute all'abitazione, materie che intersecano ex Costituzione, competenze dello Stato con altre regionali, in forma esclusiva o concorrente» (§ 5 *considerato in diritto*).

Ciononostante, la Corte in entrambe le occasioni aveva dato l'impressione di ricondurre gli interventi regionali nel solco di quanto previsto dal TU Immigrazione, come se tale abilitazione a disporre circa il godimento da parte degli stranieri di diritti prestazionali dovesse pur sempre avvenire nel contesto normativo delineato dal TU. Insomma, se le Regioni potevano, in virtù delle loro competenze inerenti i diritti a carattere prestazionale, disciplinare interventi rivolti anche agli stranieri, ciò non sembrava far venir meno la parallela abilitazione dello Stato a fare altrettanto, pur non risultando chiaro quale fosse il titolo di competenza statale nell'ipotesi in cui il diritto prestazionale in questione ricadesse in materia di competenza residuale regionale (ad es. assistenza sociale, edilizia residenziale pubblica).

La sentenza qui commentata si inserisce nel predetto contesto normativo e giurisprudenziale.

Il ricorso governativo censura, come detto, due nuove profili, finora non interessati dalle precedenti legislazioni regionali, e cioè, da un lato, l'ambito soggettivo degli interventi regionali, che ricomprende, accanto ai cittadini stranieri regolari, anche i cittadini stranieri comunque dimoranti sul territorio regionale – dunque irregolari – nonché i cittadini “neocomunitari”, e, dall'altro, la rivendicazione di uno spazio d'azione regionale a rilevanza internazionale su materie legate alla condizione giuridica dello straniero.

3.1 Il nodo dell'estensione soggettiva degli interventi prestazionali ai cittadini stranieri comunque dimoranti sul territorio regionale...

Il primo profilo da esaminare concerne, come detto, l'estensione dell'ambito soggettivo della legge regionale toscana tanto ai cittadini irregolari⁶ quanto ai cittadini neocomunitari. Data la diversità di motivazione addotta dalla Corte in riferimento ai due aspetti richiamati, converrà considerarli separatamente, partendo dal primo.

In particolare, sono due le disposizioni della legge toscana censurate dal ricorso governativo sotto il richiamato profilo.

Se, in relazione alla prima censura, volta a contestare l'art. 2, c. 2 della legge toscana (con cui si disponeva, in generale, che potessero essere assunti specifici interventi a favore di cittadini stranieri comunque dimoranti sul territorio regionale) si giunge da parte della Corte a un giudizio di inammissibilità per vizi di forma del motivo di ricorso, in relazione alla seconda disposizione impugnata si entra, invece, nel merito, riconoscendo infondata la pretesa governativa.

Si tratta, in questo secondo caso, dell'impugnazione avverso l'art. 6, c. 35 della legge toscana con il quale, in attuazione di quanto più generalmente affermato all'art. 2, c. 2 sopra richiamato, si dispone che «tutte le persone dimoranti nel territorio regionale, anche se prive del 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 e alle norme internazionali».

Il riferimento, invero piuttosto generico, agli “interventi socio-assistenziali urgenti ed indifferibili” lascia, come osservato dalla difesa erariale, un notevole margine di discrezionalità alla Regione nell'individuazione in concreto degli interventi stessi e del loro contenuto.

⁶ Sulle garanzie offerte ai cittadini stranieri irregolari nell'ambito dei diritti prestazionali, sia pure con riguardo al TU Immigrazione, vedi F. Scuto, *Il diritto sociale alla salute, all'istruzione e all'abitazione degli stranieri «irregolari»*. *Livelli di tutela*, in *Rassegna parlamentare*, 2-2008, 381 ss.

In base alla difesa regionale, si tratterebbe comunque di misure ricadenti nell'ambito tanto dell'assistenza sociale, quanto della tutela della salute, dunque di materie di competenza regionale. Lo stesso articolato della legge distingue, del resto, tra, da un lato, le prestazioni socio-assistenziali urgenti e indifferibili menzionate all'art. 6 c. 35 – disposizione appunto impugnata – e, dall'altro, la sfera del diritto alla salute, richiamato dal comma 36, peraltro con rinvio esplicito al TU Immigrazione, non oggetto di impugnazione.

Le precisazioni sopra svolte si giustificano alla luce delle argomentazioni mosse dalla Corte.

Questa, infatti, se, per un verso, giudica infondate le censure governative contro la disposizione più volte richiamata, dall'altro, pare far coincidere la sfera di tutela riconosciuta dal legislatore regionale (che riguarda, è opportuna ancora ricordarlo, gli interventi socio assistenziali urgenti e indifferibili) con quella della tutela alla salute.

La Corte, infatti, ricorda non solo la sua fondamentale giurisprudenza – la sentenza n. 252 del 2001 – in cui ha riconosciuto il diritto alla salute come ambito inviolabile della dignità umana, da riconoscere agli stranieri a prescindere dal loro *status* di permanenza sul territorio nazionale, ma richiama altresì lo stesso art. 35 TU Immigrazione che, come noto, attribuisce ai cittadini stranieri comunque presenti le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali.

Tali richiami vengono giustificati proprio per affermare: «in questo quadro si colloca la norma regionale censurata, la quale, 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 e assistenziali atte a garantire il diritto all'assistenza sanitaria» (§ 4.1 cons. *diritto*).

Come si vede, l'insistito richiamo all'ambito di tutela della salute – quasi la norma disponesse esclusivamente in tale settore e non in quello, per certi versi connesso ma pur sempre distinto, dell'assistenza sociale – rende di difficile comprensione la concreta portata dell'affermazione della Corte, essendo, infatti, evidente che se con essa si fosse inteso solo ribadire che la Regione può garantire agli immigrati irregolari quel diritto all'assistenza sanitaria, comunque già garantito dal livello statale, la sentenza odierna si ridurrebbe a poca cosa.

Al fine di suggerire, allora, una diversa interpretazione, più favorevole al riconoscimento di spazi d'azione regionale, potrebbe essere corretto inserire la presente decisione nel contesto di altre sentenze della Corte aventi ad oggetto l'estensione ai cittadini stranieri di diritti prestazionali, quale, in particolare, la sentenza 306/2008.⁷

In tale sentenza, la Corte riconosce l'illegittimità costituzionale della mancata estensione della percezione di un assegno di accompagnamento a un soggetto regolarmente presente in Italia ma che, tuttavia, non possedendo i necessari requisiti di reddito, non poteva essere titolare del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, condizione a sua volta necessaria per essere beneficiari della provvidenza sociale in questione.

Le circostanze di fatto risultavano, dunque, profondamente diverse da quelle di oggi, riferendosi l'estensione del trattamento a un soggetto regolarmente presente, il cui soggiorno nel territorio nazionale era altresì duraturo. La Corte, infatti, osserva che il legislatore ha la possibilità di subordinare non irragionevolmente l'erogazione di determinate prestazioni alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata. Tuttavia, ed è il passaggio che a noi più interessa, la Corte condiziona tale

⁷ Sulla sent. 306/2008 e su quella analoga, la n. 11/2009, vedi le riflessioni di F. Biondi Dal Monte, *I diritti sociali degli stranieri tra frammentazione e non discriminazione. Alcune questioni problematiche*, in *Le istituzioni del federalismo*, 5/2008, 569 ss.

evenienza al fatto che tali prestazioni non siano comunque «inerenti a rimediare a gravi situazioni di urgenza» (§ 9, *considerato in diritto*), le quali, potrebbe intendersi, dovrebbero riconoscersi all'immigrato in quanto tale, a prescindere dalla sua condizione di permanenza regolare o meno sul territorio nazionale⁸.

Tenendo presenti tali coordinate e la circostanza che gli interventi socio-assistenziali cui si richiama la legge toscana sono qualificati nei termini di "indifferibili", si può ritenere che la Corte abbia inteso riferirsi a quegli interventi di natura sì assistenziale, ma particolarmente connessi alla tutela della salute, tanto da parlare di «fondamentali prestazioni sanitarie ed assistenziali atte a garantire il diritto all'assistenza sanitaria». In questo senso, allora, va anche intesa la qualifica, operata dalla Corte, in relazione alla disposizione impugnata, come di norma posta «in attuazione dei principi fondamentali posti dal legislatore statale in tema di tutela della salute», essendo evidente che tale riferimento, se inteso all'ambito dell'assistenza sociale, risulterebbe erroneo.

Certamente, così intesa, la portata dell'affermazione della Corte perde molta della sua apparente incisività, sembrando garantire alle Regioni la possibilità di prevedere forme di tutela della salute, più estese di quelle contemplate oggi dal TU Immigrazione, atte a ricomprendere profili di carattere socio-assistenziale, quali, ad esempio, prestazioni pecuniarie con cui si rimedia, per usare le parole della Corte nella sentenza 306/2008 a «menomazioni prodotte da patologie di non lieve importanza». La Corte, nella sentenza odierna, parla, infatti, pur sempre di «fondamentali prestazioni sanitarie ed assistenziali», sicché sembrerebbe escludere interventi prestazionali regionali a favore di cittadini stranieri irregolari nel campo del solo terreno dell'assistenza sociale, che non abbiano, dunque, una forte inerente alla tutela della salute.

3.2 ...e ai cittadini "neocomunitari".

Venendo all'altra censura mossa dal ricorso governativo, essa concerne, come già osservato, l'inclusione dei cittadini "neocomunitari" tra i soggetti beneficiari degli interventi regionali. Oggetto dell'impugnazione statale è, infatti, l'art. 2, c. 4 della legge regionale che dispone che «gli interventi previsti dalla presente legge siano estesi ai cittadini neocomunitari compatibilmente con le previsioni normative vigenti, fatte salve norme più favorevoli». Secondo la difesa erariale, tale disposizione viola la competenza esclusiva statale a regolare la condizione giuridica dei cittadini comunitari e ciò in virtù dell' art. 117, c. 2, lett. a) che riconosce allo Stato la competenza esclusiva dei rapporti dello Stato con l'Ue.

In via preliminare, non si può qui ignorare l'improprietà, se non vera e propria erroneità, del termine usato dal legislatore regionale, "neocomunitari" appunto. Sebbene siano comprensibili le ragioni, più avanti evidenziate, che hanno indotto a tale scelta, rimane il fatto che l'espressione "neocomunitari", al fine di individuare i cittadini comunitari degli Stati di più recente adesione all'UE⁹, non può essere comunque una qualifica giuridica idonea a fondare un trattamento di favore nei loro confronti, determinando così una

⁸ Vedi, però, in senso potenzialmente ostativo a questa ricostruzione, la sent. 187/2010, nella quale la Corte se, da un lato, in relazione all'accesso a prestazioni sociali, costituenti "bisogni primari", atti a garantire la sopravvivenza della persona, riconosce la piena equiparazione di trattamento tra cittadini e stranieri, e ciò a prescindere dalla durata della permanenza di questi ultimi nel territorio dello Stato, dall'altro, limita tale parità di trattamento ai soli cittadini stranieri regolari.

⁹ Diversa, e non pertinente rispetto ai fatti oggetto di causa, è l'ipotesi in cui la diversità di trattamento sia legata a un regime transitorio pattuito dall'Italia al momento dell'adesione all'Ue di nuovi Stati membri e che dunque si fondi direttamente sul diritto comunitario primario. Ciò è appunto avvenuto in relazione alle adesioni all'UE di Bulgaria e Romania, laddove l'Italia si è avvalsa di un regime transitorio relativamente alle procedure per l'accesso al mercato del lavoro subordinato.

conseguente discriminazione tra cittadini “neocomunitari” e “vecchi” cittadini comunitari, in violazione palese dell’art. 18 TFUE [12 TCE] e, sul piano interno, del principio di uguaglianza.

Il punto viene implicitamente colto dal ricorso governativo, che, infatti, considera la norma come fosse riferita a tutti i cittadini comunitari, ma non dalla Corte che, invece, riprende e usa l’espressione, non avvertendovi alcuna contraddizione.

Quanto al merito, sullo sfondo dell’impugnativa del governo si intravede una lunga diatriba in merito alla regolamentazione della condizione giuridica dello straniero cittadino comunitario, perlomeno di quello non economicamente attivo, il cui trattamento giuridico, sotto il profilo della sua titolarità dei diritti di natura soprattutto prestazionale, è, per quanto paradossale possa apparire, per certi profili più incerto dello straniero extracomunitario irregolare.

La regolamentazione della condizione giuridica degli stranieri cittadini comunitari è contenuta in atti di diritto comunitario e nelle relative leggi di attuazione nazionale. In particolare, è oggi la direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell’Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli stati membri¹⁰ e il conseguente d.lgs. 30/2007 a dettare la disciplina in materia.

La direttiva in questione rimane fundamentalmente legata all’idea che la libera circolazione dei cittadini comunitari e soprattutto il loro soggiorno debbano essere subordinati al fatto che il cittadino dell’Unione o sia lavoratore (o familiare di lavoratore) o altrimenti sia un soggetto in grado di sostentarsi economicamente. In essa si stabilisce, infatti, che per periodi di soggiorno superiore ai tre mesi il diritto di soggiorno è appunto condizionato o allo *status* di lavoratore (o familiare di lavoratore) o al fatto di essere in grado comunque di sostentarsi economicamente e di essere il possesso di un’assicurazione sanitaria.

Anche il principio di parità di trattamento tra cittadino nazionale e quello comunitario è modulato attorno a questa distinzione, esplicandosi nella sua pienezza solo in relazione al cittadino comunitario che gode del diritto di soggiorno superiore ai tre mesi. Quest’ultimo, allorché avvalendosi del sistema di assistenza sociale dello Stato membro ospitante, divenisse un onere eccessivo per questo stesso Stato, perde il diritto di soggiorno e può essere legittimamente allontanato.

Dunque, è da osservare che, per lo meno restando alla disciplina dettata dalla direttiva europea, il trattamento riservato al cittadino comunitario non economicamente attivo, in riferimento ai diritti prestazionali, è per certi profili peggiore rispetto a quello previsto dalle norme nazionali in relazione ai cittadini stranieri irregolari.

L’esempio più noto in argomento è probabilmente quello legato alla tutela del diritto alla salute. Proprio perché la direttiva 2004/38/CE e il conseguente d.lgs. 30/2007 venivano ritenute le sole discipline legislative in materia di condizione giuridica del cittadino comunitario, e siccome esse nulla disponevano circa un diritto dei cittadini comunitari non economicamente attivi di fruire in modo paritario con i cittadini nazionali alle prestazioni mediche, con nota informativa del 3 agosto 2007 il Ministero della Salute prevedeva l’iscrizione al servizio sanitario nazionale dei soli cittadini comunitari soggiornanti per un periodo superiore ai tre mesi sempre che economicamente attivi, disponendo, invece, per gli altri cittadini comunitari l’accesso alle sole cure indifferibili e urgenti. Benché siano state successivamente riviste in modo da ampliarne la portata¹¹, tali disposizioni determinano un livello di tutela del diritto alla salute inferiore a quello previsto per i cittadini extracomunitari

¹⁰ Dir. 2004/38/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 in *GUUE*, 30.4.2004 serie L 158.

¹¹ Con successiva nota informativa del Ministero della Salute del 19 febbraio 2008, pur ribadendo la precedente nota del 2007 e dunque confermando l’accesso dei cittadini comunitari, non altrimenti iscritti al SSN, alle sole “prestazioni indifferibili e urgenti”, si è, tuttavia, incluso in tale categoria le prestazioni sanitarie relative alla tutela della salute dei minori e quelle a tutela della maternità e interruzione volontaria di gravidanza, in precedenza escluse.

irregolarmente soggiornanti sul territorio italiano. L'art. 35, c. 3 del TU Immigrazione consente, infatti, allo straniero irregolare di accedere non solo alle cure urgenti ma anche a quelle "essenziali, ancorché continuative", cui, invece, sulla base delle circolari richiamate i cittadini comunitari non avrebbero diritto¹².

Dunque, l'intervento della Regione Toscana, finalizzato a garantire un ancoraggio più sicuro alla tutela dei diritti dei cittadini neocomunitari, a fronte di interventi statali volti a minarne il margine di tutela¹³, assumeva un evidente sapore politico, di chiara contestazione delle politiche assunte sul punto dal governo nazionale¹⁴.

Venendo ora alla decisione della Corte, nell'argomentazione con cui motiva la non fondatezza del ricorso statale nella parte *de qua*, essa rammenta come con la citata direttiva 2004/38/CE e con gli atti interni di trasposizione «sono stati stabiliti precisi criteri inerenti il diritto di soggiorno dei cittadini dell'UE, volti a disciplinare il riconoscimento in favore dei medesimi di una serie di prestazioni relative ai diritti civili e sociali» (§ 3.1 *considerato in diritto*).

Tuttavia, osserva la Corte, con un passaggio che merita di essere riportato integralmente, «le indicazioni contenute nel citato decreto [di attuazione della direttiva] devono essere armonizzate con le norme dell'ordinamento costituzionale italiano che sanciscono la tutela della salute, assicurano cure gratuite agli indigenti, l'esercizio del diritto all'istruzione, e, comunque, attengono a prestazioni concernenti la tutela dei diritti fondamentali, spettanti ai cittadini neocomunitari in base all'art. 12 del trattato che impone sia garantita, ai cittadini comunitari che si trovino in una situazione disciplinata dal diritto dell'unione europea, la parità di trattamento rispetto ai cittadini dello stato membro» (§ 3.1).

L'argomentazione addotta presenta, a nostro parere, una certa ambiguità. L'affermazione iniziale in esso contenuta secondo cui il decreto, attuativo della direttiva comunitaria, «deve essere armonizzato con le norme dell'ordinamento costituzionale italiano che [...] attengono a prestazioni concernenti la tutela dei diritti fondamentali» sembrerebbe lasciare intendere che, fermo restando il margine di tutela previsto dalla direttiva 2004/38/CE per i cittadini comunitari (per certi versi modesto, come si è evidenziato), rimane da osservare se, sul piano interno, facendo appunto riferimento alle norme dell'ordinamento costituzionale italiano, non si possa ancorare, per tale categoria di stranieri, un fondamento per una tutela più estesa, che ricalchi, ad esempio, quella prevista per i cittadini stranieri irregolari.

Senonché questa impostazione viene smentita dalla seconda parte del passaggio della Corte, laddove viene richiamato il principio di parità di trattamento di cui all'art. 12 TCE [ora 18 TFUE] tra cittadini italiani e comunitari. Ecco, dunque, che la norma regionale non vulnera la competenza statale in tema di rapporti con l'UE perché si limita «ad assicurare

¹² Secondo la Circolare del Ministero della Sanità, la n. 5 del 24 marzo 2000, «per cure urgenti si intendono le cure che non possono essere differite senza pericolo per la vita o danno per la salute della persona: per cure essenziali si intendono le prestazioni sanitarie, diagnostiche e terapeutiche, relative a patologie non pericolose nell'immediato e nel breve termine, ma che nel tempo potrebbero determinare maggiore danno alla salute o rischi per la vita (complicanze, cronicizzazioni o aggravamenti)».

¹³ Da ultimo, con il controverso art. 37 del d. legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008 n. 133 che ha abrogato l'art. 1, c. 2 del TU Immigrazione che prevedeva l'estensione ai cittadini comunitari delle disposizioni di cui allo stesso TU relative ai cittadini extracomunitari, qualora più favorevoli. Nel contesto tratteggiato, la disposizione da ultimo citata si poneva quale norma di chiusura del sistema, a salvaguardia di possibili interventi deteriori condotti dall'amministrazione pubblica nei confronti dei cittadini comunitari.

¹⁴ Già successivamente all'emanazione della richiamata Nota Informativa del Ministero della Salute dell'agosto 2007, erano diverse le Regioni che con autonomi atti avevano disposto ai cittadini neocomunitari una tutela del diritto alla salute più estesa di quella prevista a livello nazionale. In relazione proprio alla Regione Toscana, si può qui ricordare la delibera n. 717 del 15/10/2007, poi rinnovata con le successive delibere n. 152 del 3/3/2008 e n. 123 del 23/02/2009. Per un'agile consultazione dei documenti sopra richiamati vedi il sito della società italiana di medicina delle migrazioni: www.simmweb.it.

anche ai cittadini neocomunitari 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».

L'estensione di tutela operata dal legislatore regionale verso i cittadini neocomunitari è, per la Corte, non solo legittima ma altresì dovuta, e ciò perché con essa si dà attuazione all'obbligo comunitario scaturente dal divieto di discriminazione per la nazionalità che impone la parità di trattamento tra cittadini italiani e quelli comunitari (o neocomunitari a seguire la lettera della legge) che si trovano in una situazione disciplinata dal diritto dell'Unione.

In tale percorso argomentativo la Corte pare volutamente discostarsi dalle indicazioni precise contenute nella direttiva 38/2004/CE (in particolare l'art. 24, c. 1 e 2) in materia di parità di trattamento tra cittadini comunitari e nazionali per richiamarsi al principio di non discriminazione per la nazionalità, di cui all'art. 12 TCE [ora 18 TFUE], come se lo stesso esprimesse una portata più ampia e autonoma.

In realtà, è proprio sul preteso fondamento autonomo di tale disposizione che si annidano i problemi e ciò, perché, come detto per inciso dalla Corte costituzionale, l'art. 12 TCE [ora 18 TFUE] opera pur sempre in una situazione disciplinata dal diritto dell'UE, ossia, nel caso di specie, sul presupposto che il cittadino comunitario abbia legittimamente esercitato il suo diritto alla libera circolazione e soggiorno. Tuttavia, come visto, perché un cittadino comunitario non economicamente attivo possa soggiornare in un Paese membro per un periodo superiore a tre mesi deve essere in grado di mantenersi economicamente e di avere un'assicurazione medica, l'assenza o la sopravvenuta mancanza di tali requisiti facendo venire meno il diritto di soggiorno stesso. Insomma, il principio di non discriminazione per la nazionalità postula, per la sua attivazione, che il cittadino comunitario, presente nello Stato ospite, vi soggiorni legalmente, secondo le condizioni oggi previste dalla direttiva 2004/38/CE.

Il percorso argomentativo seguito dalla Corte e in particolare il suo distaccarsi dal contenuto precettivo della direttiva paiono richiamarsi alla più recente giurisprudenza della Corte di giustizia proprio in materia di principio di non discriminazione per la nazionalità.

L'organo giudicante dell'UE è, infatti, intervenuto per certi versi ad ampliare tanto l'ambito soggettivo in cui opera il diritto alla libertà di circolazione e soggiorno, quanto l'ambito oggettivo del principio di parità di trattamento e di non discriminazione per la nazionalità. Con una giurisprudenza non sempre lineare, la Corte di giustizia è giunta ad attribuire il diritto alla libera circolazione e soggiorno al cittadino in quanto tale e non solo a quello economicamente attivo¹⁵. E' giunta altresì ad allargare in parte il campo di operatività del principio di parità di trattamento, come disciplinato dal diritto comunitario derivato – dunque oggi dalla dir. 2004/38/CE – proprio invocando l'operatività dell'art. 12 TCE [ora 18 TFUE]¹⁶.

¹⁵ S. Giubboni, G. Orlandini, *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 2007, 199. In argomento, vedi anche N. Reich, *The constitutional relevance of citizenship and free movement in an enlarged Union*, in *European Law Journal*, 2005, p. 678; M. Dougan, *The Constitutional Dimension to the Case Law on Union Citizenship*, in *European Law Review*, 2006, 613 ss.; D. Kostakopoulou, *Ideas, Norms and European Citizenship: Explaining Institutional Change*, in *Modern Law Review*, 2005, 233 ss.

¹⁶ Ad esempio, il citato art. 24 (2) della dir. 2004/38/CE esclude dal principio di parità di trattamento qualsiasi forma di mantenimento agli studi per studenti ed esclude altresì qualsiasi il ricorso a forme di assistenza sociale per i cittadini comunitari in cerca di lavoro. Entrambe le situazioni sono invece state risolte dalla Corte di giustizia nel senso di applicare il generale principio di non discriminazione per la nazionalità. In relazione alla prima ipotesi vedi Corte giust. sent. 20 settembre 2001, C-184/99, *Grzelczyk*, in *Racc.*, I-6193; Corte giust., sent. 15 marzo 2005, C-209/03 *Bidar*, in *Racc.* I-2119; in relazione al secondo aspetto vedi Corte giust., 23 marzo 2004, C-138/02 *Collins*, in *Racc.* I-2703.

Tuttavia, tale giurisprudenza non sembra al momento ancora univoca nel predicare una generalizzata valenza del principio di parità di trattamento tra cittadino nazionale e cittadino comunitario non economicamente attivo e allo stesso tempo non disconosce che l'operatività del principio di non discriminazione e parità di trattamento di cui all'art. 12 TCE [ora 18 TFUE] risulta pur sempre subordinata al fatto che il soggetto stia, o abbia, legalmente soggiornato nello Stato ospite¹⁷. Vero è, tuttavia, che in alcuni casi decisi dalla Corte di giustizia, la legittimità del soggiorno non è stata basata sulle condizioni oggi fissate nella direttiva – dunque sul test di carattere economico – ma o su autonomi titoli di soggiorno fondati sul diritto interno dello Stato membro o sul diritto internazionale o addirittura sul semplice fatto che il soggetto in questione non fosse stato oggetto di alcun provvedimento formale di allontanamento da parte dello Stato¹⁸.

Anche sulla base di questa giurisprudenza, si è ritenuto di poter distinguere concettualmente l'esistenza del diritto alla libera circolazione e soggiorno del cittadino comunitario dal suo concreto esercizio. Ciò significherebbe che la libertà di circolazione e soggiorno, di cui è titolare ogni cittadino dell'UE, è diritto che trova il suo fondamento costitutivo nel trattato stesso, fermo restando che le condizioni e limiti di cui parla lo stesso art. 20, c. 1 TFUE [già 18 TCE] atterrebbero al solo esercizio, non alla sua esistenza. Tale lettura, allora, comporterebbe che il principio di parità di trattamento tra cittadini nazionali e quelli comunitari scatterebbe in virtù della sola circostanza che il cittadino dell'Unione sia presente nel territorio di uno Stato membro, fintanto che almeno lo Stato ospite non provveda all'allontanamento dello stesso per il mancato possesso dei requisiti di reddito previsti nel diritto comunitario secondario¹⁹.

Sarebbe certamente azzardato voler desumere dal passaggio richiamato della Corte costituzionale un'indicazione precisa dell'accoglimento di tale ultima lettura.

Rimane, tuttavia, il fatto che ritenere che l'estensione di tutela operata dal legislatore regionale nei confronti dei cittadini neocomunitari, ovviamente nei confronti di quelli che non possono invocare la parità di trattamento con i cittadini italiani sulla base del contenuto normativo della direttiva 2004/38/CE, sia un'attività dovuta in osservanza di obblighi comunitari sembra in'affermazione impegnativa, che forse avrebbe meritato un'argomentazione più puntuale.

Allo stadio attuale, certamente il diritto dell'Unione non si oppone a che i cittadini comunitari possano ricevere un trattamento giuridico, nei singoli Stati membri, migliore di quello cui hanno diritto secondo le disposizioni del diritto comunitario derivato ma ciò per effetto di disposizioni interne più favorevoli. Le disposizioni della direttiva sono, infatti, precise nello circoscrivere la portata del principio di parità di trattamento, nei termini sopra descritti. E ciò a meno di ritenere appunto, sulla scorta di una lettura espansiva della giurisprudenza della Corte di giustizia, che al principio di non discriminazione per la nazionalità sia da attribuire una particolare *vis expansiva* tale per cui esso opererebbe a prescindere dalla sussistenza di quelle condizioni di carattere economico cui la legislazione comunitaria derivata subordina la libera circolazione e soggiorno del cittadino comunitario stesso

¹⁷ V. Corte giust., sent. 7 settembre 2004, C-456/02 *Trojani*, in *Racc.* I-7573, p. 43.

¹⁸ Vedi Corte giust. sent. 12 Maggio 1998, C-85/1996, *Martínez Sala*, in *Racc.* I-2691 e le osservazioni sul punto di S. O'Leary, *Putting Flesh on the Bones of European Union Citizenship*, in *E.L. Rev.*, 1999, p. 78.

¹⁹ Vedi, per questa lettura, A.P. van der Mei, *Freedom of Movement for Indigents: a Comparative Analysis of American Constitutional Law and European Community law*, in *Arizona Journal of International and Comparative Law*, 2002, 846. In senso analogo vedi anche J.D. Mather, *The Court of Justice and the Union Citizen*, in *E.L. Jour.*, 2005, 742.

5. La proiezione “ esterna” delle competenze regionali in materia di integrazione dello straniero

Il secondo nucleo attorno cui vertono le contestazioni del ricorso governativo riguarda alcune disposizioni con le quali la Regione rivendica la possibilità di concludere intese con soggetti dell'ordinamento internazionale in materie legate all'immigrazione e alla condizione giuridica dello straniero.

In particolare, viene impugnato l'art. 6, c. 11 laddove dispone che «la Regione promuove intese e azioni congiunte con gli enti locali, con le altre Regioni, con gli uffici centrali e periferici delle amministrazioni statali, con le istituzioni europee, le agenzie delle Nazioni Unite competenti nella materia delle migrazioni», nonché l'art. 6, c. 43 che prevede che «la Regione in conformità alla legislazione statale, promuove intese volte a facilitare l'ingresso in Italia di cittadini stranieri per la frequenza di corsi di formazione professionale o tirocini formativi». Entrambe le disposizioni sono ritenute in contrasto con l'art. 117 lett. a) e b) Cost. per il fatto di regolare compiti internazionali in una materia, quale quella delle migrazioni, riservata alla competenza esclusiva dello Stato. Inoltre, in relazione al c. 11, si censura la circostanza che tali intese siano concluse con organismi internazionali, nonostante l'art. 117, c. 9 della Cost. e l'art. 6 della l. 131/2003 nulla dispongano in relazione a tale evenienza.

Il percorso argomentativo seguito dalla Corte inizia con l'osservazione che il potere estero delle Regioni si risolve in attività di mero rilievo internazionale, categoria ampia in cui la Corte riconduce anche «quelle azioni finalizzate al raccordo delle proprie attività – sempre nelle materie di propria competenza – con iniziative dell'amministrazione statale, dell'Unione Europea o anche degli organi internazionali, che siano ovviamente adottate nel rispetto dei principi della politica estera fissati dallo Stato» (§ 7.1).

Tale asserzione viene fatta poggiare su un precedente giurisprudenziale della stessa Corte – la sentenza 131/2008²⁰ - il cui richiamo pare particolarmente interessante perché, come meglio si cercherà di spiegare poi, da esso la Corte sembra, in verità, prendere le distanze.

E' opportuno allora ricordare come, nella sentenza da ultimo richiamata, la Corte avesse giudicato illegittime molte delle disposizioni della legge n. 4 del 10 gennaio 2007 della Regione Calabria (cooperazione e relazioni internazionali della Regione Calabria), avendo ritenuto, anche sulla base di una qualifica in tal senso operata dalla legislazione ordinaria, che la materia della cooperazione allo sviluppo sia parte integrante della “politica estera”, di competenza esclusiva statale.

In una sentenza particolarmente severa rispetto ai margini di azione regionale in materia, la Corte ha, tuttavia, salvato alcune disposizioni della legge calabrese, tra cui quella cui si riferisce l'inciso sopra riportato. Questa norma prevedeva in capo alla Regione Calabria la competenza alla «raccolta e diffusione di informazioni sulle azioni di aiuto e di emergenza organizzate da soggetti regionali nonché azioni finalizzate al loro raccordo con le richieste e le iniziative dell'amministrazione statale, dell'unione europea e delle organizzazioni internazionali» (§ 7.1).

Rifacendosi a tale precedente, la Corte osserva, in relazione all'odierna disposizione della legge toscana, che essa «non fa altro che raccordare l'attività della regione, nelle materie di propria competenza, con quella delle altre regioni, delle amministrazioni statali, delle istituzioni europee e degli organismi internazionali, in vista del più efficace perseguimento, in via puramente indiretta e accessoria, delle finalità delineate dal legislatore statale in tema di politiche immigratorie».

²⁰ Commentata da D. Strazzari, *Dalla corte una conferma: la materia della cooperazione allo sviluppo resta sostanzialmente preclusa all'intervento legislativo regionale*, in *Le Regioni*, 2008, 4/5, 918 ss.

Tuttavia, a ben guardare la disposizione oggetto di impugnazione statale non appare così circoscritta come la Corte oggi sembra lasciare intendere. In primo luogo, essa non parla di mero raccordo, ma, con locuzione che a noi pare ben più pregnante, di “intese e azioni congiunte”, ciò che lascerebbe suggerire un’effettiva soggettività della Regione a contrarre, per lo meno secondo il diritto interno, anche appunto con le organizzazioni internazionali. Se, infatti, è possibile raccordarsi a decisioni già assunte, semplicemente allineando ad esse il proprio comportamento (ciò cui sembrava alludere la norma regionale calabrese), l’intesa e l’azione congiunta sembrano implicare una codeterminazione della scelta. In secondo luogo, la disposizione impugnata appare oggettivamente indeterminata quanto all’ambito delle suddette intese e azioni congiunte, visto che il riferimento alla “materia delle migrazioni”, contenuto nella disposizione impugnata – peraltro di per sé vago – è da riferirsi, secondo un’interpretazione letterale del testo, all’ambito di azione delle agenzie delle Nazioni Unite, sicché il possibile contenuto dell’intesa è da individuare, in generale, nel contesto materiale rispetto cui la legge regionale dispone e, dunque, in materia di accoglienza e tutela dello straniero.

Nonostante l’indeterminatezza della disposizione della legge e fermo restando una sorta di riscrittura operata dalla Corte in relazione alla portata delle intese o accordi regionali, ricondotti a semplici attività di raccordo, la chiave di lettura che sembra consentire alla Corte di salvare questa e l’ulteriore disposizione della legge toscana è proprio la valorizzazione del dato concertativo-procedurale come metodo per la salvaguardia degli indirizzi generali di politica estera. In effetti, benché le disposizioni impuginate non disponessero, in misura esplicita almeno, che gli interventi regionali descritti si sarebbero dovuti muovere nel rispetto dei principi di politica estera fissati dallo Stato, è proprio a tale condizione che la Corte subordina la legittimità di tali accordi o intese, ritenendo che tale presupposto di legittimità sia implicitamente richiamato dal riferimento – invero piuttosto generico – alla conformità rispetto alla legislazione statale, contenuto nelle disposizioni impuginate.

Da questo punto di vista, la sentenza oggi in esame si discosta significativamente dal già richiamato precedente della sent. 131/2008, nel quale si era, al contrario, ritenuta inidonea la via concertativa e procedurale per garantire le esigenze unitarie in politica estera, giudicando che l’operatività di meccanismi di raccordo, quali quelli delineati nella legge 131/2003 (cui la legge calabrese esplicitamente si richiamava), fosse impedita allorché si vertesse su una materia riservata in via esclusiva alla competenza statale, quale era da ritenersi la cooperazione allo sviluppo.

La sentenza odierna evidenzia, però, proprio la difficoltà a tracciare linee di confine certe nella riconduzione delle materie rispetto ai titoli di competenza fissati dal Titolo V della Costituzione²¹.

Ciò emerge, in particolare, considerando il giudizio di infondatezza che la Corte esprime in relazione alla seconda disposizione regionale impugnata. Infatti, la norma di cui all’art. 6. c. 43 della legge toscana, che consente alla Regione di «promuove[re] intese al fine di facilitare l’ingresso in Italia di cittadini stranieri per la frequenza di corsi di formazione professionale o tirocini formativi» viene ritenuta dalla Corte legittima, sempre che tali intese avvengano nel rispetto delle linee di politica estera stabilite dal legislatore statale, in quanto proiezione sul piano internazionale di una competenza legislativa regionale esclusiva, quale la formazione professionale.

Tuttavia, la stessa legge calabrese in materia di cooperazione allo sviluppo e relazioni internazionali presentava due disposizioni aventi un contenuto molto simile a quella oggi scrutinata dalla Corte.

²¹ In argomento, vedi F. Benelli, *La “smaterializzazione” delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo titolo V della Costituzione*, Milano, 2006.

Si trattava nello specifico dell'art. 5, c. 4, lett. p), che disciplinava azioni progettuali della Regione per «il miglioramento dei flussi immigratori nel territorio calabrese anche favorendo la selezione positiva, la formazione, l'integrazione e la regolarizzazione degli immigrati valorizzando le loro rimesse nei paesi d'origine e favorendo l'occupazione in tali paesi» e della lett. n), dello stesso comma, che prevedeva «azioni progettuali per la formazione professionale e la promozione sociale di cittadini stranieri da svolgersi in Calabria ed in altri paesi». Entrambe tali norme sono state ritenute illegittime dalla Corte nella sentenza 131/2008 perché attività rientranti nella nozione di cooperazione allo sviluppo, materia a competenza esclusiva dello Stato, e ciò perché «attività oggettivamente idonea a creare vincoli di riconoscimento e legami con Stati esteri» (§ 3.2 *cons. dir.*).

Salvo ritenere che l'apparente “strabismo” della Corte sia stato indotto dalla diversa qualifica della materia cui sono state ricondotte dal legislatore regionale le attività disciplinate dalle diverse disposizioni richiamate (cooperazione allo sviluppo, nel caso della legge calabrese, formazione professionale, nel caso toscano), è legittimo chiedersi se la valorizzazione del principio concertativo, come strumento per garantire gli indirizzi politici statali in politica estera²², che oggi la Corte ha mostrato di sostenere, sarà un approccio ermeneutico destinato ad affermarsi, riconoscendosi, implicitamente, che la “politica estera” è materia di per sé procedurale e difficilmente tipizzabile, al contrario di quanto la Corte è persa sostenere con la sent. 131/2008 in relazione alla cooperazione allo sviluppo, materia *in toto* ricondotta alla “politica estera”.

6. Conclusioni

Ad una prima impressione, la sentenza in esame potrebbe rappresentare un significativo avallo della Corte circa il riconoscimento in capo alle Regioni di margini d'azione, in materia di disciplina delle situazioni giuridiche riconducibili al cittadino straniero, ampi e potenzialmente confliggenti con gli indirizzi governativi statali.

In effetti, l'estensione del campo d'applicazione soggettivo della legge regionale anche al cittadino straniero irregolare può leggersi come la volontà di porre, quale criterio discrezionale per la titolarità dei diritti, la persona umana, in una sorta di conclamato universalismo dei diritti.

Da questo punto di vista, tenendo presente le tendenze oggi in atto a livello nazionale e non solo, volte a modulare il novero dei diritti da riconoscere allo straniero sulla base sia della regolarità, sia della durata del suo soggiorno – fermo restando un nucleo duro di diritti fondamentali spettanti allo straniero in quanto uomo, dunque a prescindere dalla condizione del suo soggiorno nel territorio nazionale – è evidente che ci si troverebbe in presenza di due prospettive difficilmente conciliabili.

Un'accettazione incondizionata dell'opzione valoriale regionale avrebbe, inoltre, corso il rischio di incrinare il confine del riparto di competenze in materia di immigrazione tra Stato e Regioni. Infatti la distinzione, ripresa anche in questo scritto, “tra politiche dell'immigrazione” – di competenza statale – e “le politiche per gli immigrati” – di competenza regionale – regge fintanto che gli interventi nel secondo campo non contraddicano o non interferiscano con le scelte generali operate dal livello nazionale. E ciò, appunto, si determinerebbe nel momento in cui gli interventi regionali disconoscessero

²² Secondo un approccio ampiamente auspicato in dottrina. Vedi, tra gli altri, P. Caretti, *Potere estero e ruolo «comunitario» delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, 565; P. Giangaspero, *Specialità regionale e rapporti internazionali*, in *Le Regioni*, 2006, 71 ss; F. Palermo, *Il potere estero delle regioni*, Padova, 1999.

la condizione di regolarità del soggiorno del cittadino straniero come presupposto per il riconoscimento in capo a quest'ultimo di diritti prestazionali.

E' proprio nel quadro di questa premessa che noi tendiamo a leggere la sentenza odierna: alla dichiarazione d'infondatezza del ricorso governativo, non sembra, infatti, corrispondere, nella parte motiva, un via libera incondizionato a interventi regionali nel campo dei diritti prestazionali ispirati a principi universalisti. Piuttosto, andando a circoscrivere la valenza operativa della norma regionale a un ambito comunque legato alla salvaguardia della salute – già prevista nei suoi termini essenziali dal TU Immigrazione, dunque, dalla legge statale – la Corte sembra comunque ricondurre il tutto a una matrice unitaria²³.

Tale lettura della Corte è apparsa in certo qual modo facilitata anche dal testo stesso della legge regionale. In effetti, alla proclamazione di principio in essa contenuta, volta a dare centralità all'uomo piuttosto che alla condizione di immigrato irregolare, come criterio per l'individuazione dei destinatari di diritti sociali, corrisponde poi un margine di accessibilità a tali diritti comunque modesto che si riduce alla «possibilità di accesso a servizi e prestazioni essenziali sociali e sanitarie tesi a salvaguardare la salute e l'esistenza della persona, pur se priva di titolo di soggiorno» (preambolo, punto 14).

Rimane, infine, da sottolineare, come il contesto unitario in cui la Corte sembra ricondurre gli interventi, tanto statali che regionali, relativi al trattamento della condizione giuridica dello straniero sia rappresentato dalle linee di fondo delineate dal TU Immigrazione che, in un contesto pre-riforma Titolo V, configura il trattamento giuridico dello straniero, sotto il profilo della sua titolarità di diritti civili e sociali, come ambito in cui sono ammissibili tanto interventi statali che regionali, questi ultimi a titolo concorrente, in un'ottica implicita di collaborazione tra i due livelli territoriali.

Del resto, che il trattamento giuridico dello straniero (locuzione da intendersi qui nella globalità delle sue accezioni) sia materia che dovrebbe auspicabilmente condurre a forme di collaborazione tra Stato e Regioni è esigenza che lo stesso testo costituzionale (vedi art. 118, c. 3 Cost.) esplicitamente sottolinea, sia pure limitatamente ai profili attinenti alla materia "immigrazione".

E, tuttavia, proprio su questo punto permane una certa contraddizione che affiora nella sentenza odierna, come anche nel nutrito corpo giurisprudenziale che si sta formando in materia. Tale contraddizione consiste nel richiamarsi ai principi ispiratori del TU Immigrazione come fossero coerenti col nuovo riparto di competenze del Titolo V che, invece, prevede, in relazione ad alcune materie almeno (come appunto l'assistenza sociale e l'accesso all'edilizia residenziale pubblica) la competenza residuale delle sole Regioni.

Di diversa ispirazione e anche forse dalle più profonde conseguenze giuridiche sembra invece il percorso argomentativo con cui la Corte ritiene infondata la doglianza del ricorso statale rispetto all'estensione del campo soggettivo della legge ai cittadini comunitari, o, *rectius*, "neocomunitari".

La Corte, infatti, al fine di respingere il ricorso governativo, non si interroga circa il riparto di competenze tra Stato e Regioni in merito alla condizione giuridica dello straniero comunitario. Essa, come visto, fa discendere dal principio di non discriminazione per la nazionalità un diritto alla parità di trattamento con il cittadino italiano che il cittadino

²³ Tale lettura sembrerebbe confermata anche alla luce della successiva sentenza n. 299/2010 della Corte costituzionale (resa nelle more della pubblicazione della presente nota) in relazione alla legge Regione Puglia del 4 dicembre 2009, n. 32, impugnata in via principale dal governo. Tra le disposizioni della legge pugliese, oggetto di impugnazione, ve ne erano alcune che, analogamente a quelle della legge Toscana, estendevano la tutela del diritto alla salute ai cittadini stranieri irregolari e a quelli comunitari. Nella parte *de qua*, la Corte ha respinto il ricorso, confermando l'argomentazione assunta nella sentenza qui commentata. Ha invece accolto l'impugnativa contro altre disposizioni della legge pugliese volte a garantire maggiore effettività del diritto di difesa degli immigrati presenti a qualsiasi titolo sul territorio della Regione.

comunitario, che si trovi in una situazione disciplinata dal diritto dell'Unione, può invocare rispetto a diritti prestazionali tanto di competenza statale che regionale. Rinviando alle osservazioni già svolte in proposito, si dovrà qui ricordare come la Corte abbia di fatto superato il dato normativo rappresentato dalla direttiva 2004/38/CE in punto di parità di trattamento per affermare un'operatività dell'art 12 TCE [ora 18 TFUE] generalizzata e ciò, presumibilmente, sulla base della giurisprudenza, non sempre univoca, della Corte di giustizia.

Così facendo, la Corte ha individuato un fondamento sicuro per consentire alle Regioni di esplicitare politiche di integrazione in favore dei cittadini comunitari più forti e certe, non necessariamente limitate all'ambito del diritto alla salute, anche – non si può qui non evidenziarlo – in antitesi con le scelte dell'esecutivo nazionale.

Ciò potrebbe implicare indirettamente alcune incertezze sulla delimitazione delle sfere d'intervento statale e regionale. Poiché, infatti, l'accesso ai diritti prestazionali da parte del cittadino comunitario può divenire elemento fondante per ritenere venuta meno, in base al diritto comunitario derivato, la legittimità del suo soggiorno, ne deriva una particolare commistione tra la sfera delle condizioni che legittimano la permanenza del cittadino comunitario – di competenza statale – e quelle attinenti al godimento dei diritti sociali – di competenza per lo più regionale.

Ne discende, allora, che la potestà statale di procedere all'allontanamento del cittadino comunitario nel caso in cui lo stesso, facendo ricorso a forme di assistenza sociale, abbia svelato di non essere in grado di sostentarsi autonomamente potrebbe essere messa in difficoltà, in assenza di forme di raccordo tra amministrazioni centrali e regionali.

* Ricercatore a tempo determinato in diritto pubblico comparato, Università di Trento, Facoltà di Sociologia