

Regioni, immigrazione e diritti fondamentali

di Francesca Biondi Dal Monte *

(in corso di pubblicazione in *“le Regioni”*, 2010)

1. Con le sentenze 269/2010, 299/2010 e 61/2011, la Corte costituzionale torna ad occuparsi di riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di immigrazione, e lo fa in un contesto normativo, sociale e politico, decisamente mutato rispetto a quello relativo alle prime pronunce in materia¹: contesto nel quale la lotta all'immigrazione clandestina è divenuta una delle priorità dell'agenda politica e lo straniero irregolarmente presente sul territorio è prima di tutto un soggetto penalmente perseguibile².

Molteplici sono gli aspetti presi in considerazione dalle tre decisioni, non soltanto in relazione alle competenze in materia di immigrazione, ma anche – più nello specifico – ai destinatari degli interventi regionali: con particolare riferimento agli immigrati non in regola con le condizioni di ingresso e soggiorno, ai cittadini neocomunitari e ai soggetti in attesa del riconoscimento dello *status* di rifugiato. Le pronunce del 2010 si riferiscono altresì al tema più generale dei limiti del potere estero delle Regioni³.

Tra i suddetti aspetti, il presente commento si propone di approfondire l'ambito di competenza regionale relativo agli immigrati non in regola con le condizioni di ingresso e soggiorno sul territorio ed il complesso dei diritti che possono essere loro riconosciuti, soprattutto quando a riconoscere tali diritti (o comunque ad attribuire condizioni di maggiore favore) siano proprio le Regioni, come avvenuto nei casi oggetto di giudizio, riguardanti la legge della Regione Toscana 9 giugno 2009, n. 29, la legge della Regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 32, e la legge della Regione Campania 8 febbraio 2010, n. 6.

I menzionati testi legislativi sono, infatti, accumulabili per la particolare attenzione ai diritti dello straniero non regolarmente presente sul territorio. Il primo, quello toscano, con specifico riferimento al diritto a ricevere interventi socio-assistenziali urgenti ed indifferibili per tutte le persone dimoranti sul territorio regionale, anche se prive di titolo di soggiorno; il secondo ed il terzo, quello pugliese e campano, per i numerosi riferimenti ai

¹ Al riguardo si veda Corte cost. sent. 300/2005, con nota di P. PASSAGLIA, «Immigrazione» e «condizione giuridica» degli stranieri extracomunitari: la Corte costituzionale precisa i termini del riparto di competenza (...e torna sulla portata delle enunciazioni di principio contenute negli statuti), in *Foro it.*, 2006, I, 351, e Corte cost. sent. 156/2006, con nota di D. STRAZZARI, *Riparto di competenze tra Stato e Regioni: alla ricerca del confine perduto?*, in questa *Rivista*, 2006, 1036 ss.

² Con l'entrata in vigore della legge 94/2009, è stato infatti introdotto nel nostro ordinamento il reato di cui all'art. 10-bis del d.lgs. 28 luglio 1998, n. 286, testo unico in materia di immigrazione, di seguito indicato per brevità come testo unico, il quale prevede la sanzione dell'ammenda da 5.000 a 10.000 euro per lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene nel territorio dello Stato in violazione delle disposizioni del testo unico, nonché di quelle di cui all'articolo 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68. Per un commento alle misure introdotte dalla legge 94/2009, cfr. G. DE FRANCESCO, A. GARGANI, D. MANZIONE, A. PERTICI (a cura di), *Commentario al “Pacchetto sicurezza”*, UTET, 2011. In generale, con riferimento al cosiddetto “pacchetto sicurezza” del 2009 si vedano i contributi del numero monografico di *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 4/2009. In riferimento alle nuove tensioni che le recenti riforme in materia di immigrazione e pubblica sicurezza hanno originato nel riparto di competenze tra Stato e Regioni cfr. G. BASCHERINI, *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di immigrazione al tempo del “pacchetto sicurezza”*. Osservazioni a margine delle sentenze 269 e 299 del 2010, in *Giur. Cost.*, 2010, 3901, e L. RONCHETTI, *I diritti fondamentali alla prova delle migrazioni (a proposito delle sentenze nn. 299 del 2010 e 61 del 2011)*, in *AIC* 3/2011, 3.

³ Per il cui approfondimento si rinvia al commento alla sentenza 269/2010 di 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 corso di pubblicazione in questa *Rivista*, 2010, e al commento di F. GHERA, *Regioni e accordi internazionali non stipulati dallo Stato*, in *Giur. Cost.*, 2010, 3895 e ss.

diritti inviolabili degli immigrati presenti (senza specificare “regolarmente presenti”) sul territorio regionale.

Si tratta di precise scelte di *policy* fatte proprie anche da altre Regioni in materia di immigrazione⁴ che stimolano una riflessione sul ruolo che alcuni enti territoriali hanno assunto, o stanno assumendo, in materia di immigrazione e più in generale di tutela dei diritti fondamentali: ambito di intervento che può ormai considerarsi, come rilevato in dottrina, di “competenza diffusa”⁵.

Inoltre, sebbene le tre sentenze in commento si riferiscano a leggi regionali approvate a cavallo dell’entrata in vigore del reato di ingresso e soggiorno irregolare sul territorio (precedente la legge toscana e successive quella pugliese e campana), non mutano le argomentazioni della Corte costituzionale circa la conformità a Costituzione delle previsioni regionali, non rilevando a tal fine la condizione di regolarità ovvero la perseguibilità penale dei destinatari delle medesime⁶.

Il presente commento offre anche l’occasione per chiarire se la competenza statale in materia di immigrazione esiga che il complesso dei diritti (e dei “criteri” di accesso ai servizi che ne assicurano la garanzia) riconoscibili allo straniero – regolarmente o irregolarmente presente sul territorio – debba necessariamente essere fissato a livello statale, restringendo conseguentemente l’ambito di intervento regionale all’attuazione di quei medesimi diritti, o se possa essere definito autonomamente anche a livello regionale.

2. Come anticipato, le tre leggi regionali oggetto di impugnativa si caratterizzano per la volontà di estendere una serie di interventi anche a favore degli immigrati non regolarmente presenti sul territorio, talvolta indicandoli espressamente tra i destinatari delle legge – attraverso le formule, in vero un po’ ambigue, di “stranieri comunque presenti”⁷, o ancora “stranieri comunque dimoranti sul territorio” – altre volte riferendosi nelle singole disposizioni agli “immigrati presenti”, senza specificare alcunché in relazione alla regolarità della presenza.

Nelle legge toscana, la particolare attenzione allo straniero privo di permesso di soggiorno risulta evidente fin dal suo preambolo nel quale si afferma che «[a]ttraverso la 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, occorre promuovere il valore di una cittadinanza sociale riconosciuta all’uomo in quanto tale, a prescindere dalla sua condizione giuridica e dalla sua appartenenza a una determinata entità politica statale»⁸. Si prevede la possibilità di destinare specifici interventi «anche a favore di cittadini stranieri comunque dimoranti sul territorio regionale, nei limiti indicati dalla presente legge» e si riconoscono a tutte le persone dimoranti nel territorio regionale, pur se prive di titolo di soggiorno, «gli interventi socio assistenziali

⁴ Si veda al riguardo anche la L.R. Marche 26 maggio 2009, n. 13, che destinava specifici interventi anche agli immigrati in attesa di un procedimento di regolarizzazione. Sul punto si rimanda comunque *infra* § 10. Il rilevante ruolo svolto dalle Regioni in materia di immigrazione è evidenziato anche dall’Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, nel *Rapporto 2010 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Tomo II, 179 e ss.

⁵ Come rileva E. ROSSI, *L’effettività del principio di uguaglianza negli ordinamenti multilevel: i sistemi tedesco, spagnolo e italiano a confronto*, in G. BERTI, G. C. DE MARTIN (a cura di), *Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici*, Milano, Giuffrè, 2003, 151.

⁶ In generale sulla problematica tensione tra il riconoscimento dei diritti fondamentali e la gestione del fenomeno migratorio si veda F. SCUTO, *Il difficile rapporto tra immigrazione “irregolare” e tutela dei diritti della persona: un confronto tra Spagna e Italia*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1/2010, 156 ss., e sempre dello stesso A., *Contrasto all’immigrazione “irregolare” e tutela dei diritti fondamentali: un equilibrio non ancora raggiunto*, in S. GAMBINO, G. D’IGNAZIO (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali*, Giuffrè, Milano, 2010, 587 e ss. Sul progressivo allentamento del legame tra il possesso della cittadinanza e l’esercizio dei diritti, si veda P. CARROZZA, *Nazione (voce)*, *Digesto delle Disc. Pubbl.*, 1995, 156 e ss.

⁷ Formula che ritroviamo anche in più disposizioni del testo unico in materia di immigrazione.

⁸ Cfr. considerando n. 14 del preambolo.

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»⁹.

Anche le leggi regionali di Puglia e Campania individuano i propri destinatari semplicemente negli "immigrati", senza specificarne la regolare presenza sul territorio, dettando misure tese alla loro accoglienza ed integrazione, con particolare riferimento all'assistenza sanitaria, all'accesso all'abitazione, alla formazione professionale e all'inserimento lavorativo.

Con riferimento a tutte e tre le leggi, il Governo¹⁰, nella sua impugnazione, invoca il parametro dell'art. 117, secondo comma, lett. a) e b), Cost. - rispettivamente "diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini non appartenenti all'Unione europea" e "immigrazione". La normativa regionale, secondo la ricostruzione governativa, disciplinando specifici interventi in favore degli immigrati privi di regolare permesso di soggiorno, agevolerebbe il soggiorno degli stessi sul territorio nazionale: così facendo risulterebbe in contrasto con i principi fondamentali stabiliti dal testo unico in materia di immigrazione che prevedono come illegittimo il soggiorno in Italia degli immigrati irregolari, «al quale deve necessariamente conseguire il respingimento, l'espulsione o la detenzione in un centro di identificazione ed espulsione». In altri termini, secondo il ricorso governativo, le Regioni avrebbero introdotto regimi di deroga alla regola generale che stabilisce la condizione di illegittimità dell'immigrato irregolare ulteriori rispetto a quelli contemplati dal testo unico, che in quanto eccezionali dovrebbero ritenersi tassativi e quindi non suscettibili di estensione in via analogica¹¹.

Con specifico riferimento alle leggi regionali pugliese e campana, successive all'entrata in vigore del reato di ingresso e soggiorno irregolare sul territorio, il Governo invoca specificatamente anche le lettere h) e l) dell'art. 117, secondo comma, Cost., in riferimento a "ordine pubblico e sicurezza" e "ordinamento penale". Secondo l'amministrazione ricorrente, infatti, il riconoscimento o l'estensione di diritti in favore dell'immigrato irregolare o in attesa di regolarizzazione produrrebbe anche l'effetto di introdurre casi diversi ed ulteriori di non operatività della regola generale che configura come illegittima e penalmente perseguibile la condizione dell'immigrato irregolare¹².

3. Con le sentenze in commento la Corte costituzionale definisce per la prima volta l'ambito di intervento regionale relativo agli immigrati non regolarmente presenti sul territorio, e lo fa riprendendo e sviluppando la pregressa giurisprudenza in materia di diritti fondamentali degli stranieri.

⁹ Cfr. art. 2, comma 3, e art. 6, comma 35, della legge regionale toscana, entrambi oggetto di impugnazione governativa.

¹⁰ Si veda il ricorso n. 52 del 6 agosto 2009, di impugnazione della legge toscana, il ricorso n. 20 dell'11 febbraio 2010, relativo alla legge regionale pugliese, ed il ricorso n. 62 del 27 aprile 2010 relativo alla legge regionale campana.

¹¹ Per tali argomentazione cfr. ricorso n. 52/2009 cit., nel quale si fa riferimento alle deroghe già previste dal testo unico in materia di soggetti non espellibili ai sensi dell'art. 19 (minori, donne in stato di gravidanza, etc.) e in materia di assistenza sanitaria dell'immigrato non regolarmente presente (art. 35, comma 5), che devono ritenersi tassative. Con specifico riferimento alla legge regionale toscana, il Governo evidenzia inoltre che la previsione di interventi socio assistenziali urgenti ed indifferibili in favore di tutte le persone dimoranti nel territorio regionale andrebbe ad instaurare un sistema socio-assistenziale parallelo per i cittadini stranieri irregolari», in contrasto con il testo unico, ed in particolare con l'art. 41, il quale prevede, ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, l'equiparazione ai cittadini italiani dei soli stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio.

¹² Le censure riferite all'art. 117, secondo comma, lettere h) ed l), Cost., sono dichiarate inammissibili, poiché secondo la Corte l'impugnazione non è suffragata da alcuna argomentazione. Si veda in particolare sent. 299/2010, § 2.2.4 *Cons. in dir.* e sent. 61/2011, § 2.1. *Cons. in dir.*

In vero la sentenza 269/2010 risulta assai sintetica sul punto, sebbene contenga già in nuce quella che sarà la direzione poi seguita dalla Corte costituzionale nella sentenza 299/2010, e da ultimo nella sentenza 61/2011.

Con la prima decisione la Corte costituzionale dichiara la conformità a Costituzione della previsione regionale che destina gli interventi socio-assistenziali urgenti ed indifferibili agli immigrati non regolarmente presenti sul territorio regionale¹³.

Al riguardo la Corte evidenzia, come già affermato in più occasioni¹⁴, che lo straniero è titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona, ed in particolare, con riferimento al diritto all'assistenza sanitaria, che esiste un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, che deve in quanto tale 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»¹⁵. La previsione regionale viene quindi ricondotta all'ambito della tutela della salute, richiamando a tal proposito l'art. 35, terzo comma, del testo unico, che riconosce le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali anche ai cittadini stranieri non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno.

È in tale quadro normativo che la Corte, non senza un salto logico, 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 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». La Corte utilizza quindi l'argomentazione della tutela della salute¹⁶ come sicuro ancoraggio per affermare l'infondatezza della censura governativa, sebbene, come è evidente, l'ambito oggettivo della disposizione regionale sia sicuramente più ampio di quello strettamente sanitario, essendo espressamente riferito anche agli interventi assistenziali.

L'interpretazione fornita dalla Corte stimola due distinte riflessioni: da un lato, essa potrebbe indurre a limitare l'ambito di applicazione della disposizione regionale a quelle prestazioni di assistenza sociale strettamente connesse alla tutela della salute¹⁷, dall'altro, tale interpretazione ha il pregio di collegare la tutela della salute della persona all'assistenza sociale, quale ulteriore dimensione – perlomeno per alcune prestazioni urgenti ed indifferibili – del benessere della persona umana, inteso in senso ampio. Posizione che del resto trova conferma anche nelle fonti internazionali, tra le quali la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel dicembre del 1948. All'art. 25 della dichiarazione si prevede, infatti, che ogni individuo abbia diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al

¹³ Con il ricorso governativo era stata impugnata anche la previsione relativa ai destinatari della legge, censura dichiarata inammissibile in quanto non espressamente indicata nella delibera governativa di impugnazione.

¹⁴ Si veda *ex multis* Corte cost. sent. 105/2001 e sent. 148/2008.

¹⁵ Cfr. Corte cost. sent. 252/2001.

¹⁶ In generale sul diritto alla salute si veda G. ALPA, *Salute (Diritto alla)*, in *Nov. Dig. it.*, Appendice, Vol. VI, 1987, 913 e ss., C. TRIPODINA, *Commento all'art. 32*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, 321 e ss., e B. PEZZINI, *Principi costituzionali e politica della sanità: il contributo della giurisprudenza costituzionale alla definizione del diritto sociale alla salute*, in C. E. GALLO, B. PEZZINI, *Profili attuali del diritto alla salute*, Giuffrè, Milano, 1998, 7 e ss.

¹⁷ Come rileva D. STRAZZARI, *Stranieri regolari, irregolari, "neocomunitari" o persone*, cit., il quale evidenzia che dalle argomentazioni della Corte resterebbero comunque esclusi gli interventi prestazionali a favore di cittadini stranieri irregolari nel campo del solo terreno dell'assistenza sociale che non abbiano una forte inerente alla tutela della salute

vestiario, all'abitazione, alle cure mediche e ai servizi sociali necessari e abbia diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza o in ogni altro caso di perdita dei mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà. In forza di tale previsione, dunque, il diritto individuale ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della famiglia non viene limitato all'esclusiva assistenza sanitaria, ma si pone in stretta connessione con altri diritti sociali, quali appunto l'abitazione e l'assistenza sociale.

Anche in altre fonti internazionali il diritto alla salute trova un'ampia estensione, quale diritto di ogni individuo «a godere delle migliori condizioni di salute fisica e mentale che sia in grado di conseguire» (art. 12 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali), ulteriormente specificato ed ampliato «come stato di benessere fisico, sociale e mentale e non solo come assenza di malattia e di infermità» (Art. 1 della dichiarazione internazionale di Alma Ata del settembre 1978). E anche nell'ambito della Carta sociale europea, gli Stati contraenti riconoscono ad ogni persona il diritto di usufruire di tutte le misure che le consentano di godere del miglior stato di salute ottenibile¹⁸.

La stessa Corte costituzionale aveva già evidenziato tale stretta connessione in un'altra decisione riguardante prestazioni assistenziali a favore di non cittadini, definendo il diritto alla salute anche come «diritto ai rimedi possibili [...] alle menomazioni prodotte da patologie di non lieve importanza»¹⁹ e dichiarando conseguentemente illegittima la disposizione che subordinava il riconoscimento di una erogazione economica di carattere assistenziale al possesso per lo straniero di un particolare titolo di soggiorno. Posizione poi ribadita in riferimento ad altre erogazioni economiche assistenziali nella sentenza 11/2009 e nella sentenza 187/2010²⁰.

In particolare, in quest'ultima decisione la Corte evidenzia come anche le prestazioni di natura assistenziale o previdenziale possano consentire il concreto soddisfacimento di "bisogni primari" inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare: rimedi che si configurano quindi come relativi a diritti fondamentali in quanto garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto²¹.

Si può quindi individuare nella più recente giurisprudenza costituzionale una stretta correlazione tra interventi di assistenza sociale e tutela della salute della persona, intesa come generale benessere dell'individuo: tale correlazione viene dunque confermata nella sentenza 269/2010. Tuttavia, l'elemento di maggiore novità contenuto in quest'ultima decisione è sicuramente quello di riferire la possibilità di riconoscere tali prestazioni di natura assistenziale anche agli stranieri non regolarmente soggiornanti sul territorio.

Un passo in avanti nella tutela dei diritti dello straniero, anche privo di un regolare titolo di soggiorno, che si pone in linea con quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza 306/2008, secondo cui «al legislatore è certamente consentito subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni – non inerenti a rimediare a gravi situazioni di urgenza – 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, una volta che vengano in gioco situazioni di estrema urgenza – come quelle a cui sembra riferirsi la disposizione regionale toscana – il possesso di un particolare titolo di soggiorno non può essere assunto come ragionevole requisito di accesso alla prestazione.

Da una lettura sistematica della disposizione impugnata alla luce dei principi espressi nel preambolo della stessa legge, le prestazioni in questione, sebbene di natura non solo

¹⁸ Si vedano in particolare il principio n. 11 contenuto nella Parte I, e gli artt. 11 e 13 della Parte II.

¹⁹ Cfr. Corte cost. sent. 306/2008 in riferimento all'indennità di accompagnamento, per il riconoscimento della quale era richiesto il possesso del permesso CE per soggiornanti di lungo periodo.

²⁰ Rispettivamente in materia di pensione di inabilità e assegno di invalidità.

²¹ Per un commento alla decisione cfr. A. GUARISO, *Prestazioni assistenziali e «parametro» di ineludibile uguaglianza secondo la Corte costituzionale*, in *Riv. Crit. Dir. Lav.*, 2010, 359 e ss.

sanitaria ma anche assistenziale, sono comunque limitate a quelle “urgenti ed indifferibili”, essenziali a salvaguardare la salute e l’esistenza della persona pur se priva di titolo di soggiorno.

Non sembra un caso che il legislatore regionale si sia riferito a quegli interventi socio-assistenziali con gli stessi aggettivi – “urgenti ed indifferibili” – che la Corte costituzionale utilizza nel significativo precedente di cui alla sentenza 252/2001 (richiamato dalla stessa Corte nella decisione in commento), in materia di tutela della salute dello straniero non regolarmente presente sul territorio²². Caratteri che sembrano richiamare quel “nucleo irriducibile” del diritto alla salute – inteso nell’ampia accezione sopra precisata – protetto dalla Costituzione come “ambito inviolabile della dignità umana”. Un nucleo irriducibile di prestazioni che deve essere riconosciuto a tutti gli stranieri comunque presenti sul territorio, e che può essere garantito – legittimamente – anche dal legislatore regionale, nell’ambito dell’esercizio delle proprie competenze: a ciò non potendo costituire ostacolo né la considerazione che il testo unico si fonda sulla regola generale per la quale l’immigrato privo di permesso di soggiorno deve essere espulso, salvo espresse e tassative regole stabilite dallo stesso legislatore statale, né, come vedremo meglio nel prosieguo, dal fatto che nel nostro ordinamento lo straniero non regolarmente presente è un soggetto penalmente perseguibile.

La legge toscana ha dimostrato una particolare attenzione anche alla salute degli stranieri in attesa del riconoscimento dello *status* di rifugiato, prevedendo all’art. 6, comma 55, lettera d), l’iscrizione al servizio sanitario regionale per agli stranieri che abbiano proposto ricorso giurisdizionale avverso il provvedimento di diniego del permesso di soggiorno per riconoscimento dello *status* di rifugiato, richiesta di asilo, protezione sussidiaria o per ragioni umanitarie. La disposizione è stata oggetto di impugnazione da parte del Governo in quanto idonea ad incidere sulla posizione dei soggetti sopra indicati, la cui regolamentazione spetterebbe alla competenza dello Stato, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettere a) e b), Cost.

Anche in tale caso la questione viene ritenuta non fondata dalla Corte, poiché la norma regionale impugnata 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. Occorre infatti ricordare che, con riferimento alla categoria di soggetti presi in considerazione dalla norma regionale in esame, è lo stesso testo unico a prescrivere l’iscrizione al servizio sanitario nazionale²³. E, con specifico riferimento agli immigrati in attesa del riconoscimento di tale *status* (incluso il periodo dell’eventuale ricorso contro il provvedimento di diniego del rilascio del permesso di soggiorno), la Corte costituzionale ricorda al Governo come sia proprio una circolare del Ministero della Sanità²⁴ a precisare che l’iscrizione al servizio sanitario nazionale è obbligatoria anche per coloro che abbiano presentato richiesta di asilo, sia politico che umanitario, per tutto il periodo che va dalla richiesta all’emanazione del provvedimento. Su questa linea si pongono del resto altri provvedimenti, sia di livello statale che sub statale, volti a garantire anche agli stranieri in attesa di regolarizzazione l’iscrizione provvisoria al servizio sanitario²⁵.

²² Si veda Corte cost. sent. 252/2001, cit., § 5 *Cons. in dir.*

²³ Cfr. art. 34, comma 1, lettera b), del testo unico in riferimento agli stranieri che hanno richiesto il rinnovo del titolo di soggiorno anche per asilo politico, per asilo umanitario o per richiesta di asilo.

²⁴ Circolare del 24 marzo 2000, n. 5, a punto I.A.6.

²⁵ Al riguardo si vedano la circolare della Giunta della Regione Lombardia – Direzione Generale Sanità del 28 gennaio 2010, e la circolare della Giunta dell’Emilia Romagna – Direzione Generale Sanità e Politiche sociali, dell’1 dicembre 2009, entrambe relative alla possibilità per gli stranieri che hanno presentato dichiarazione di emersione dal lavoro irregolare, ai sensi dell’articolo 1-ter della legge 102/2009, di potersi iscrivere al Servizio Sanitario Nazionale in via provvisoria, in pendenza della conclusione dell’iter di sanatoria. Secondo A. CIERVO, *I diritti sociali dei migranti*, in *Rivista AIC*, 2.7.2010, 2, tali circolari sono indicative di un approccio molto realistico e pragmatico da parte della Pubblica Amministrazione nei confronti dei migranti, per quanto riguarda l’accesso alle cure sanitarie. Al riguardo si veda anche la circolare n. 8450

4. Più generali, per portata ed indicazioni, sono le sentenze 299/2010 e 61/2011.

Le decisioni appaiono sotto molteplici profili sovrapponibili, anche per la coincidenza delle argomentazioni governative. Infatti, con riferimento ad entrambe le leggi, il Governo impugna una serie di disposizioni ritenute – sotto il profilo lessicale – troppo generali e quindi idonee a consentire che gli interventi ivi previsti siano estesi anche agli immigrati privi di regolare permesso di soggiorno.

Al riguardo, la Corte, richiamando come precedente proprio la sentenza 269/2010, approfondisce le singole censure rigettando i dubbi di costituzionalità alla luce della lettera e della portata teleologica delle disposizioni in esame.

In particolare, la maggior parte delle disposizioni pugliesi sono salvate grazie alla considerazione che soltanto tre delle disposizioni impugnate si riferiscono espressamente agli immigrati presenti a qualunque titolo sul territorio, dovendosi quindi ritenere che tutte le altre facciano, invece, riferimento ad immigrati regolarmente presenti.

Tra queste tre, l'unica ad essere dichiarata incostituzionale è quella relativa alla tutela legale degli immigrati presenti a qualunque titolo sul territorio della Regione (con particolare riferimento all'effettività del diritto di difesa), ricondotta dalla Corte all'ambito di competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., "giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa"²⁶. Pienamente rientrante nelle competenze regionali è invece la disposizione relativa all'accesso alle cure essenziali e continuative per i cittadini stranieri temporaneamente presenti, inclusa l'assistenza farmaceutica e la scelta del medico di base, in quanto tali ultime previsioni devono interpretarsi come limitate a garantire le sole cure essenziali, in conformità a quanto previsto dalla normativa statale²⁷. Del pari costituzionale è inoltre la disposizione che abilita la Regione a concorrere alla tutela dei diritti dei cittadini immigrati presenti sul territorio regionale e a garantire i diritti umani inviolabili degli stranieri presenti a qualunque titolo sul territorio regionale²⁸, poiché, a parere della Corte, «i diritti umani inviolabili spettano anche agli stranieri non in regola con il permesso di soggiorno, sino a quando nei loro confronti non sia emesso ed eseguito un provvedimento di espulsione», e ciò senza che valga a legittimarne la presenza nel territorio dello Stato, oppure ad incidere sull'eventuale esercizio dell'azione penale (per il reato di ingresso e soggiorno irregolare sul territorio), qualora ne sussistano i presupposti.

Tale posizione trova un significativo e auspicato sviluppo nella successiva sentenza 61/2011 relativa alla legge regionale campana, nella quale – relativamente ad analoghe censure governative – la Corte chiarisce, con più approfondite argomentazioni, la legittimità dell'intervento regionale a favore degli immigrati non regolarmente presenti, qualora esso sia finalizzato alla tutela di diritti fondamentali.

Al riguardo la Corte rileva come, pur nel loro eterogeneo contenuto precettivo, le varie disposizioni regionali censurate appaiano tutte finalizzate alla predisposizione da parte della Regione di sistemi di tutela e promozione, volti ad assicurare l'opportunità per le persone straniere presenti sul territorio regionale di accedere a diritti – quali quello allo studio ed alla formazione professionale, all'assistenza sociale, al lavoro, all'abitazione, alla salute – in un contesto di competenze concorrenti o residuali. È infatti lo stesso testo unico, al quale la Corte si riferisce ancorandovi le proprie argomentazioni²⁹, a prevedere che «allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono

del 23 dicembre 2009 del Ministero dell'Interno, con la quale è stata chiarita la possibilità per i cittadini stranieri in attesa della conclusione della procedura di emersione dal lavoro irregolare di iscriversi al servizio sanitario nazionale, essendo comunque assimilabili ai destinatari di assicurazione obbligatoria (lavoratori subordinati e autonomi).

²⁶ Art. 1, comma 3, lett. h), della legge regionale pugliese.

²⁷ Art. 10, comma 5, della legge regionale pugliese.

²⁸ Art. 1, commi 1 e 3, lett. a), della legge regionale pugliese.

riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti»³⁰, e che, nell'ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio, le Regioni, le province, i comuni «adottino i provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelle inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana»³¹.

Pertanto, a parere della Corte, quand'anche le norme impugnate si ritenessero applicabili agli stranieri privi di regolare permesso di soggiorno, esse sono comunque conformi a Costituzione poiché hanno di mira esclusivamente la tutela di diritti fondamentali, senza minimamente incidere sulla politica di regolamentazione dell'immigrazione ovvero sulla posizione giuridica dello straniero presente nel territorio nazionale/regionale³².

5. In questo quadro, risultano significative anche ulteriori indicazioni relative ad alcune singole censure in materia di accesso all'alloggio, che pur collocandosi nella specifica tutela del diritto all'abitazione dello straniero sembrano chiarire meglio la portata delle argomentazioni della Corte.

La legge campana prevede che tutte le persone straniere presenti sul territorio e sprovviste di un'autonoma sistemazione abitativa possano essere accolte nei centri di accoglienza regionali, diversamente da quanto previsto dal testo unico che limita tale accoglienza soltanto agli stranieri regolarmente soggiornanti per motivi diversi dal turismo. La medesima disposizione regionale attribuisce, inoltre, alle persone straniere (senza specificare regolarmente presenti), in attuazione del testo unico in materia di immigrazione, il diritto ad essere assegnatarie di alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Con riferimento ai due interventi, la Corte offre argomentazioni distinte.

Nel primo caso, la Corte esclude che la previsione incida sulla competenza statale esclusiva in materia di immigrazione, attenendo alla materia dell'assistenza e dei servizi sociali, spettante alla competenza legislativa residuale della Regione, «la cui regolamentazione, in quanto espressione della più ampia autonomia legislativa costituzionalmente riconosciuta, non è valutabile, come tale, sulla base di una prospettazione basata (oltre che sul non fondato assunto della asserita lesione di competenze esclusive dello Stato) sulla dedotta violazione di principi fondamentali che, viceversa, sono diretti a regolare materie di competenza concorrente ex art. 117, terzo comma, Cost.». Aggiunge inoltre che l'autonomia del legislatore regionale nella materia *de qua* appare guidata dalla volontà di estendere l'accessibilità al diritto sociale ad una (sebbene precaria e temporanea) abitazione, riconducibile ai diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della Costituzione³³, e ciò «in coerenza con la naturale propensione "espansiva" della esigenza di garantire il "rispetto" (che altro non può significare se non

²⁹ Argomentazione utilizzata dalla Corte anche in altri precedenti; evidenza criticamente tale tendenza D. STRAZZARI, *Stranieri regolari, irregolari, "neocomunitari" o persone*, cit.

³⁰ Cfr. art. 2 del testo unico in materia di immigrazione. Lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode, invece, anche dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano, alle condizioni previste dalle fonti internazionali e dal testo unico.

³¹ Art. 3, comma 5, del testo unico.

³² In particolare, secondo la Corte, la lettera e la portata teleologica delle norme regionali impugnate non consentono di interpretare le stesse nel senso che gli interventi ivi previsti, ove riferibili appunto anche agli immigrati irregolari, permettano neppure indirettamente di legittimarne la presenza nel territorio dello Stato, interferendo sulla potestà, di esclusiva spettanza dello Stato, relativa alla programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale ovvero ai presupposti ed alle modalità di regolarizzazione dello straniero. Cfr. sent. 61/2011, § 2.1. *Cons. in dir.*

³³ Si veda Corte cost. sent. nn. 209/2009 e 404/1988; si veda altresì l'ordinanza 76/2010.

concreta attuazione) dei diritti fondamentali spettanti alla persona, alla stregua di quanto sancito dallo stesso decreto legislativo n. 286 del 1998», ancora una volta richiamato dalla Corte quale ulteriore – ma non necessario – riferimento.

Nel secondo caso, la Corte supera invece la presunta incostituzionalità della normativa facendo riferimento alla lettera della disposizione, la quale espressamente si pone in attuazione della stessa disciplina statale in materia di immigrazione³⁴. Un'argomentazione analoga è seguita dalla Corte anche per salvare la disposizione regionale in materia di accesso ai servizi sanitari.

Le due argomentazioni offrono l'occasione per chiarire l'ambito di applicazione dell'art. 1, comma 4, del testo unico, relativo ai principi fondamentali dettati dalla legislazione statale in materia di immigrazione, e l'incidenza di previsioni regionali come "in conformità a" o "in attuazione di" nell'ambito dello scrutinio di costituzionalità.

6. Sotto il primo profilo, si ricorda che l'art. 1, comma 4, del testo unico, prevede che «nelle materie di competenza legislativa delle Regioni, le disposizioni del presente testo unico costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione. 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».

Pur nel mutato quadro costituzionale – il testo unico è stato infatti adottato prima della riforma del titolo V della Costituzione³⁵ – la Corte costituzionale ha continuato a riferirsi a tale previsione, riconoscendo la possibilità di interventi legislativi delle Regioni in materia di immigrazione, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 4, del testo unico³⁶.

Tale riferimento necessita di una precisazione. Infatti, se così fosse, dovremmo ritenere un principio fondamentale anche la disposizione di cui all'art. 41 del testo unico – espressamente invocato nel ricorso avverso la legge toscana – la quale prevede, ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, l'equiparazione ai cittadini italiani solo degli stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio. A conclusioni analoghe si dovrebbe giungere per l'art. 40, comma 1-bis, secondo il quale «l'accesso alle misure di integrazione sociale è riservato agli stranieri non appartenenti a Paesi dell'Unione europea che dimostrino di essere in regola con le norme che disciplinano il soggiorno in Italia ai sensi del presente testo unico e delle leggi e regolamenti vigenti in materia».

Deve pertanto essere chiarito se, alla luce del mutato quadro costituzionale, tutte le disposizioni del testo unico debbano qualificarsi come principi fondamentali della materia e se la pervasività di tali principi riguardi tutte le materie di competenza regionale o soltanto – come si crede – quelle di competenza concorrente, lasciando ampia discrezionalità alle Regioni nell'ambito di quelle residuali.

³⁴ Cfr. Corte cost. sent. 61/2011, § 4 *Cons. in dir.*, relativo all'art. 17, comma 5, della legge campana. Con specifico riferimento all'accesso all'e.r.p., una tale interpretazione risulta confermata, a parere della Corte, dalla lettura della normativa regionale di settore, che espressamente si riferisce agli immigrati regolarmente presenti. Sulle condizioni di accesso degli stranieri all'edilizia residenziale pubblica nel testo unico e nelle discipline regionali, si veda F. CORVAJA, *L'accesso dello straniero extracomunitario all'edilizia residenziale pubblica*, in *Dir. Imm. e Citt.*, 2009, 89 e ss.

³⁵ Si ricorda che il vecchio articolo 117 Cost. elencava le materie di competenza regionale prevedendo che in esse le Regioni potessero emanare norme legislative «nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni».

³⁶ Cfr. da ultimo proprio Corte cost. sent. 61/2011, § 2.1 *Cons. in dir.* Una supposta violazione di un principio fondamentale viene avanzata dal Governo con l'impugnazione della disposizione regionale campana relativa alla fruizione, da parte degli immigrati presenti, di provvidenze e prestazioni, anche economiche. Al riguardo la Corte si limita a rilevare che non vi è stata una specifica identificazione della materia nel cui ambito ascrivere la norma censurata, respingendo poi con altra argomentazione l'impugnazione governativa. Sul punto si veda *infra* § 9.

Una prima (ma oscura) indicazione sembra provenire dalla precedente sentenza 432/2005³⁷, nella quale la Corte – in riferimento ad una disposizione regionale che subordinava il trasporto gratuito regionale per invalidi alla condizione di cittadinanza – afferma che l'art. 41 del testo unico «al pari delle altre contenute nel medesimo testo unico – costituisce, a norma dell'art. 1, comma 4, del medesimo decreto legislativo n. 286 del 1998, principio fondamentale “ai sensi dell'art. 117 della Costituzione” (ovviamente nel testo allora vigente) “nelle materie di competenza legislativa delle regioni”, fra le quali rientra quella del trasporto regionale». Secondo la Corte si tratterebbe di un principio che, «al di là del diverso risalto che ad esso può annettersi nel quadro della nuova distribuzione della potestà legislativa tra Stato e Regioni – ben può essere richiamato come necessario paradigma sulla cui falsariga calibrare l'odierno scrutinio di ragionevolezza», avuto riguardo al «rilievo generale che quel principio continua a svolgere nel sistema»³⁸. Non si tratterebbe quindi di principio fondamentale della materia ma, semmai, di un paradigma di riferimento.

Le decisioni in commento non approfondiscono specificamente questo aspetto, risulta comunque significativo che nella sentenza 61/2011, sebbene si continui a far riferimento all'art. 1, comma 4, del testo unico, si afferma con inequivocabile chiarezza che i principi fondamentali sono diretti a regolare materie di competenza concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. e non residuale regionale, come quella dei servizi e dell'assistenza sociale.

La limitazione degli interventi di integrazione sociale e di assistenza sociale ai soli stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio non può quindi costituire un principio fondamentale incidente sulla discrezionalità del legislatore regionale che, nell'ambito delle materie di competenza residuale, può quindi estendere certe prestazioni anche a favore degli immigrati non regolarmente soggiornanti.

Sembra invece precluso qualsiasi intervento regionale nell'ambito delle competenze statali esclusive, seppur finalizzato alla tutela di diritti fondamentali della persona. Ne è un esempio la dichiarazione di incostituzionalità della previsione pugliese relativa all'effettività del diritto di difesa degli immigrati presenti a qualunque titolo sul territorio della Regione. La Corte colloca tale previsione nell'ambito della competenza statale in materia di “giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa”, e, seppur riferibile ad un diritto fondamentale della persona, esclude la legittimità dell'intervento regionale in materia³⁹.

7. Ulteriore profilo da evidenziare è quello relativo alla portata delle formule legislative regionali quali “in conformità a” o “in attuazione di”, che evitano alla Corte di scendere nel merito di assai complessi e minuziosi ritagli di competenze.

Dall'esame di tali pronunce risulta come esse siano ritenute sufficienti a scongiurare molteplici profili di incostituzionalità, nell'evidente funzione di guidare l'interprete nella lettura delle previsioni regionali in senso conforme al testo unico in materia di

³⁷ Si veda in particolare il § 5.2 del *Cons. in dir.* Per un commento alla decisione cfr. M. CUNIBERTI, *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in questa *Rivista* 2006, 510 ss.

³⁸ Sul punto si veda lo specifico approfondimento di C. SALAZAR, *Leggi regionali sui “diritti degli immigrati”, Corte costituzionale e “vertigine della lista”: considerazioni su alcune recenti questioni di costituzionalità proposte dal Governo in via principale*, in S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali*, Giuffrè, Milano, 2010, 392 e ss.

³⁹ Cfr. sent. 299/2011, § 2.2.2 *Cons. in dir.* La Corte non chiarisce se la previsione concerne la tutela di diritti fondamentali della persona. Tuttavia, richiamando la 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, afferma che 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.

immigrazione: riferimento ancora assai presente nella giurisprudenza costituzionale che pare non essersi ancora del tutto emancipata dal fondare molteplici competenze regionali direttamente nel testo unico, anziché nella Costituzione, secondo una linea argomentativa rintracciabile nelle prime pronunce post riforma del titolo V. Viene tuttavia da chiedersi a quali conclusioni sarebbe giunta la Corte se nelle disposizioni regionali in questione non vi fosse stato l'esplicito riferimento al testo unico.

Al riguardo si evidenzia che la Corte, nella sentenza 300/2005, era già intervenuta sul punto, sebbene senza fornire significative indicazioni. In tale occasione, giudicando della costituzionalità della previsione regionale emiliana che prevedeva l'accesso dei cittadini stranieri immigrati regolarmente soggiornanti agli alloggi di edilizia residenziale pubblica (senza riferirsi agli aggravati requisiti previsti dal testo unico, quali il permesso almeno biennale o il permesso CE per soggiornanti di lungo periodo), la Corte salvò la disposizione regionale poiché «si limita[va] a disciplinare, nel territorio dell'Emilia-Romagna, un diritto già riconosciuto in via di principio dal citato d.lgs. n. 286 del 1998»⁴⁰.

Tale indicazione appare troppo sintetica per dedurre una chiara precisazione sul punto.

Si può immaginare che la Corte abbia così voluto riferirsi alla competenza statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. a), "condizione giuridica dello straniero", la quale tuttavia non può che interpretarsi in senso evidentemente restrittivo, come riferita soltanto al complesso dei diritti civili, sociali e politici di cui lo straniero deve essere titolare e che discendono necessariamente dalle norme e dai trattati internazionali ai quali la legge che regola la condizione giuridica dello straniero deve uniformarsi (art. 10, comma 2, Cost.)⁴¹. In questo contesto il testo unico in materia di immigrazione disciplinerebbe soltanto il contenuto minimo dei diritti e delle prestazioni attinenti alla condizione giuridica dello straniero. Le Regioni, poi, ben potrebbero, nell'ambito delle materie di propria competenza, garantire ulteriori diritti o ampliare i criteri di accesso di quelli già previsti a livello statale, prevedendo quindi un trattamento più favorevole dello straniero regolarmente soggiornante rispetto a quello fissato a livello statale.

Peraltro, come evidenziato da alcuni in dottrina⁴², dopo la riforma costituzionale del titolo V, il testo unico potrebbe oggi essere letto alla luce della competenza statale relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma 2, lett. m), e quindi vincolare le Regioni nel caso in cui le stesse volessero introdurre discipline derogatorie peggiorative della condizione giuridica dello straniero presente sul proprio territorio. Tale ultima lettura avrebbe il pregio di valorizzare appieno le competenze regionali nel mutato contesto costituzionale; del resto, come evidenziato in dottrina⁴³, è possibile rintracciare nella più recente giurisprudenza costituzionale la tendenza a leggere unitariamente la competenza di cui alle lettere a) e b)

⁴⁰ Cfr. Corte cost. sent. 300/2005, § 6 *Cons. in dir.* La disposizione regionale si riferisce espressamente alla legge regionale 24/2001 concernente la disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo, la quale, all'art. 15, tra i requisiti degli utenti, prevede la cittadinanza italiana o altra condizione ad essa equiparata, prevista dalla legislazione vigente. Tra queste potrebbero forse rientrare i requisiti dell'art. 40, comma 6, del testo unico, ma la Corte trascura del tutto questo profilo nell'argomentare la propria decisione.

⁴¹ Sul punto sia consentito rinviare a F. BIONDI DAL MONTE, *La Corte costituzionale torna sui fondi statali vincolati, con alcune novità in materia di immigrazione*, in questa *Rivista*, 2008, 655.

⁴² Sul punto si veda D. STRAZZARI, *Riparto di competenze tra Stato e regioni*, cit., 1042 e ss., che sottolinea l'incertezza degli effetti delle future discipline regionali sul testo unico: se cioè debbano considerarsi cedevoli o espressione della competenza di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), dovendo essere garantite la fissazione di un minimo di tutela dei diritti degli stranieri non derogabile *in peius* dalle Regioni. Con riferimento alla possibilità per le Regioni di approvare discipline più favorevoli rispetto all'esercizio della competenza statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), cfr. da ultimo cfr. Corte cost. 2010, § 7 *Cons. in dir.*

⁴³ La lettura unitaria dei due titoli era già stata rilevata da P. PASSAGLIA, «*Immigrazione*» e «*condizione giuridica*», cit., 352, a commento della sent. 300/2005 e da D. STRAZZARI, *Riparto di competenze tra Stato e regioni*, cit., 1041, a commento della sent. 156/2006.

dell'art. 117, come relativa soltanto all'intervento statale in materia di condizioni di ingresso e soggiorno dello straniero sul territorio.

8. Volendo fare il punto sulla giurisprudenza costituzionale relativa al riparto di competenze in materia di immigrazione dopo la riforma del titolo V della Costituzione si può quindi affermare quanto segue.

L'ambito di competenza esclusiva statale è circoscritto alla disciplina delle condizioni di ingresso e soggiorno dello straniero sul territorio, inclusi tutti gli aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale⁴⁴.

Deve essere riconosciuta la possibilità di interventi legislativi delle Regioni con riguardo al fenomeno dell'immigrazione negli altri ambiti della vita dello straniero, come quello relativo all'assistenza sociale, al diritto allo studio, all'accesso all'abitazione, alla formazione, ecc., attribuiti alla competenza concorrente e residuale delle Regioni. E ciò, in quanto l'intervento pubblico concernente gli stranieri non può limitarsi al mero controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stessi sul territorio nazionale, ma deve necessariamente considerare altri ambiti che coinvolgono molteplici competenze normative, alcune attribuite allo Stato, altre alle Regioni⁴⁵. In questo quadro le Regioni possono legittimamente svolgere anche compiti di osservazione e monitoraggio del funzionamento dei centri di identificazione ed espulsione, ma non possono in alcun modo impedire o ostacolare la costruzione sul proprio territorio di tali centri⁴⁶.

Alla luce delle sentenze in commento, si può inoltre aggiungere che, nelle materie di competenza residuale, le Regioni possono prevedere l'estensione di certi diritti fondamentali (*rectius* "prestazioni fondamentali") a favore degli immigrati presenti sul proprio territorio, anche non regolarmente, poiché lo straniero è titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona. Ciò, ovviamente, ripropone l'annosa questione relativa all'esatta individuazione dei diritti qualificabili come fondamentali, considerata anche la promiscuità dei termini utilizzati nella giurisprudenza costituzionale (diritti fondamentali, diritti inviolabili, etc.)⁴⁷.

In riferimento a prestazioni eccedenti l'essenziale, la discrezionalità regionale potrebbe riguardare soltanto gli stranieri regolarmente presenti sul territorio, nell'ambito delle proprie competenze e dotazioni di bilancio.

⁴⁴ Inclusa l'eventuale regolarizzazione degli immigrati presenti sul territorio, come chiarito in Corte cost. sent. 201/2005.

⁴⁵ Cfr. Corte cost. sentenze nn. 300/2005, 156/2006, 50/2008, 269 e 299/2010 e 61/2011. In dottrina è stata quindi elaborata la distinzione tra politiche di immigrazione (relative alla determinazione delle condizioni di ingresso sul territorio) e politiche per l'immigrazione (relative ai vari settori della vita dello straniero sul territorio nazionale). A tal proposito cfr. A. RUGGERI, C. SALAZAR, «*Ombre e nebbia*» nel riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazione/immigrazione dopo la riforma del Titolo V, in M. REVENGA SANCHEZ (a cura di), *I problemi costituzionali dell'immigrazione in Italia e Spagna*, Valencia, Tirant lo blanch, 2005, 355; e T. CAPONIO, *Città italiane e immigrazione. Discorso pubblico e politiche a Milano, Bologna e Napoli*, Il Mulino, Bologna, 2006, 28, che introduce anche una terza categoria: le politiche per i migranti – misure di prima accoglienza ed assistenza per quei soggetti presenti sul territorio ma il cui stato giuridico è incerto.

⁴⁶ Cfr. Corte cost. sent. 134/2010, con la quale è stata dichiarata l'incostituzionalità della disposizione della legge regionale ligure nella quale si affermava la «indisponibilità della Regione Liguria ad avere sul proprio territorio strutture o centri in cui si svolgono funzioni preliminari di trattamento e identificazione personale dei cittadini stranieri immigrati».

⁴⁷ Sul punto cfr. A. SPADARO, *Il problema del «fondamento» dei diritti «fondamentali»*, in AA.VV., *I diritti fondamentali oggi*, Cedam, Padova, 1995, 235 e ss. In riferimento al significato dell'invulnerabilità, cfr. E. ROSSI, Art. 2, in R. BIFULCO, A. CELOTTO E M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, 44. Sul punto si veda anche D. MORANA, *Titolari di diritti, anche se irregolari: politiche regionali di integrazione sociale e diritto alla salute degli immigrati (note minime a Corte cost., sent. n. 269 del 2010)*, in *Giur. cost.*, 2010, 3238 e ss.

In questo quadro deve essere limitata la portata dell'art. 1, comma 4, del testo unico in materia di immigrazione, a cui sia il Governo che la Corte continuano a fare riferimento pur nell'ambito di un quadro costituzionale mutato rispetto a quello nel quale è stato approvato il testo unico.

Se è vero che molti dei compiti che oggi svolgono Regioni ed enti locali trovano un preciso riferimento in varie disposizioni del testo unico (si pensi a quelli in materia di accesso allo studio, formazione, accesso all'abitazione e misure di integrazione sociale), è nel nuovo titolo V della Costituzione che devono fondarsi le competenze regionali relative ai cittadini non comunitari e alla luce del quale deve oggi essere letto ed interpretato il testo unico in materia di immigrazione.

Tale disposizione sembra quindi poter essere invocata esclusivamente nell'ambito delle materie di competenza concorrente regionale e in riferimento a disposizioni che possono effettivamente qualificarsi come principi fondamentali della materia.

Del resto, senza volere enfatizzare oltremodo certi passi della sentenza 61/2011, se è vero che la Corte continua a riferirsi all'art. 1, comma 4, del testo unico, è anche vero che la stessa Corte ha cura di precisare che la supposta violazione di principi fondamentali della materia non può che essere invocata in riferimento a materie di competenze regionale concorrente (art. 117, comma 3, Cost.), a conferma quindi di una lettura costituzionalmente orientata – alla luce del nuovo titolo V – dello stesso testo unico in materia di immigrazione.

Occorre infine evidenziare come la disciplina del fenomeno migratorio si ponga al crocevia di distinti interventi statali e regionali, in un intreccio di competenze nel quale è assai auspicabile una reale collaborazione tra i vari livelli di Governo.

9. Più in generale, le sentenze in commento offrono uno spunto per riflettere anche sulla tutela dei diritti del cittadino non comunitario, ponendosi ad ulteriore conferma e sviluppo della giurisprudenza costituzionale in materia.

In più occasioni la Corte costituzionale ha avuto modo di affermare che i diritti inviolabili spettano «ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani» (sentenza n. 105 del 2001), di tal ché la condizione giuridica dello straniero non deve essere considerata come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi⁴⁸. Come più volte evidenziato dalla Corte, infatti, il principio costituzionale di uguaglianza non tollera discriminazioni fra la posizione del cittadino e quella dello straniero quando venga riferito al godimento dei diritti inviolabili dell'uomo (v., fra le tante, la sentenza n. 62 del 1994)⁴⁹.

Del resto, la garanzia dei diritti fondamentali si riconnette più in generale alla tutela della dignità della persona umana ed è quindi nella dignità umana, nucleo essenziale di eguaglianza e non discriminazione, che si può individuare il fondamento ultimo dell'estensione dei diritti del cittadino anche allo straniero, quale «attributo naturale e intrinseco di tutti gli uomini, che si riflette in tutte le sfaccettature della vita umana come

⁴⁸ Cfr. Corte cost. sent. 249/2010 e di recente, con riferimento al diritto a contrarre matrimonio per lo straniero non regolarmente presente sul territorio, cfr. 245/2011.

⁴⁹ La Corte costituzionale, nell'affermare il riconoscimento dei diritti inviolabili della persona e in generale l'applicazione anche allo straniero del principio di cui all'art. 3 Cost., ha esercitato un sindacato di ragionevolezza sulla pertinenza di ogni differenziazione della condizione di straniero da quella di cittadino. Come evidenziato in dottrina, infatti, l'eguaglianza dello straniero nel godimento dei diritti inviolabili è un principio e non una regola tassativa. Cfr. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, XI ed., Giappichelli, Torino, 2008, 485. Sul punto si rinvia in generale a L. PALADIN, voce *Eguaglianza (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XIV, Giuffrè, Milano, 1965, 530; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, Padova, Cedam, 1997, 159 e ss., e G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 222 e ss. Per un commento alla giurisprudenza costituzionale in materia si veda di recente A. PACE, *Dai diritti fondamentali del cittadino ai diritti dell'uomo*, in AIC, 2.7.2010.

valore da tutelare in sé, o nelle sue specifiche proiezioni nei più diversi settori»⁵⁰. Tutte le questioni che attengono ai diritti della personalità e alle connesse libertà toccano il concetto di dignità dell'uomo; concetto che, tuttavia, per quello che è stato definito un singolare paradosso, «sembra tanto più giuridicamente indefinibile quanto, di solito, più intuitivamente evidente»⁵¹.

Tale prospettiva coesiste tuttavia con la considerazione, evidenziata proprio dalla Corte costituzionale, per cui il riconoscimento ai non cittadini di un diritto riconosciuto ai cittadini non comporta una completa parificazione tra le due condizioni. Come evidenziato anche in dottrina⁵², infatti, all'interno di ogni diritto è individuabile un "nucleo irriducibile" cui si aggiunge una parte di tutela, per così dire, "meno fondamentale".

Alla luce delle argomentazioni della Corte costituzionale, dalla sopracitata sentenza 252/2001 fino alle decisioni in commento, sembra potersi ricavare che detto nucleo irriducibile debba essere garantito a tutti gli stranieri, inclusi quelli privi di regolare permesso di soggiorno, mentre per la restante parte la discrezionalità del legislatore ha evidentemente un margine di operatività più ampio, sottoposto comunque al sindacato costituzionale di ragionevolezza⁵³.

Infatti, anche qualora si tratti di prestazioni eccedenti quel nucleo irriducibile⁵⁴, le scelte connesse alla individuazione delle categorie dei beneficiari debbono essere operate in presenza di una "causa" normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria⁵⁵,

⁵⁰ G.M. FLICK, *Dignità umana e tutela dei soggetti deboli: una riflessione problematica*, in E. CECCHERINI (a cura di), *La tutela della dignità dell'uomo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008, 51. In generale sul punto A. CASSESE, *I diritti umani oggi*, Laterza, Roma-Bari, 2005, 54 e ss. Con specifico riferimento alla tutela della dignità dello straniero si vedano i contributi contenuti in D. TEGA (a cura di), *Le discriminazioni razziali ed etniche. Profili giuridici di tutela*, Roma, 2011, e, part., ivi, A. GUAZZAROTTI, *Eguaglianza e pari dignità*, 196 e ss. In particolare, per A. RUGGERI, *Note introduttive ad uno studio sui diritti e i doveri costituzionali degli stranieri*, in *Rivista AIC*, 2/2011, 10, la piena salvaguardia della dignità della persona può considerarsi il *Grundwert* e la *Grundnorm* assieme dell'ordinamento, «il punto dal quale tutti i principi si tengono e la fonte da cui essi incessantemente si alimentano, nei loro svolgimenti storico-concreti nell'esperienza, nel loro farsi e rinnovarsi quali le più genuine espressioni del "diritto costituzionale vivente"».

⁵¹ Cfr. A. RUGGERI, A. SPADARO, *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (Prime notazioni)*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Libertà e giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1992, 226.

⁵² Cfr. E. ROSSI, *I diritti dei non cittadini nell'ordinamento interno*, in E. ROSSI (a cura di), *Problemi attuali delle libertà costituzionali*, Plus, 2009, 72 e ss., Al riguardo A. RUGGERI, *Note introduttive ad uno studio*, cit., 10, evidenzia tuttavia come, se si muove dalla premessa del carattere autenticamente "fondamentale" di alcuni diritti, «piana ed obbligata è la conseguenza che essi, proprio perché tali, devono essere riconosciuti a tutti, e a tutti nel medesimo modo o grado (senza, dunque, distinguere tra parte e parte dei diritti stessi) ed al medesimo titolo, siccome appunto "fondamentali"».

⁵³ Sull'ammissibilità di differenze di trattamento tra cittadini e stranieri, cfr. B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in A.I.C., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Jovene, Napoli, 2010, 217, la quale distingue tra la "catena della cittadinanza", nella quale colleghiamo quelle norme che sono strettamente associate alla cittadinanza, e la "catena del personalismo", in cui si connettono le norme che costruiscono il catalogo dei diritti inviolabili della persona umana.

⁵⁴ Al riguardo si veda A. RUGGERI, *Note introduttive ad uno studio*, cit., 7, il quale evidenzia l'incerta ed oscura individuazione del nucleo in parola, strettamente connesso alla tutela della dignità della persona. L'A. si chiede infatti se, qualora sia in gioco la salute dello straniero irregolare, la sua dignità non sia lesa soltanto in presenza di un pregiudizio grave o irreparabile, ma anche in tutti i casi in cui vengano negati ad una persona umana medicinali di cui essa ha bisogno, senza che incomba un pregiudizio grave ed irreparabile per la sua salute. In generale, sulla ricostruzione del contenuto essenziale dei diritti cfr. Q. CAMERLENGO, *La vocazione cosmopolitica dei sistemi costituzionali alla luce del comune nucleo essenziale*, in S. STAIANO (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Atti del Convegno annuale del "Gruppo di Pisa, 3-4 giugno 2005, Giappichelli, Torino, 2006, 85. Sulla problematica distinzione tra il contenuto essenziale del diritto e le modalità con cui esso può essere esercitato si veda R. BIN, *Diritti e fraintendimenti: il nodo della rappresentanza*, in *Scritti in onore di G. Berti*, Napoli, 2005, I, 366.

⁵⁵ Cfr. sent. 432/2005 cit. Sulla base di questa premessa, la Corte ha giudicato tutta una serie di questioni di costituzionalità, evidenziando e ponendo a fondamento delle relative pronunce una reale o supposta differenza di situazioni di fatto. Come osserva A. PUGIOTTO, «*Purché se ne vadano*». *La tutela giurisdizionale (assente o carente) nei meccanismi di allontanamento dello straniero*, in A.I.C., *Lo statuto costituzionale del*

nella consapevolezza – esplicitata proprio dalla stessa Corte – che certi interventi siano necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie.

Sembra risiedere proprio in tale ragione la maggior parte delle discipline restrittive nell'accesso degli stranieri al godimento delle prestazioni di natura sociale. L'individuazione di criteri di accesso più stringenti talvolta passa – illegittimamente – per il requisito della cittadinanza, altre volte – problematicamente – per quello della residenza prolungata sul territorio, altre volte ancora per il possesso di un determinato titolo di soggiorno.

Proprio in riferimento a tale ultimo profilo, con la sentenza 61/2011 la Corte precisa in modo ancora più chiaro l'illegittimità della limitazione del godimento di provvidenze e prestazioni sociali in ragione del possesso del permesso CE per soggiornanti di lungo periodo⁵⁶. Lo aveva già affermato in riferimento all'indennità di accompagnamento, poi in riferimento alla pensione di inabilità, poi ancora all'assegno di invalidità. Con la decisione in commento la Corte chiarisce che anche la legislazione regionale può attribuire tali tipi di provvidenze senza richiedere un particolare permesso di soggiorno, giacché «la asserita necessità di uno specifico titolo di soggiorno per fruire dei servizi sociali rappresenta una condizione restrittiva che, in tutta evidenza, si porrebbe (dal punto di vista applicativo) in senso diametralmente opposto a quello indicato da questa Corte, i cui ripetuti interventi sono venuti ad assumere incidenza generale ed immanente nel sistema di attribuzione delle relative provvidenze».

Con riferimento ai diritti degli stranieri sembra quindi rintracciarsi una sorta di gradazione nel riconoscimento delle varie prestazioni: con riferimento al nucleo irriducibile dei diritti fondamentali non è possibile alcuna distinzione tra cittadini e stranieri, anche non regolarmente soggiornanti sul territorio⁵⁷; con riferimento alle prestazioni relative ai quei diritti eccedenti il nucleo irriducibile, ma comunque destinati a consentire il concreto soddisfacimento dei “bisogni primari” della persona umana, non è possibile alcuna distinzione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti⁵⁸; infine, ragionevoli distinzioni possono essere operate con riferimento a tutte quelle prestazioni eccedenti l'essenziale⁵⁹.

10. La particolare attenzione dedicata agli immigrati non regolarmente soggiornanti sul territorio nazionale è stata tuttavia comune anche ad altre Regioni italiane, con esiti in parte diversi.

Coeva alle leggi toscana e pugliese, la legge regionale Marche 13/2009, recante “disposizioni a sostegno dei diritti e dell'integrazione dei cittadini stranieri immigrati”, aveva previsto che i destinatari degli interventi regionali fossero anche i cittadini stranieri immigrati in attesa della conclusione del procedimento di regolarizzazione⁶⁰.

Anche in quel caso non è mancata l'impugnazione governativa⁶¹ basata sulla considerazione che «la legislazione statale vigente in materia di immigrazione non consente la regolarizzazione degli immigrati irregolarmente presenti sul territorio italiano», che il lavoratore straniero deve trovarsi all'estero e che il rapporto di lavoro può essere regolarmente instaurato unicamente quando il cittadino straniero dispone di un

non cittadino, Jovene, Napoli, 2010, 389, tali differenze di fatto non possono ovviamente essere precostituite dalla stessa legge, se «non si vuole cadere in un gioco di specchi deformanti dove il legislatore crea quelle stesse differenze, cui poi si appella per giustificare la legittimità costituzionale delle proprie successive scelte discrezionali». E' dunque esclusivamente «una fattuale diversità, originaria e non legislativamente derivata», che può fondare una ragionevole differenziazione di trattamento giuridico tra le condizioni di cittadino e straniero.

⁵⁶ Come previsto dall'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000.

⁵⁷ Come chiarito in Corte cost. sent. 252/2001 cit.

⁵⁸ Come chiarito in Corte cost. sent. 187/2010 cit., ma già in sent. 306/2008 cit.

⁵⁹ Come chiarito in Corte cost. sent. 432/2005 cit.

⁶⁰ Cfr. art. 2 della L.R. Marche 13/2009.

⁶¹ Cfr. ricorso per legittimità costituzionale n. 51 del 6 agosto 2009.

visto d'ingresso rilasciato dalla rappresentanza diplomatico-consolare italiana all'estero e di un corrispondente permesso di soggiorno⁶². Secondo questa ricostruzione, quindi, l'immigrato in attesa di regolarizzazione dovrebbe ritenersi in tutto parificato all'immigrato non regolarmente presente sul territorio e pertanto la legislazione regionale non potrebbe predisporre alcun tipo di intervento né a favore del primo, né a favore del secondo, sebbene il primo abbia avviato una procedura per l'ottenimento di un permesso di soggiorno. Tutto questo quando è ben nota la tendenza del nostro governo a periodiche regolarizzazioni-sanatorie finalizzate a sopperire ai deficit del sistema legale di ingressi⁶³, e che i "decreti flussi" valgono per la maggioranza dei casi a regolarizzare la posizione di lavoratori stranieri che già si trovano in Italia⁶⁴.

La Corte non si è tuttavia pronunciata su tale previsione in quanto a seguito dell'impugnazione la Regione Marche, con L.R. 28/2009, ha modificato l'art. 2 della L.R. 13/2009 abrogando il riferimento agli immigrati in attesa di regolarizzazione ed inserendo una ulteriore previsione secondo la quale le norme della legge regionale si applicano «anche agli stranieri in attesa del rinnovo dei documenti di soggiorno o della conclusione di eventuali procedimenti di regolarizzazione previsti dalla normativa statale vigente, nei limiti e secondo le modalità in detta normativa statale stabiliti». La Corte costituzionale con ordinanza 275/2010 ha quindi dichiarato estinto il processo per cessata materia del contendere non entrando nel merito della questione.

Sorprende come analoga disposizione contenuta nella legge regionale del Lazio non sia stata impugnata a suo tempo dal Governo. La L.R. 10/2008 prevede, infatti, che i destinatari degli interventi regionali siano anche «i cittadini stranieri immigrati in attesa della conclusione del procedimento di regolarizzazione»⁶⁵. E con una formulazione più ambigua, si prevede anche che la Regione garantisca ai cittadini stranieri immigrati, anche non in regola con il permesso di soggiorno, «gli interventi riguardanti le attività sanitarie previste dai livelli essenziali di assistenza nell'ambito del servizio sanitario regionale nonché le provvidenze e le prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale previste dalla normativa vigente nell'ambito del sistema integrato regionale di interventi e servizi sociali, fatto salvo quanto stabilito dall'articolo 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, relativo alle disposizioni in materia di politiche sociali concernenti i cittadini stranieri immigrati»⁶⁶.

Un altro significativo caso è quello campano: fin dalla legge regionale 11/2007, agli stranieri senza permesso di soggiorno e a coloro che occasionalmente si trovano in Campania vengono infatti garantite le misure di pronto intervento sociale⁶⁷.

All'opposto si rilevano, invece, tendenze contrarie finalizzate a limitare l'accesso a certe prestazioni di natura sociale non solo agli immigrati irregolari, ma anche a quelli regolarmente presenti. Oltre al noto caso lombardo relativo al trasposto gratuito regionale per gli invalidi⁶⁸, sopra citato, si evidenzia la più recente disciplina friuliana che limitava

⁶² Secondo un'argomentazione che, come abbiamo già visto, è stata ripresa nei successivi ricorsi governativi di impugnazione delle leggi regionali toscana e pugliese. Anche in tale occasione, il Governo impugna tutte le disposizioni collegate che sanciscono diritto o prestazioni a favore di questa categoria di immigrati, come in materia di formazione, abitazione, assistenza sanitaria e difesa civica (artt. 11, 12, 13 e 16 della L.R. Marche 13/2009 cit.).

⁶³ Sul punto si veda E. ROSSI, *Da cittadini vs stranieri a regolari vs irregolari. Considerazioni sull'evoluzione della disciplina giuridica dei non cittadini nell'ordinamento italiano*, in corso di pubblicazione su *Riv. Dir. Cost.*, 2010.

⁶⁴ Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Lo straniero, i diritti, l'eguaglianza*, in *Questione Giustizia*, 1/2009, 87 e ss.

⁶⁵ Cfr. art. 2, comma 1, lett. c), della L.R. Lazio 10/2008.

⁶⁶ Art. 15 della L.R. Lazio 10/2008.

⁶⁷ Cfr. art. 5, comma 1, lett. d), della L.R. Campania 11/2007, che annovera tra i livelli essenziali delle prestazioni sociali il servizio di pronto intervento sociale «per le situazioni di emergenza personali e familiari ed interventi di unità mobili per eventuali situazioni di precarietà strutturale, quali campi rom o alloggi di fortuna».

⁶⁸ Cfr. Corte cost. sent. 432/2005 cit.

l'accesso al sistema integrato di interventi e servizi sociali della Regione soltanto ai «cittadini comunitari» ivi residenti «da almeno trentasei mesi», escludendo quindi anche i cittadini italiani non residenti da suddetto periodo. La disposizione è stata ritenuta incostituzionale dalla Corte per violazione del principio di uguaglianza, non essendovi alcuna ragionevole correlabilità tra le condizioni positive di ammissibilità al beneficio (la cittadinanza europea congiunta alla residenza protratta da almeno trentasei mesi, appunto) e gli altri peculiari requisiti (integrati da situazioni di bisogno e di disagio riferibili direttamente alla persona in quanto tale) che costituiscono il presupposto di fruibilità di tali provvidenze⁶⁹.

Opposte politiche che mostrano quindi differenti sensibilità e differenti priorità di governo.

In generale, non si può tuttavia fare a meno di rilevare come a fronte delle varie «sensibilità» regionali, l'entrata in vigore del reato di ingresso e soggiorno irregolare sul territorio dello Stato imponga anche un'ulteriore riflessione sull'effettività di tali previsioni, dal momento che il divieto di segnalazione dello straniero non regolarmente presente sul territorio è contemplato esclusivamente dall'art. 35 del testo unico in materia di accesso alle strutture sanitarie.

Inoltre, già prima della l. 94/2009, l'art. 6, comma 5 bis, della l. 125/2008, aggiunto in sede di conversione del d.l. 92/2008, ha previsto l'esplicito obbligo per il Sindaco di segnalare alle competenti autorità, giudiziaria o di pubblica sicurezza, «la condizione irregolare dello straniero o del cittadino appartenente ad uno Stato membro dell'Unione europea, per la eventuale adozione di provvedimenti di espulsione o di allontanamento dal territorio dello Stato».

Tali previsioni sembrano idonee ad incidere profondamente sul sistema di erogazione di tali prestazioni, allontanando lo straniero privo di regolare permesso di soggiorno dagli uffici pubblici e dalle istituzioni locali. Infatti, sebbene possa non configurarsi un obbligo di denuncia in capo agli operatori sociali che prestano assistenza agli stranieri non regolarmente presenti, è indubbio come tali previsioni siano destinate a marginalizzare ancora di più tali persone, che per paura di essere segnalate preferiranno restare nell'ombra, anche dei propri diritti fondamentali.

* Borsista post dottorato in Diritto Costituzionale presso la Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant'Anna di Pisa.

⁶⁹ Cfr. Corte cost. sent. 40/2011.