

Sentenza: n. 61 del 25 febbraio 2011

Materia: immigrazione

Limiti violati: art. 117, secondo comma, lettere a), b), h) ed l), e terzo comma, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 1, commi 2, lettera a) e 3, lettera b); 2, comma 1; 3, comma 1; 4, comma 2; 8, comma 2; 14, commi 1 e 2; 16; 17, commi 2, 5, 6 e 7; 18, commi 1 e 3; 20, comma 1, della legge della Regione Campania 8 febbraio 2010, n. 6 (Norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania)

Esito: inammissibilità o infondatezza delle questioni sollevate

Estensore nota: Cesare Belmonte

Il Governo impugna numerose disposizioni della legge della Regione Campania 8 febbraio 2010, n. 6 (Norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania).

In primo luogo il ricorrente censura congiuntamente:

- l'art. 1, comma 2, lettera a), che garantisce alle persone straniere presenti sul territorio campano la pari opportunità di accesso ai servizi e il riconoscimento della parità di genere, orientando le politiche della Regione e degli enti locali all'effettivo inserimento sociale, culturale e politico;
- l'art. 1, comma 3, lettera b), secondo cui la Regione organizza un sistema di tutela e promozione sociale delle persone straniere volto ad assicurare pari opportunità di accesso all'abitazione, al lavoro, all'istruzione ed alla formazione professionale, alla conoscenza delle opportunità per l'avvio di attività autonome e imprenditoriali, alle prestazioni sanitarie ed assistenziali nonché alle attività di mediazione interculturale;
- l'art. 2, comma 1, che identifica i destinatari della legge regionale nei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, negli apolidi, nei richiedenti asilo e nei rifugiati, presenti sul territorio nazionale, nel loro complesso denominati persone straniere;
- l'art. 3, comma 1, e l'art. 4, comma 2, che nel fissare i compiti della Regione e delle Province si riferiscono in generale alle persone straniere senza ulteriori specificazioni;
- l'art. 8, comma 2, indicato solo in epigrafe;
- l'art. 14, commi 1 e 2, che istituiscono il registro generale degli enti operanti a favore delle persone straniere implicitamente includendo fra i destinatari

degli interventi effettuati da tali enti anche le persone prive di permesso di soggiorno o, comunque, non regolarmente soggiornanti;

- gli artt. 17, commi 2, 5, 6 e 7; 18, commi 1 e 3; 20, comma 1, che nell'individuare una serie di interventi volti a garantire l'assistenza socio-sanitaria, l'integrazione sociale e la formazione professionale, qualificano come destinatari le persone straniere presenti sul territorio regionale.

Secondo il ricorrente l'uso della generica formula *persone straniere presenti sul territorio regionale* fa sì che gli interventi siano chiaramente rivolti anche ai cittadini stranieri immigrati privi di regolare permesso di soggiorno, in contrasto con quelle disposizioni del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) che per un verso demandano alle Regioni e agli altri enti territoriali le misure di integrazione sociale dei soli immigrati regolarmente soggiornanti sul territorio (artt. 3, comma 5, e 40, comma 1-bis); e che per l'altro sanciscono l'illegittimità del soggiorno degli immigrati irregolari definendo altresì la disciplina del respingimento, dell'espulsione e della detenzione nei centri di identificazione ed espulsione (artt. 4, 5, 10, 11, 13 e 14).

In sostanza, si assume che tali norme incidano sulla disciplina dell'ingresso e del soggiorno degli immigrati, rientrando nella competenza esclusiva statale in materia di diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e in materia di immigrazione -lettere a) e b) dell'art. 117, secondo comma, Cost. - nonché in materia di ordine pubblico e sicurezza e ordinamento penale - lettere h) ed l) del medesimo art. 117, secondo comma, Cost. -.

Con riferimento ai medesimi parametri costituzionali il ricorrente impugna distintamente il comma 2 dell'art. 17 della legge regionale *de qua*, ai sensi del quale i centri di accoglienza delle persone straniere nella Regione svolgono attività di accoglienza temporanea nei confronti di tutte le persone straniere presenti sul territorio e sprovviste di un'autonoma sistemazione alloggiativa. Questa norma contrasta, secondo la difesa erariale, con quelle disposizioni dell'art. 40 del d.lgs. 286/1998 che ammettono nei centri di accoglienza esclusivamente stranieri regolarmente soggiornanti per motivi diversi dal turismo, temporaneamente impossibilitati a provvedere alle proprie esigenze alloggiative e di sussistenza (comma 1); e che riservano l'accesso alle misure di integrazione sociale agli stranieri in regola con le norme disciplinanti il soggiorno in Italia (comma 1 bis).

Sempre con riferimento agli stessi parametri è altresì impugnato il comma 5 dello stesso art. 17, che attribuisce alle persone straniere, al pari dei cittadini italiani, il diritto di essere assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica e destinatari di contributi relativi ai contratti di locazione ad uso di abitazione, nonché la possibilità di partecipare ai bandi di concorso relativi all'assegnazione di provvidenze in materia di edilizia residenziale per l'acquisto, il recupero, la costruzione e la locazione di alloggi. La norma contrasterebbe con l'art. 40, comma 6, del d.lgs. 286/1998, ai sensi del quale solo gli stranieri titolari di carta di soggiorno e gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro

subordinato o di lavoro autonomo hanno diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali eventualmente predisposte da ogni regione o dagli enti locali per agevolare l'accesso alle locazioni abitative e al credito agevolato in materia di edilizia e di prima casa.

Analoghe censure sono dedotte nei confronti dell'art. 18, commi 1 e 3, che garantiscono le prestazioni sanitarie anche per gli stranieri presenti sul territorio regionale non iscritti al servizio sanitario regionale. Secondo la difesa erariale tale norma si pone in contrasto con il principio fondamentale (art. 35, comma 3, del d.lgs. 286/1998) secondo cui ai cittadini stranieri non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno sono assicurate unicamente le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva.

L'art. 20, comma 1, nella parte in cui consente l'accesso ai corsi di formazione e di riqualificazione professionali alle persone straniere generalmente intese, è censurato per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere a) e b), h) ed l), Cost., nonché dell'art. 39 bis del d.lgs. 28/1998, che riserva espressamente l'accesso a tali corsi agli stranieri con permesso di soggiorno per motivi di studio.

Infine, è impugnato per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 16 della legge regionale, che equipara ai cittadini italiani le persone straniere regolarmente soggiornanti in Campania ai fini delle fruizioni delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, erogate dalla Regione. Tale disposizione contrasterebbe con l'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, che delimita la sfera dei destinatari delle provvidenze sociali di cui all'art. 41 del d.lgs. 286/1998 da un lato ammettendo all'assegno sociale e alle provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente solo gli stranieri titolari di carta di soggiorno; dall'altra equiparando ai cittadini italiani, ai fini delle altre prestazioni e servizi sociali, solo gli stranieri almeno titolari di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno.

Secondo il ricorrente, la disposizione regionale è illegittima nella parte in cui si limita a richiedere la regolarità della presenza sul territorio del soggetto straniero, senza indicare lo specifico titolo di soggiorno necessario allo straniero per fruire dei servizi sociali.

In via preliminare, la Corte dichiara l'inammissibilità della costituzione in giudizio della Regione Campania per vizio di procedura.

Sotto il profilo del merito, le questioni aventi ad oggetto il primo gruppo di norme impuginate sono in parte inammissibili ed in parte non fondate. Le censure riguardanti la dedotta lesione della competenza esclusiva dello Stato nelle materie dell'ordine pubblico e sicurezza e dell'ordinamento penale sono inammissibili per il carattere meramente assertivo dell'impugnazione; vizio questo che inficia anche le altre questioni, nella parte in cui si limitano al mero richiamo di detti parametri.

Le restanti censure, con cui si deduce la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere a) e b), non sono fondate. A questo proposito la Corte evoca la propria giurisprudenza affermando che le Regioni possono intervenire sul fenomeno dell'immigrazione, non per gli aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale, ma per disciplinare ambiti, quali il diritto allo studio o all'assistenza sociale, ascrivibili alla potestà concorrente e residuale delle Regioni.

Questo primo gruppo di norme riflette tali competenze delineando un sistema di tutela e promozione che assicura anche agli immigrati irregolari presenti in Campania l'accesso a diritti quali quelli allo studio ed alla formazione professionale, all'assistenza sociale, al lavoro, all'abitazione, alla salute. Tali norme sono pertanto legittime, giacché si prefiggono esclusivamente la tutela di diritti fondamentali, *senza minimamente incidere sulla politica di regolamentazione della immigrazione ovvero sulla posizione giuridica dello straniero presente nel territorio nazionale o regionale o sullo status dei beneficiari.*

La questione relativa al comma 2 dell'art. 17 non è fondata. La norma, secondo cui i centri di accoglienza regionali svolgono attività di accoglienza temporanea nei confronti di tutte le persone straniere presenti sul territorio e sprovviste di sistemazione alloggiativa, attiene infatti alla materia dell'assistenza e dei servizi sociali, rientrando nella competenza legislativa residuale della Regione.

Ugualmente, la questione relativa al comma 5 dell'art. 17, nel quale ricorre il riferimento generico alle persone straniere, non è fondata, muovendo il ricorrente dalla erronea premessa che la norma estenda anche allo straniero irregolare la possibilità di concorrere all'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica ovvero di accedere agli ulteriori benefici previsti dalla norma stessa. Tale assunto risulta smentito dal fatto che l'art. 25 della stessa legge regionale richiede, per la partecipazione dei cittadini extracomunitari ai bandi di concorso per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, il possesso dello status di rifugiato o la titolarità della carta di soggiorno o la titolarità di un permesso di soggiorno almeno biennale accompagnato dall'esercizio di una regolare attività lavorativa.

Quanto all'art. 18, commi 1 e 3, la norma in questione - in esplicita e legittima attuazione dei principi fondamentali posti dagli artt. 34 e 35 del testo unico immigrazione - *provvede ad assicurare anche agli stranieri irregolari le fondamentali prestazioni atte a garantire il diritto all'assistenza sanitaria*, nell'esercizio della potestà legislativa regionale.

Quanto all'art. 20, comma 1, è nuovamente erronea la premessa interpretativa da cui muove il ricorrente. Non risponde infatti al vero che la norma attribuisca anche agli stranieri irregolari il diritto di accesso a tutti i corsi di orientamento e formazione professionali previsti dalla normativa regionale vigente, posto che quest'ultima (l.r. 14/2009) riconosce solo agli immigrati extracomunitari regolarmente soggiornanti il diritto alla formazione professionale e al sostegno per attività autonome ed imprenditoriali.

Infine, non è fondata la censura relativa all'art. 16, giacché la supposta necessità di uno specifico titolo di soggiorno per fruire dei servizi sociali

rappresenta una condizione restrittiva manifestamente contraria al principio, più volte ribadito dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui non si possono discriminare gli stranieri regolarmente soggiornanti, stabilendo nei loro confronti particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini.