

Ultimi atti del conflitto tra Stato e Regioni tra immigrazione e integrazione degli stranieri

Laura Ronchetti, ricercatrice di Diritto costituzionale, CNR – Issirfa, Progetto Migrazioni

1. Quando il conflitto riguarda le forme di convivenza

La riforma del Titolo V ha innescato un contenzioso precedentemente sconosciuto su un fenomeno sempre più rilevante per le forme della convivenza sul territorio. Disciplinato non molto tempo prima dal d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), questo settore ha conosciuto continui interventi normativi, a partire dalla legge n. 189 del 2002.

Prima del 2001, in particolare, non era mai stata sollevata dallo Stato una questione di legittimità costituzionale sulle leggi regionali dedicate all'integrazione degli immigrati. Con il nuovo millennio, invece, quando le Regioni hanno cominciato a adottare leggi di settore¹ in materia lo Stato le ha impugnate quasi tutte dinanzi alla Corte costituzionale, tranne la legge della Liguria del 2007 e quella del Lazio del 2008. Addirittura lo Stato ha impugnato l'intera legge della Regione Emilia-Romagna recante "Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati" n. 5 del 2004, considerata *tout court* una "intrusione" nella competenza esclusiva statale (sent. n. 300 del 2005).

Lo Stato ha, infatti, avanzato letture piuttosto espansive di due voci di cui al secondo comma dell'art. 117, la «condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» e la «immigrazione». La Corte costituzionale ha chiarito, tuttavia, che la loro portata si limita agli «aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale» (da ultimo, la recente sentenza n. 134 del 2010) e alla loro regolarizzazione (sent. n. 201 del 2005).

Attengono, invece, ad aspetti di integrazione sociale degli stranieri altri ambiti, come i servizi sociali, l'istruzione e l'abitazione attribuiti alla competenza concorrente e residuale delle Regioni (sentenze n. 300 del 2005, n. 50 del 2008 e n. 156 del 2006), materie nelle quali per lo

¹ Come è stato sostenuto di fronte alla Corte costituzionale le leggi regionali di settore si sono rese necessarie «a seguito delle novità introdotte nella legislazione statale dal decreto legislativo n. 286 del 1998, modificato dalla legge n. 189 del 2002, e del massiccio afflusso di immigrati, eventi comportanti l'obbligo di separare la disciplina relativa agli emigrati da quella riguardante gli immigrati» (sent. n. 300 del 2005).

Stato è diventato illegittimo intervenire con Fondi *ad hoc* anche per finalità di politica sociale (cfr. sentenze n. 50 del 2008 e n. 507 del 2000²). Lo Stato, d'altra parte, ha infondatamente contestato anche la competenza regionale in materia di diritti di partecipazione alla vita locale (sentt. nn. 372 e 379 del 2004), fino a censurare le discipline regionali sulle Consulte per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri (sent. n. 300 del 2005).

Il TU Immigrazione, invece, oltre a prevedere che «nelle materie di competenza legislativa delle Regioni, le disposizioni del (...) testo unico costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione» (art. 1), continua ad affidare espressamente alle Regioni il compito di adottare misure di «integrazione sociale» nell'ambito «delle proprie competenze», per «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 all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale (art. 3, comma 5).

2. Integrazione e sicurezza

Il 2010 segna un passaggio rilevante nei rapporti tra Stato e Regioni nell'approccio della Repubblica italiana nei confronti delle migrazioni. Nel corso dell'anno il rapporto tra l'integrazione - di competenza regionale - e la sicurezza pubblica - di competenza statale - ha manifestato forti tensioni che la Corte costituzionale sta sciogliendo. In seguito all'introduzione del reato di "Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato"³, infatti, si è aperto un dibattito sui diritti riconosciuti agli stranieri presenti sul territorio a seconda della congerie di distinzioni operate dal diritto positivo all'interno della categoria degli stranieri, con particolare riferimento alla regolarità del soggiorno in Italia dei cittadini extracomunitari.

Contestualmente all'approvazione della legge n. 94 del 2009 in materia di sicurezza pubblica molte Regioni hanno assunto prese di posizione critiche a proposito della ipotizzata

² Sentenze pronunziate su ricorso delle Regioni Veneto, Lombardia e Piemonte.

³ Ad opera dell'art. 1, comma 16, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica) che ha introdotto l'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998, disposizione in forza della quale, «salvo che il fatto costituisca più grave reato, lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene nel territorio dello Stato, in violazione delle disposizioni del presente testo unico nonché di quelle di cui all'art. 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68, è punito con l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro». Le questioni di legittimità sollevate su tale fattispecie criminosa sono state dichiarate inammissibili per difetto di competenza del giudice *a quo* (ord. n. 252 del 2010), manifestamente inammissibili in assenza di specifico riferimento alle vicende concrete che avevano dato origine all'imputazione (ord. n. 253 del 2010). Con la sent. n. 250 del 2010 sono state dichiarate non fondate le questioni sollevate in riferimento agli artt. 2, 3, 25, secondo comma, 27, 97, primo comma, e 117 della Costituzione. È stato, invece, dichiarato incostituzionale l'art. 61, 11-bis, c.p. (introdotto dall'art. 1, comma 1, f), del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica) che prevedeva una circostanza aggravante comune per i fatti commessi dal colpevole «mentre si trova illegalmente sul territorio nazionale» con la sent. n. 249 del 2010.

introduzione dell'obbligo di denuncia da parte dei medici degli immigrati non in regola con il permesso di soggiorno⁴, e hanno provveduto a interpretare - prima ancora del Governo - la nuova disciplina nel senso del divieto di denuncia⁵.

In questo delicato quadro sono state impugnate dallo Stato tutte le leggi regionali in tema di integrazione degli stranieri adottate contestualmente all'approvazione da parte del Parlamento del «pacchetto sicurezza», perché si caratterizzano per il fatto di riconoscere anche agli immigrati non in regola con il permesso di soggiorno i diritti fondamentali attinenti alle competenze regionali.

Sotto questo profilo rilevano in particolare le decisioni assunte recentemente (sentenze n. 134 e 269, nonché dell'ordinanza n. 275 del 2010) in merito a tre giudizi in via principale introdotti dallo Stato avverso le leggi delle Regioni Marche, Toscana e Liguria, mentre si attendono le pronunce su altri due ricorsi statali avverso le leggi delle Regioni Puglia per «l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati» (ric. n. 20 del 2010 del 17 marzo 2010) e Campania per «l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere» (ric. n. 62 del 27 aprile 2010).

La consistenza di questo contenzioso dimostra che in tema di immigrazione si stia giocando uno dei profili più significativi delle diverse visioni della convivenza sul territorio (cfr. sent. n. 323 del 2006), espressive «delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale» (sent. n. 372 del 2004) in relazione, in particolare, alla legittimità di modulazioni dei diritti fondamentali secondo la regolarità o meno del permesso di soggiorno.

3. Stranieri per le Regioni, irregolari per lo Stato

Un motivo di conflitto particolarmente significativo è quello che coinvolge il riconoscimento agli stranieri anche non in regola con il permesso di soggiorno di alcuni diritti fondamentali. A giudizio dello Stato si tratterebbe di una forma di favoreggiamento del soggiorno degli stranieri che dimorano irregolarmente nel territorio nazionale.

⁴ Cfr. oltre all'o.d.g del Consiglio regionale del Lazio, n. 167 dell'11/02/2009; Risoluzione dell'Assemblea legislativa delle Marche n. 135 del 10 marzo 2009; Mozione del Consiglio regionale della Regione Toscana, n. 747 dell'11 marzo 2009; le Direttive adottate dalle Giunte regionali del Lazio, Piemonte, Sicilia, Emilia-Romagna, Campania, Puglia tra febbraio e aprile 2009.

⁵ Dopo l'approvazione della legge n. 94, sono stati adottati vari atti regionali di interpretazione del nuovo testo normativo che non ha abrogato il comma 5 dell'art. 35 del d.lgs. n. 286/1998 secondo cui «l'accesso alle strutture sanitarie da parte dello straniero non in regola con le norme del soggiorno, non può comportare alcun tipo di segnalazione all'autorità, salvo i casi in cui sia obbligatorio il referto, a parità di condizioni con il cittadino italiano». Cfr. Circolari adottate tra luglio e ottobre 2009 dagli Assessorati alla salute delle Regioni Toscana, Puglia, Lazio, Umbria, Marche, Liguria, Piemonte, Campania, Valle d'Aosta, Veneto, Calabria, P.A. Bolzano, Molise, Sicilia e Emilia-Romagna.

Questa è la motivazione che sorregge l'impugnazione della legge della Regione Toscana⁶ che prevede specifici interventi «anche a favore di cittadini stranieri comunque dimoranti sul territorio regionale», con particolare riferimento ai «cittadini neocomunitari» e a «tutte le persone (...) anche se prive di titolo di soggiorno»: costoro «possono fruire degli interventi socio assistenziali urgenti ed indifferibili, necessari per garantire il rispetto dei diritti fondamentali riconosciuti ad ogni persona in base alla Costituzione ed alle norme internazionali».

Secondo il Governo ciò configurerebbe «un sistema socio-assistenziale parallelo per gli stranieri non presenti regolarmente nel territorio dello Stato». Alla Corte costituzionale non resta che ribadire che «lo straniero è [...] titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona» ([sentenza n. 148 del 2008](#)). Tra questi, il diritto all'assistenza sanitaria, quale «ambito inviolabile della dignità umana», «impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela» (sent. n. 269 del 2010). Il diritto alla salute, infatti, come era già stato statuito, deve 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» ([sentenza n. 252 del 2001](#)).

4

Il legislatore statale, d'altra parte, come si ricorda nella sentenza n. 269 del 2010, con il d.lgs. n. 286 del 1998 ha recepito tale impostazione, statuendo, in specie all'art. 35, comma 3, che «ai cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno, sono assicurate, nei presìdi pubblici ed accreditati, 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».

Per motivi analoghi è legittimo garantire «l'iscrizione al servizio sanitario regionale anche 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», come d'altra parte è previsto già dall'art. 34 del TU e dalla circolare interpretativa dello stesso Ministero della Sanità del 24 marzo 2000 (sentenza n. 269 del 2010).

Tra gli stranieri, peraltro, i cittadini neocomunitari assumono un profilo particolare perché la loro «piena integrazione» è «presupposto imprescindibile per l'attuazione delle disposizioni comunitarie in materia di cittadinanza europea»; la legge regionale, quindi, «non determina alcuna

⁶ Legge Regione Toscana, 9 giugno 2009, n. 29, recante «Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana».

lesione delle competenze legislative statali in tema di rapporti con l'Unione europea, limitandosi ad assicurare 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» (sentenza n. 269 del 2010).

Sembra, dunque, essere stata avventata la decisione della Regione Marche - in seguito all'impugnazione statale avverso la legge regionale n. 13 del 2009 che, «disciplinando ed agevolando il soggiorno nel territorio nazionale degli stranieri non ancora regolarizzati», avrebbe inciso sulla disciplina dell'ingresso e del soggiorno degli immigrati – di modificare la propria legge nella parte in cui individuava tra i propri destinatari anche i «cittadini stranieri immigrati in attesa del procedimento di regolarizzazione» (ordinanza n. 275 del 2010).

Sul punto, infatti, dovrebbe essere scontato l'esito della attesa decisione della Corte sul ricorso statale avverso la legge della Regione Campania⁷ i cui destinatari sono identificati nei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, negli apolidi, nei richiedenti asilo e nei rifugiati, presenti sul territorio nazionale, tutti denominati «persone straniere» senza ulteriori specificazioni, implicitamente includendovi anche le persone prive di permesso di soggiorno o, comunque, non regolarmente soggiornanti e non iscritti al servizio sanitario nazionale.

Analogamente deve dirsi per la sorte del citato ricorso statale avverso la legge della Regione Puglia⁸ i cui destinatari sono indicati genericamente quali «immigrati», o «cittadini immigrati presenti sul territorio regionale», o, ancora, come gli stranieri «presenti a qualunque titolo sul territorio della regione», ivi compresi evidentemente i cittadini stranieri immigrati privi di regolare permesso di soggiorno.

Il Governo, invece, insiste nel sostenere che gli unici destinatari delle politiche di integrazione sociale debbano essere gli immigrati regolarmente soggiornanti sul territorio (ric. n. 62 citato), altrimenti nei territori di queste Regioni si creerebbero «regimi di deroga» «agevolando il soggiorno sul territorio nazionale da parte di stranieri che quivi dimorano illegalmente» (citato ric. n. 20).

Lo Stato, peraltro, ha impugnato finanche le disposizioni in materia di assistenza sociale della legge campana a favore, in questo caso, dei soli stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio, prevedendo che tali persone siano «equiparate ai cittadini italiani ai fini delle fruizioni

⁷ Legge della Regione Campania 8 febbraio 2010, n. 6, recante «Norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania».

⁸ Legge della regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 32 recante «Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia».

delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, che sono erogate dalla regione». Secondo il Governo tale disposizione violerebbe l'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 in tema di provvidenze sociali che, tuttavia, è stata recentemente giudicata dalla Corte costituzionale illegittima alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo proprio perché subordinava «al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell'assegno mensile di invalidità»: «ove (...) si versi in tema di provvidenza destinata a far fronte al "sostentamento" della persona, qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi dalle condizioni soggettive, finirebbe per risultare in contrasto con il principio sancito dall'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo» (sentenza n. 187 del 2010).

3. Ingresso degli stranieri, identificazione e espulsione degli stranieri non regolari

Un altro motivo di conflitto tra lo Stato e alcune Regioni coinvolge il possibile ruolo delle autonomie territoriali nelle competenze statali relative all'ingresso e al soggiorno degli stranieri.

Il tema principale è quello dei Centri, originariamente denominati di permanenza temporanea (CPT), divenuti - dopo il d.l. n. 92 del 2008 - di identificazione ed espulsione (CIE), destinati al trattenimento, convalidato dal giudice di pace⁹, degli stranieri extracomunitari irregolari per consentire l'esecuzione dei provvedimenti di espulsione. Già nel 2005 la Corte aveva avuto modo di pronunciarsi sull'impossibilità di escludere del tutto le Regioni dal funzionamento di tali Centri, di cui ad esempio la legge dell'Emilia-Romagna affida alla Regione attività di osservazione e monitoraggio al fine di poter svolgere attività di assistenza in genere e quella sanitaria in particolare, secondo modalità (in necessario previo accordo con le prefetture) tali da impedire comunque «indebite intrusioni» (sentenza n. 300 del 2005).

Dal momento che tali Centri sono individuati o costituiti «con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri per la solidarietà sociale e del tesoro, del bilancio e della programmazione economica» (art. 14, comma 1, TU Immigrazione), tuttavia, secondo la Corte non è consentito alla Regione rifiutarsi di ospitarne sul proprio territorio (sentenza n. 134 del 2010). Con l'espressa intenzione di favorire l'integrazione, invece, la legge della Regione Liguria¹⁰ dichiarava «la manifesta indisponibilità» «ad avere sul proprio territorio strutture o centri in cui si svolgono funzioni preliminari di trattenimento e identificazione personale dei cittadini stranieri

⁹ Previsione su cui sono state depositate molte ordinanze.

¹⁰ Legge Regione Liguria, 6 marzo 2009, n. 4, recante «Modifiche alla legge regionale 20 febbraio 2007, n. 7».

immigrati». L'analoga legge delle Marche¹¹ prevedeva che «la Regione, nell'ambito delle proprie competenze, ricorre ad ogni strumento riconosciute dall'ordinamento ed esercita ogni facoltà e potere riservate dalla Costituzione e dalla legge al fine di evitare la realizzazione nel territorio regionale di centri di identificazione ed espulsione o, comunque, di centri di detenzione per migranti, nei quali lo stato di reclusione e la limitazione delle libertà personali siano disposte al di fuori del medesimo quadro di garanzie previsto a tutela dei cittadini italiani». Con successiva legge regionale dello stesso 2009, tuttavia, tale norma è stata abrogata, determinando la rinuncia al ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri e la conseguente accettazione da parte della controparte, con estinzione del processo (ordinanza n. 275 del 2010). Alle Regioni non resterebbe, quindi, che tentare di fare inserire nella disciplina nazionale forme di leale collaborazione che consentano loro di partecipare alla decisione della istituzione e del funzionamento di tali Centri.

Le autonomie territoriali, peraltro, possono svolgere alcune attività anche relative al rilascio e al rinnovo dei permessi di soggiorno, nel rispetto delle forme di cooperazione con lo Stato in materia di sua competenza esclusiva. Come la Corte ricorda, infatti, esiste un Protocollo d'intesa stipulato nel 2006 fra l'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) ed il Ministero dell'Interno con il quale si è dato inizio ad una sperimentazione volta ad attribuire progressivamente ai Comuni la relativa istruttoria. In questo quadro è risultata assolutamente legittima la contestata rete di sportelli informativi prevista dalla legge toscana, perché consiste in «una forma di assistenza in favore degli stranieri presenti sul territorio regionale che si sostanzia nel mero affidamento agli enti locali di quegli adempimenti che, nell'ambito dei procedimenti di richiesta e rinnovo di permesso di soggiorno e di carta di soggiorno, diversamente sarebbero stati svolti direttamente dagli stessi richiedenti » (sentenza n. 269 del 2010). Con queste parole si era già espressa la Corte a proposito della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2005 (Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati) che prevedeva - prima della sua recente abrogazione totale¹² - lo svolgimento, direttamente o indirettamente, di compiti istruttori da parte degli enti locali nell'ambito dei procedimenti per il rilascio e il rinnovo dei permessi di soggiorno e delle carte di soggiorno, nonché di richiesta di nulla-osta al ricongiungimento ([sentenza n. 156 del 2006](#)).

Lo Stato ha anche contestato che le Regioni possano svolgere attività «volte a facilitare l'ingresso in Italia di cittadini stranieri» anche solo «per la frequenza di corsi di formazione

¹¹ Legge Regione Marche, 26 maggio 2009, n. 13 , recante «Disposizioni a sostegno dei diritti dell'integrazione dei cittadini stranieri immigrati»

¹² Legge abrogata dall'art. 9, comma 20, lettera a) della L. R. n. 9 del 2008.

professionale o tirocini formativi» poiché si tratterebbe di compiti internazionali attinenti alla disciplina dei flussi migratori. A tal fine, infatti, la citata legge regionale della Toscana prevede di «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». Secondo la Corte in tal modo la Regione «non fa che raccordare l'attività della Regione, nelle materie di propria competenza, con le finalità delineate dal legislatore statale in tema di politiche migratorie, in particolare in un ambito di competenza legislativa regionale residuale, corrispondente appunto alla formazione professionale, peraltro espressamente da realizzare «in conformità alla legislazione statale» e cioè nel pieno rispetto dei principi della politica estera fissati dallo Stato» (sentenza n. 269 del 2010).

Le forme di collaborazione tra Stato e Regioni in materia di immigrazione sono in affetti auspicabili tanto quanto un contenzioso costituzionale orientato alla tutela dei diritti fondamentali.