



Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 47 del 11/03/2010

RICORSO 11 febbraio 2010, n. 20

Giudizio di illegittimità costituzionale della Legge Regionale 4 dicembre 2009 n. 32, art. 1, commi 1, 2 e 3, art. 2, art. 3, art. 4 comma 4, art. 5 comma 1, lett. a) e b), art. 6 comma 1, lett. b) e c), art. 10, commi 5 e 6, art. 13, art. 14, art. 15 comma 3.

Ricorso n. 20
depositato 11 febbraio 2010

Del Presidente del Consiglio dei Ministri p.t. rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui Uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12 è domiciliato

nei confronti

della Regione Puglia in persona del Presidente della Giunta regionale p.t.
per la declaratoria
dell'illegittimità costituzionale

in parte qua della legge regione Puglia n. 32 del 2009 pubblicata sul B.U.R. n. 196 del 7/12/2009, recante "Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia", in relazione alle seguenti disposizioni: art. 1, commi 1, 2 e 3, art. 2, art 3, art. 4 comma 4, art. 5 comma 1, lett. a) e b), art. 6 comma 1, lett. b) e c), art. 10, commi 5 e 6 art 13 art 14 art. 15 comma 3.

La proposizione del presente ricorso è stata deliberata dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 4 febbraio 2010 come da estratto conforme del verbale e relazione del Ministro proponente che si depositano.

La legge della Regione Puglia n. 32 del 209 viene impugnata quanto agli articoli indicati in epigrafe per i seguenti

MOTIVI

1) Violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. a) e b) della Costituzione con riferimento al "diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini non appartenenti all'Unione Europea" e dell' "immigrazione; Violazione dell'art. 117 secondo comma lett. h ed l), della Costituzione con riferimento all' "ordine pubblico e sicurezza" e all'ordinamento penale": quanto agli artt. 1, commi 1 e 3, all'art. 2, all'art. 3, all'art. 4, comma 4, all'art. 5, comma 1, lett. a) e b), all'art. 6, comma 1, lett. b) e c), all'art. 10, comma 5, all'art. 13, all'art. 14 e 15 della l.r.

Con la legge n. 32 del 2009 la regione Puglia detta “Nonne per l’accoglienza, la convivenza civile e l’integrazione degli immigrati in Puglia”.

L’art. 1 della legge regionale intitolato “Principi generali e finalità” prevede, nel primo comma, che “La Regione, concorre alla tutela dei diritti dei cittadini immigrati presenti sul territorio regionale, attivandosi per l’effettiva realizzazione dell’uguaglianza formale e sostanziale di tutte le persone”, concorrendo altresì all’attuazione dei principi indicati nel successivo comma secondo.

Al comma terzo del medesimo articolo si specifica che le politiche regionali, in ogni caso finalizzate a garantire i diritti inviolabili degli stranieri presenti a qualunque titolo sul territorio regionale sono finalizzate tra l’altro, a: a) garantire i diritti umani inviolabili degli stranieri presenti a qualunque titolo sul territorio regionale;.... c) garantire l’accoglienza e l’effettiva inclusione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati nel territorio regionale; d) garantire pari opportunità di accesso e fruibilità dei servizi sodo-assistenziali, socio-sanitari, di conciliazione e dell’istruzione, per la qualità della vita; e) promuovere la partecipazione alla vita pubblica locale; h) garantire la tutela legale, in particolare l’effettività del diritto di difesa, agli immigrati presenti a qualunque titolo sul territorio della regione....

L’art. 3 tra gli obiettivi e le priorità prevede che, al fine di perseguire le finalità di cui all’art. 1 comma 3, la Regione promuove la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi per la piena attuazione degli immigrati in Puglia orientata agli obiettivi prioritari ivi indicati.

L’art. 4 nell’elencare i compiti della Regione affida alla Giunta le funzioni attinenti, tra l’altro, alla promozione di programmi in materia di protezione e inclusione sociale;.... alla promozione di programmi di intervento per l’alfabetizzazione e l’accesso ai servizi educativi, per l’istruzione e la formazione professionale, per l’inserimento lavorativo e il sostegno ad attività autonome imprenditoriali.... favorendo la piena integrazione istituzionale, programmatica, finanziaria e organizzativa per la realizzazione di tali interventi a livello regionale...; alla promozione di iniziative di sostegno alla realizzazione dei progetti di via degli immigrati.

Analoghe funzioni sono affidate alle Province dall’art. 5, in particolare dal comma 1, a norma del quale le province, ai fini dell’inserimento sociale degli immigrati, svolgono funzioni indicate in particolare nelle lett. a) e b) nel “partecipare alla definizione e attuazione dei piani di zona previsti dalla legge regionale 19/06 in materia di interventi sociali ricolti a cittadini stranieri immigrati con compiti di coordinamento monitoraggio e supporto ai Comuni per la definizione di specifici interventi sovra - ambito di valenza provinciale per l’integrazione sociale dei cittadini stranieri” e nella lett. b) nel “favorire la consultazione e la partecipazione alla vita sociale e istituzionale e l’esercizio dei diritti politici da parte degli immigrati”.

Analoghi obiettivi sono indicati dalle lett. a) e b) dell’art. 6 comma 1 che individua i compiti dei Comuni ai fini dell’inserimento sociale degli immigrati.

L’art. 10 stabilisce, inoltre, che la Regione promuove le azioni necessarie per garantire l’accesso e la fruizione dei servizi sanitari a parte di tutti gli immigrati presenti sul territorio nazionale definendo i contenuti dell’assistenza sanitaria sia degli stranieri regolarmente soggiornanti sia di quelli detenuti (commi 1 - 4) sia di quelli temporaneamente presenti sul territorio nazionale non in regola con le norme relative all’ingresso e al soggiorno (comma 5).

Gli artt. 13 e 14, poi, disciplinano la materia di formazione professionale e di inserimento lavorativo affermando il diritto degli immigrati, compresi i richiedenti asilo alla formazione professionale in condizioni di parità con gli altri cittadini.

L’art. 15, “Politiche di inclusione sociale”, infine, stabilisce che la Regione si impegna a riservare all’interno del piano regionale delle politiche sociali, specifica attenzione alle condizioni di vita e alle opportunità di integrazione e di inclusione sociale per gli immigrati.

Come emerge dalla lettura delle disposizioni sopra riportate, la Regione Puglia, attraverso la normativa qui censurata ha previsto una serie di interventi volti, tra l’altro, a garantire l’accesso ai servizi socio-assistenziali, socio-sanitari, all’abitazione all’istruzione, alla formazione professionale, nonché il diritto di

difesa, garantendo altresì la partecipazione alla vita pubblica locale.

I destinatari di tali interventi sono indicati genericamente quali “immigrati” (art. 2 comma 1), o “cittadini immigrati presenti sul territorio regionale” (art. 1 comma 1), o, ancora, in alcune delle citate norme (art. 1, comma 3, lett. a ed h), come gli stranieri “presenti a qualunque titolo sul territorio della “regione” (art. 1 comma 3).

L'uso di tali formule ampie e generiche, unitamente alla circostanza che altre disposizioni della legge regionale (ad esempio, gli artt. 10 commi 2 e 3, 14 comma 1 e 17 comma 1) si riferiscono espressamente ai “cittadini stranieri regolarmente soggiornanti nella regione”, comporta che i suddetti interventi siano inequivocabilmente rivolti anche ai cittadini stranieri immigrati privi di regolare permesso di soggiorno.

Alla luce di tale considerazione, le disposizioni regionali indicate, disciplinando ed agevolando il soggiorno degli stranieri che dimorano irregolarmente nel territorio nazionale, risultano eccedere dalle competenze della Regione, poiché incidono sulla disciplina dell'ingresso e del soggiorno degli immigrati ricompresa nelle materie “diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea” e “immigrazione”, previste rispettivamente alle lett. a) e b) dell'art. 117, comma 2, Cost. ovvero in materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato. Dette materie rientrano nella potestà legislativa esclusiva dello Stato e ciò anche in ragione della finalità che esse siano regolate in modo uniforme a livello nazionale come affermato anche dalla giurisprudenza di questa Ecc.ma Corte (sentt. n. 50/2008; 156/2006; 300/2005).

Le disposizioni che regolano l'ingresso, la permanenza e l'espulsione dei cittadini stranieri hanno trovato, come è noto, una compiuta disciplina nel d.lgs. n. 286 del 1998 (Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero).

Le menzionate disposizioni regionali contrastano, pertanto, con i principi fondamentali stabiliti in tale materia dal predetto Testo Unico, che, agli artt. 4, 5, 10, 11, 13 e 14, sancisce l'illegittimità e le conseguenze (respingimento, espulsione o detenzione nei centri di identificazione ed espulsione) del soggiorno degli immigrati irregolari.

Ciò tanto più ove si consideri che, con recente modifica, è stata configurata una nuova ipotesi di reato per lo straniero che faccia ingresso o si trattenga nel territorio dello stato in violazione delle disposizioni del medesimo Testo Unico nonché di quelle di cui all'art. 1 della legge n. 68 del 2007 (art. 10 bis del D.Lgs. n. 268/1998, come introdotto dall'art. 1 comma 16 lett. a) della legge n. 94 del 2009).

Le citate disposizioni regionali, di conseguenza, risultano violare, oltre al già menzionato art. 117, comma 2, lett. a) e b), sotto il profilo rispettivamente, del “diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini non appartenenti all'Unione Europea” e dell' “immigrazione”, anche le competenze statali di cui all'art. 117, comma 2, lett. h) e l), in materia di “ordine pubblico e sicurezza” ed “ordinamento penale” tenuto conto che le stesse disciplinano e in qualche modo agevolano la permanenza sul territorio nazionale di cittadini extracomunitari che, ai sensi della normativa statale sopra menzionata, non solo non avrebbero titolo a soggiornare ma, una volta sul territorio nazionale, dovrebbero essere perseguiti penalmente.

Lo stesso Testo Unico stabilisce, (ad es. agli artt. 19 e 35) alcune specifiche deroghe a tale disciplina, le quali, peraltro, costituendo misure eccezionali, devono ritenersi tassative e non suscettibili di estensione in via analogica.

Ne consegue che la legge regionale non può in alcun modo incidere in tale ambito normativo, tantomeno predisponendo interventi volti al riconoscimento o all'estensione di diritti in favore dell'immigrato irregolare o in attesa di regolarizzazione, ovvero non può disporre, attraverso regimi di deroga non previsti dalla normativa statale, casi diversi ed ulteriori di non operatività della regola generale ovvero la condizione di illegittimità e di autore di reato dell'immigrato irregolare.

Se, infatti, è pur vero che lo stesso legislatore statale, con il citato Testo Unico, nel disciplinare la materia dell'immigrazione ha, tra l'altro, attribuito alle Regioni una serie di specifiche competenze e che, come affermato dalla Corte la legge statale disciplina una serie di attività pertinenti al fenomeno

migratorio e agli effetti sociali di quest'ultimo - esercitate dallo Stato in stretto collegamento con le Regioni alle quali dette competenze risultino affidate (Corte Cost. n. 156 del 2006) - ciò non toglie che il controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale resti affidato alla competenza esclusiva statale e che, più in particolare, la normativa regionale non può dettare norme che, agevolando il soggiorno sul territorio nazionale da parte di stranieri che quivi dimorano illegalmente, finiscano con l'incidere direttamente sulla disciplina dell'ingresso e soggiorno degli immigrati invadendo la competenza legislativa esclusiva dello Stato.

2) Violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. a) e b) Cost. con riferimento al "diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini non appartenenti all'Unione Europea" e dell' "immigrazione; violazione dell'art. 117, comma secondo, lett. h) Cost. " ordine pubblico e sicurezza" e lett. 1) "ordinamento penale"; violazione dell'art. 117 secondo comma lett. a) sotto il profilo dei rapporti dello Stato con l'unione europea, quanto all'art. 2 comma 1 della l.r.

L'art. 2, al comma 1, disponendo che "Le norme di cui alla presente legge si applicano, qualora più favorevoli, anche ai cittadini neocomunitari", stabilisce una misura nei confronti dei cittadini comunitari che era già contenuta nel testo unico sull'immigrazione (art. 1, comma 2), e che è stata abrogata dall'articolo 37, comma 2, del d.l. 112/2008, convertito nella legge 133/2008 che a sua volta così recita "Il comma 2 dell'art. 1 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente: Il presente testo unico non si applica ai cittadini degli Stati membri dell'Unione Europea salvo quanto previsto dalle norme di attuazione dell'ordinamento comunitario".

Così disponendo, pertanto, la norma regionale in oggetto non solo disciplina una materia riservata alla competenza esclusiva statale ex art. 117 Cost., comma 2, lett. a) e b), come sopra osservato sub 1), ma lede anche la competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. a), in materia di "rapporti, dello Stato con l'Unione europea " in quanto la condizione giuridica del cittadino comunitario potrebbe essere autonomamente disciplinata dalla Regione Toscana.

3) Violazione dell'art. 117 secondo comma lett. a e b Cost. con riferimento al "diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini non appartenenti all'Unione Europea" ed all' "immigrazione nonché dell'art. 117, comma secondo lett. h) Cost. "ordine pubblico, e sicurezza" ed 1) "ordinamento penale": quanto all'art. 10 commi 5 e 6 della L.R.

L'art. 10, nell'ambito della disciplina dell'accesso e della fruizione dei servizi sanitari da parte di tutti gli immigrati presenti sul territorio regionale, contiene, rispettivamente ai commi 5 e 6, disposizioni riguardanti più specificamente la cura dei "cittadini stranieri temporaneamente presenti (STP) non in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno", e dei "cittadini comunitari presenti sul territorio regionale che non risultano assistiti dallo Stato di provenienza, privi dei requisiti per l'iscrizione al SSR e che versano in condizioni di indigenza".

Tali norme risultano in contrasto con i principi di cui alla normativa statale in materia, e in particolare con l'art. 35 del d.lgs. n. 286/1998, che, nel dettare disposizioni sull' "Assistenza sanitaria per gli stranieri non iscritti al Servizio sanitario nazionale", stabilisce, al comma 3, che "Ai cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno, sono assicurate" unicamente "le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva".

Pertanto, le norme regionali in esame eccedono dalle competenze regionali in relazione a tutte quelle prestazioni sanitarie da esse previste - ad esempio, l'erogazione dell'assistenza farmaceutica con oneri a carico del SSN (art. 10, comma 5, lett. b) e la previsione della libera scelta del medico di base (lett. c) - ulteriori rispetto a quelle strettamente essenziali indicate dalla citata normativa statale.

La disposizione presenta, pertanto, profili di incostituzionalità con riferimento all'art. 117 comma secondo lett. a) e b), ovvero in materia di diritto di asilo e condizione giuridica dello straniero e di immigrazione nonché con riferimento all'art. 117, comma secondo lett. h) "ordine pubblico e sicurezza" ed l) "ordinamento penale".

4) Violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. 1) Cost.

L'art. 15, comma 3, in materia di politiche di inclusione sociale dei detenuti stranieri, prevede che "D'intesa con il Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria, la Regione programma interventi diretti a rimuovere gli ostacoli che limitano l'accesso agli istituti previsti dall'ordinamento in alternativa o in sostituzione della pena detentiva, nonché ai permessi premio ex articolo 30-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), come inserito dall'articolo 9 della legge 10 ottobre 1986, n. 663 e da ultimo modificato dall'articolo 2, comma 27, lettera b), della legge 15 luglio 2009, n.94".

Riguardo tale norma va sottolineato che, oltre a non risultare chiaro cosa debba intendersi per "interventi diretti alla rimozione degli ostacoli che limitano l'accesso agli istituti...", in ogni caso essa eccede dalle competenze regionali, in quanto incide in un ambito, quello dell'ordinamento penitenziario - riconducibile alla materia dell'ordinamento penale - di competenza dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. l), e su cui il legislatore statale ha già provveduto a dettare la relativa disciplina, contenuta proprio nella citata l. n. 354/ 1975.

5) Violazione dell'art. 117, comma 2, lett. a), Cost., in materia di "politica estera e rapporti internazionali" quanto all'art. 1 comma 2 lett. h)

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

Alla luce di quanto sopra esposto si confida che codesta c.ma Corte voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge della regione Puglia n. 32 del 4.12. 2009 pubblicata sul B.U.R. n. 196 del 7.12.2009 recante "Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia" con riferimento alle disposizioni sopra censurate.

Unitamente alla copia notificata del ricorso si depositerà

Estratto conforme del verbale della seduta del Consiglio dei Ministri del 4.2.2010.

Relazione del Ministro proponente.

Roma, 4.2.2010

Paola Palmieri
Avvocato dello Stato

PARTE SECONDA

Deliberazioni del Consiglio e della Giunta
