CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **252/2001** (ECLI:IT:COST:2001:252)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SANTOSUOSSO** - Redattore: - Relatore: **CONTRI**
Camera di Consiglio del **13/12/2000**; Decisione del **05/07/2001**
Deposito del **17/07/2001**; Pubblicazione in G. U. **25/07/2001**
Norme impugnate:
Massime: **26427**
Atti decisi:

N. 252

SENTENZA 5 - 17 LUGLIO 2001.

Pubblicazione in «Gazzetta Ufficiale» n. 29 del 25 luglio 2001

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Fernando SANTOSUOSSO; Giudici: Massimo VARI, Cesare RUPERTO, Riccardo CHIEPPA, Gustavo ZAGREBELSKY,Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI,Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), promosso con ordinanza emessa il 4 marzo 2000 dal tribunale di Genova sul ricorso proposto da Dia Saliou contro il Prefetto di Genova, iscritta al n. 367 del registro ordinanze 2000 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 27, 1ª serie speciale, dell'anno 2000.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 13 dicembre 2000 il giudice relatore Fernanda Contri.

Ritenuto in fatto

1. - Il tribunale di Genova, con ordinanza del 4 marzo 2000, ha sollevato - in relazione agli artt. 2 e 32 della Costituzione - questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) nella parte in cui non prevede il divieto di espulsione dello straniero che, entrato clandestinamente nel territorio dello Stato, vi permanga al solo scopo di terminare un trattamento terapeutico essenziale.

Il giudice a quo è investito dell'esame di un ricorso presentato da un cittadino del Senegal avverso il decreto prefettizio di espulsione emesso nei suoi confronti per essere entrato in Italia sottraendosi ai controlli di frontiera; il rimettente rileva che il ricorrente, quale unico motivo di annullamento del provvedimento, assume di aver subito l'amputazione del piede sinistro, di essersi introdotto in Italia, pur essendo privo di regolare passaporto, al solo fine di sostituire la protesi e di non avere la possibilità di ottenere tale prestazione sanitaria nel Paese di origine; secondo il rimettente, le circostanze dedotte a sostegno del ricorso - relative all'insufficienza della protesi applicata, all'essere lo straniero in cura presso una struttura sanitaria pubblica e seguito da un'associazione di volontariato ed alla circostanza che egli è in attesa di un nuovo apparecchio adeguato alle sue condizioni - sono state tutte provate nell'istruttoria svolta.

Rileva il giudice a quo che l'art. 35, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998 - che prevede una serie di interventi sanitari a favore dei cittadini stranieri presenti nel territorio nazionale, anche nel caso in cui essi non siano in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno - conterrebbe un elenco esemplificativo e non tassativo di cure ambulatoriali ed ospedaliere "urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio", ma riguarderebbe i casi in cui lo straniero "venga ad ammalarsi nel territorio dello Stato", dal momento che i commi 1 e 2 della stessa disposizione prevedono il diverso caso dello straniero che chiede il permesso di soggiorno allo scopo di venire in Italia a curarsi.

Sempre secondo il giudice rimettente, non potendosi porre in dubbio che l'intervento sanitario di cui abbisogna il ricorrente rientri tra quelli che la legge definisce essenziali, "dovendosi recuperare la deambulazione come strettamente attinente ai postulati della dignità umana" ed essendovi una legittima aspettativa dello straniero a terminare la terapia in atto, la circostanza che la norma impugnata non vieti l'espulsione dei soggetti che si trovano nelle sue condizioni violerebbe l'art. 2 Cost., che riconosce i diritti inviolabili dell'uomo quale valore fondante della democrazia pluralista, e l'art. 32 Cost., che qualifica la salute quale diritto fondamentale dell'individuo e non del solo cittadino.

2. - È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo alla Corte di dichiarare la questione inammissibile o infondata.

L'Avvocatura preliminarmente osserva come l'art. 32 della Costituzione sia una norma programmatica e non immediatamente precettiva, che delimita i "confini esterni" del diritto alla salute attraverso "precetti di ordine negativo", ma non individua il contenuto in positivo di un diritto che è anche interesse primario della collettività.

In questo campo, secondo la difesa erariale, l'azione dei pubblici poteri può quindi incidere su situazioni soggettive individuali con modalità rimesse alla discrezionalità del legislatore ordinario secondo scelte che - se effettuate nei limiti della ragionevolezza - possono tener conto di esigenze di carattere finanziario, economico e sociale e di quelle dettate da altri interessi

costituzionalmente garantiti.

L'Avvocatura osserva quindi come la vigente disciplina sull'immigrazione abbia operato un adeguato bilanciamento di due interessi costituzionalmente protetti, il diritto alla salute dello straniero e la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica connesse al contrasto del fenomeno dell'immigrazione clandestina. In tale contesto, secondo la difesa erariale, il legislatore, da un lato ha stabilito la parità di trattamento tra il cittadino e lo straniero regolarmente soggiornante in Italia - che viene iscritto al servizio sanitario nazionale - dall'altro ha previsto uno specifico visto di ingresso per gli stranieri che intendano sottoporsi a terapie necessarie. Allo straniero illegalmente presente nel territorio dello Stato la legge ha assicurato un livello minimo di cure mediche consentendogli, con la garanzia dell'anonimato, di accedere a quelle "essenziali ed urgenti", espressione con la quale il legislatore non avrebbe inteso indicare qualunque terapia relativa a stati patologici di rilievo, ma assicurare esclusivamente quelle cure indispensabili alla salvaguardia della vita umana e della salute pubblica, cure che vengono garantite anche quando la situazione di irregolarità richiederebbe di dare esecuzione ad un provvedimento di espulsione.

Ad avviso della difesa erariale il legislatore avrebbe considerato le esigenze di tutela della sicurezza pubblica non estendendo completamente allo straniero irregolare le terapie mediche di lungo periodo, scelta che appare conforme sia alla tutela dei diritti inviolabili della persona sia al canone di ragionevolezza.

Secondo l'Avvocatura, infine, l'esecuzione del provvedimento di espulsione non pregiudicherebbe il diritto dello straniero a far ritorno in Italia per sottoporsi a cure mediche, possibilità garantita all'interessato anche prima della scadenza del termine di cinque anni previsto dalla legge, previa autorizzazione da parte del Ministro dell'interno.

Considerato in diritto

1. - La questione di legittimità costituzionale sollevata dal tribunale di Genova investe l'art. 19, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) nella parte in cui non prevede il divieto di espulsione dello straniero extra-comunitario che, essendo entrato irregolarmente nel territorio dello Stato, vi permanga al solo scopo di terminare un trattamento terapeutico che risulti essenziale in relazione alle sue pregresse condizioni di salute; secondo il giudice rimettente, l'omessa previsione di un tale specifico divieto di espulsione violerebbe gli artt. 2 e 32 della Costituzione perché la possibilità per il cittadino extra-comunitario, non in regola con le norme sull'ingresso ed il soggiorno, di accedere alle "cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti e comunque essenziali" nei presidi sanitari pubblici ed accreditati, prevista dall'art. 35 del d.lgs. n. 286 citato, riguarderebbe le sole ipotesi in cui lo straniero si sia ammalato in Italia e non quelle nelle quali egli abbia, come nel caso del giudizio in corso davanti al giudice a quo una patologia pregressa.

2. - La questione non è fondata.

Occorre preliminarmente rilevare che, secondo un principio costantemente affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, il diritto ai trattamenti sanitari necessari per la tutela della salute è "costituzionalmente condizionato" dalle esigenze di bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti, salva, comunque, la garanzia di "un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto" (cfr., ex plurimis, le sentenze n. 509 del 2000, n. 309 del 1999 e n. 267 del 1998).

Questo "nucleo irriducibile" di tutela della salute quale diritto fondamentale della persona deve perciò 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.

3. - Conformemente a tale principio, il legislatore - dopo aver previsto, all'art. 2 del d.lgs. n. 286 del 1998, che "allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono 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" - ha dettato, per quel che concerne la tutela del diritto alla salute che qui viene in rilievo, alcune specifiche disposizioni, nelle quali i modi di esercizio dello stesso sono differenziati a seconda della posizione del soggetto rispetto agli obblighi relativi all'ingresso e al soggiorno. L'art. 34 infatti prevede che lo straniero regolarmente soggiornante nello Stato ed i suoi familiari siano in linea di principio obbligatoriamente iscritti al servizio sanitario nazionale, con piena eguaglianza di diritti e doveri, anche contributivi, coi cittadini italiani; l'art. 35, commi 1 e 2, disciplina il caso in cui lo straniero sia presente regolarmente nel territorio dello Stato ma non sia iscritto al Servizio sanitario nazionale, mentre l'art. 36 del d.lgs. cit. prevede la possibilità di ottenere uno specifico visto di ingresso ed un permesso di soggiorno a favore dello straniero che intende entrare in Italia allo scopo di ricevere cure mediche.

Per gli stranieri presenti sul territorio nazionale ma non in regola con le norme sull'ingresso ed il soggiorno, l'art. 35, comma 3, del decreto cit. dispone che sono "assicurate, nei presidi 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"; agli stessi sono poi, "in particolare", garantiti la tutela sociale della gravidanza e della maternità, la tutela della salute del minore, nonché le vaccinazioni e gli interventi di profilassi con particolare riguardo alle malattie infettive, secondo una elencazione che - contrariamente a quanto ritiene il giudice a quo - non può ritenersi esaustiva degli interventi sanitari da assicurare "comunque" al soggetto che si trovi, a qualsiasi titolo, nel territorio dello Stato.

Va in proposito ancora rilevato che il comma 5 dello stesso art. 35, proprio allo scopo di tutelare il diritto alla salute dello straniero comunque presente nel territorio dello Stato, prevede che "l'accesso alle strutture sanitarie … 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", disposizione che conferma il favor per la salute della persona che connota tutta la disciplina in materia.

4. - La legge prevede quindi un sistema articolato di assistenza sanitaria per gli stranieri, nel quale viene in ogni caso assicurato a tutti, quindi anche a coloro che si trovano senza titolo legittimo sul territorio dello Stato, il "nucleo irriducibile" del diritto alla salute garantito dall'art. 32 Cost; stante la lettera e) la ratio delle disposizioni sopra riportate, a tali soggetti sono dunque erogati non solo gli interventi di assoluta urgenza e quelli indicati dall'art. 35, comma 3, secondo periodo, ma tutte le cure necessarie, siano esse ambulatoriali o ospedaliere, comunque essenziali, anche continuative, per malattia e infortunio.

E non è senza significato che, in attuazione della legge, l'art. 43, commi 2 e seguenti, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'art. 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286) abbia previsto particolari modalità per evitare che, dalla situazione di irregolarità nel territorio dello Stato, derivi un ostacolo all'erogazione delle prestazioni terapeutiche di cui all'art. 35, comma 3 citato, anche mediante l'attribuzione a fini amministrativi di un apposito codice identificativo sanitario provvisorio, secondo disposizioni

che sono state in seguito precisate con la circolare del Ministero della sanità n. 5 del 24 marzo 2000.

5. - Dall'esame delle sopra indicate disposizioni emerge perciò l'erroneità del presupposto interpretativo da cui muove il giudice a quo, secondo il quale il diritto inviolabile alla salute dello straniero irregolarmente presente nel territorio nazionale, garantito dagli artt. 2 e 32 Cost., potrebbe essere tutelato solo attraverso la previsione - da inserire nell'art. 19 del decreto legislativo n. 286 del 1998 - di uno specifico divieto di espulsione per il soggetto che si trovi nella necessità di usufruire di una terapia essenziale per la sua salute. Al contrario, lo straniero presente, anche irregolarmente, nello Stato ha diritto di fruire di tutte le prestazioni che risultino indifferibili e urgenti, secondo i criteri indicati dall'art. 35, comma 3 citato, trattandosi di un diritto fondamentale della persona che deve essere garantito, così come disposto, in linea generale, dall'art. 2 dello stesso decreto legislativo n. 286 del 1998.

La valutazione dello stato di salute del soggetto e della indifferibilità ed urgenza delle cure deve essere effettuata caso per caso, secondo il prudente apprezzamento medico; di fronte ad un ricorso avverso un provvedimento di espulsione si dovrà, qualora vengano invocate esigenze di salute dell'interessato, preventivamente valutare tale profilo - tenuto conto dell'intera disciplina contenuta nel decreto legislativo n. 286 del 1998 - se del caso ricorrendo ai mezzi istruttori che la legge, pur in un procedimento caratterizzato da concentrazione e da esigenze di rapidità, certamente consente di utilizzare.

Qualora risultino fondate le ragioni addotte dal ricorrente in ordine alla tutela del suo diritto costituzionale alla salute, si dovrà provvedere di conseguenza, non potendosi eseguire l'espulsione nei confronti di un soggetto che potrebbe subire, per via dell'immediata esecuzione del provvedimento, un irreparabile pregiudizio a tale diritto.

Non sussiste perciò la violazione delle norme costituzionali indicate dal rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) sollevata, in riferimento agli artt. 2 e 32 della Costituzione, dal tribunale di Genova con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 luglio 2001.

Il Presidente: Santosuosso

Il redattore: Contri

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 17 luglio 2001.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.