# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **299/2010** (ECLI:IT:COST:2010:299)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **AMIRANTE** - Redattore: **TESAURO**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **18/10/2010**
Deposito del **22/10/2010**; Pubblicazione in G. U. **27/10/2010**
Norme impugnate: Artt. 1, c. 1°e 2°, lett. h) e 3°, 2, 3, 4, c. 4°, 5, c. 1°, lett. a) e b), 6, c. 1°, lett. b) e c), 10, c. 5° e 6°, 13, 14 e 15 della legge della Regione Puglia 04/12/2009, n. 32.
Massime: **34962 34963 34964 34965 34966 34967 34968 34969 34970 34971 34972**
Atti decisi: **ric. 20/2010**

## SENTENZA N. 299

## ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Francesco AMIRANTE; Giudici : Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 1, 2, lettera h), e 3; 2; 3; 4,

comma 4; 5, comma 1, lettere a) e b); 6, comma 1, lettere b) e c), 10, commi 5 e 6; 13; 14 e 15, comma 3, della legge Regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 32 (Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 5/11 febbraio 2010, depositato in cancelleria l'11 febbraio 2010 ed iscritto al n. 20 del registro ricorsi 2010.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 21 settembre 2010 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;

uditi l'avvocato dello Stato Paola Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giuseppe Tucci e Nicola Colaianni per la Regione Puglia.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 5/11 febbraio 2010, depositato l'11 febbraio 2010, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere a), b), h) ed l), della Costituzione, ed in relazione agli articoli 4, 5, 10, 10-bis, 11, 13, 14, 19 e 35 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 1, 2, lettera h), e 3; 2; 3; 4, comma 4; 5, comma 1, lettere a) e b); 6, comma 1, lettere b) e c); 10, commi 5 e 6; 13; 14 e 15, comma 3, della legge della Regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 32 (Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia), pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia del 7 dicembre 2009, n. 196.

2.- Il ricorrente premette che la legge della Regione Puglia n. 32 del 2009 reca norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati e, all'art. 1, dispone 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» (comma 1); realizza politiche regionali finalizzate a garantire i diritti inviolabili degli stranieri presenti a qualunque titolo sul territorio regionale e, 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 socio-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» (comma 3).

Il successivo art. 2 prevede, genericamente, gli «immigrati» quali destinatari degli interventi previsti dalla legge regionale; l'art. 3 stabilisce che, allo scopo 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 integrazione degli immigrati, orientato agli obiettivi prioritari indicati in detta norma.

L'art. 4, comma 4, attribuisce alla Giunta regionale le funzioni attinenti, tra l'altro, alla promozione di programmi in materia di protezione e inclusione sociale (lettera a), 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 (lettera c), alla promozione di iniziative di sostegno alla realizzazione dei progetti di

vita degli immigrati (lettera e).

L'art. 5, comma 1, della legge in esame disciplina i compiti delle Province, ai fini dell'inserimento sociale degli immigrati, disponendo che esse svolgono le seguenti funzioni: partecipare alla definizione e attuazione dei piani di zona previsti dalla legge Regione Puglia 10 luglio 2006, n. 19 (Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia), in materia di interventi sociali rivolti ai 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 (lettera a); favorire la consultazione e la partecipazione alla vita sociale e istituzionale e l'esercizio dei diritti politici da parte degli immigrati (lettera b). Analoghi obiettivi sono fissati quali compiti dei Comuni dall'art. 6, comma 1, lettere a) e b) (recte: lettere b e c), della legge regionale n. 32 del 2009.

Il citato art. 10 disciplina l'assistenza sanitaria disponendo, al comma 5, che «la Regione, con la presente legge, individua le modalità per garantire l'accesso alle cure essenziali e continuative ai cittadini stranieri temporaneamente presenti (STP) non in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno».

L'art. 13 della legge in esame, concernente la formazione professionale, dispone che «gli immigrati, compresi i richiedenti asilo, hanno diritto alla formazione professionale in condizioni di parità con gli altri cittadini», mentre l'art. 14 prevedrebbe analogo diritto in riferimento all'inserimento lavorativo.

L'art. 15 della legge regionale n. 32 del 2009, avente ad oggetto le politiche di inclusione sociale, stabilisce che la Regione Puglia «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».

Secondo il ricorrente, siffatte norme prevedono 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, indicando i destinatari degli stessi, in modo generico, negli «immigrati» (art. 2 comma 1), ovvero nei «cittadini immigrati presenti sul territorio regionale» (art. 1 comma 1), oppure negli stranieri «presenti a qualunque titolo sul territorio della regione» (art. 1, comma 3, lettere a) ed h).

La lettera delle disposizioni, in considerazione della genericità delle locuzioni adottate e della circostanza che altre norme della legge regionale in esame (quali, 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», indurrebbe a ritenere che detti interventi riguardino anche gli immigrati privi di regolare permesso di soggiorno. Tuttavia, l'ingresso, la permanenza e l'espulsione dei cittadini stranieri sono stati compiutamente disciplinati dal d.lgs. n. 286 del 1998 e, quindi, le norme regionali impugnate si porrebbero in contrasto con i principi fondamentali da questo stabiliti, in particolare, negli artt. 4, 5, 10, 11, 13 e 14, concernenti l'illegittimità del soggiorno degli immigrati irregolari e la disciplina del respingimento, dell'espulsione e della detenzione nei centri di identificazione ed espulsione, nonché con l'art. 10-bis (introdotto dall'art. 1, comma 16, della legge 15 luglio 2009, n. 94, recante «Disposizioni in materia di sicurezza pubblica»), il quale configura come reato la condotta dello straniero che faccia ingresso o si trattenga nel territorio dello Stato, in violazione delle norme di detto decreto legislativo.

Dunque, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, le norme regionali impugnate violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettere a) e b), Cost., in relazione alle materie «diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini non appartenenti all'Unione Europea» e

dell'«immigrazione», nonché lettere h) e l), Cost., poiché «disciplinano e in qualche modo agevolano la permanenza sul territorio nazionale di cittadini extracomunitari», i quali «non solo non avrebbero titolo a soggiornare ma, una volta sul territorio nazionale, dovrebbero essere perseguiti penalmente». Peraltro, gli artt. 19 e 35 del d.lgs. n. 286 del 1998 prevedono alcune deroghe a detta disciplina che, costituendo misure eccezionali, sarebbero tassative ed insuscettibili di applicazione per analogia.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la Regione non potrebbe emanare norme in detti ambiti e, comunque, non potrebbe prevedere interventi diretti al riconoscimento, ovvero all'estensione di diritti in favore dell'immigrato irregolare o in attesa di regolarizzazione e neppure stabilire, mediante «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». Il d.lgs. n. 286 del 1998 attribuisce, infatti, alcuni compiti alle Regioni, ferma la competenza esclusiva dello Stato per tutto quanto attiene al controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, con la conseguenza che la Regione non potrebbe emanare norme che, agevolando il soggiorno sul territorio nazionale da parte di immigrati irregolari, influiscono su detti profili.

2.1.- Il ricorrente deduce, inoltre, distintamente, l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge regionale in esame, il quale, disponendo che le norme della stessa «si applicano, qualora più favorevoli, anche ai cittadini neocomunitari», disciplinerebbe una materia attribuita alla competenza dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere a) e b), Cost., concernente i «rapporti dello Stato con l'Unione europea».

La previsione della norma impugnata era, infatti, già contenuta nell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998, sostituito dall'art. 37, comma 2, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, il quale ora dispone: «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».

2.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere a), b), h) ed l), Cost., l'art. 10, commi 5 e 6, della legge regionale in esame, avente ad oggetto la disciplina dell'assistenza sanitaria, esponendo che il comma 5 dispone che «la Regione, con la presente legge, individua le modalità per garantire l'accesso alle cure essenziali e continuative ai cittadini stranieri temporaneamente presenti (STP) non in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno»; il comma 6 stabilisce che «ai cittadini comunitari presenti sul territorio regionale che non risultano assistiti dallo Stato di provenienza, privi dei requisiti per l'iscrizione al SSR e che versino in condizioni di indigenza, sono garantite le cure urgenti, essenziali e continuative».

Ad avviso del ricorrente, siffatta norma si porrebbe in contrasto con il principio stabilito dall'art. 35, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998, in virtù del quale «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».

La disposizione in esame violerebbe, quindi, la competenza regionale in materia di tutela della salute, nella parte in cui fa riferimento a prestazioni sanitarie ulteriori rispetto a quelle strettamente essenziali, indicate dalla disciplina statale, quali, ad esempio, l'erogazione dell'assistenza farmaceutica con oneri a carico del Servizio sanitario nazionale (SSN) e la previsione della libera scelta del medico di base (art. 10, comma 5, lettere b e c).

2.3.- Il ricorrente censura, altresì, l'art. 15, comma 3, della legge regionale in esame, il quale stabilisce 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».

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, non sarebbe chiaro cosa debba intendersi per «interventi diretti alla rimozione degli ostacoli che limitano l'accesso agli istituti» sopra indicati e, comunque, la norma concernerebbe l'ordinamento penitenziario, riconducibile all'ordinamento penale, materia di competenza dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera 1), Cost., disciplinata dalla legge n. 354 del 1975.

2.4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri deduce, infine, l'illegittimità costituzionale del citato art. 1, comma 2, lettera h), il quale dispone che la Regione, nell'ambito delle proprie competenze, concorre all'attuazione, in particolare, 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».

A suo avviso, poiché tale Convenzione non è stata ancora ratificata dallo Stato, detta norma violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost., che attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la materia «politica estera e rapporti internazionali».

3.- Nel giudizio si è costituita la Regione Puglia, in persona del Presidente della Giunta Regionale pro-tempore, chiedendo, anche nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, che le questioni siano dichiarate inammissibili ed infondate.

La Regione, dopo avere sintetizzato il contenuto delle norme impugnate e delle censure proposte dal ricorrente, sostiene che la legge regionale in esame non attribuirebbe agli stranieri, in particolare a quelli irregolarmente presenti nel nostro Paese, diritti incompatibili con la condizione giuridica fissata dal legislatore statale, ma sarebbe diretta ad agevolare la realizzazione dei diritti loro riconosciuti dalla Costituzione e dalle leggi statali, stabilendo finalità che concernono anche detti stranieri «solo se e nella misura in cui […] possono realizzarsi nel rispetto della vigente disciplina migratoria», come è reso chiaro dalla clausola di compatibilità recata dall'art. 2, comma 4, di detta legge. Le norme impugnate mirano, quindi, a coordinare interventi riconducibili a materie di competenza regionale (istruzione, tutela della salute, tutela e sicurezza del lavoro, promozione ed attività culturale), che possono riguardare anche cittadini non italiani.

In riferimento ai richiedenti asilo, dopo avere sintetizzato la relativa disciplina, la Regione deduce che gli interventi che li riguardano concernerebbero esclusivamente quelli di essi che sono titolari di un permesso che permette lo svolgimento di attività lavorativa, mentre interventi in favore degli stranieri sono previsti anche dalla legge regionale n. 19 del 2006, che non ha costituito oggetto d'impugnazione.

Ad avviso della Regione, la competenza dello Stato nelle materie «condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» ed «immigrazione» non escluderebbe il potere delle Regioni di emanare norme che, in ambiti riservati alla loro competenza, possono avere quali destinatari anche cittadini non italiani. D'altronde, l'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 286 del 1998, stabilendo che nelle materie attribuite alla competenza delle Regioni le disposizioni di detto decreto legislativo costituiscono «principi fondamentali», conforterebbe siffatta conclusione, peraltro affermata anche da questa Corte (sentenze n. 300 del 2005 e n.

379 del 2004).

3.1.- Secondo la resistente, l'esame delle singole censure deve tenere conto che la legge regionale di cui si tratta richiama i diritti inviolabili della persona riconosciuti dalla Costituzione (art. 1, comma 1), dispone che la Regione Puglia opera nell'osservanza delle proprie competenze (art. 1, comma 2), ed è stata emanata all'esito di una lunga ed articolata concertazione con le altre istituzioni, con le parti sociali e con le organizzazioni sindacali. A suo avviso, molte delle attività previste dalle norme impugnate, quali «quelle connesse alle prestazioni sanitarie, quelle connesse all'area penale esterna, quelle afferenti all'area della formazione professionale», sarebbero strumentali alle competenze regionali, tenuto conto anche che nei centri di permanenza e negli istituti penitenziari sono svolte attività non riconducibili soltanto all'ordine pubblico o alla sicurezza, in relazione alle quali sussiste almeno un «interesse regionale», riconosciuto dall'art. 118, terzo comma, Cost., che demanda ad una legge dello Stato la previsione di «forme di coordinamento» per queste materie.

La legge regionale in esame costituirebbe lo strumento per il recepimento delle modifiche introdotte nel d.lgs. n. 286 del 1998 e, appunto per questo, l'art. 2, comma 4, della medesima, dispone che «gli interventi regionali sono attuati in conformità al testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, emanato con decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286», con previsione rilevante nell'interpretazione delle disposizioni in essa contenute.

In riferimento alla denunciata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere h) ed l), Cost., l'infondatezza delle censure conseguirebbe alla circostanza che la tutela dei diritti fondamentali, sino a quando non siano attuati il respingimento o l'espulsione, non comporta un'agevolazione della permanenza irregolare.

La Regione Puglia si sofferma, poi, ad esaminare l'ipotesi di reato prevista dall'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998 e deduce che «l'obbligo di persecuzione penale non è affatto indefettibile» e che la norma prevedrebbe «una pena priva di effettività». In ogni caso, a suo avviso, le misure di tutela previste dalle disposizioni impugnate con il primo motivo «non esonerano dall'obbligo di denuncia dell'ipotesi di reato e quindi non sono incompatibili con la persecuzione penale». La resistente prospetta, infine, che l'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998 violerebbe gli artt. 3, 25 e 27 Cost., chiedendo che, qualora detta norma sia ritenuta rilevante ai fini della decisione delle censure, la Corte ne sollevi davanti a sé questione di legittimità costituzionale, nella parte in cui, in violazione di detti parametri costituzionali, prevede come reato l'ingresso ed il soggiorno illegale dello straniero nel territorio dello Stato.

3.2.- In riferimento alle censure concernenti specificamente il comma 1 dell'art. 2 della legge regionale in esame, la resistente deduce che detta norma avrebbe «inteso evitare "discriminazioni a rovescio"», e la diminuzione delle garanzie in favore dei cittadini comunitari, di cui questi godevano come cittadini extracomunitari, che sarebbe stata, invece, realizzata dall'art. 37, comma 2, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, che ha modificato l'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998, il quale ora stabilisce che «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», ha abrogato quella che era «una vera e propria clausola di protezione».

La Regione Puglia, «in via incidentale e ad ulteriore supporto della legittimità costituzionale», della norma regionale in esame, «solleva questione di legittimità costituzionale» del citato art. 37, comma 2, in riferimento al principio di ragionevolezza» (art. 3 Cost.).

3.3.- La Regione, nell'esaminare le censure concernenti il citato art. 10, commi 5 e 6, svolge un'ampia esposizione relativa anche a norme non impugnate dal ricorrente.

In particolare, in relazione ai commi 1 e 2 di detta norma, la Regione deduce che gli artt. 34 e 35 del d.lgs. n. 286 del 1998 e gli artt. 42 e 43 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) disciplinano l'assistenza sanitaria in favore dei cittadini non italiani che soggiornano nel territorio dello Stato – prevista anche a garanzia della collettività e dell'incolumità dei cittadini italiani – distinguendo tra quelli iscritti e non iscritti al SSN, ovvero che fanno ingresso nel nostro Paese per ragioni di cura. In riferimento all'art. 10, comma 3, della legge regionale in esame, avente ad oggetto l'iscrizione volontaria al Servizio sanitario regionale (SSR), ricorda che le norme statali prevedono che gli stranieri non obbligatoriamente iscritti al Servizio sanitario nazionale (SSN) sono tenuti ad assicurarsi contro il rischio di malattia ed infortunio e per la maternità (art. 34, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998, art. 42, comma 6, del d.P.R. n. 394 del 1999).

Il citato art. 10, comma 5, individua, invece, «le modalità per garantire l'accesso alle cure essenziali e continuative ai cittadini stranieri temporaneamente presenti (STP) non in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno»; il comma 6, dispone che «ai cittadini comunitari presenti sul territorio regionale che non risultano assistiti dallo Stato di provenienza, privi dei requisiti per l'iscrizione al SSR e che versino in condizioni di indigenza, sono garantite le cure urgenti, essenziali e continuative attraverso l'attribuzione del codice ENI (europeo non in regola)», prevedendo che «le modalità per l'attribuzione del codice ENI e per l'accesso alle prestazioni, sono le medesime innanzi individuate per gli STP».

Gli artt. 35, commi 3, 4, 5 e 6, del d.lgs. n. 286 del 1998 e 43, commi 2, 3, 4, 5 ed 8 del d.P.R. n. 394 del 1999 disciplinano l'assistenza sanitaria in favore degli stranieri non in regola con le norme in materia di ingresso e soggiorno, ai quali sono, altresì, applicabili le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza).

Secondo la Regione Puglia, l'art. 43, comma 3, del d.P.R. n. 394 del 1999 dispone che, in sede di prima erogazione dell'assistenza, la prescrizione e la registrazione delle prestazioni sono effettuate, assegnando un codice regionale, identificato con la sigla STP (straniero temporaneamente presente), mentre l'art. 35, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998, stabilisce che l'accesso alle strutture del SSN da parte dello straniero non in regola con la disciplina in materia di ingresso e soggiorno in Italia non deve comportare nessuna segnalazione all'autorità di pubblica sicurezza, salvo i casi nei quali sia obbligatorio il referto, a parità di condizioni con il cittadino italiano, divieto di segnalazione non abrogato a seguito dell'introduzione del reato dell'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998. Infine, a suo avviso, la disposizione relativa all'attribuzione del codice ENI (europeo non in regola) sarebbe stata introdotta per ottemperare alle indicazioni fornite dal Ministero della salute con nota del 19 febbraio 2008, che richiedeva la definizione di idonee procedure dirette a garantire le «cure essenziali» anche ai cittadini europei presenti sul territorio.

3.4.- Secondo la resistente, le censure concernenti l'art. 15, comma 3, della legge regionale in esame, sarebbero infondate, poiché tale norma non interferirebbe nella materia «ordinamento penale», ma prevedrebbe soltanto «che la Regione, nell'ambito dei propri poteri d'indirizzo e nei limiti delle proprie competenze programmatorie, individua, d'intesa con le autorità competenti sul territorio, le modalità organizzative più idonee alla gestione di alcuni servizi sul territorio».

3.5.- La Regione Puglia deduce, infine, l'infondatezza delle censure riferite all'art. 1, comma 2, lettera h), della legge regionale n. 32 del 2009, osservando, in primo luogo, che tale norma fa «espresso riferimento al limite della competenza regionale»; in secondo luogo, che la Convenzione oggetto della medesima non è richiamata dettagliatamente, dato che la disposizione si limita a fare riferimento ai «principi» nella stessa contenuti, già recepiti nel nostro ordinamento, sia in quanto compresi nel diritto internazionale consuetudinario, oggetto di adattamento automatico, ai sensi dell'art. 10 Cost., sia in quanto coincidono «con altri obblighi internazionali convenzionali e, in particolare, con la Convenzione OIL» e con il protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico dei migranti, sottoscritta a Palermo il 12-15 dicembre 2000. In particolare, l'art. 16 di detto protocollo obbliga gli Stati a fornire un'assistenza adeguata ai migranti la cui vita o incolumità è in pericolo, in quanto oggetto delle condotte dell'art. 6. In definitiva, l'obbligo di fornire tale assistenza sarebbe conforme all'art. 117, primo comma, Cost., che impone alle Regione di esercitare la potestà legislativa nel rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali, come sarebbe accaduto nel caso in esame.

3.6.- La Regione Puglia, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica ha reiterato le argomentazioni svolte nell'atto di costituzione, deducendo, altresì, che questa Corte, con la sentenza n. 269 del 2010 ha dichiarato in parte inammissibili, in parte infondate, le censure aventi ad oggetto alcune norme della legge della Regione Toscana 9 giugno 2009, n. 29 (Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana), sostanzialmente coincidenti con quelle in esame.

A suo avviso, la legge regionale in esame non attribuisce agli stranieri, tantomeno a quelli irregolari, diritti incompatibili con la condizione giuridica loro delineata dal legislatore statale, ma mira soltanto ad agevolare la realizzazione dei diritti loro riconosciuti dalla Costituzione e dalle altre norme statali. Le finalità stabilite dalle norme censurate sono, quindi, riferibili agli stranieri irregolari soltanto nella misura in cui i relativi interventi siano realizzabili nel rispetto della disciplina in materia di immigrazione, come risulta dall'art. 2, comma 4, della legge regionale, in esame, in virtù del quale «gli interventi regionali sono attuati in conformità al testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, emanato con decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modifiche».

4.- All'udienza pubblica, il ricorrente e la resistente hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni svolte nelle difese scritte.

*Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 5/11 febbraio 2010, depositato l'11 febbraio 2010, ha promosso, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere a), b), h) ed l), della Costituzione, ed in relazione agli articoli 4, 5, 10, 10-bis, 11, 13, 14, 19 e 35 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 1, 2, lettera h), e 3; 2; 3; 4, comma 4; 5, comma 1, lettere a) e b); 6, comma 1, lettere b) e c); 10, commi 5 e 6; 13; 14 e 15, comma 3, della legge della Regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 32 (Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia), pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia del 7 dicembre 2009, n. 196.

2.- Il ricorrente, con un primo gruppo di censure, dubita della legittimità costituzionale

degli artt. 1, commi 1 e 3; 2; 3; 4, comma 4; 5, comma 1, lettere a) e b); 6, comma 1, lettere b) e c); 10, comma 5; 13 e 14 della legge della Regione Puglia n. 32 del 2009 (benché siano menzionati anche l'art. 10, comma 5, e l'art. 15, tuttavia, la prima norma, unitamente al comma 6, è stata impugnata specificamente soltanto con le distinte censure sintetizzate di seguito nel paragrafo 2.1.; la seconda ha, invece, costituito oggetto di impugnazione limitatamente al comma 3, con le censure esaminate infra, nel paragrafo 4.1.).

In linea preliminare, il Presidente del Consiglio dei ministri sintetizza il contenuto delle norme e deduce che, in virtù del citato art. 1, 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» (comma 1); realizza politiche regionali finalizzate a garantire i diritti inviolabili degli stranieri presenti a qualunque titolo sul territorio regionale e, 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 socio-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» (comma 3).

A suo avviso, l'art. 2 indica genericamente gli «immigrati», quali destinatari degli interventi previsti dalla legge regionale, mentre l'art. 3 stabilisce che, allo scopo 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 integrazione degli immigrati in Puglia». L'art. 4, comma 4, attribuisce, poi, alla Giunta Regionale le funzioni attinenti, tra l'altro: alla promozione di programmi in materia di protezione e inclusione sociale (lettera a); 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 (lettera c); alla promozione di iniziative di sostegno alla realizzazione dei progetti di vita degli immigrati (lettera e).

Il citato art. 5, comma 1, lettere a) e b), disciplina i compiti delle Province, ai fini dell'inserimento sociale degli immigrati, disponendo che esse svolgono le seguenti funzioni: partecipare alla definizione e attuazione dei piani di zona previsti dalla legge Regione Puglia 10 luglio 2006, n. 19 (Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia), in materia di interventi sociali rivolti ai 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 (lettera a); favorire la consultazione e la partecipazione alla vita sociale e istituzionale e l'esercizio dei diritti politici da parte degli immigrati (lettera b).

L'art. 6, comma 1, lettere a) e b) (recte: art. 6, comma 1, lettere b) e c), giacché, nonostante il riferimento nella parte motiva del ricorso alle lettere a) e b), le prime sono indicate nella premessa di tale atto ed è a queste che il ricorrente ha chiaramente inteso fare riferimento, in armonia con l'indicazione contenuta in tal senso nella delibera del Consiglio dei ministri, che ha disposto l'impugnazione), della legge regionale in esame disciplina i compiti affidati ai Comuni al fine di favorire la consultazione e la partecipazione alla vita sociale e istituzionale e l'esercizio dei diritti politici, in ambito comunale o zonale, da parte degli immigrati, e di programmare e realizzare progetti di integrazione dei medesimi.

L'impugnato art. 10 disciplina l'assistenza sanitaria disponendo, al comma 5, che «la Regione, con la presente legge, individua le modalità per garantire l'accesso alle cure essenziali e continuative ai cittadini stranieri temporaneamente presenti (STP) non in regola

con le norme relative all'ingresso e al soggiorno»; l'art. 13, concernente la formazione professionale, stabilisce, invece, che «gli immigrati, compresi i richiedenti asilo, hanno diritto alla formazione professionale in condizioni di parità con gli altri cittadini» e l'art. 14 prevedrebbe analogo diritto in riferimento all'inserimento lavorativo.

Il ricorrente deduce, infine, che l'art. 15 della legge regionale in esame, avente ad oggetto le politiche di inclusione sociale, dispone 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.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, dette norme violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettere a), b), h) ed l), Cost., nonché i principi fondamentali enunciati dagli artt. 4, 5, 10, 10-bis, 11, 13, 14, 19 e 35, del d.lgs. n. 286 del 1998. A suo avviso, la formula lessicale, in particolare, dei citati artt. 1, commi 1 e 3, lettere a) ed h), e 2, comma 1, indurrebbe, infatti, a ritenere che gli interventi ivi previsti riguardano anche gli immigrati privi di regolare permesso di soggiorno, poiché «disciplinano e in qualche modo agevolano la permanenza sul territorio nazionale di cittadini extracomunitari», i quali «non solo non avrebbero titolo a soggiornare ma, una volta sul territorio nazionale, dovrebbero essere perseguiti penalmente». Inoltre, la Regione non potrebbe predisporre «interventi volti al riconoscimento o all'estensione di diritti in favore dell'immigrato irregolare o in attesa di regolarizzazione» e neppure stabilire, mediante «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».

2.1.- Il ricorrente impugna, poi, distintamente anche l'art. 10, commi 5 e 6, della legge regionale in esame, svolgendo censure che vanno esaminate congiuntamente con quelle dianzi sintetizzate.

Siffatta disposizione ha ad oggetto la disciplina dell'assistenza sanitaria e stabilisce: «la Regione, con la presente legge, individua le modalità per garantire l'accesso alle cure essenziali e continuative ai cittadini stranieri temporaneamente presenti (STP) non in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno» (comma 5); «ai cittadini comunitari presenti sul territorio regionale che non risultano assistiti dallo Stato di provenienza, privi dei requisiti per l'iscrizione al SSR e che versino in condizioni di indigenza, sono garantite le cure urgenti, essenziali e continuative» (comma 6).

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la norma recherebbe vulnus all'art. 117, secondo comma, lettere a), b), h) ed l), Cost., ponendosi in contrasto con il principio fissato dall'art. 35, comma 3, del d.lgs. n. 286 del 1998, in virtù del quale «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». Siffatta disposizione, in violazione della competenza regionale in materia di tutela della salute, farebbe, infatti, riferimento a prestazioni sanitarie ulteriori rispetto a quelle strettamente essenziali, indicate dalla disciplina statale, quali, ad esempio, l'erogazione dell'assistenza farmaceutica con oneri a carico del Servizio sanitario nazionale e la previsione della libera scelta del medico di base.

2.2.- In via preliminare, la sintesi del primo gruppo di censure rende palese che il ricorrente, dopo avere trascritto, in parte, le disposizioni regionali con esse impugnate, ne ha dedotto l'illegittimità costituzionale esclusivamente in quanto, a suo avviso, esse sarebbero applicabili (soprattutto in virtù della formula lessicale dei citati artt. 1, commi 1 e 3, lettere a ed h e 2, comma 1) «anche ai cittadini stranieri privi di regolare permesso di soggiorno», i quali «non solo non avrebbero titolo a soggiornare, ma, una volta sul territorio nazionale,

dovrebbero essere perseguiti penalmente». Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, dette norme violerebbero i parametri evocati, poiché «incidono sulla disciplina dell'ingresso e del soggiorno degli immigrati» e prevedono «interventi volti al riconoscimento o all'estensione di diritti in favore dell'immigrato irregolare o in attesa di regolarizzazione».

Pertanto, benché tali norme regolino molteplici e non omogenei interventi – quali, tra gli altri, quelli diretti a «garantire l'accoglienza e l'inclusione sociale» degli immigrati e la loro «partecipazione alla vita pubblica locale (art. 1, comma 3, lettere c ed e) – riconducibili a differenti ambiti materiali, le uniche specifiche censure proposte riguardano dette disposizioni esclusivamente nella parte in cui sarebbero riferibili agli immigrati non in regola con il permesso di soggiorno, nonché l'art. 1, comma 3, lettera h), e ciò in virtù dell'ampio riferimento al parametro dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.; conseguentemente, è soltanto entro questi termini e limiti che esse possono qui costituire oggetto di scrutinio.

2.2.1.- Identificato l'ambito del sindacato al quale vanno sottoposte le disposizioni impugnate, va ricordato che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, deve essere riconosciuta la possibilità di interventi legislativi delle Regioni con riguardo al fenomeno dell'immigrazione, per come previsto dall'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 286 del 1998, fermo restando che «tale potestà legislativa non può riguardare aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale, ma altri ambiti, come il diritto allo studio o all'assistenza sociale, attribuiti alla competenza concorrente e residuale delle Regioni» (sentenza n. 134 del 2010). L'intervento pubblico concernente gli stranieri non può, infatti, limitarsi al controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stessi sul territorio nazionale, ma deve necessariamente considerare altri ambiti – dall'assistenza sociale all'istruzione, dalla salute all'abitazione – che coinvolgono molteplici competenze normative, alcune attribuite allo Stato, altre alle Regioni (sentenze n. 156 del 2006, n. 300 del 2005).

Lo straniero è «titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona» (sentenza n. 148 del 2008). Inoltre, esiste «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». Quest'ultimo diritto 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» (sentenza n. 252 del 2001).

Il legislatore statale, con il d.lgs. n. 286 del 1998, ha recepito tale impostazione, statuendo, in relazione all'assistenza sanitaria, soprattutto 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», assicurando altresì la tutela sociale della gravidanza e della maternità, a parità di trattamento con le cittadine italiane, la tutela della salute del minore, le vaccinazioni, gli interventi di profilassi internazionale, la profilassi, la diagnosi e la cura delle malattie infettive ed eventualmente bonifica dei relativi focolai. L'art. 43, commi da 2 ad 8, del d.P.R. n. 394 del 1999, disciplina, in dettaglio, le modalità di erogazione delle prestazioni previste dal citato art. 35, comma 3, disponendo, al comma 8, che «le regioni individuano le modalità più opportune per garantire che le cure essenziali e continuative previste dall'articolo 35, comma 3, del testo unico, possono essere erogate nell'ambito delle strutture della medicina del territorio o nei presìdi sanitari, pubblici e privati accreditati, strutturati in forma poliambulatoriale od ospedaliera, eventualmente in collaborazione con organismi di volontariato aventi esperienza specifica».

Questa Corte, nello scrutinare le norme di una legge regionale che pure facevano

riferimento alla tutela di diritti fondamentali degli immigrati, eventualmente non in regola con il permesso di soggiorno, ha, quindi, escluso che esse rechino vulnus alle competenze legislative dello Stato, poiché, «in attuazione dei principi fondamentali posti dal legislatore statale in tema di tutela della salute», esse provvedono «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» (sentenza n. 269 del 2010).

2.2.2.- Nel quadro di tali principi, la questione concernente il citato art. 1, comma 3, lettera h), è fondata.

La norma stabilisce, infatti, che le politiche della Regione sono finalizzate, tra l'altro, «a garantire la tutela legale, in particolare l'effettività del diritto di difesa, agli immigrati presenti a qualunque titolo sul territorio della regione». Siffatta disposizione contempla, dunque, un intervento che, in considerazione dell'univoco riferimento allo scopo di «garantire la tutela legale» e «l'effettività del diritto di difesa», concerne, all'evidenza, aspetti entrambi riconducibili all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., parametro evocato in modo ampio, ma congruamente, dal ricorrente. Peraltro, questa conclusione si impone anche in riferimento alla 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, garantendolo anche allo straniero e all'apolide residente nello Stato (artt. 74 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante il «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia»). Pertanto, neppure in relazione a questo profilo la norma 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.

2.2.3.- Le questioni aventi ad oggetto il primo gruppo di censure e le altre norme indicate nel paragrafo 2 non sono fondate.

L'art. 1 della legge della Regione Puglia n. 32 del 2009 (senza, peraltro, considerare la lettera h), del comma 3, sopra esaminata) è, infatti, la sola di dette disposizioni che, unitamente all'art. 10, comma 5 (esaminato di seguito), contiene un generico richiamo alla «tutela dei diritti dei cittadini immigrati presenti sul territorio regionale» (comma 1) e menziona esplicitamente gli stranieri «presenti a qualunque titolo sul territorio regionale» (comma 3, lettera a), quindi, è univocamente riferibile anche a quelli di essi non in regola con il permesso di soggiorno. Tuttavia, la prima norma fa a questi riferimento allo scopo di stabilire che le politiche della Regione, evidentemente nell'ambito delle proprie competenze, devono «garantire i diritti umani inviolabili» (art. 1, comma 3, lettera a), i quali, come sopra precisato, 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, senza che ciò valga a legittimarne la presenza nel territorio dello Stato, oppure ad incidere sull'eventuale esercizio dell'azione penale per il reato di cui all'art. 10-bis, del d.lgs. n. 286 del 1998, qualora ne sussistano i presupposti.

La circostanza che i citati artt. 1, commi 1 e 3, lettera a), e 10, comma 5, sono le uniche disposizioni impugnate a fare univoco riferimento agli immigrati non in regola con il permesso di soggiorno, permette, dunque, di escludere che la generica definizione di «immigrati» contenuta nelle altre norme impugnate le renda ad essi riferibili. Inoltre, la previsione contenuta nell'art. 2, comma 1, della legge regionale in esame, in virtù della quale i «destinatari» della medesima «sono di seguito indicati come immigrati», contrariamente alla deduzione del ricorrente, neppure può dare adito a dubbi. La norma, nello stesso comma, nel periodo immediatamente precedente, esplicita, infatti, quali siano i soggetti cui è riferibile

detta accezione e tra questi non sono compresi gli immigrati non in regola con il permesso di soggiorno; i quali sono, invece, espressamente contemplati dalle disposizioni sopra richiamate. Pertanto, è chiara l'infondatezza della sola specifica censura proposta dal ricorrente in relazione a dette norme, concernente l'asserita applicabilità degli interventi dalle stesse previsti anche agli immigrati non in regola con il permesso di soggiorno, oltre quanto eventualmente reso necessario per garantire la tutela dei diritti fondamentali.

2.2.4.- La questione avente ad oggetto l'art. 10, commi 5 e 6, della legge regionale in esame, proposta in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere a) e b), Cost., non è fondata.

Il comma 5 garantisce, infatti, «l'accesso alle cure essenziali e continuative ai cittadini stranieri temporaneamente presenti (STP) non in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno» nell'osservanza dei principi sopra indicati e delle norme statali di principio; peraltro, la disposizione ciò stabilisce, richiamando espressamente l'art. 48, comma 3, del d.P.R. n. 394 del 1999 (comma 5) e chiaramente prevedendo l'erogazione dell'assistenza farmaceutica in relazione appunto a tali prestazioni (lettera b). Inoltre, è immune dai vizi denunciati anche la lettera c) di tale comma, che contempla la facoltà di scelta del «medico di fiducia», poiché, indipendentemente dalla mancata indicazione da parte del ricorrente del principio fondamentale stabilito dalle norme statali in tema di «tutela della salute» che sarebbe leso dalla disposizione, essa, in coerenza con la previsione contenuta nella prima parte del comma 5, deve essere interpretata nel senso che una tale scelta, in ogni caso, non esclude la limitazione dell'accesso dello straniero alle sole cure essenziali e continuative.

Ad identica conclusione deve pervenirsi in ordine al comma 6 di detta norma regionale, il quale dispone: «ai cittadini comunitari presenti sul territorio regionale che non risultano assistiti dallo Stato di provenienza, privi dei requisiti per l'iscrizione al SSR e che versino in condizioni di indigenza, sono garantite le cure urgenti, essenziali e continuative attraverso l'attribuzione del codice ENI (europeo non in regola). Le modalità per l'attribuzione del codice ENI e per l'accesso alle prestazioni, sono le medesime innanzi individuate per gli STP» (comma 6). Al riguardo, va altresì aggiunto che la previsione risulta sostanzialmente conforme all'interpretazione offerta dal Ministero della Salute, il quale, a chiarificazione della disciplina concernente i cittadini comunitari, «che si trovano sul territorio dello Stato, [e] non risultano assistiti dagli Stati di provenienza e non hanno i requisiti per l'iscrizione al SSN», ha indicato che l'armonizzazione delle norme del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 (Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri) «con le norme di principio dell'ordinamento italiano che sanciscono la tutela della salute e garantiscono cure gratuite agli indigenti (art. 32 Cost.)» comporta che «i cittadini comunitari hanno diritto alle prestazioni indifferibili ed urgenti» (nota del 19 febbraio 2008, avente ad oggetto «Precisazioni concernenti l'assistenza sanitaria ai cittadini comunitari dimoranti in Italia»).

In definitiva, la norma impugnata disciplina la materia della tutela della salute, per la parte di competenza della Regione, nel rispetto di quanto stabilito dal legislatore statale in ordine alla situazione dei soggetti sopra indicati.

Le censure riferite all'art. 117, secondo comma, lettere h) ed l), Cost., con riguardo alle materie «ordine pubblico e sicurezza» ed «ordinamento penale», sono, infine, inammissibili, in quanto l'impugnazione, in relazione a tali parametri, non è suffragata da alcuna argomentazione (tra le più recenti, sentenza n. 200 del 2010).

2.2.5.- L'infondatezza delle censure comporta, indipendentemente da ogni altra considerazione, l'irrilevanza nel presente giudizio della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998 (e ciò anche in relazione alla questione che è stata accolta per la violazione di un parametro rispetto al quale tale norma non assume rilievo),

proposta in linea subordinata dalla Regione, in riferimento agli artt. 3, 25 e 27 Cost.; quindi, difettano i presupposti, perché questa Corte possa eventualmente sollevarla davanti a se stessa.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita, inoltre, distintamente, della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Puglia n. 32 del 2009, nella parte in cui stabilisce che le norme di detta legge «si applicano, qualora più favorevoli, anche ai cittadini neocomunitari». A suo avviso, la disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettere a), b), h) ed l), Cost., poiché la disciplina della condizione giuridica del cittadino comunitario sarebbe riconducibile alla materia «rapporti dello Stato con l'Unione europea», di competenza esclusiva dello Stato. Inoltre, essa si porrebbe in contrasto con il principio stabilito dall'art. 1, comma 2, del d.l.gs. n. 286 del 1998 che, nel testo modificato dall'art. 37 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito dalla legge 6 agosto 2008, n.133, stabilisce: «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».

3.1.- La questione proposta in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost., non è fondata.

Il legislatore statale, con il d.lgs. n. 30 del 2007, ha dato attuazione alla direttiva comunitaria 29 aprile 2004, n. 2004/38/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento CEE n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE), concernente il diritto di libera circolazione e di soggiorno dei cittadini dell'Unione europea e dei loro familiari, stabilendo i criteri relativi al diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione europea, relativi al riconoscimento in favore dei medesimi di una serie di prestazioni relative a diritti civili e sociali. Siffatti criteri devono essere armonizzati con le norme dell'ordinamento costituzionale italiano che garantiscono la tutela della salute, assicurano cure gratuite agli indigenti, l'esercizio del diritto all'istruzione, ed attengono a prestazioni concernenti la tutela di diritti fondamentali, spettanti ai cittadini neocomunitari in base all'art. 18 del TFUE (già art. 12 del Trattato CE), che impone sia garantita, ai cittadini comunitari che si trovino in una situazione disciplinata dal diritto dell'Unione europea, la parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato membro.

Alla luce di detto principio, questa Corte, nello scrutinare le censure mosse ad una norma regionale avente contenuto sostanzialmente identico a quella in esame, ha, quindi, escluso che essa violi la competenza legislativa statale in materia di rapporti con l'Unione europea (art. 117, secondo comma, lettera a, Cost.), in quanto si limita «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).

La disposizione impugnata è, quindi, immune dai vizi denunciati, poiché si inserisce in un quadro normativo volto a favorire la piena integrazione anche dei cittadini neocomunitari, presupposto imprescindibile per l'attuazione delle disposizioni comunitarie in materia di cittadinanza europea.

Le censure riferite all'art. 117, secondo comma, lettere b), h) ed l), Cost., sono, infine, inammissibili, in quanto, in relazione a tali parametri, l'impugnazione non è suffragata da alcuna argomentazione.

L’infondatezza delle censure concernenti il citato art. 2, comma 1, comporta il difetto di rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1998, nel testo modificato dal d.lgs. n. 112 del 1998, proposta in linea subordinata dalla Regione, in riferimento all’art. 3 Cost., con conseguente insussistenza dei presupposti affinché questa Corte possa eventualmente sollevarla davanti a se stessa.

4.- Il ricorrente impugna poi l’art. 15, comma 3, della legge regionale in esame, in virtù del quale, «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».

Secondo l’Avvocatura generale dello Stato, detta norma si porrebbe in contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera 1), Cost., in quanto non sarebbe chiaro cosa debba intendersi per «interventi diretti alla rimozione degli ostacoli che limitano l’accesso agli istituti» sopra indicati e, in ogni caso, la norma eccederebbe le competenze regionali, poiché concernerebbe l’ordinamento penitenziario, riconducibile all’ordinamento penale, materia di competenza dello Stato, disciplinata dalla legge n. 354 del 1975.

4.1.- La questione non è fondata.

Il ricorrente desume dall’asserita oscurità dell’inciso sopra riportato la possibile incidenza della norma regionale sulla materia «ordinamento penale». La formula lessicale del comma impugnato e la considerazione che il citato art. 15 ha ad oggetto, come espressamente indicato dalla rubrica, le «politiche di inclusione sociale», rendono, invece, palese che tale disposizione prevede – univocamente ed esclusivamente – che la Regione, nell’ambito dell’assistenza e dei servizi sociali, spettante alla competenza legislativa residuale della medesima (sentenza n. 10 del 2010), può approntare le misure assistenziali materiali, strumentali a garantire le condizioni necessarie (quali, esemplificativamente, la disponibilità di un alloggio), affinché gli immigrati possano accedere alle misure alternative alla detenzione che, a seguito della dichiarazione parziale di illegittimità costituzionale degli artt. 47, 48 e 50 della legge n. 354 del 1975 (sentenza n. 78 del 2007), possono, eventualmente, essere concesse anche agli stranieri extracomunitari entrati illegalmente nel territorio dello Stato, ovvero privi del permesso di soggiorno.

La norma non interviene in nessun punto e modo sulla disciplina e sui presupposti di dette misure. Inoltre, stabilisce che la stessa programmazione degli interventi necessari per rimuovere le condizioni che potrebbero impedire l’accesso alle medesime deve essere effettuata d’intesa con il Provveditorato regionale dell’amministrazione penitenziaria e, quindi, dispone che la Regione debba conformarsi alle esigenze di tale organo, senza neppure prevedere alcun onere di collaborazione a carico di quest’ultimo.

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita, infine, della illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 2, lettera h), della legge Regione Puglia n. 32 del 2009, il quale dispone che la «Regione concorre, nell’ambito delle proprie competenze, all’attuazione, in particolare, dei principi espressi», tra l’altro, «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». A suo avviso, poiché detta Convenzione non è stata ancora ratificata dall’Italia, la norma impugnata violerebbe l’art. 117, secondo comma, lettera a), Cost., il quale attribuisce la materia «politica estera e rapporti internazionali» alla competenza esclusiva dello Stato.

5.1.- La questione è fondata.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, l'attività delle Regioni volta all'attuazione ed all'esecuzione di accordi internazionali deve muoversi all'interno del quadro normativo contrassegnato dall'art. 117, quinto comma, Cost., e dalle norme della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3» (sentenza n. 12 del 2006; siffatto parametro è stato implicitamente, ma chiaramente evocato dal ricorrente). I «rapporti internazionali» e la «politica estera» (art. 117, secondo comma, lettera a, Cost.) sono, poi, rispettivamente, «riferibili a singole relazioni, dotate di elementi di estraneità rispetto al nostro ordinamento» ed alla «attività internazionale dello Stato unitariamente considerata in rapporto alle sue finalità ed al suo indirizzo» (sentenze n. 258 e n. 131 del 2008; n. 211 del 2006). Inoltre, le Regioni, nelle materie di propria competenza, «provvedono direttamente all'attuazione ed all'esecuzione degli accordi internazionali», nel rispetto delle norme di procedura stabilite dall'art. 3 della legge n. 131 del 2003.

Questa Corte ha anche già affermato che le Regioni non possono dare esecuzione ad accordi internazionali indipendentemente dalla legge di ratifica, quando sia «necessaria ai sensi dell'art. 80 della Costituzione, anche perché in tal caso l'accordo internazionale è certamente privo di efficacia per l'ordinamento italiano», e nel caso in cui non siano riconducibili a quelli stipulati in forma semplificata e che intervengano in materia regionale (sentenza n. 379 del 2004), riguardando invece, come nella specie, molteplici profili eccedenti le competenze delle Regioni. Ed è questo quanto stabilisce la norma in esame, la quale, in violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato, prevede di dare esecuzione alla citata Convenzione, benché non sia stata ancora ratificata.

La lettera della disposizione impugnata e l'ampio – generico e sostanzialmente indefinito – riferimento all'attuazione dei principi espressi dalla Convenzione, «alla luce del generale canone ermeneutico del "legislatore non ridondante"» (sentenza n. 226 del 2010), rendono, infine, palese che, contrariamente alla deduzione della Regione, neppure è possibile offrirne un'interpretazione restrittiva, ritenendo che essa renderebbe applicabili esclusivamente le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute (art. 10, primo comma, Cost.), con conseguente illegittimità costituzionale della medesima.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 2, lettera h), e 3, lettera h), della legge della Regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 32 (Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia);

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, della legge della Regione Puglia n. 32 del 2009, proposta, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere b), h) ed l), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10, commi 5 e 6, della legge della Regione Puglia n. 32 del 2009, proposta, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere h) ed l), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 1 e 3, lettere da a) a g) e da i) ad l); 2; 3; 4, comma 4; 5, comma 1, lettere a) e b); 6, comma 1, lettere b) e c); 13 e 14 della legge della Regione Puglia n. 32 del 2009, proposte, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere a), b), h) ed l), della Costituzione, ed in relazione agli articoli 4, 5, 10, 10-bis, 11, 13, 14, 19 e 35 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, della legge della Regione Puglia n. 32 del 2009, proposta, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10, commi 5 e 6, della legge della Regione Puglia n. 32 del 2009, proposta, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere a) e b), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 15, comma 3, della legge della Regione Puglia n. 32 del 2009, proposta, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 ottobre 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 ottobre 2010.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: 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.*