

# **GIUDICI E DIRITTO INTERNAZIONALE**

## **CASI SCELTI**

**a cura di  
Elisa Baroncini**

**LI**BRERIA  
**B**ONOMO  
editrice

marcate differenze strutturali e funzionali dei procedimenti in questione (giudizio abbreviato e procedimento di prevenzione). [...]

**10.** – Gli artt. 4 della legge n. 1423 del 1956 e 2-ter della legge n. 575 del 1965 devono essere, pertanto, dichiarati costituzionalmente illegittimi per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione nella parte in cui non consentono che, su istanza degli interessati, il procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione si svolga, davanti al tribunale e alla corte d'appello, nelle forme dell'udienza pubblica. In conformità alle indicazioni della Corte europea dei diritti dell'uomo, resta fermo il potere del giudice di disporre che si proceda in tutto o in parte senza la presenza del pubblico in rapporto a particolarità del caso concreto, che facciano emergere esigenze di tutela di valori contrapposti, nei limiti in cui, a norma dell'art. 472 cod. proc. pen., è legittimato lo svolgimento del dibattimento penale a porte chiuse.

### **Corte costituzionale, sentenza del 22 ottobre 2010 n. 299\***

**Immigrazione – Potestà legislativa delle Regioni – Attività regionali per l'attuazione di accordi internazionali – Politica estera e rapporti internazionali – Ratifica degli accordi internazionali – Art. 80 Cost. – Art. 117, comma 2, Cost. - Decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 “Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”; Legge della Regione Puglia 4 dicembre 2009 n. 32 “Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia”**

*Il giudizio in esame ruota attorno ad una questione di competenza legislativa tra Stato e Regione Puglia in materia di immigrazione, fenomeno di indubbio interesse per una regione costiera, che, per posizione geografica, costituisce un approdo naturale per gli immigrati. A fronte della significativa presenza di immigrati residenti, il legislatore pugliese ha approvato la legge n. 32 del 4 dicembre 2009, tesa a promuoverne l'inclusione e l'integrazione sociale. Non senza una certa ambizione, la legge esordisce affermando che, con riguardo agli immigrati, la Regione concorre alla tutela dei diritti inviolabili della persona riconosciuti nella Costituzione, nelle convenzioni internazionali in vigore e nei principi di diritto internazionale consuetudinario e che, nell'ambito delle proprie competenze, essa concorre all'attuazione dei principi espressi dagli artt. 2, 3 e 10 Cost. e da alcune convenzioni internazionali, compresa la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Sul piano degli interventi, la legge regionale riorganizza le azioni già intraprese ed alcune nuove in un sistema integrato di servizi volti alla protezione, all'inclusione sociale, all'assistenza socio-sanitaria, all'alfabetizzazione e all'inserimento lavorativo degli immigrati extracomunitari.*

*Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso giudizio di legittimità costituzionale in via principale su diverse disposizioni della legge regionale, lamentando lo sconfinamento in alcune delle competenze legislative che l'art. 117, c. 2, Cost. riserva allo Stato. Con riguardo ai profili internazionalistici, così è per l'art. 1, c. 2, lett. h), che prevede l'attuazione, a livello regionale, dei principi espressi nella Convenzione internazionale per la protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e delle loro famiglie, approvata il 18 dicembre 1990 dall'Assemblea generale ONU ed entrata in vigore il 1 luglio 2003. Secondo l'Avvocatura dello Stato, la norma viola la competenza esclusiva statale in materia di politica estera e rapporti internazionali in quanto si propone di attuare una convenzione non ancora ratificata. È inoltre dedotta l'illegittimità dell'art. 2, c. 1, che prevedendo l'applicazione della legge regionale anche a favore dei*

---

\* Nota introduttiva e massimazione di Luca Paladini.

cittadini neocomunitari, qualora risulti a loro più favorevole, sconfinata nella competenza statale dei rapporti con l'Unione europea. Il ricorso governativo appare comunque incentrato -come osservano anche i giudici costituzionali- sulla scelta lessicale operata dal legislatore pugliese, che nel riferirsi agli immigrati presenti (o presenti a qualunque titolo) sul territorio sembrerebbe disciplinare interventi a favore degli immigrati irregolari, i quali -come afferma il Governo- "non solo non avrebbero titolo a soggiornare ma, una volta sul territorio nazionale, dovrebbero essere perseguiti penalmente" (diritto, 2.2). Da ciò l'ulteriore e collegata censura secondo cui la legge contestata precluderebbe all'instaurazione di "interventi volti al riconoscimento o all'estensione di diritti in favore dell'immigrato irregolare o in attesa di regolarizzazione" (ibidem).

Per sua parte, la Regione ha sostenuto che il richiamo ai "principi" contenuti nella Convenzione del 1990 fosse riferito al diritto internazionale consuetudinario, oggetto di adattamento automatico per mezzo del "trasformatore permanente" di cui all'art. 10 Cost., al quale essa può dare attuazione nei limiti delle proprie competenze. La difesa regionale ha inoltre richiamato l'obbligo di fornire assistenza ai migranti che discenderebbe da alcune convenzioni internazionali (fatto, 3.5.), il cui rispetto costituirebbe un vincolo alla potestà legislativa regionale ex art. 117, c. 1, Cost.. Quanto alla previsione relativa ai nuovi cittadini dell'Unione europea, la parte resistente ha sostenuto che la norma ha inteso equipararli agli immigrati ai fini dell'applicazione della legge regionale, sempre che ciò risulti per loro più vantaggioso rispetto al trattamento cui hanno diritto in quanto cittadini UE, controbilanciando in tal modo la diminuzione di garanzie conseguente alla modifica dell'art. 1, c. 2, del D.lgs. n. 286/1998. In generale, la Regione ha evidenziato la necessità che lo scrutinio di legittimità avvenisse tenendo conto che la legge censurata si prefigge di agevolare la realizzazione di diritti già affermati dalla Costituzione e dalle leggi statali e che gli interventi previsti, di cui possono beneficiare anche gli immigrati, riguardano competenze regionali.

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 1, c. 2, lett. h) in quanto prevede l'attuazione di un trattato non ancora ratificato, che, peraltro, regola materie che eccedono le competenze regionali. I giudici ribadiscono che le attività regionali tese all'attuazione ed all'esecuzione di accordi internazionali debbono avvenire nel quadro normativo delimitato dall'art. 117, c. 5, Cost. e dalla legge n. 131 del 5 giugno 2003, e non possono realizzarsi direttamente (a) quando sia necessaria una legge di ratifica ex art. 80 Cost. («anche perché in tal caso l'accordo internazionale è certamente privo di efficacia per l'ordinamento italiano»), come avevano affermato nella sentenza n. 379/2004) e (b) nel caso di accordi non riconducibili a quelli stipulati in forma semplificata e che intervengano in materia regionale. Nemmeno è possibile, a parere del Giudice delle leggi, collegare il riferimento ai principi della Convenzione del 1990 contenuto all'art. 1, c. 2, lett. h) all'attuazione delle sole norme di diritto internazionale consuetudinario, in quanto il richiamo è così «generico e sostanzialmente indefinito» (diritto, 5.1) da non consentire di interpretare restrittivamente la norma.

Con riguardo, invece, all'art. 2, c. 1, la Corte ha ritenuto la censura governativa non fondata. I giudici hanno ribadito, come già nella sentenza n. 269/2010, che l'inclusione dei neocittadini UE tra i destinatari delle norme regionali non fa che assicurare "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" (diritto, 3.1). Pertanto, nel favorire l'integrazione dei nuovi cittadini UE, la norma partecipa all'attuazione delle disposizioni comunitarie in materia di cittadinanza europea, ed in particolare l'art. 18 TFUE.

*Quanto alle restanti censure, i giudici hanno ritenuto illegittimo anche l'art. 1, c. 3, lett. h), per il quale le politiche regionali mirano a garantire agli immigrati anche la tutela legale e l'effettività del diritto di difesa, per violazione della competenza esclusiva statale in materia di giustizia (art. 117, c. 2, lett. l), Cost.), mentre le altre sono state dichiarate inammissibili, perché non suffragate da argomentazioni, oppure non fondate, in quanto l'attività legislativa regionale è avvenuta nel rispetto delle competenze attribuite. La Corte ha, peraltro, sottolineato –quasi ad apostrofare alcune delle argomentazioni governative- che “lo straniero è «titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona»” e che “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»” (diritto, 2.2.1.).*

La Corte costituzionale:

**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 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», 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 presidi 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. [...]

**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 [dalla Repubblica italiana]. 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.