



*Direttore*

**Donatantonio Mastrangelo**

Università degli Studi di Bari Aldo Moro

*Comitato scientifico*

**Maria Teresa Paola Caputi Jambrenghi**

Università degli Studi di Bari Aldo Moro

**Angelo Giuseppe Orofino**

Libera Università Mediterranea

**Annamaria Bonomo**

Università degli Studi di Bari Aldo Moro

## ISTITUZIONI E PROSPETTIVE DI DIRITTO AMMINISTRATIVO



La collana vuol proporre nuovi studi giuridici che considerino aspetti istituzionali dell'organizzazione, dell'attività, della giustizia amministrativa da prospettive atte a coglierne inquadramento sistematico, ragioni storiche, linee evolutive. Opere che, coniugando il rigore scientifico alla chiarezza e brevità espositive, possano rispondere anche ad esigenze didattiche universitarie e di qualificazione o aggiornamento professionale.

Volume stampato con il contributo dei fondi del Dipartimento Jonico – Resp.  
Direttore SIGIM Prof. Riccardo Pagano.

# Pubblica amministrazione e fenomeno migratorio

Aspetti e problemi

*a cura di*

Annamaria Bonomo

*Contributi di*

Annamaria Bonomo

Claudia Caricasole

Francesco Caricato

Giuseppe Chiarelli

Cosimo Di Gaetano

Pierluigi Galasso

Sonia Meggiato

Giuseppina Pizzolante

Giuseppe Quinto





Aracne editrice

[www.aracneeditrice.it](http://www.aracneeditrice.it)  
[info@aracneeditrice.it](mailto:info@aracneeditrice.it)

Copyright © MMXX  
Gioacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

[www.gioacchinoonoratieditore.it](http://www.gioacchinoonoratieditore.it)  
[info@gioacchinoonoratieditore.it](mailto:info@gioacchinoonoratieditore.it)

via Vittorio Veneto, 20  
00020 Canterano (RM)  
(06) 45551463

ISBN 978-88-255-3639-3

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,  
di riproduzione e di adattamento anche parziale,  
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie  
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: agosto 2020

## Indice

- 9 Introduzione  
*Annamaria Bonomo*
- 13 I diritti degli immigrati tra potestà regionale e governance europea  
*Giuseppina Pizzolante*
- 31 La governance dell'immigrazione: il ruolo delle amministrazioni locali  
*Cosimo Di Gaetano*
- 49 Il sistema dell'accoglienza dei migranti sul territorio  
*Claudia Caricasole*
- 67 Gli strumenti di esclusione dello straniero  
*Giuseppe Chiarelli*
- 83 Il riparto di giurisdizione in materia di immigrazione  
*Francesco Caricato*
- 103 I diritti sociali degli stranieri tra garanzie e compromessi  
*Sonia Meggiato*
- 117 La tutela dello straniero nell'azione dell'amministrazione sanitaria  
*Giuseppe Quinto*
- 139 La disciplina sul ricongiungimento familiare  
*Pierluigi Galasso*





# Introduzione

ANNAMARIA BONOMO<sup>1</sup>

Lei non è del Castello, lei non è del paese, lei non è nulla.  
Eppure, anche lei è qualcosa, sventuratamente, è un forestiero,  
uno che è sempre di troppo e sempre fra i piedi,  
uno che vi procura un mucchio di grattacapi...  
che non si sa quali intenzioni abbia.

“Il Castello” Franz Kafka, Milano 1979, 85

Il dibattito attuale sull’immigrazione è caratterizzato dalla contrapposizione tra due visioni opposte ed estreme: da un lato quella garantista ispirata ad un principio universale di accoglienza che domina il confronto accademico e sostiene l’eguale trattamento giuridico di cittadini e stranieri, dall’altro quella nazionalista o securitaria, orientata all’obiettivo del contenimento dell’illegalità e quindi generatrice di politiche attive di espulsione e limitazione degli ingressi, che riscuote consensi nella discussione politica e reclama una netta divaricazione di status tra il cittadino e lo straniero-migrante.

Entrambe le impostazioni, per quanto antitetiche, convivono oggi nel nostro ordinamento e appaiono proporre soluzioni che spesso si rivelano inadeguate rispetto all’evidente complessità del fenomeno migratorio. L’azione amministrativa svolge un ruolo di importanza strategica nella gestione di tale fenomeno, nella misura in cui è alle autorità amministrative che è affidato il delicato compito di gestire l’ingresso, l’allontanamento e l’integrazione degli stranieri nel nostro territorio mediante l’individuazione degli strumenti amministrativi più idonei a garantire il giusto bilanciamento tra le esigenze di difesa dei confini e la tutela dei diritti fondamentali degli individui. In questa

---

<sup>1</sup> Professore associato di Diritto Amministrativo, Dipartimento Jonico, Università di Bari.

prospettiva, il lavoro pone al centro della riflessione il rapporto tra potere amministrativo, al quale spetta la realizzazione concreta degli obiettivi individuati dalle politiche sull'immigrazione, e i soggetti stranieri sui quali a diverso titolo questo incide, onde verificare la tenuta del sistema nel bilanciamento tra le due opposte dimensioni, securitaria o paternalista, che può assumere l'azione amministrativa finalizzata alla gestione del fenomeno migratorio.

Quella del rapporto tra gli stranieri e l'esercizio dell'azione amministrativa è una questione che ha acquisito grande interesse per l'analisi giuridica, non solo per le ricadute in termini di bilanciamento fra *status civitatis* e garanzia agli stranieri dei diritti sanciti dalla nostra Costituzione, ma altresì rispetto ai principi generali del diritto amministrativo per la peculiarità che assumono le regole applicabili quando il destinatario dell'esercizio del potere sia un soggetto straniero.

A causa della crescita esponenziale del fenomeno migratorio, il "diritto amministrativo dello straniero" ha assunto negli ultimi anni sempre maggiore rilievo per la scienza giuridica ed una dimensione tale da giustificare una sua autonomia nell'ambito del diritto amministrativo. Si tratta di una disciplina che assume caratteri peculiari in quanto sovente caratterizzata da una legislazione di carattere emergenziale e derogatorio rispetto all'ordinario quadro di regole e valori che disciplinano il rapporto tra il pubblico potere e i cittadini. Il carattere derogatorio si manifesta soprattutto nella disciplina dell'ingresso e del soggiorno dove, nel bilanciamento tra gli interessi coinvolti, si riconoscono in capo ai non cittadini solo diritti 'violabili' che, nella logica del legislatore, diventano sacrificabili rispetto ad altri interessi pubblici ritenuti prevalenti. L'asimmetria tra le libertà degli «altri» e gli interessi della collettività nazionale, da cui deriva la specialità che caratterizza questa area del diritto pubblico, si basa, com'è noto, su una scelta di fondo compiuta dal nostro legislatore, il quale, con l'avallo della giurisprudenza costituzionale, ha preferito privilegiare gli interessi dei cittadini (gli unici politicamente rappresentati), tra cui in primis quello securitario al controllo dei confini nazionali, rispetto alle libertà individuali dei non cittadini. L'ampio margine di discrezionalità riconosciuto all'azione del legislatore sul versante "esterno" viene giustificato dalla Consulta in considerazione delle valutazioni di tono politico che inevitabilmente si manifestano quando è in gioco la difesa dei confini dello stato. Diversamente sul versante "interno"

dell'immigrazione, con riferimento alla tutela dei diritti sociali degli stranieri, il legislatore, sostenuto da una giurisprudenza costituzionale più coraggiosa, tende a salvaguardare l'eguale libertà e dignità degli individui in una prospettiva solidaristica che prescinde non solo dalla nazionalità, ma anche dal titolo di soggiorno.

L'esigenza di gestire l'"emergenza-immigrazione" che in alcuni ambiti consente al legislatore di disporre in deroga alle norme di dettaglio del diritto amministrativo vigente, può essere tuttavia letta in una prospettiva diversa e collocata nell'ambito di quel costante processo di ridefinizione del diritto amministrativo, disciplina tradizionalmente fortemente legata alla storia, che salvaguardando, anzi riaffermando i principi del nostro ordinamento giuridico, dimostra ancora una volta la sua vitalità e la sua capacità di adeguarsi agli interessi in gioco di quel dato momento storico.

La scelta del tema non è casuale, non solo per la sua drammatica attualità, ma anche per la tradizione di accoglienza del nostro territorio che per posizione geografica si trova in prima linea a dover fronteggiare e gestire le emergenze migratorie. Inoltre, si tratta di un tema di ricerca che sta particolarmente a cuore al nostro Dipartimento, come dimostra la recente istituzione di un corso di laurea triennale in scienze giuridiche per l'immigrazione rivolto all'approfondimento delle tematiche legate al nuovo tipo di società "multiculturale", fondata sul riconoscimento e, ove necessario, sulla protezione delle diversità identitarie.

Sotto il profilo analitico il volume, i cui autori sono tutti studiosi legati al Dipartimento jonico, affronta il tema di ricerca attraverso l'analisi dei diversi aspetti tra loro interconnessi: l'assetto della governance europea e locale, la politica dell'accoglienza e quella di esclusione, il riconoscimento dei diritti fondamentali e delle garanzie partecipative, la tutela giurisdizionale riconosciuta agli stranieri. Nell'ambito di tale rete di concetti, il volume si propone di restituire con semplicità espositiva e senza pretesa di completezza un quadro di sintesi della disciplina normativa dell'ampia gamma di poteri di cui le amministrazioni dispongono per governare il fenomeno migratorio, anche alla luce della normativa, europea e nazionale.



# I diritti degli immigrati tra potestà regionale e governance europea

GIUSEPPINA PIZZOLANTE<sup>1</sup>

Sommario: 1. Considerazioni introduttive. Le competenze delle Regioni in materia di immigrazione. – 2. L'integrazione sociale degli immigrati quale questione d'interesse regionale in applicazione del principio di prossimità. – 3. Le competenze regionali in materia di immigrazione alla luce degli statuti e della normativa pertinente. L'inclusione sociale degli immigrati. – 4. I diritti e le prestazioni riconosciuti agli stranieri e la questione della determinazione dei “diritti fondamentali essenziali” garantiti anche ai non cittadini. – 5. L'opportunità di incentivare un approccio globale ed un maggiore coordinamento politico tra gli Stati membri in materia di immigrazione. – 6. Considerazioni conclusive. L'inadeguatezza dell'attuale modello legislativo in materia di immigrazione e il superamento del carattere esclusivo delle competenze dello Stato in materia di immigrazione.

## **1. Considerazioni preliminari. Le competenze regionali in materia di immigrazione**

Come è noto, la gestione dei flussi migratori rientra, a livello europeo, nella più ampia problematica della libera circolazione delle persone, sebbene, rispetto a quest'ultima libertà, tale politica si sia dovuta interfacciare con la creazione di un sistema di controlli sui confini anche attraverso processi di esternalizzazione. L'immigrazione, infatti, pur essendo un fenomeno esistente da tempo, a partire dalla fine degli anni Ottanta, ha assunto in Europa dimensioni quantitative e connotazioni qualitative inaspettate. Le cause di questo trend sono state ben messe in luce dal Parlamento europeo, il quale ha rilevato che la mas-

---

<sup>1</sup> Ricercatore confermato di Diritto internazionale nel Dipartimento jonico (Giurisprudenza) dell'Università degli studi di Bari “Aldo Moro”.

siccità immigrazione è la conseguenza di economie mal funzionanti, impoverimento della popolazione, violazione dei diritti umani, degrado ambientale, divario crescente fra paesi ricchi e paesi poveri, guerre civili, guerre per il controllo delle risorse naturali, persecuzioni politiche, instabilità politica, corruzione e dittatura in molti dei paesi d'origine.

Con riguardo ai profili più strettamente connessi al nostro ordinamento, è utile chiarire da subito che la materia salute e immigrazione si colloca trasversalmente nel giuoco tra la legislazione esclusiva – quella statale – e la legislazione concorrente – quella delle Regioni –. Infatti, la l. costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 di riforma del titolo V della Costituzione – che ha ridisegnato il riparto di competenze tra Stato e Regioni –, per effetto dell'art. 117, co. 2, Cost., ha previsto che allo Stato spettino in via esclusiva i settori «diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» e «immigrazione».

A seguito della medesima riforma, c'è stato un ampliamento delle competenze regionali in tale ambito posto che molti aspetti della vita degli stranieri riguardano profili, quali i servizi sociali, l'assistenza sociale, gli alloggi di edilizia residenziale pubblica o agevolata, l'assistenza sanitaria, la formazione professionale, la promozione delle attività associative e culturali, che rientrano nella potestà legislativa regionale e nella potestà amministrativa delle Regioni e degli enti locali. Gli interventi in esame vengono programmati e attuati in stretto coordinamento tra il livello nazionale e quello regionale e locale o autonomamente dai livelli di governo sub-statali.

## **2. L'integrazione sociale degli immigrati quale questione d'interesse regionale in applicazione del principio di prossimità**

Molte Regioni hanno adottato proprie leggi su immigrazione e “cittadinanza” sociale, contribuendo a delineare autonomamente un quadro completo e specifico degli interventi a favore degli stranieri sul territorio regionale.

Successivamente, con il contributo determinante della giurisprudenza costituzionale, si è andato via via dipanando l'ambito della potestà legislativa in materia. In particolare, la Corte costituzionale ha

limitato la portata degli interventi statali agli «aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale» e alla regolarizzazione degli stranieri irregolari, chiarendo, altresì, che «l'intervento pubblico concernente gli stranieri non può [...] 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».

Si è soliti affermare, infatti, che mentre allo Stato spetta legiferare con riferimento alle politiche “per l'immigrazione” – aventi grossomodo ad oggetto la definizione dei flussi migratori e il soggiorno degli immigrati all'interno della Repubblica – alle Regioni competono invece le “politiche per gli immigrati” volte a garantire l'effettività di alcuni diritti anche agli immigrati (istruzione, formazione professionale, abitazione, assistenza sociale etc.). La gestione delle materie relative alla condizione giuridica dei cittadini extracomunitari, cittadinanza, immigrazione e asilo realizza, infatti, l'esercizio di funzioni normalmente tipiche ed esclusive di ogni Stato poiché coinvolge anzitutto le relazioni internazionali, la difesa nazionale, la sicurezza pubblica, gli status e la libera circolazione delle persone.

Tuttavia, tale gestione comporta anche interventi sui servizi sociali, sull'assistenza sociale, sulla formazione professionale e sull'assistenza sanitaria che, in base agli artt. 117 e 118 Cost., appartengono tra l'altro alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni o alla potestà esclusiva delle Regioni. In sostanza, la Regione ha compiti e funzioni normative in materia di immigrazione, intesa nei termini di percorso di inserimento e radicamento nel territorio, nel rispetto della legalità e della promozione dei diritti civili. La stessa legislazione regionale, secondo la clausola di carattere generale introdotta dall'art. 3, 5° co., del d.lgs. n. 286 del 1998 (t.u. sull'immigrazione), deve perseguire l'obiettivo «di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelle inerenti l'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana», svolgendo i compiti istituzionali propri di definizione della programmazione, coordinamento, indirizzi di intervento, moni-

toraggio e valutazione dei progetti realizzati nonché la promozione di forme di concertazione e cooperazione con gli Enti locali.

Il t.u. sull'immigrazione ha, quindi, la caratteristica di essere una "legge-quadro" ovvero una disposizione normativa che determina e definisce gli istituti fondamentali e la relativa disciplina, in tema, ad esempio, di ingresso, permesso di soggiorno, ricongiungimento familiare, consentendo, solo eventualmente, l'integrazione con normative di grado e ambito inferiori nei settori non riservati esclusivamente alla legge statale. Possiamo ritenere, in particolare, che nelle materie in parola il criterio guida debba essere il principio di prossimità in forza del quale la normativa in esame deve garantire il realizzarsi dell'amministrazione più vicina all'immigrato.

La clausola introdotta dal citato art. 3 si articola poi all'interno del titolo V del t.u. che contiene le disposizioni in materia sanitaria, di istruzione, alloggio, partecipazione alla vita pubblica e integrazione sociale. A tale riguardo, le norme del t.u. rappresentano appunto i principi fondamentali nelle materie in cui le Regioni possono adottare norme di dettaglio (art. 1, 4° co., t.u.), come l'istruzione e la tutela della salute, mentre non vincolano in alcun modo le Regioni nell'ambito dell'assistenza sociale e dei servizi sociali, rientrando nella competenza generale delle stesse. In quest'ultima materia, la Corte costituzionale ha affermato che le provvidenze sociali, «per la loro stessa natura, non tollerano distinzioni basate né sulla cittadinanza, né su particolari tipologie di residenza volte ad escludere proprio coloro che risultano i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale». Rientra in tale competenza regionale anche la possibilità di «approntare le misure assistenziali materiali, strumentali a garantire le condizioni necessarie (quali, esemplificativa-mente, la disponibilità di un alloggio), affinché gli immigrati possano accedere alle misure alternative alla detenzione che [...] possono, eventualmente, essere concesse anche agli stranieri extracomunitari entrati illegalmente nel territorio dello Stato, ovvero privi del permesso di soggiorno».

Difatti, l'autonomia del legislatore regionale nella materia in parola può essere «guidata dalla volontà di estendere l'accessibilità al diritto sociale ad una (sebbene precaria e temporanea) sistemazione alloggiativa» (ad esempio in centri di accoglienza) a tutte le persone straniere presenti sul territorio e sprovviste di un autonomo alloggio.



Il diritto all'abitazione, pur essendo stato ricondotto dalla Corte costituzionale «fra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della Costituzione», rimane, comunque, ancorato a quanto previsto dall'art. 40, 6° co., t.u. e, di conseguenza, l'accesso all'edilizia residenziale pubblica non è stato esteso dalle leggi regionali agli stranieri irregolari.

Rientra, infine, nella competenza regionale la disciplina dei diritti di partecipazione alla vita locale e delle Consulte per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri.

### **3. Le competenze regionali in materia di immigrazione alla luce de-gli statuti e della normativa pertinente. L'inclusione sociale degli immigrati**

Le norme statali illustrate nel paragrafo precedente impongono a Regioni ed enti locali un ruolo primario ed attivo nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche migratorie che evidentemente vanno adeguate ed integrate alla realtà socio-economica locale. Ma, allo stesso modo, sia le leggi regionali e provinciali attualmente vigenti in materia di immigrazione extracomunitaria, sia le leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica o agevolata, di prestazioni socio-assistenziali, di attività culturali, di interventi per il diritto allo studio, di promozione all'associazionismo, di servizi pubblici, di accesso alle pubbliche amministrazioni e di organizzazione interna delle amministrazioni regionali devono essere conformi alle disposizioni legislative statali .

A tale riguardo, è utile chiarire che non tutti gli statuti regionali affrontano il tema dell'immigrazione nel medesimo modo. Alcuni statuti, come quello delle Marche, prevedono disposizioni generiche secondo le quali la Regione «si impegna ad assicurare le condizioni per il diritto al lavoro delle proprie cittadine e dei propri cittadini e di quelli provenienti da altre parti del mondo» (art. 4, 1° co.) . Lo statuto del Lazio, in maniera più dettagliata, prevede che la Regione «favorisce l'integrazione degli stranieri, regolarmente soggiornanti, nel rispetto delle loro culture nonché le relative associazioni e comunità» (art. 7, 2° co., lett. c), disponendo che l'integrazione sia agganciata allo status di regolarmente soggiornante dello straniero.

In altri statuti regionali, invece, le garanzie previste non sono subordinate al soggiorno ma alla semplice residenza. Ad esempio, lo statuto della Regione Liguria prevede che «la Regione persegue l'integrazione degli immigrati residenti nel proprio territorio, operando per assicurare loro il godimento dei diritti sociali e civili» (art. 2, 3° co.). Lo statuto della Regione Lombardia dispone che la Regione «promuove, nel rispetto delle diverse culture, etnie e religioni, politiche di piena integrazione nella società lombarda degli stranieri residenti, in osservanza delle norme statali e comunitarie» (art. 2, 4° co., lett. h).

In una categoria a parte vanno classificati gli statuti dell'Abruzzo, della Puglia, della Toscana e dell'Umbria, poiché questi Statuti operano il riferimento agli immigrati, senza alcun richiamo ai requisiti della residenza, del soggiorno o della cittadinanza.

In un'ultima previsione, infine, vanno collocati gli statuti della Calabria, della Campania, dell'Emilia-Romagna e del Piemonte che non solo, al pari degli statuti citati precedentemente, non subordinano le garanzie inerenti allo status di immigrato ad alcun requisito di residenza o cittadinanza, ma si occupano altresì di ampliare il ventaglio di diritti riconducibili a quello status. Ad esempio, tra i vari obiettivi che la Regione Calabria persegue, vi è anche «il pieno rispetto dei diritti naturali ed inviolabili della persona, promuovendo l'effettivo riconoscimento dei diritti sociali ed economici per gli immigrati, i profughi, i rifugiati e gli apolidi, al fine di assicurare il loro pieno inserimento nella comunità regionale» (art. 2, 2° co., lett. h).

Tra le disposizioni che si occupano a livello regionale della materia in esame, oltre agli Statuti, vi sono sia leggi regionali specifiche, finalizzate a disciplinare le diverse questioni in maniera organica, sia leggi generali su materie diverse, spesso riguardanti i diritti sociali, che hanno come destinatari l'intera popolazione regionale e che, in forza di talune disposizioni, sono da intendersi applicabili anche agli immigrati.

Conformemente a quanto previsto nello statuto, la l. n. 6/2010 della Regione Campania estende la disciplina «per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania» anche agli immigrati non in regola col soggiorno. Analogamente la l. n. 32/2009 della Regione Puglia si occupa genericamente di «immigrati», o «cittadini immigrati presenti sul territorio regionale», o, ancora, di stranieri «presenti a qualunque titolo sul territorio della regione».

L'uso di tali formule ampie e generiche comporta che i suddetti interventi siano inequivocabilmente rivolti anche ai cittadini stranieri immigrati privi di regolare permesso di soggiorno. Anche la l. n. 29/2009 della Regione Toscana afferma che le previsioni della legge si estendono «a favore di cittadini stranieri comunque dimoranti sul territorio regionale», ivi compresi, dunque, gli irregolari. In Calabria, la l. n. 18/2009, più che disciplinare situazioni giuridiche soggettive degli immigrati, detta misure di carattere generale e programmatico. Successivamente, la normativa da ultimo citata è stata modificata dalla l. regionale 16 maggio 2018, n. 13, che ha chiarito che i destinatari del provvedimento sono «a) i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e i cittadini neocomunitari, compatibilmente con le previsioni normative vigenti e fatte salve le norme più favorevoli applicabili nei loro confronti, comunque dimoranti o presenti sul territorio regionale e in regola con le disposizioni sull'ingresso e il soggiorno nel territorio nazionale; b) i titolari di diritto di asilo, di misure di protezione sussidiaria o umanitaria presenti o in transito sul territorio regionale e i rifugiati; c) gli apolidi e i richiedenti asilo o altre forme di protezione dimoranti sul territorio regionale». In Liguria, la l. n. 7/2007, in forza dell'art. 2, 1° co., include tra i suoi destinatari «le cittadine e i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, gli apolidi, i richiedenti asilo e i rifugiati, presenti sul territorio regionale» a differenza dello Statuto che cita gli immigrati residenti.

Infine, nelle leggi delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, le categorie di stranieri beneficiari degli interventi coincidono, in genere, con i soggetti in regola con la legislazione statale. Ad esempio, in Sicilia, l'art. 28 della l. n. 5/2009, stabilisce che la Regione «in applicazione dei principi costituzionali di eguaglianza e di diritto alla salute, nonché di gratuità delle cure agli indigenti, garantisce a tutti coloro che si trovino sul territorio regionale, senza alcuna distinzione di sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali, le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali individuate dall'articolo 35, comma 3, del d.lgs 25 luglio 1998, n. 286».

Dall'esame di queste leggi regionali, è possibile evidenziare come il rafforzamento dei poteri legislativi delle Regioni si riflette nell'ampliamento delle finalità perseguite con i diversi interventi normativi volti a promuovere la piena inclusione sociale degli immigrati, non più limitati ai lavoratori extracomunitari e ai loro familiari.

#### **4. I diritti e le prestazioni riconosciuti agli stranieri e la questione della determinazione dei “diritti fondamentali essenziali” garantiti anche ai non cittadini**

Lo straniero, secondo la stessa Corte costituzionale, è «titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona». In particolare, 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».

Il legislatore statale, con il più volte citato t.u. sull’immigrazione, ha recepito tale impostazione, statuendo, in relazione all’assistenza sanitaria, soprattutto all’art. 35, 3° co., 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», garantendo 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, 2°-8° co., del d.P.R. n. 394 del 1999, disciplina, in dettaglio, le modalità di erogazione delle prestazioni previste dal citato art. 35, 3° co., disponendo, all’8° co., che «le regioni individuano le modalità più opportune per garantire che le cure essenziali e continuative previste dall’art. 35, comma 3, del t.u., 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».