

**I DIRITTI FONDAMENTALI ALLA PROVA DELLE MIGRAZIONI (A PROPOSITO DELLE SENTENZE NN. 299 DEL 2010 E 61 DEL 2011)**

1. Con il primo trimestre del 2011, in contemporanea con l'esplosione di quella che è chiamata l'emergenza umanitaria che coinvolge tutto il bacino del mediterraneo, si chiude una fase del conflitto tra Stato e Regioni tra differenti modi di intendere le migrazioni che approdano, attraversano e/o si insediano sul territorio italiano, e si chiude tutto sommato a favore delle Regioni.

La sentenza n. 61 del 2011 va ad aggiungersi alla sentenza n. 299 del 2010, arrivate a loro volta dopo le importanti decisioni già adottate nel 2010, le sentenze nn. 134 e 269 e l'ordinanza n. 275<sup>1</sup>. Si tratta delle decisioni di merito relative a cinque giudizi in via principale introdotti dallo Stato, in prima battuta avverso le leggi delle Regioni Marche, Toscana, Liguria, in una seconda fase contro quelle delle Regioni Puglia e Campania, oggetto del presente commento. A queste, si deve aggiungere la sentenza n. 40 del 2011 che, invece, ha visto lo Stato impugnare la legge del Friuli Venezia Giulia per motivi specularmente opposti, vale a dire l'eccessivo restringimento dei destinatari degli interventi di cittadinanza sociale.

Come si è già avuto modo di evidenziare, proprio sul terreno dei destinatari delle misure di integrazione sociale degli immigrati si è consumato uno dei conflitti più aspri tra uno Stato che introduceva il reato di "Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato"<sup>2</sup> e le Regioni che guardavano all'immigrato come persona titolare di diritti fondamentali, a prescindere dal titolo di soggiorno. Il Governo ha, infatti, impugnato quasi tutte le leggi regionali dedicate all'integrazione degli immigrati, soprattutto in relazione alle politiche di integrazione sociale rivolte genericamente a tutti gli immigrati, se non espressamente agli stranieri privi di regolare permesso di soggiorno.

Si tratta di una serie di norme regionali adottate in materia di integrazione sociale dei migranti: sono state approvate nel febbraio 2010 *Norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere*

---

<sup>1</sup> Su queste ultime tre pronunce citate si rinvia a quanto sostenuto in L. Ronchetti, *Ultimi atti del conflitto tra Stato e Regioni tra immigrazione e integrazione degli stranieri*, in questa *Rivista*, n. 00 del 2 luglio 2010.

<sup>2</sup> Ad opera dell'art. 1, comma 16, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica) che ha introdotto l'art. 10-bis del d.lgs. n. 286 del 1998, disposizione in forza della quale, «salvo che il fatto costituisca più grave reato, lo straniero che fa ingresso ovvero si trattiene nel territorio dello Stato, in violazione delle disposizioni del presente testo unico nonché di quelle di cui all'art. 1 della legge 28 maggio 2007, n. 68, è punito con l'ammenda da 5.000 a 10.000 euro». Le questioni di legittimità sollevate su tale fattispecie criminosa sono state dichiarate inammissibili per difetto di competenza del giudice *a quo* (ord. n. 252 del 2010), manifestamente inammissibili in assenza di specifico riferimento alle vicende concrete che avevano dato origine all'imputazione (ord. n. 253 del 2010). Con la sent. n. 250 del 2010 sono state dichiarate non fondate le questioni sollevate in riferimento agli artt. 2, 3 25, secondo comma, 27, 97, primo comma, e 117 della Costituzione.

*presenti in Campania, nel dicembre 2009 Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia. Queste due leggi, della cui legittimità la Corte costituzionale ha deciso con le sentenze in commento, si sono aggiunte agli interventi legislativi approvati: nel giugno 2009 Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana, nel maggio 2009 nelle Marche Disposizioni a sostegno dei diritti dell'integrazione dei cittadini stranieri immigrati, nel marzo 2009 in Liguria modifiche alle Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati del 2007, dove si è intervenuti anche con modifiche al Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale.*

2. Le parole scelte dai legislatori regionali, sin dal titolo delle leggi, manifesta il ruolo proprio delle autonomie territoriali nelle migrazioni: se lo Stato è competente in materie di ingresso e soggiorno, i due profili che esauriscono la competenza esclusiva "immigrazione" e "condizione giuridica dei cittadini non appartenenti all'Unione europea" (da ultimo sent. n. 134 del 2010), le Regioni sono responsabili delle forme della loro accoglienza e integrazione. Le due coppie binarie ingresso/accoglienza e soggiorno/integrazione esplicitano già due piani sostanzialmente distinti, per quanto inevitabilmente connessi. La prima parte della coppia – di competenza statale – è tutta interna alle forme di espressione della sovranità nella sua accezione di esclusione o di inclusione controllata degli stranieri, la seconda parte della coppia, invece, è centrata sulle forme e sui limiti con i quali si esercita la sovranità, vale dire le forme della convivenza sul territorio. Sono infatti politiche per gli immigrati, per le persone in carne e ossa, non politiche di immigrazione, quindi relative a fenomeni sociali di carattere generale<sup>3</sup>.

Tante competenze regionali rilevano in modo caratterizzante sulle forme della convivenza viste le estese responsabilità delle Regioni e degli enti locali nell'esercizio di molti diritti, dai servizi sociali all'abitazione, dall'assistenza sanitaria e all'istruzione, dalla formazione e inserimento al lavoro alla mediazione culturale. Tutti questi ambiti di incidenza regionale, tuttavia, assumono un ulteriore significato, se riferite alle politiche per gli immigrati. Quest'ultima competenza regionale, infatti, da un lato attraversa trasversalmente tutte le altre competenze regionali, dall'altro, qualifica in modo specifico la tensione più o meno inclusiva dei diritti costituzionalmente riconosciuti e garantiti.

Una politica di settore, quindi, quella per l'integrazione sociale degli immigrati che assurge a paradigma universale delle forme della convivenza. È sul conflitto relativo al confine tra "immigrazione" e "integrazione sociale degli immigrati" nelle sue varie declinazioni sotto forma di diritti che si è svolto un contenzioso sulla portata più o meno universale dei diritti riconosciuti in Costituzione.

3. L'introduzione del reato di "clandestinità" (art. 10-*bis*, decreto legislativo n. 268 del 1998, da ora in poi TU Immigrazione), la previsione della reclusione per un'infrazione amministrativa nel procedimento di

---

<sup>3</sup> Cfr. tra tanti T. Caponio, *Governo locale e immigrazione in Italia. Tra servizi del welfare e politiche di sviluppo*, in *Le istituzioni del federalismo* 2004, pp. 805 ss.

espulsione (art. 14, comma 5-ter, TU Immigrazione) e anche la discussione sull'ipotesi - poi tramontata nonostante l'incertezza interpretativa che in materia ha predominato per qualche tempo - dell'introduzione dell'obbligo di denuncia dei "clandestini" da parte dei sanitari<sup>4</sup> ha contribuito all'espressa previsione nelle leggi regionali - approvate nello stesso arco temporale - del riconoscimento di una serie di diritti agli stranieri a prescindere dal titolo di soggiorno.

A livello statale, per contro, già con la legge n. 189 del 2002 (detta Bossi-Fini) si è introdotto un comma 1-*bis* all'art. 40 del TU Immigrazione, secondo cui "l'accesso alle misure di integrazione sociale è riservato agli stranieri non appartenenti a Paesi dell'Unione europea che dimostrino di essere in regola con le norme che disciplinano il soggiorno in Italia". In coerenza con questa impostazione criminalizzante ed escludente delle migrazioni normativamente irregolari, lo Stato ha impugnato la legge campana e quella pugliese, perché, come già quella toscana (cfr. sent. n. 269 del 2010), tra i destinatari comprendevano le persone straniere «anche se prive di titolo di soggiorno» (legge della Regione Campania) o comunque «presenti a qualunque titolo sul territorio regionale» (legge della Regione Puglia). A giudizio dello Stato si tratterebbe, infatti, di una forma di favoreggiamento del soggiorno degli stranieri che dimorano irregolarmente nel territorio nazionale perché ne "agevolano la permanenza sul territorio" (sent. n. 299 del 2010). Il Governo insisteva nel sostenere che gli unici destinatari delle politiche di integrazione sociale dovessero essere gli immigrati regolarmente soggiornanti sul territorio, perché «i cittadini stranieri privi di regolare permesso di soggiorno (...) non solo non avrebbero titolo a soggiornare, ma, una volta sul territorio nazionale, dovrebbero essere perseguiti penalmente» (sentt. nn. 299 del 2010 e 61 del 2011).

4. Questa interpretazione poggia espressamente proprio sulla citata introduzione dell'art. 10-*bis* nel TU Immigrazione, il quale configura come reato la condotta dello straniero che faccia ingresso o si trattenga nel territorio dello Stato senza rispettare le norme statali. Secondo il ricorrente statale, quindi, le norme regionali, prevedendo «interventi volti al riconoscimento o all'estensione di diritti in favore dell'immigrato irregolare o in attesa di regolarizzazione», inciderebbero sulla disciplina dell'ingresso e del soggiorno degli immigrati.

Si tratta di una disciplina, quella statale sull'immigrazione, che da sempre si presenta in forte tensione con i diritti costituzionali, criticità che si è aggravata con la legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica). Dopo un primo parziale intervento demolitorio della Corte costituzionale<sup>5</sup>, la disciplina statale ha subito da ultimo un ulteriore giudizio negativo dalla Corte di Giustizia, proprio in nome della tutela dei diritti fondamentali: nello stesso ordinamento comunitario - che pure mira alla rapida espulsione del cittadino di paesi terzi il cui soggiorno nel territorio di uno Stato membro sia irregolare, obiettivo esplicito della Direttiva 16 dicembre 2008, 2008/115/CE - non è ammessa alcuna forma di detenzione di un immigrato

---

<sup>4</sup> Sulla quale cfr. *Ultimi atti*, cit.

<sup>5</sup> Come segnalato *supra* la Corte non ha dichiarato incostituzionale il reato di clandestinità, ma è stato dichiarato tale l'art. 61, 11-bis, c.p. (introdotto dall'art. 1, comma 1, f), del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica) che prevedeva una circostanza aggravante comune per i fatti commessi dal colpevole «mentre si trova illegalmente sul territorio nazionale» con la sent. n. 249 del 2010.

irregolare per la sola ragione che questi, in violazione di un ordine di lasciare entro un determinato termine il territorio dello Stato, vi permane senza giustificato motivo (sentenza del 28 aprile 2011, *El Dridi*, C-61/11 PPU). Questo era proprio quanto previsto dalla legge italiana (il citato art. 14, comma 5-ter, TU Immigrazione) che appunto puniva lo straniero che non avesse osservato l'ordine del questore di lasciare il territorio dello Stato.

Con la recente sentenza comunitaria la Direttiva, non trasposta nell'ordinamento italiano entro il 24 dicembre 2010, è stata dichiarata direttamente efficace. Spetta, quindi, all'amministrazione e ai giudici disapplicare ogni disposizione del TU Immigrazione contraria alla Direttiva. Scaduto il termine di trasposizione della Direttiva, infatti, molti giudici avevano cominciato da subito a non applicare la norma, ora destinata a essere disapplicata in base alla sentenza *El Dridi*<sup>6</sup>. Il Consiglio di Stato ha fatto valere anche la retroattività dell'abolizione del reato previsto dalla disposizione citata, facendo riverberare tali effetti caducatori sui provvedimenti amministrativi di diniego dell'emersione del lavoro irregolare ai fini dell'ottenimento di un permesso di soggiorno perché "adottati sul presupposto della condanna per un fatto che non è più previsto come reato"<sup>7</sup>.

Gli spazi a disposizione del legislatore statale si stanno, quindi, restringendo, pian piano che la materia della "immigrazione" e della "condizione giuridica dei cittadini non appartenenti all'Unione europea" vengono ricondotte a un più stringente controllo di legittimità. La eccessiva prudenza che i garanti della Costituzione hanno mostrato in questa materia<sup>8</sup>, al centro di fortissimi interessi politici, sta forse per essere abbandonata in nome di una rinnovata "superiore legalità costituzionale"<sup>9</sup>.

5. Con le sentenze n. 299 del 2010 e n. 61 del 2011 si fa un po' di chiarezza sul punto, con una forte affermazione della valenza universale delle garanzie apprestate dalla Costituzione a ogni persona, sebbene non sia evidente la reale portata delle due pronunce, con alcune ambiguità insite forse proprio nel concetto di diritto fondamentale.

Con le sentenze n. 299 del 2010 e n. 61 del 2011 si rafforza quanto già stabilito con la sent. n. 134 del 2010, ribadendo che "deve essere riconosciuta la possibilità di interventi legislativi delle regioni riguardo al fenomeno dell'immigrazione", dovendo "l'intervento pubblico concernente gli stranieri (...) necessariamente considerare altri ambiti – dall'assistenza sociale all'istruzione, dalla salute all'abitazione – che coinvolgono

<sup>6</sup> Cfr. F. Viganò – L. Masera, *Addio articolo 14: nota alla sentenza El Dridi della Corte di giustizia UE in materia di contrasto all'immigrazione irregolare*, in *questa Rivista*, n. 3/2011, 5/5/2011.

<sup>7</sup> Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza n. 29/2011 del 2 maggio 2011. La stessa Adunanza plenaria come le ordinanze n. 912-917 del 21 febbraio 2011 aveva in sede cautelare segnalato che lo scadere del termine di trasposizione della Direttiva citata potesse determinare le condizioni necessarie per la disapplicazione della norma italiana, prima ancora della pronuncia della Corte di giustizia sulla non compatibilità della stessa con l'ordinamento comunitario.

<sup>8</sup> Cfr. A. Pugiotto, *I meccanismi di allontanamento dello straniero tra politica del diritto e diritti violate*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, 2010, pp. 42 ss.

<sup>9</sup> Espressione di G. Azzariti, *Il principio di legalità tra Stato di diritto e Stato costituzionale*, in *Ritorno al diritto. I valori della convivenza*, n. 5, 2007, p. 107 ss.

molteplici competenze normative”, anche regionali. Soprattutto, si approfondisce quanto detto nella sent. n. 269 del 2010, sebbene in quella sede in riferimento specifico al solo diritto alla salute: la Corte costituzionale ricorda che “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 (...) escluso che esse rechino *vulnus* alle competenze legislative dello Stato” (sent. n. 299 del 2010).

Affermazione dalla portata più generale è quella secondo cui i diritti fondamentali “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” (sent. n. 299 del 2010). Fino a quando, quindi, lo straniero si trovi nel territorio nazionale, anche dopo aver ricevuto un decreto di espulsione, non è possibile non ritenerlo titolare dei diritti costituzionalmente riconosciuti e garantiti ai singoli in quanto tali.

6. Nonostante la forte vocazione di queste sentenze a rappresentare un passaggio importante per la continua affermazione dei principi del costituzionalismo, nella decisione sulla legge pugliese si provvede, tuttavia, a interpretare la quasi totalità degli interventi regionali come rivolti solo agli immigrati regolari. La Corte costituzionale, su indicazione peraltro della difesa regionale, ritiene infondata l’asserita applicabilità degli interventi stessi “anche agli immigrati non in regola con il permesso di soggiorno, oltre quanto eventualmente reso necessario per garantire la tutela dei diritti fondamentali”. Per costoro varrebbe solo il generico richiamo alla “tutela dei diritti” e l’accesso alle cure essenziali e continuative, comprensive delle contestate prestazioni di erogazione di assistenza farmaceutica e di facoltà di scelta del medico della mutua (sent. n. 299 del 2010, ma anche sent. n. 61 del 2011).

Mentre la sentenza n. 299 del 2010, pur riaffermando con forza che i diritti fondamentali sono riconosciuti anche agli stranieri non in regola con il permesso di soggiorno, non estende i concreti interventi previsti a favore degli stranieri anche a chi tra di essi è irregolare, la decisione sulla legge campana considera di per sé questi interventi, con qualche eccezione espressamente indicata, forma di tutela dei diritti fondamentali (sent. n. 61 del 2011). La Regione Campania, infatti, ha provveduto alla predisposizione “in un contesto di competenze concorrenti o residuali, di sistemi di tutela e promozione, volti ad assicurare l’opportunità per le persone straniere presenti in Campania di accedere a diritti quali quello allo studio ed alla formazione professionale, all’assistenza sociale, al lavoro, all’abitazione, alla salute. Se tali norme (...) si ritengono applicabili anche in favore degli stranieri non in regola con il permesso di soggiorno, è altrettanto vero che esse hanno di mira esclusivamente la tutela di diritti fondamentali, senza minimamente incidere sulla politica di regolamentazione della immigrazione ovvero sulla posizione giuridica dello straniero presente nel territorio nazionale o regionale o sullo *status* dei beneficiari. Di conseguenza, la lettera e la portata teleologica delle norme regionali impugnate non consentono di interpretare le stesse nel senso che gli interventi ivi previsti,

ove riferibili appunto anche agli immigrati irregolari, permettano neppure indirettamente di legittimarne la presenza nel territorio dello Stato, interferendo sulla potestà, di esclusiva spettanza dello Stato, relativa alla programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale ovvero ai presupposti ed alle modalità di regolarizzazione dello straniero” (sent. n. 61 del 2011).

Questo passaggio della sentenza del 2011 è centrale nella ricostruzione, non solo delle politiche per gli immigrati, ma anche per lo statuto dei diritti fondamentali.

7. L'interpretazione della legge campana, quindi, consente di ritenere applicabili a tutti gli stranieri, ivi compresi gli irregolari, gli interventi previsti, giustamente ricondotti tutti alla “tutela dei dritti fondamentali”. Al contrario gli interventi della Regione Puglia sono considerati fruibili dai soli regolari, non anche dagli stranieri non regolari “oltre quanto eventualmente reso necessario per garantire la tutela dei diritti fondamentali” (sent. n. 299 del 2010). Questo passaggio presta il fianco a un'accezione “quantitativa” dei diritti fondamentali, che sarebbe opportuno invece riportare per lo meno nel solco della pregressa giurisprudenza che limitava le ammissibili differenziazioni in base alla cittadinanza alla possibilità di “prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso” (sent. n. 252 del 2001). Letta in questo modo, la sentenza n. 299 del 2010 meglio si ricollega alla successiva sentenza n. 61 del 2011, dove, invertendo l'ordine del discorso, si parte dall'universalità dei diritti fondamentali per poi individuare le singole eccezioni, ammettendo una modulazione diversa dei diritti a seconda della regolarità o meno con le norme dell'ingresso e del soggiorno. In conclusione, «se al legislatore italiano è certamente consentito dettare norme, non palesemente irragionevoli e non contrastanti con obblighi internazionali, che regolino l'ingresso e la permanenza di extracomunitari in Italia, e se è possibile subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni, non dirette a rimediare a gravi situazioni di urgenza, alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata” (sent. n. 61 del 2011), «una volta, però, che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini» (sentenze n. 61 del 2011, n. 187 del 2010 e n. 306 del 2008)<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Lo Stato, peraltro, ha impugnato finanche le disposizioni in materia di assistenza sociale della legge campana a favore, in questo caso, dei soli stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio, prevedendo che tali persone siano «equiparate ai cittadini italiani ai fini delle fruizioni delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, che sono erogate dalla regione». Secondo il Governo tale disposizione violerebbe l'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 in tema di provvidenze sociali che, tuttavia, è stata recentemente giudicata dalla Corte costituzionale illegittima alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo proprio perché subordinava «al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell'assegno mensile di invalidità»: «ove (...) si versi in tema di provvidenza destinata a far fronte al “sostentamento” della persona, qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi dalle condizioni soggettive, finirebbe per risultare in contrasto con il principio sancito dall'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo» (sentenza n. 187 del 2010).

La decisione del 2011, infatti, offre motivazioni preziose per la ricostruzione del ruolo dei diritti fondamentali nel nostro ordinamento costituzionale: “in coerenza con la naturale propensione “espansiva” della esigenza di garantire il “rispetto” (che altro non può significare se non concreta attuazione) dei diritti fondamentali spettanti alla persona”. In questo quadro la Corte costituzionale ricostruisce la disciplina legislativa di riferimento per gli stranieri, sancita dallo stesso Tu Immigrazione: a) all’art. 2, comma 1, proclama che «Allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti»; b) all’art. 3, comma 5, dispone che «Nell’ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio, le regioni, le province, i comuni e gli altri enti locali adottano i provvedimenti concorrenti al perseguimento dell’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 all’alloggio, alla lingua, all’integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana» (sent. n. 61 del 2011).

8. Le Regioni, con le loro politiche, mirano appunto a garantire il rispetto dei diritti fondamentali, mentre il loro riconoscimento discende direttamente dalla Costituzione: alla Corte costituzionale non resta che ribadire nelle sentenze in commento che lo straniero è “titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona” (sentenza n. 148 del 2008), “qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l’ingresso ed il soggiorno nello Stato” (sentenza n. 252 del 2001). Ciò detto, da questa giurisprudenza emerge tutta la difficoltà di individuare i diritti fondamentali della persona, con una lettura degli stessi che, invece di rafforzare il legame con il testo della Costituzione, forse lascia troppo spazio al disponibile con legge, e in particolare con legge statale.

Nel giudicato emergono infatti, differenziazioni tra i diritti fondamentali, basate essenzialmente sul dettato legislativo, *in primis* il Tu Immigrazione.

La legge pugliese estendeva agli stranieri anche “l’effettività del diritto di difesa” che però, secondo la Corte, è compito che, sotto forma del diritto di difesa dei non abbienti, spetterebbe allo Stato. Rientra, invece, nelle competenze regionali, nell’ambito dell’assistenza e dei servizi sociali - spettante alla competenza residuale della Regione (sent. n. 10 del 2010) - “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), possono, eventualmente, essere concesse anche agli stranieri extracomunitari entrati illegalmente nel territorio dello Stato, ovvero privi del permesso di soggiorno” (sent. n. 299 del 2010).

Nella materia dell’assistenza e dei servizi sociali – che non è materia quindi sottoposta al rispetto dei principi fondamentali contenuti nel TU Immigrazione – l’autonomia del legislatore regionale può, infatti, essere

“guidata dalla volontà di estendere l'accessibilità al diritto sociale ad una (sebbene precaria e temporanea) sistemazione alloggiativa, che peraltro la Corte ha ritenuto riconducibile «fra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della Costituzione» (sentenze n. 209 del 2009 e n. 404 del 1988; ordinanza n. 76 del 2010)” (sent. n. 61 del 2011). Ciò nonostante si esclude l'estensione anche allo straniero irregolare della possibilità di concorrere all'assegnazione dell'edilizia popolare ovvero di accedere ai benefici previsti dalla norma, in senso conforme a quanto previsto dall'art. 40 comma 6, TU Immigrazione (sent. n. 61 del 2011).

Si nega, inoltre, un'interpretazione della legge campana che possa estendere anche allo straniero irregolare il diritto di accedere, a parità di condizioni con gli altri cittadini, a tutti i corsi di orientamento, formazione e riqualificazione professionali.

Come giustamente si è affermato nella recente sentenza n. 40 del 2011 – dichiarando l'illegittimità della disposizione del Friuli Venezia Giulia che escludeva dalla fruizione di provvidenze sociali i cittadini extracomunitari, nonché i cittadini europei non residenti da almeno trentasei mesi – si tratta di «provvidenze che, 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».