

Roma, 15 settembre 2009

Prot. n. 2058/2009

Al Sig. Prefetto Giuseppe Procaccini
Capo di Gabinetto
del Ministro dell'Interno

e, p. c. Alla Dott.ssa Simonetta D'Alessandro
Ufficio III
Direttore
Reparto II - Libere professioni
Direzione Generale Giustizia Civile
Dipartimento per gli Affari di Giustizia
Ministero della giustizia

LORO SEDI

OGGETTO: Legge 15 luglio 2009, n. 94 recante "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica"; obbligo di denuncia in capo all'assistente sociale pubblico dipendente.

Illustrissimo Prefetto Procaccini,

nel mese di agosto sono entrate in vigore le disposizioni della Legge 15 luglio 2009, n. 94, recante "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica", e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 170 del 24 luglio 2009, Supplemento ordinario n. 128.

Si tratta di una normativa ampia ed articolata, e, in alcuni passaggi, di difficile interpretazione, tanto che lo stesso Dicastero dell'Interno ha ritenuto di adottare una circolare esplicativa diretta a tutti i Prefetti della Repubblica (circolare del Gabinetto del Ministro 5 agosto 2009, n. 11001/118/5).

Particolare preoccupazione suscita la introduzione del reato di immigrazione clandestina e la possibilità di configurare o meno la sussistenza di un obbligo di denuncia in capo all'assistente sociale - dipendente pubblico.

Per un verso, infatti, si può osservare che un tale obbligo non è espressamente previsto dalla legge 94; per altro verso lo stesso obbligo pare potersi desumere dalla mera introduzione del reato suddetto, a fronte delle norme penali che incriminano la condotta del pubblico ufficiale o incaricato di pubblico che omette o

ritarda di denunciare all'autorità giudiziaria, o ad un'altra autorità che a quella abbia obbligo di riferirne, un reato di cui ha avuto notizia nell'esercizio o a causa delle sue funzioni o del servizio (artt. 361 e 362 cp).

Sarebbe pertanto assai opportuno che il Ministero degli interni si esprimesse ufficialmente sulla vigenza o meno dell'obbligo di denuncia, alla luce della legislazione appena introdotta.

Non mancano argomenti, peraltro, per ritenere che un siffatto obbligo non sia configurabile. Tali argomenti riposano sulla necessità di interpretare le norme vigenti in senso conforme alla Costituzione della Repubblica, per quanto possibile.

Ed infatti assai concreto si porrebbe il rischio di integrare una violazione della legalità costituzionale ove dovesse invece ritenersi, da parte del Ministero, che l'obbligo di denuncia sussista.

L'art. 35 comma 5 del TU sull'immigrazione, dispone che *"l'accesso alle strutture sanitarie da parte dello straniero non in regola con le norme sul soggiorno non può comportare alcun tipo di segnalazione all'autorità, salvo i casi in cui sia obbligatorio il referto, a parità di condizioni con il cittadino italiano"*.

Tale disposizione è rimasta invariata anche con l'adozione della legge 94 del 2009.

In verità, nel corso dei lavori parlamentari, era stato presentato un emendamento che disponeva l'abrogazione di tale norma. Ne sarebbe risultata, secondo alcuni, la piena soggezione del medico pubblico ufficiale all'obbligo di denuncia; secondo altri, la mera facoltà del medico di effettuare la denuncia. La questione è oggi irrilevante, a causa della mancata abrogazione del principio descritto, che deve pertanto ritenersi pienamente vigente. Da tale principio dovrebbe derivare la non soggezione del medico all'obbligo di denuncia. *Quid iuris* per l'assistente sociale?

Una esegesi costituzionalmente conforme della disposizione in parola dovrebbe probabilmente condurre ad una interpretazione della nozione di struttura sanitaria ampia, tale da ricomprendere anche le strutture che prestano servizi di assistenza sociale, oltre ovviamente alle strutture che prestano assistenza medica.

In caso contrario, infatti, la legge 94/2009 potrebbe essere considerata incostituzionale in quanto, pur introducendo il nuovo reato di immigrazione clandestina, non ha ritenuto di ampliare la portata applicativa dell'art. 35, comma 5, TU cit., ricomprendendovi anche strutture ed operatori che spesso vengono a contatto con immigrati clandestini, nel quadro di una "professione di aiuto" direttamente chiamata ad offrire prestazioni di assistenza correlate al necessario rispetto della dignità umana.

Ulteriore profilo di incostituzionalità sarebbe integrato dall'evidente disparità di trattamento operata dal legislatore con riferimento alle categorie

professionali dei medici (sottratti all'obbligo) e degli assistenti sociali (soggetti all'obbligo).

Merita inoltre attenzione l'art. 1, comma 22, lett. g) della legge n. 94/2009, che all'atto di modificare il TU sull'immigrazione, introduce: *"l'obbligo di esibire il permesso di soggiorno agli uffici pubblici ai fini del rilascio di licenze, autorizzazioni, iscrizioni ed altri provvedimenti di interesse dello straniero comunque denominati, fatta eccezione per i provvedimenti inerenti all'accesso alle prestazioni sanitarie e per quelli attinenti alle prestazioni scolastiche obbligatorie, nonché alle attività sportive e ricreative a carattere temporaneo"*.

La disposizione mira evidentemente a provocare la emersione della condizione di clandestinità in occasione dei contatti dell'immigrato con strutture pubbliche; dalla mancata esibizione del permesso di soggiorno il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio dovrebbero desumere la sussistenza del reato di immigrazione clandestina e provvedere alla denuncia ai sensi dell'art. 361 o dell'art. 362 cp.

Sono espressamente esclusi i provvedimenti inerenti l'accesso alle prestazioni sanitarie: da ciò parrebbe derivare che sussista invece l'obbligo di esibire il permesso di soggiorno per l'accesso alle prestazioni di assistenza sociale. Il che appare invero sconcertante non solo e non tanto perché la legge fa salvi espressamente i provvedimenti inerenti all'accesso alle prestazioni sanitarie e quelli relativi alle prestazioni scolastiche obbligatorie, ma perché fa salvi pure i provvedimenti attinenti alle attività sportive e ricreative a carattere temporaneo.

I profili di incostituzionalità per irragionevolezza della scelta normativa paiono essere almeno due:

- a) per un verso la norma appare violare il principio di ragionevolezza perché manca di estendere l'esenzione dall'obbligo di esibizione del permesso di soggiorno anche alle domande di accesso ai servizi di assistenza sociale, pur prevedendo un regime di favore per le prestazioni sanitarie e scolastiche; in questo caso la irragionevolezza consiste nel non avere esteso anche alle prestazioni di assistenza sociale, previste al fine di sanare gravi condizioni di degrado e/o di disagio sociale, il regime di particolare favore accordato a favore dell'accesso a servizi di analoga rilevanza (il servizio sanitario nazionale e il servizio scolastico);
- b) per altro verso appare viziato da illogicità il giudizio compiuto dal legislatore, che non chiede il permesso di soggiorno all'immigrato allorché questi cerchi di accedere alle attività sportive e ricreative, mentre parrebbe chiederlo per l'accesso alle prestazioni di assistenza sociale, le quali provvedono a soddisfare bisogni ragionevolmente più gravi ed urgenti del bisogno di svolgere attività sportiva o ricreativa; in questo caso il legislatore pare aver trattato in modo irragionevole due fattispecie che meritavano un ben diverso trattamento.

Anche dalla esegesi condotta sulla disposizione da ultimo descritta paiono dunque rilevarsi elementi a sostegno della tesi della insussistenza di un obbligo di denuncia in capo all'assistente sociale, a meno di non ritenere la legge 94/2009 affetta da molteplici vizi di illegittimità costituzionale.

In ogni caso, dal quadro descritto non può non emergere la complessità dell'impianto normativo, e la necessità di un pronunciamento dell'Amministrazione dell'Interno, onde soddisfare la primaria esigenza di esatta conoscenza del quadro normativo vigente, al fine di assicurare agli operatori tutti, e per quanto qui di interesse, agli assistenti sociali, la piena consapevolezza delle eventuali responsabilità nelle quali possono incorrere nello svolgimento delle proprie mansioni.

Inutile soffermarsi, ovviamente, sul carattere di urgenza che tale richiesta di chiarimento presenta: appare infatti quanto mai necessario fugare dubbi e fornire agli assistenti sociali un quadro chiaro degli eventuali nuovi obblighi imposti da una legge già in vigore.

Ci pare peraltro che tale esigenza non possa che essere condivisa dal Ministero dell'Interno, e cioè dall'Amministrazione competente ad assicurare alla nuova legge una applicazione efficace ed omogenea in tutto il territorio nazionale.

Alla luce delle considerazioni espresse, si richiede pertanto a codesta Amministrazione di voler chiarire – tramite circolare od altro atto ritenuto opportuno – se, alla luce delle disposizioni introdotte dalla legge n. 94/2009, sussista nell'ordinamento vigente un obbligo di denuncia in capo all'assistente sociale che, in ragione del suo ufficio o dello svolgimento del proprio servizio, entri in contatto con un immigrato clandestino.

Con l'occasione porgo i più cordiali saluti del Consiglio Nazionale, oltre che i miei personali.

La Presidente
Franca Dente

Franca Dente

