

Silvana Sciarra
Giudice della Corte Costituzionale

**‘Migranti’ e ‘persone’ al centro di alcune pronunce della Corte Costituzionale
sull’accesso a prestazioni sociali**

**‘60 anni dopo i Trattati di Roma. I diritti ed i valori fondamentali nel dialogo tra la
Corte di Giustizia e le Corti supreme italiane’**

**Consiglio di Stato
26 maggio 2017**

Il mio intervento ha sullo sfondo alcune decisioni recenti della Corte di giustizia che disegnano un quadro problematico del rapporto fra libera circolazione e prestazioni sociali. La sentenza *Dano* (*Elisabeta Dano, Florin Dano c. Jobcenter Leipzig*, causa C-333/13, sentenza dell’11 novembre 2014, ECLI:EU:C:2014:2358) apre una riflessione circa i limiti per migranti economicamente inattivi che continua in *Alimanovic* (*Jobcenter Berlin Neukölln c. Nazifa, Sonita, Valentina e Valentino Alimanovic*, causa C-67/14, sentenza del 15 settembre 2015) e *Garcia Nieto* (*Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen c. Jovanna García Nieto e a.*, causa C-299/14, sentenza del 25 febbraio 2016, ECLI:EU:C:2016:114). In quest’ultimo caso vi è un espresso riferimento alla legittimità del diniego di benefici per un cittadino UE economicamente inattivo, soggiornante in Germania per meno di tre mesi.

Con riferimento a cittadini di stati terzi la Corte è cauta, anche se si tratta di richiesta per ricongiungimento familiare, perché indaga sulla capacità del migrante di sostenere la famiglia, senza fare ricorso all’assistenza dello stato ospitante (*Mimoun Khachab c. Subdelegación del Gobierno en Álava*, causa C-558/14, sentenza del 21 aprile 2016, ECLI:EU:C:2016:285).

Non cito *Commissione c Regno Unito* (causa C-308/14, sentenza del 14 giugno 2016, ECLI:EU:C:2016:436) che suscitò molti commenti e che è ora superata da altri avvenimenti.

Né serve evocare i dati sulla libera circolazione dei cittadini europei, che sempre più si configura come una risorsa limitata. In questo momento difficile, le Corti si interrogano comunque sui criteri e sui test di appartenenza e radicamento nei mercati del lavoro e nelle realtà sociali.

Le indicazioni della giurisprudenza CGUE sul tema, anche di quella più risalente nel tempo, ci consegnano un quadro complesso, sia con riguardo alla libera circolazione dei cittadini UE, sia a quella dei cittadini dei paesi terzi. La complessità deriva dalla difficile applicazione della parità di trattamento, principio che dovrebbe intervenire se vi è completa immedesimazione del cittadino straniero nello stato ospitante.

Infatti, da un lato, si afferma che il cittadino dell'Unione ha diritto a che gli venga riconosciuto in tutti gli Stati membri il medesimo trattamento giuridico accordato ai cittadini di tali Stati membri che si trovano nella medesima situazione, cosicché sarebbe incompatibile con il diritto alla libera circolazione di cui all'art. 21 TFUE una normativa che subordinasse al requisito del soggiorno pregresso l'accesso ad una prestazione sociale (*Stewart c. Secretary of State for Work and Pensions*, causa C-503/09, sentenza del 21 luglio 2011; *Marie-Nathalie D'Hoop c. Office national de l'emploi*, causa C-224/98, sentenza dell'11 luglio 2002, punto 35, EU:C:2002:432; *Heikki Antero Pusa c. Osuuspankkien Keskinäinen Vakuutusyhtiö*, causa C-224/02, sentenza del 29 aprile 2004, punto 20; *Gérald de Cuyper c. l'Office nationale de l'emploi*, causa C-406/04, sentenza del 18 luglio 2006, punto 39; *Uwe Rüffler c. Dyrektor Izby Skarbowej we Wrocławiu Ośrodek Zamiejscowy w Walbrzychu*, causa C-544/07, sentenza del 23 aprile 2009, punto 73).

Dall'altro, si riconosce che «l'esercizio del diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione può essere subordinato ai legittimi interessi degli Stati membri». E si segnala che «dal quarto 'considerando' della direttiva 90/364 emerge che i beneficiari del diritto di soggiorno non devono divenire un onere "eccessivo" per le finanze pubbliche dello Stato membro ospitante. [...] Tuttavia, l'applicazione di tali limitazioni e condizioni dev'essere operata nel rispetto dei limiti imposti a tal riguardo dal diritto comunitario e in conformità ai principi generali del medesimo, in particolare al principio di proporzionalità» (*Stewart c. Secretary of State for Work and Pensions*, causa C-503/09, sentenza del 21 luglio 2011).

Con riguardo ai cittadini dei paesi terzi la Corte UE ha precisato che, se l'obiettivo della direttiva n. 109 del 2003 è quello dell'integrazione dei cittadini di paesi terzi che abbiano soggiornato legalmente e a titolo duraturo negli Stati membri, è anche vero che l'art. 11, par. 4, della medesima direttiva è stato inteso nel senso che «consente agli Stati membri di limitare la parità di trattamento della quale beneficiano i titolari dello status conferito dalla direttiva di cui sopra, ad eccezione delle prestazioni di assistenza sociale o di protezione sociale (n.d.r.: "essenziali") concesse dalle autorità pubbliche, a livello nazionale, regionale o locale, che contribuiscono a permettere all'individuo di soddisfare le sue necessità elementari.» (*Kamberaj c. Istituto per l'edilizia sociale*, causa C-571/10, sentenza del 24 aprile 2012).

A tal proposito, nella medesima sentenza ha affermato che «Nei limiti in cui un sussidio per l'alloggio risponde alla finalità enunciata all'articolo 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – ossia garantire un'esistenza dignitosa a

tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti –, esso non può essere considerato, nell'ambito del diritto dell'Unione, come non compreso tra le prestazioni essenziali ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/109.»

E' utile ricordare che la direttiva n. 109 del 2003 espressamente afferma che la «condizione principale per ottenere lo status di soggiornante di lungo periodo dovrebbe essere la durata del soggiorno nel territorio di uno Stato membro [...] a testimonianza del radicamento del richiedente nel paese in questione» (considerando n. 6), nonché che «per acquisire lo status di soggiornante di lungo periodo il cittadino di paesi terzi dovrebbe dimostrare che dispone di un reddito sufficiente e di un'assicurazione contro le malattie, in modo da non diventare un onere per lo Stato membro» (considerando n. 7)

Con questa proiezione del diritto europeo e della giurisprudenza della CGUE sullo sfondo – la proiezione di una narrativa ancora incompleta e incerta quanto agli esiti, specialmente alla luce dell'incremento nel numero dei migranti per ragioni economiche – mi soffermerò su alcune decisioni della Corte costituzionale, che spero siano utili in una prospettiva comparata, per segnare l'originalità, ma forse anche la peculiarità del metodo seguito nell'estendere a cittadini di paesi terzi l'accesso a benefici e prestazioni sociali.

La peculiarità deriva da un lato dal rapporto dialettico che si instaura fra Stato e Regioni nei giudizi in via principale. Negli anni in cui il fenomeno migratorio ha conosciuto in Italia una inedita espansione, le Regioni hanno, in modo non omogeneo e tuttavia incisivo, provveduto a emanare leggi regionali che hanno disciplinato in vario modo l'accesso di cittadini di stati terzi a talune prestazioni sociali. E ciò in particolare a seguito della riforma del titolo V della parte II della Costituzione e della conseguente attribuzione allo Stato della programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno degli stranieri nel territorio nazionale e alle Regioni delle misure di «integrazione sociale» nell'ambito «delle proprie competenze» (art. 42 TU n. 286 del 1998) (Corte cost. sent. n. 61 del 2011, De Siervo, Grossi; sent. n. 50 del 2008, Bile, Quaranta). Le Regioni lo hanno fatto talvolta in controtendenza con l'orientamento del legislatore statale, qualche volta introducendo criteri e condizioni per l'accesso ai benefici.

La Corte è stata chiamata in questi casi a un giudizio circoscritto alle singole leggi regionali, con la conseguenza – quando ha riscontrato la conformità a Costituzione delle leggi regionali impugnate – di avallare soluzioni difformi sul territorio nazionale.

La Corte ha anche dovuto fare i conti con alcune incongruenze del sistema, poiché il TU sull'immigrazione è precedente alla riforma costituzionale del 2001, che ha innovato la disciplina delle competenze statali e regionali. Si è dunque favorita una lettura delle norme sull'immigrazione alla luce della Costituzione, soprattutto per quanto attiene all'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i

diritti civili e sociali (art. 117 c.2, lett. *m*), Cost.), senza precludere alle Regioni interventi relativi alle materie di propria competenza, quali, ad es. quella dei servizi sociali e dell'istruzione.

Dall'altro lato, la peculiarità del metodo adottato dalla Corte costituzionale si evince da numerose decisioni riguardanti giudizi in via incidentale, dove il quadro di riferimento si allarga e aspira a divenire coerente, nel segnare una soglia di accesso alle prestazioni sociali anche per i cittadini stranieri.

Da entrambi i lati, che corrispondono a decisioni rese in giudizi diversi quanto ai presupposti processuali per adire la Corte, il metodo adottato pone al centro la persona, i suoi bisogni essenziali e i suoi diritti primari e fa capo a un ampio criterio di tutela della dignità.

L'orientamento della Corte, per quanto coerente, non serve a creare un quadro uniforme di tutele. Esso si sostanzia nella progressiva e parziale individuazione di scelte irragionevoli del legislatore. E', infatti, intorno a un giudizio serrato di irragionevolezza che la Corte costruisce il suo percorso, aggiungendo tasselli a un mosaico che non può – e forse non deve – completare da sola.

In questo lavoro interpretativo è assente il riferimento all'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali, una norma che si muove nel solco degli articoli 153 e 156 del TFUE e che appare priva di effetti diretti. Ma non si può non ricordare che questa norma al comma 2 fa riferimento alle 'persone' che risiedono o si spostano legalmente all'interno dell'Unione.

La cautela della Corte deriva dalla consapevolezza che non vi è applicazione delle disposizioni della Carta, se non nell'attuazione del diritto europeo (era questa la posizione della CGUE in *Dano*).

E' presente, invece, il riferimento all'art. 34, terzo comma, in una recente sentenza della Cassazione (Cassazione, sez. lavoro, sentenza 8 maggio 2017, n. 11165) che si esprime sulla natura di discriminazione collettiva per ragioni di nazionalità della mancata concessione di un beneficio economico (assegno per il nucleo familiare) a cittadini di stati terzi soggiornanti di lungo periodo e richiama l'interpretazione della CGUE in *Kamberaj*.

In questa ultima pronuncia la CGUE ricorda che «conformemente all'art. 34 della Carta, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti. Ne consegue che, nei limiti in cui il sussidio di cui tratta (sussidio per l'abitazione) risponde alla finalità enunciata nel citato articolo della Carta, esso non può essere considerato, nell'ambito del diritto dell'Unione, come non compreso tra le prestazioni essenziali ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/109» (par. 92 della sentenza).

La stessa sentenza della Cassazione riconosce la legittimazione attiva nel processo a soggetti collettivi rappresentativi, che si giustifica per la natura stessa della discriminazione posta in essere. Nei giudizi incidentali dinanzi alla Corte costituzionale, al contrario, i cittadini stranieri agiscono da soli e non si ricava dal considerato in fatto delle principali sentenze la presenza di associazioni o di sindacati, anche se esiste in Italia una rete di assistenza legale promossa da volontari, associazioni e sindacati.

Passo ora a segnalare alcune decisioni, per suggerire una chiave di lettura che valorizza la struttura argomentativa che le sorregge e che, in qualche caso, rivela in trasparenza una comunanza di linguaggi, più in generale un rapporto di complementarietà fra le Corti, confermativo del diverso ruolo giocato da ciascuna di esse. Le sentenze che citerò – senza alcuna pretesa di completezza – hanno al centro la tutela di soggetti deboli e marginali, afflitti da invalidità o da disabilità. La Corte si propone di includerli nella sfera di prestazioni essenziali che ruotano essenzialmente intorno alla tutela della salute.

Anticipo fin da ora un'osservazione. Le decisioni da me selezionate coprono un arco temporale che si sviluppa fino a includere la fonte di trasposizione della Direttiva 2003/109 CE, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo (poi modificata dalla Direttiva 2011/51 UE). La Direttiva del 2003 è stata trasposta in Italia con il d.lgvo 8 gennaio 2007, n.3. Le fonti europee, tuttavia, non sono quasi mai evocate e lasciano il campo, come vedremo, all'art. 14 della CEDU e all'art. 1 del Protocollo addizionale.

Prendo le mosse da una sentenza (432/2005 Marini, Flick) che dichiara incostituzionali le disposizioni di una legge regionale della Lombardia sul trasporto locale per non avere incluso gli stranieri residenti fra coloro che avevano diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico, in ragione di una invalidità totale. E' violato il principio di eguaglianza, perché il requisito della cittadinanza italiana è visto come condizione incoerente per garantire la tutela della salute. Dunque si invoca la 'solidarietà sociale' quale presupposto per includere cittadini stranieri nel novero dei beneficiari e il giudizio della Corte è sulla ragionevolezza della deroga. In questo caso non è ragionevole, proprio perché si discute di un nucleo irriducibile di diritti che attengono alla tutela della salute. In questa decisione si adotta con convinzione il criterio della ragionevolezza.

La Corte è poi chiamata numerose volte a sindacare la costituzionalità di una norma della legge finanziaria per il 2001 – l'art 80 comma 19 legge 23 dicembre 2000, n.388 – che introduce requisiti più restrittivi rispetto all'originaria formulazione del testo unico (art 41 d. lgsvo 286/1998). Quest'ultima equipara gli extracomunitari ai cittadini italiani per l'accesso a prestazioni e provvidenze anche economiche di sicurezza sociale.

Manifestamente irragionevole è il requisito del reddito – uno dei criteri indicati dalla legge statale per avere diritto al permesso di soggiorno – utilizzato per escludere gli stranieri soggiornanti di lungo periodo dall'attribuzione dell'indennità di accompagnamento per inabilità. [Il contrasto è con gli artt. 3, 32, 38 e 2.]

In questo giudizio sulla irragionevolezza della disposizione censurata, si ritiene violato l'art. 10 primo comma Cost. per il mancato rispetto di norme internazionali. Si citano le Convenzioni OIL e la CEDU, per negarne la diretta applicazione, e tuttavia per affermarne la rilevanza in un quadro di fonti che sovrintendono alla piena tutela della salute (306/2008 Bile, Amirante).

In questa direzione si orienta la Corte anche per la pensione di inabilità, preclusa ai soggiornanti di lungo periodo, sempre in relazione al reddito (11/2009 Flick, Amirante).

Non si può dimenticare che in una sentenza risalente la tutela della salute è stata valorizzata dalla Corte fino al punto da ritenere non eseguibile il provvedimento di espulsione, se il rischio per la salute è irreparabile (252/2001 Santosuosso, Contri).

Su questo impianto argomentativo si sviluppa una interpretazione ampia e sempre più ricca dei diritti alle prestazioni sociali “essenziali” da riconoscere ai cittadini stranieri, che prescinde dalle esigenze di sicurezza e controllo sottintese, in “positivo”, ai permessi o alle carte di soggiorno, così come, in “negativo”, ai provvedimenti di espulsione.

Nel solco di questo orientamento si collocano le numerose sentenze coerentemente incentrate sull'art 14 della CEDU quale parametro interposto. L'art. 14 – sostiene la Corte – così come interpretato dalla Corte di Strasburgo, ha un ‘carattere relazionale’, ovvero non ha un risalto autonomo, ma strettamente collegato alle altre norme che caratterizzano la tutela antidiscriminatoria (187/2010 Amirante, Grossi).

Si trattava – nella specie – di una cittadina romena che chiedeva le fosse concesso l'assegno mensile di invalidità. La richiesta era stata, infatti, respinta per il periodo anteriore all'ingresso della Romania nell'UE (1° gennaio 2007).

La Corte costituzionale si assesta sull'interpretazione dell'art. 14 fornita dalla CtEDU.

Pur riconoscendo il vasto margine di apprezzamento degli stati nel valutare le prestazioni sociali erogabili, non si può trascurare l'essenzialità delle tutele rivolte a bisogni primari e di sostentamento della persona.

In linea con questa impostazione si pone la sentenza che riconosce ai minori extracomunitari legalmente soggiornanti, portatori di handicap, l'indennità di frequenza per esigenze formative e di assistenza. In questo caso la prestazione sociale si colloca fra quelle ‘polifunzionali’, ovvero volte a tutelare non solo il bene primario della salute, ma anche altre esigenze, in linea con la Convenzione NU sulle persone

disabili, oltre che con l'art. 14 CEDU (329/2011 Quaranta, Grossi). Il richiamo all'irragionevolezza dell'esclusione dal beneficio è un elemento portante della decisione.

E ancora, la Corte estende la concessione dell'indennità di accompagnamento agli stranieri legalmente soggiornanti, ritenendo incostituzionale il requisito restrittivo *ratione temporis* del possesso da almeno cinque anni della carta di soggiorno, poi divenuto dal 2007 permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo in corso di validità. In questo caso viene in rilievo la condizione di debolezza di soggetti portatori di handicap, uno dei quali è anche minore (40/2013 Gallo, Grossi).

Si adotta, in questa sentenza e in quelle che seguono, uno stile essenziale, in cui dominano i riferimenti ai precedenti. Nel procedere lungo questo tracciato, si riconosce l'erogazione dell'indennità per ciechi parziali e della pensione di invalidità per sordi con annessa indennità di comunicazione (22/2015, 230/2015, entrambe Criscuolo, Grossi).

Nell'ultima di queste decisioni la Corte, consapevole della sua caparbia opera demolitoria della norma e del conseguente sgretolarsi di un fronte unitario di tutele, formula un monito al legislatore, affinché intervenga a riscrivere una disciplina volta a salvaguardare nella sua integrità il principio di eguaglianza sostanziale.

«Deve da ultimo, ma non per ultimo, formularsi l'auspicio che il legislatore, tenendo conto dell'elevato numero di pronunce caducatorie adottate da questa Corte a proposito della disposizione ora nuovamente censurata, provveda ad una organica ricognizione e revisione della disciplina, ad evitare, tra l'altro, che il ripetersi di interventi necessariamente frammentari, e condizionati dalla natura stessa del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, possa avere riverberi negativi sul piano della tutela dell'eguaglianza sostanziale».

Guardiamo ora i ricorsi in via principale.

Lo Stato difende la propria competenza esclusiva in materia di ingresso e soggiorno degli immigrati e impugna le leggi regionali che potrebbero invadere tale competenza, prevedendo sistemi di accoglienza e di cura paralleli, anche perché radicati nel territorio.

La Corte dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Governo.

Ad esempio, non è incostituzionale una legge della regione Toscana del 2009, che garantisce anche agli immigrati irregolari l'accesso a cure mediche urgenti, indifferibili, essenziali anche se continuative ed estende agli stessi i programmi di medicina preventiva. Si fa riferimento a un 'nucleo irriducibile di tutela del diritto alla salute' e si evoca 'l'ambito inviolabile della dignità umana' (269/2010 Amirante, Tesauro).

In modo simile si procede per una legge della regione Puglia del 2009, che si occupa di estendere le cure a immigrati non assistiti dai paesi di provenienza, privi dei requisiti per l'iscrizione al sistema sanitario e che versino in stato di indigenza (299/2010 Amirante, Tesauro). E ancora una legge della Regione Campania del 2010 in cui si parla di cittadini 'presenti' sul territorio regionale (61/2011 De Siervo, Grossi).

Non si può fare a meno di osservare che alla natura dettagliata delle disposizioni fa riscontro una vaghezza del linguaggio adottato dal legislatore regionale, quanto all'identificazione dei soggetti destinatari delle tutele. I diritti soggettivi di queste 'persone' si esercitano nel luogo in cui gli stessi si trovano, indipendentemente dall'identificazione di uno status preciso.

I legislatori regionali più aperti a garantire l'accesso di immigrati irregolari a prestazioni essenziali si muovono su un terreno incerto, consapevoli dei limiti inerenti alle proprie competenze.

Alcune sentenze della Corte si spingono oltre la tutela della salute. E' utile richiamarle perché in questi casi l'irragionevolezza si riscontra nell'indicazione di un tempo minimo di residenza, più ampio di quello previsto dalla legge nazionale, quale condizione per accedere alle prestazioni. Non è costituzionalmente legittima la norma di una legge del 2011 del Trentino Alto-Adige che subordina alla residenza da almeno cinque anni nella regione l'erogazione dell'assegno per sostegno al nucleo familiare (133/2013, Mazzella, Frigo).

E' costituzionalmente illegittimo il requisito della residenza protratta per un lungo periodo di tempo (otto anni) nella Regione Valle D'Aosta per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica, perché in contrasto – e questo passaggio deve essere segnalato – con gli art. 3 e 117 in riferimento all'art. 21 TFUE e ad alcune disposizioni delle Direttive 2004/38 e 2003/109 CE. Il riferimento al diritto europeo primario e secondario consente alla Corte di soffermarsi sul principio di non discriminazione nei confronti di cittadini europei e non nell'accesso all'alloggio (168/2014 Silvestri, Tesauro).

Una sentenza (222/2013, Gallo, rel. Frigo, red. Lattanzi) si segnala per un iter argomentativo più complesso e per la scelta operata dalla Corte di procedere a una disamina caso per caso dei benefici da erogare, piuttosto che valutare la legge regionale nella sua interezza (legge regionale Friuli Venezia Giulia del 2011). Nel circoscrivere la dichiarazione di incostituzionalità alle parole 'nel territorio nazionale da non meno di cinque anni', la Corte prepara un terreno solido in cui radicare il suo giudizio sulla manifesta irragionevolezza. La durata della residenza può rappresentare un discrimine nell'erogazione di prestazioni: questa volta c'è un riferimento alla Direttiva 2003/109, art. 11. Ma il

legislatore – sottolinea la Corte – non può sempre volgere lo sguardo al passato; deve anche proiettare nel futuro la sua visione e cogliere ‘indici idonei a testimoniare il legame tendenzialmente stabile tra la persona e la comunità’.

La Corte parla di ‘forte legame’ con la comunità di residenza, che consente di creare rapporti lavorativi, affettivi e familiari stabili, prospettiva questa ‘non anomala’ nel garantire le tutele di cui all’art. 8 CEDU. In questa dimensione della ragionevolezza si giustifica e si modula il risparmio di spesa.

Nel linguaggio della Corte costituzionale in questo caso si avverte l’eco di talune argomentazioni adoperate dalla CGUE, quando ha valutato i nessi che i lavoratori – più in generale quanti si muovono per ragioni economiche nell’Unione – creano con i mercati del lavoro dei paesi ospitanti e conseguentemente con i sistemi di welfare.

Conclusioni

Siamo partiti da una proiezione sullo sfondo della narrativa offerta dalla Corte di Lussemburgo, per soffermarci sulle articolate conversazioni che la Corte costituzionale italiana intrattiene con le fonti sovranazionali: sono sussurrati i riferimenti al diritto dell’Unione, mentre sono più forti i toni nel richiamare la CEDU. Questo è un dato da rimarcare.

Le parole della Corte costituzionale, quando si discorre di soggetti deboli, sono pesanti come pietre e si intrecciano in un’unica argomentazione: la finalità da perseguire, che consiste nella non discriminazione dei cittadini stranieri, si innesta sul giudizio di ragionevolezza, che coglie, nelle sue molteplici accezioni, il principio di eguaglianza.

Proprio su questa tecnica argomentativa può essere utile e fecondo un confronto con la Corte di giustizia. La Corte costituzionale si sofferma a qualificare l’eguaglianza di cui all’art. 3 Cost. a fronte del divieto di discriminazione e sviluppa il test di ragionevolezza in modo analogo allo schema che la CGUE utilizza per il test di proporzionalità.

A questo esito si perviene per vie diverse, con un metodo inevitabilmente casistico, in attesa di interventi di riordino e di razionalizzazione da parte del legislatore, ma forse nella consapevolezza che il tempo che attraversiamo presenta sfide assai più grandi e imponderabili.

Nel discorrere di nuclei essenziali di diritti da salvaguardare – per quanto discutibile possa apparire questa operazione selettiva – la Corte ha presente la tutela della dignità della persona e la sua collocazione in un tessuto solidale, in una comunità inclusiva che fornisca sostegno.

La Corte costituzionale è giudice dei diritti fondamentali quando identifica le prestazioni essenziali da fornire a tutte le persone, anche ai migranti irregolari, a prescindere dal loro status. Questo ruolo sempre più si rivela complementare rispetto a quello della CGUE, che deve arrestarsi di fronte alle competenze degli stati membri in materia di prestazioni sociali e deve rispettare gli ambiti entro cui gli stessi esercitano la propria sovranità.

La celebrazione di 60 anni dalla firma dei Trattati mi ha riportato alla mente una amara, ma forse realistica previsione di un grande studioso europeo, Otto Kahn-Freund, scritta nei primi anni della CEE, estrapolata da un libro che mette a confronto studiosi europei e nord-americani (Stein e Nicholson (a cura di), *American enterprise in the European Common Market. A legal profile*, University of Michigan, Ann Arbor 1960): niente, neanche un mercato comune ben funzionante può creare uniformità, dove per secoli c'è stata diversità. Tuttavia – ricorda lo stesso Kahn-Freund – non mancarono i tentativi per creare uniformità. Fu, infatti, l'Alta Autorità della CECA a favorire le trattative fra i governi nazionali per l'adozione del primo Regolamento sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, e riuscì a convogliare i consensi dei Padri fondatori verso questo atto giuridicamente oltre che politicamente rilevante, prima ancora della firma del Trattato di Roma. La solidarietà è dunque una risorsa da ricercare agli albori dell'Europa e da sviluppare anche attraverso l'interpretazione delle corti. Non è un caso che ancora oggi si discuta di come avvicinare fra loro i sistemi nazionali di sicurezza sociale, in vista di un rafforzamento dei valori comuni su cui l'Europa si fonda.