

L'INTEGRAZIONE DEGLI STRANIERI EXTRACOMUNITARI ALLA LUCE DELLE PIÙ RECENTI DECISIONI DELLA CORTE COSTITUZIONALE*

di

Davide Fiumicelli

*(Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato
Università di Pisa)*

11 settembre 2013

Sommario: 1. L'integrazione degli stranieri extracomunitari nel territorio nazionale, regionale e locale: una premessa – 2. La sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 18 gennaio 2013: le questioni in campo e i profili di incostituzionalità della legge della Provincia di Bolzano sull'integrazione degli stranieri – 2.1 La questione dei rapporti tra Stato ed enti decentrati nella regolazione del fenomeno migratorio – 2.2 La questione dell'utilizzo del requisito della residenza qualificata al fine di selezionare i destinatari di benefici e prestazioni sociali – 3. La sentenza della Corte costituzionale n. 40 del 15 marzo 2013 in tema di concessione di pensioni e indennità civile a stranieri e apolidi: la tutela degli immigrati da ingiustificate restrizioni *ratione temporis* e *ratione census* – 4. Alcune considerazioni conclusive

1. L'integrazione degli stranieri extracomunitari nel territorio nazionale, regionale e locale: una premessa

Due recenti pronunce della Corte costituzionale hanno riportato di attualità un tema già variamente affrontato dalla dottrina e dalla giurisprudenza, ossia quello del sostegno alle politiche di integrazione degli stranieri extracomunitari. Si tratta delle sentenze n. 2 del 18

* Articolo sottoposto a referaggio.

gennaio 2013 (che interviene su varie disposizioni della legge della Provincia di Bolzano n. 12 del 28 ottobre 2011 in materia di integrazione degli stranieri¹) e n. 40 del 15 marzo 2013 (in materia di concessione di pensioni e indennità civile a stranieri e apolidi), interpretabili come decisi passi avanti nella tutela e garanzia dei diritti degli extracomunitari sul territorio nazionale e regionale.

Le due decisioni, infatti, interessando sia discipline decentrate (come nel primo caso) che disposizioni statali (come nel secondo caso), tendono a sottolineare alcuni dati di fatto ormai non più trascurabili.

In primo luogo, che la regolazione a livello centrale del fenomeno migratorio² non possa trovare la propria espressione principale esclusivamente in politiche di sicurezza e di ordine pubblico³, dovendosi valorizzare anche quelle pratiche dirette a favorire un'integrazione e un'inclusione effettiva dei soggetti stranieri presenti sul territorio. Considerato il carattere sfuggente di queste due nozioni⁴, risulta allora essenziale verificare gli indirizzi seguiti dalla giurisprudenza costituzionale, in base ai quali non vi possono essere distinzioni tra cittadini e stranieri con riferimento al nucleo irriducibile dei diritti fondamentali (come stabilito nella sentenza n. 252 del 2001) e per quelli diretti al soddisfacimento dei "bisogni primari" della persona umana (come stabilito nella sentenza n. 187 del 2010)⁵.

In secondo luogo, va osservato come tra le politiche di accoglienza e di integrazione degli immigrati, ed in particolare tra quelle sviluppate a livello decentrato, rivestano un'importanza decisiva gli interventi volti a riconoscere e garantire diritti e libertà a tali soggetti; interventi che la giurisprudenza costituzionale ha, quantomeno nel periodo più recente, sostenuto e sorretto in modo puntuale.

¹ Rubricata "Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri" e pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol n. 45 dell'8 novembre del 2011. Una delle ultime leggi regionali approvate sul tema negli ultimi anni, che aveva però introdotto alcune norme di dubbia costituzionalità, come messo in rilievo dalla Corte stessa.

² Vedi in generale KOSER K., *Le migrazioni internazionali*, Il Mulino, Bologna, 2009; PUGLIESE E., *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, Il Mulino, Bologna, 2006.

³ Come accaduto negli ultimi anni nell'esperienza europea ed italiana (soprattutto a livello centrale), passando così dall'Europa della speranza all'Europa della paura (o, meglio, della crescente chiusura verso i nuovi entrati). Cfr. AMATO G., *Prefazione*, in ROSSI E., BIONDI DAL MONTE F., VRENN M. (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 9 e ss..

⁴ Dai contorni non facilmente definibili, a geometria variabile, storicamente e socialmente determinate. Cfr. BALBO M., *Politiche di immigrazione vs politiche per gli immigrati: risposte locali ad un processo globale*, Paper presentato alla Conferenza *Immigrati e domanda di città*, Venezia, 19-20 marzo 2009.

⁵ Cfr. BIONDI DAL MONTE F., *Regioni, immigrazione e diritti fondamentali*, in *Le Regioni*, n. 5, 2011, pp. 1107-1108.

Soprattutto dopo la revisione costituzionale del 2001⁶, infatti, varie regioni hanno adottato proprie leggi in materia di integrazione degli stranieri⁷, oltre che normative volte ad estendere prestazioni di natura assistenziale anche nei loro confronti sul territorio regionale⁸. Tali interventi legislativi, tuttavia, paiono presentare notevoli differenze, rilevabili con riguardo sia al riconoscimento che alla garanzia di questi diritti (in particolare di quelli sociali)⁹. Se in alcune realtà ci si è mostrati particolarmente attenti all'introduzione ed alla diffusione di percorsi finalizzati ad una maggiore inclusione sociale degli stranieri¹⁰, in altre i provvedimenti adottati sono stati ispirati da finalità maggiormente escludenti.

⁶ Anche se già prima della riforma costituzionale il Testo Unico sull'immigrazione (decreto legislativo n. 286 del 28 luglio 1998) affidava espressamente alle regioni il compito di adottare misure di "integrazione sociale" nell'ambito "delle proprie competenze", per "rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato", riferendosi in particolare all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale. Con la specificazione che ancora attualmente la Corte costituzionale riconosce la valenza di principi fondamentali alle norme del Testo Unico. Cfr. BIONDI DAL MONTE F., *Regioni, immigrazione e diritti fondamentali*, op. cit., p. 1086 e ss..

⁷ Si vedano: la legge provinciale di Bolzano n. 12 del 28 ottobre 2011 (rubricata "Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri"); la legge regionale campana n. 6 dell'8 febbraio 2010 ("Norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania"); la legge regionale pugliese n. 32 del 4 dicembre 2009 ("Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia"); la legge regionale calabrese n. 18 del 12 giugno 2009 ("Accoglienza dei richiedenti Asilo, dei rifugiati e sviluppo sociale, economico e culturale delle Comunità locali"); la legge regionale toscana n. 29 del 9 giugno 2009 ("Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana"); la legge regionale delle Marche n. 13 del 26 maggio 2009 ("Disposizioni a sostegno dei diritti e dell'integrazione dei cittadini stranieri immigrati"); la legge regionale del Lazio n. 10 del 14 luglio 2008 ("Disposizioni per la promozione e la tutela dell'esercizio dei diritti civili e sociali e la piena uguaglianza dei cittadini stranieri immigrati"); la legge regionale ligure n. 7 del 20 febbraio 2007 ("Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati"); la legge regionale dell'Emilia Romagna n. 5 del 2004 ("Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati"). Cfr. GENTILINI A., *Statuti e leggi regionali in materia di migrazioni*, in CAMERA DEI DEPUTATI, *Osservatorio sulla legislazione - Rapporto 2010 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea - Tomo II, Tendenze e problemi della legislazione regionale*, 2010, pp. 179-202; VRENNA M., *Le regioni di fronte all'immigrazione: linee di tendenza degli ultimi anni*, in ROSSI E., BIONDI DAL MONTE F., VRENNA M. (a cura di), *La governance dell'immigrazione*, op. cit., p. 397 e ss..

⁸ Ferma restando la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di politica estera e di immigrazione (ai sensi dell'articolo 117 comma 1 lettere a) e b) della Costituzione), infatti, la Corte costituzionale aveva ammesso la possibilità per le regioni di intervenire nel settore, in particolare negli ambiti del diritto allo studio e dell'assistenza sociale, attribuiti alla competenza concorrente e residuale regionale.

⁹ Il nuovo quadro costituzionale, seppure ancora caratterizzato da un impianto centralistico ed uniforme, ha infatti consentito spazi per la creazione di sistemi normativi regionali, con l'emersione di rilevanti difformità nella tutela dei diritti sociali. Cfr. VIVALDI E., *I diritti sociali tra Stato e regioni: il difficile temperamento tra il principio unitario e la promozione delle autonomie*, relazione al Convegno del Gruppo di Pisa, *I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, svoltosi a Trapani l'8 e 9 giugno del 2012, p. 36 e ss.; CORSI C., *Immigrazione e diritti sociali: il nodo irrisolto di competenze tra Stato e regioni*, in ROSSI E., BIONDI DAL MONTE F., VRENNA M. (a cura di), *La governance dell'immigrazione*, op. cit., p. 229 e ss..

¹⁰ Si pensi, ad esempio, alla legge provinciale di Trento n. 5 del 2006 (sul "sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino") e al successivo "regolamento per l'inserimento e l'integrazione degli studenti stranieri nel sistema educativo provinciale", che fa ampio ricorso ad una molteplicità di risorse professionali quali il referente per le iniziative interculturali, il facilitatore linguistico e il mediatore interculturale. Si pensi, ancora, alla legge regionale del Lazio n. 10 del 2008, la quale impegna la regione a promuovere iniziative nell'ambito del sistema scolastico che favoriscano la conoscenza dell'ordinamento italiano e delle sue istituzioni nazionali e regionali, l'educazione interculturale, nonché l'apprendimento dell'educazione civica.

Come è noto, difatti, le azioni a tutela dei diritti sociali non risultano quasi mai “a costo zero”, richiedendo la predisposizione di misure tese a garantirne l’effettiva fruizione¹¹. La scarsità delle risorse a disposizione dei pubblici poteri¹², allora, fa sì che in molti casi i tagli della spesa vadano a colpire con più facilità quei soggetti, come gli stranieri, che risultano meno legati al territorio¹³. Se si deve restringere la platea dei destinatari delle prestazioni, i primi ad essere esclusi sono i non cittadini, per effetto di “politiche di appartenenza” tese a favorire coloro che invece presentano un legame più intenso e duraturo col territorio (nazionale, regionale o locale)¹⁴.

Con particolare riferimento ai diritti sociali, si è ricorsi pertanto di frequente a provvedimenti volti a limitare l’accesso alle prestazioni sulla base del criterio della cittadinanza¹⁵, ma anche a normative che tentano di introdurre regimi escludenti grazie al riferimento al parametro della residenza prolungata su un certo territorio¹⁶. Pratiche, queste ultime, spesso ancor più problematiche delle prime¹⁷, in quanto tendono a produrre discriminazioni indirette dietro alla “maschera” della loro neutralità¹⁸.

¹¹ Motivo per il quale sembra evidenziarsi negli ultimi anni un “regresso delle prestazioni”, che vede sacrificati in primo luogo proprio i diritti sociali. Cfr. RAUTI A., *La “giustizia sociale” presa sul serio. Prime riflessioni*, in *Forumcostituzionale.it*, 22 dicembre 2011.

¹² Particolarmente grave in una situazione di crisi economica come quella che stiamo attualmente vivendo. Sul concetto di crisi economica e sulla sua natura vedi: AMATO G. (a cura di), *Governare l’economia globale. Nella crisi e oltre la crisi*, Passigli Editori, Firenze, 2009; AA.VV., *Il declino dell’economia italiana fra realtà e falsi miti*, Carocci, Roma, 2012.

¹³ Cfr. BIONDI DAL MONTE F., *Lo Stato sociale di fronte alle migrazioni. Diritti sociali, appartenenza e dignità della persona*, relazione al Convegno del Gruppo di Pisa, *I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, svoltosi a Trapani l’8 e 9 giugno del 2012.

¹⁴ Su tali temi si veda LOCCHI M. C., *I diritti degli stranieri*, Carocci, Roma, 2011, p. 25 e ss.; per una critica a tali politiche si veda BENHABIB S., *I diritti degli altri. Stranieri, residenti, cittadini*, Raffaello Cortina editore, Milano, 2004, p. 123 e ss.; GARGIULO E., *Le politiche di residenza in Italia: inclusione ed esclusione nelle nuove cittadinanze locali*, in ROSSI E., BIONDI DAL MONTE F., VRENNA M. (a cura di), *La governance dell’immigrazione*, op. cit., p. 135 e ss..

¹⁵ L’attuale crisi dello Stato sociale produce discipline rigide della cittadinanza, così come l’utilizzo di tale criterio in chiave di selezione dei beneficiari di prestazioni sociali: la frammentazione della società, la marginalità, la precarietà, conducono infatti a processi di espulsione dalla sfera pubblica; la cittadinanza non è più pertanto solo appartenenza, ma si rovescia in rancore, in frustrazione e, sempre più spesso, in esclusione. Si pensi, ad esempio, al caso dei bonus bebè riservati ai soli cittadini italiani (come avvenuto a Brescia), a quello del trasporto gratuito per invalidi in Lombardia, a quello dell’accesso ai servizi sociali in Friuli-Venezia Giulia (riservato ai cittadini comunitari residenti da almeno tre anni sul territorio regionale).

¹⁶ Cercando in tal modo di limitare prestazioni inerenti i sistemi regionali dei servizi sociali o quelle in materia di istruzione (si pensi, ad esempio, alle disposizioni approvate in Friuli-Venezia Giulia, in Trentino Alto Adige, in Calabria, nella Provincia Autonoma di Bolzano). Per una rassegna della legislazione regionale che prevede requisiti di residenza minima per l’accesso alle prestazioni sociali si veda DINELLI F., *Le appartenenze territoriali. Contributo allo studio della cittadinanza, della residenza e della cittadinanza europea*, Jovene, Napoli, 2011, p. 204 e ss..

¹⁷ In modo particolare dopo l’entrata in vigore dell’accordo di integrazione, che favorisce un rapporto di collaborazione tra lo straniero e lo Stato.

¹⁸ Visto che, formalmente, il parametro si applica indifferentemente a tutti, ma è comprensibilmente meno facile da rispettare per gli stranieri extracomunitari.

Esemplari paiono a questo riguardo proprio i casi rappresentati dalle due disposizioni normative che hanno costituito l'oggetto delle decisioni della Corte costituzionale delle quali intendiamo occuparci.

2. La sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 18 gennaio 2013: le questioni in campo e i profili di incostituzionalità della legge della Provincia di Bolzano sull'integrazione degli stranieri

La questione di legittimità costituzionale sollevata dal Governo in relazione alla legge della Provincia di Bolzano n. 12 del 28 ottobre 2011 (rubricata "Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri") ha consentito alla Corte di tornare a chiarire due profili di criticità della regolazione del fenomeno migratorio: in primo luogo, la questione generale del riparto di competenze tra Stato ed enti decentrati nelle materie connesse a tale fenomeno¹⁹; in secondo luogo, quello dell'utilizzo di alcuni specifici parametri di selezione dell'accesso alle prestazioni sociali, ed in particolare di quello della residenza prolungata per un certo periodo su un dato territorio, criterio ritenuto in potenziale contrasto con il principio d'eguaglianza²⁰.

2.1 La questione dei rapporti tra Stato ed enti decentrati nella regolazione del fenomeno migratorio

La prima tematica attorno alla quale ruota il ricorso governativo è dunque quella della ripartizione dei compiti in ambiti relativi alle migrazioni. La Corte costituzionale, infatti, era intervenuta a più riprese sulla distinzione tra politiche di immigrazione (che attengono all'ingresso o all'espulsione dello straniero e che sono di competenza dello Stato) e politiche per l'immigrazione (che riguardano invece la permanenza sul territorio dello straniero ed alle quali concorrono competenze tanto dello Stato, quanto delle regioni e degli altri enti locali). Come affermato ad esempio nella sentenza n. 134 del 2010, la potestà legislativa delle regioni "non può riguardare aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di

¹⁹ L'ampiezza del fenomeno migratorio, infatti, fa sì che le materie connesse con tale fenomeno non siano solo quelle tipiche ex articolo 117 secondo comma lettere a) e b) (politiche estera e immigrazione), ma anche quelle che possono riguardare in vario modo la permanenza dello straniero all'interno del territorio nazionale (istruzione e ricerca scientifica, previdenza sociale, ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato, lavoro, cittadinanza e stato civile, ecc.).

²⁰ Con ricorso notificato il 7 gennaio 2012 e depositato il successivo 17 gennaio, il Presidente del Consiglio dei ministri aveva promosso questioni di legittimità costituzionale in via principale della legge della Provincia di Bolzano n. 12 del 28 ottobre 2011 con riferimento agli articoli: 1, comma 3, lettera g), secondo periodo, ultima parte; 6, commi 3, lettera c), e 6; 10, comma 2; 12, comma 4; 13, comma 3; 14, commi 3 e 5; 16, commi 2, 3 e 4. Il parametro invocato richiama la violazione degli articoli 3, 16, 34, 117 commi primo e secondo, lettere b), g) e m), e 120 della Costituzione, nonché degli articoli 4, 8, primo comma, numeri 1) e 25), 9 e 10 del decreto del Presidente della Repubblica n. 670 del 31 agosto 1972 (recante "Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige").

ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale, ma altri ambiti, come il diritto allo studio o all'assistenza sociale, attribuiti alla competenza concorrente e residuale regionale"²¹. La Corte, con la sentenza in commento, è pertanto tornata ad occuparsi dell'argomento; accogliendo praticamente tutte le doglianze dell'Esecutivo e dichiarando incostituzionali varie disposizioni della legge provinciale che invadevano campi di competenza statale, si è cercato così di chiarire ulteriormente il quadro dei rapporti tra le autorità centrali e quelle decentrate in questo delicato settore.

La prima questione affrontata dalla Corte costituzionale riguarda la Consulta provinciale per l'immigrazione, istituita dall'articolo 6 della legge provinciale: tale articolo, infatti, attribuiva funzioni obbligatorie ad organi dello Stato (quali la Questura di Bolzano e il Commissariato del Governo per la Provincia di Bolzano), imponendo loro di designare un rappresentante nella Consulta e di partecipare ai relativi lavori tramite il componente titolare o un suo delegato. Così facendo, la Provincia arrivava a violare l'articolo 117 secondo comma lettera g) della Costituzione, che prevede la competenza legislativa esclusiva statale in materia di "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali". La delicatezza delle problematiche legate al fenomeno migratorio, rispetto alle quali la Consulta è chiamata a presentare proposte ed esprimere pareri alla Giunta provinciale, rende difatti sicuramente necessari meccanismi di confronto tra organi statali e provinciali. Le forme di coordinamento che la Provincia aveva cercato di realizzare, però, non trovavano "il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati", come invece risulta necessario alla luce della giurisprudenza della Corte²². L'oggetto della seconda questione, invece, risulta l'articolo 12 comma 4 della disciplina impugnata. Tale disposizione, infatti, stabilendo specifici requisiti di reddito e di alloggio necessari affinché uno straniero potesse stabilirsi nel territorio della Provincia di

²¹ Sul riparto di competenze tra lo Stato e le regioni in materia di "immigrazione" si veda: SALAZAR C., *Leggi statali, leggi regionali e politiche per gli immigrati: i diritti dei "clandestini" e degli "irregolari" in due recenti decisioni della Corte costituzionale (sentt. n. 134 e 269/2010)*, in AA.VV., *Scritti in onore di Franco Modugno*, IV, Jovene, Napoli, 2011, p. 3237 e ss.; PASSAGLIA P., «Immigrazione» e «condizione giuridica» degli stranieri extracomunitari: la Corte costituzionale precisa i termini del riparto di competenza (... e torna sulla portata delle enunciazioni di principio contenute negli statuti), in *Foro italiano*, I, 2006, p. 351; STRAZZARI D., *Riparto di competenze tra Stato e regioni: alla ricerca del confine perduto?*, in *Le Regioni*, 2006, p. 1036 e ss.. Sulle più rilevanti decisioni della Corte costituzionale sul tema, si veda: BASCHERINI G., *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di immigrazione al tempo del "pacchetto sicurezza". Osservazioni a margine delle sentenze 269 e 299 del 2010*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, p. 3901; STRAZZARI D., *Stranieri regolari, irregolari, "neocomunitari" o persone? Gli spazi d'azione regionale in materia di trattamento giuridico dello straniero in un'ambigua sentenza della Corte*, in *Le Regioni*, n. 5, 2011, p. 1037 e ss..

²² Si veda le sentenze n. 30 del 2006 e n. 134 del 2004.

Bolzano a titolo di ricongiungimento familiare²³, andava a determinare in via diretta le condizioni di operatività dell'istituto²⁴. Così statuendo, però, la disciplina si poneva in contrasto con l'articolo 117 secondo comma lettera b) della Costituzione, che riserva la competenza legislativa esclusiva allo Stato in materia di "immigrazione". L'intervento regionale (o provinciale) con riguardo al fenomeno dell'immigrazione, infatti, risulta in generale certamente ammesso²⁵, ma non può arrivare a riguardare (come nel caso di specie) aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale (di esclusiva competenza statale). Anche l'articolo 13 comma 3 della legge provinciale²⁶ è stato infine valutato dalla Corte ugualmente lesivo dell'articolo 117 secondo comma lettera b) della Costituzione. La direttiva 2005/71/CE che si vorrebbe attuare, prefigura difatti una particolare procedura di immigrazione riservata ai ricercatori scientifici²⁷, rientrando nella competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di programmazione dei flussi migratori. Violazione che non può essere esclusa (come prospettato dalla parte resistente) dall'inclusione all'interno della disposizione impugnata della clausola "per quanto di sua competenza", vista l'inesistenza in materia di competenze legislative della Provincia di Bolzano.

Quello della Corte, pertanto, appare un intervento che tenta di circoscrivere il margine di azione regionale, così da evitarne un peso sproporzionato nella regolazione del fenomeno migratorio. Se infatti il crescente ruolo della legislazione regionale nella tutela dello straniero è stato considerato in linea con la nuova ripartizione delle competenze prevista in Costituzione a seguito della riforma del 2001²⁸, ciò non può estendersi fino al punto di

²³ Tale articolo, infatti, prevede che "i requisiti igienico-sanitari, quelli di idoneità abitativa degli alloggi, nonché i requisiti inerenti al reddito minimo annuo richiesti, all'atto della domanda, ai fini del ricongiungimento familiare delle cittadine e dei cittadini stranieri di Stati non appartenenti all'Unione europea, sono quelli applicati per le cittadine e i cittadini residenti nel territorio provinciale".

²⁴ Istituto attinente le famiglie composte integralmente da cittadini extracomunitari, di cui uno residente in Italia e gli altri residenti all'estero.

²⁵ Come già affermato nella sentenza n. 300 del 2005, infatti, l'articolo 1 comma 4 del decreto legislativo n. 286 del 1998 stabilisce che le disposizioni contenute nel testo unico costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 Costituzione, nelle materie di competenza legislativa delle Regioni, e norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, nelle materie di competenza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome. Risultando così ammesso l'intervento regionale o delle Province autonome in materie quali il diritto allo studio o all'assistenza sociale (come previsto anche dalla sentenze n. 156 del 2006, n. 50 del 2008, nonché n. 134 e n. 299 del 2010).

²⁶ In forza del quale "la Provincia promuove, per quanto di sua competenza, la piena attuazione sul suo territorio della direttiva 2005/71/CE relativa alla procedura per l'ammissione di cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica, la relativa stipula di convenzioni di accoglienza e la conseguente parità di trattamento".

²⁷ La normativa dell'Unione europea e dello Stato (dato che tale direttiva è stata attuata con il decreto legislativo n. 17 del 9 gennaio 2008) prefigura una particolare procedura di immigrazione, mediante rilascio di uno speciale permesso di soggiorno riservato ai soli ricercatori scientifici di Paesi terzi.

²⁸ Ruolo che, a seguito della sentenza n. 300 del 2005 sulla legge regionale emiliana, non era più stato messo in dubbio nella sua legittimità dalle autorità governative, quantomeno in relazione a interventi in materia di

limitare di fatto in modo eccessivo le funzioni statali (in particolare per quanto attiene ad aspetti comunque connessi ed influenti sulla determinazione e programmazione dei flussi migratori)²⁹. La necessità di forme di collaborazione tra Stato e regioni è un'esigenza intrinseca allo stesso testo costituzionale, ma la Corte in pratica arriva a rimarcare la distinzione che sussiste tra politiche di immigrazione e politiche per l'immigrazione³⁰, che deve essere rispettata da tutti i livelli di governo interessati.

2.2 La questione dell'utilizzo del requisito della residenza qualificata al fine di selezionare i destinatari di benefici e prestazioni sociali

Più rilevante, ad ogni modo, sembra essere il secondo profilo di criticità della legge provinciale, visto che la Corte conferma un orientamento teso a limitare le “politiche di appartenenza” (ampiamente presenti nella legislazione regionale in tema di accesso a prestazioni sociali ed economiche), tutelando il diritto degli stranieri extracomunitari ad un'integrazione effettiva sul territorio nazionale e regionale.

Lo scopo della legge della Provincia di Bolzano n. 12 del 2011 è quello di promuovere e disciplinare l'integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio provinciale, data la consapevolezza che l'integrazione è “un processo di scambio e

integrazione sociale degli stranieri. Anche se, analizzando il fenomeno in chiave comparata, può ad esempio osservarsi come in Paesi a noi vicini (come la Spagna), gli enti decentrati abbiano fatto del tema del lavoro e dell'immigrazione un fattore di rivendicazione politica nei confronti dello Stato in maniera molto più evidente rispetto al caso italiano. Cfr. MONTILLA MARTOS A. e DE CAMINO VIDAL FUEYO M., *Las competencias en inmigración del estado y de las comunidades autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, www.cepc.es. E ciò grazie soprattutto alle riforme statutarie (che hanno riconosciuto la competenza esclusiva in materia di politica d'integrazione e partecipazione sociale, economica e culturale degli immigrati, così come la competenza esecutiva in materia di autorizzazioni al lavoro degli stranieri) e ai piani integrali (elaborati in particolare a partire dal 2001, quale strumento essenziale di programmazione dell'attuazione autonoma in materia di immigrazione). Cfr. BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ I., *L'organizzazione delle competenze in materia d'integrazione: uno sguardo al ruolo delle comunità autonome spagnole*, in ROSSI E., BIONDI DAL MONTE F., VRENNA M. (a cura di), *La governance dell'immigrazione*, op. cit., p. 327 e ss..

²⁹ Come già stabilito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 134 del 2010, nella quale era stato dichiarato illegittimo l'articolo 1 della legge regionale ligure n. 4 del 6 marzo 2009 nella parte in cui affermava l'indisponibilità della Regione ad avere sul proprio territorio strutture o centri in cui si svolgono funzioni preliminari di trattamento e identificazione personale degli stranieri immigrati. E ciò perché, secondo la Consulta, la costituzione di CIE (Centri di identificazione ed espulsione) attiene ad aspetti direttamente riferibili alla competenza legislativa esclusiva statale di cui all'articolo 117 comma 2 lettera b) della Costituzione, in quanto strutture funzionali alla disciplina che regola i flussi migratori. Cfr. VIVALDI E., *Le politiche regionali di integrazione degli immigrati e la questione dei centri di identificazione ed espulsione in Liguria. Commento alla legge regionale n.7/2007*, in ROSSI E., BIONDI DAL MONTE F., VRENNA M. (a cura di), *La governance dell'immigrazione*, op. cit., p. 569 e ss..

³⁰ Per la distinzione tra politiche di immigrazione e politiche per gli immigrati vedi CAPONIO T., *Governo locale e immigrazione in Italia. Tra servizi di welfare e politiche di sviluppo*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 5, 2004, p. 789 e ss.. La distinzione classica tra politiche di immigrazione (*immigration politics*) e politiche per gli immigrati (*immigrants politics*) era stata comunque introdotta da HAMMAR T., *Democracy and the Nation State*, Avebury, Aldershot, 1990. Una distinzione che sembra ormai avallata dalla Corte costituzionale italiana: cfr. SCIORTINO A., “Volevamo braccia, sono arrivati uomini”. *Nota a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 299 del 2010*, in *Nuove Autonomie*, n. 3, 2010, p. 763 e ss..

dialogo reciproco”³¹. La normativa in oggetto, tuttavia, non sembra poter soddisfare pienamente tale finalità, dato che si affrontava il tema del riconoscimento di certi diritti o prestazioni sociali³² provando a selezionarne i destinatari sulla base di criteri di scelta che venivano valutati come possibilmente discriminatori (in particolare nei confronti degli stranieri)³³ da parte dell’esecutivo nazionale. L’articolo 1 comma 3 lettera g) del provvedimento stabiliva come “per le cittadine e i cittadini stranieri di Stati non appartenenti all’Unione europea, l’accesso alle prestazioni, che vanno oltre le prestazioni essenziali, può essere condizionato alla residenza, alla dimora stabile e alla relativa durata”. Sebbene secondo il ricorrente non sussisterebbero ostacoli di ordine costituzionale a subordinare genericamente le prestazioni assistenziali alla residenza e alla dimora stabile dello straniero nel territorio nazionale e nelle sue articolazioni, sarebbe invece costituzionalmente illegittimo richiedere una durata minima di tale residenza e dimora. Un requisito che era presente in svariate disposizioni della legge provinciale, dichiarate incostituzionali dalla Corte principalmente per il loro contrasto con l’articolo 3 della Costituzione.

L’articolo 10 della disciplina impugnata (dedicato a regolare l’assistenza sociale), benché prevedesse come criterio regolatore delle prestazioni “l’uguaglianza degli interventi a parità di bisogno”, richiedeva per accedere a quelle di natura economica “un periodo minimo di cinque anni di ininterrotta residenza e dimora stabile in provincia di Bolzano”, determinando una disparità di trattamento tra situazioni identiche o analoghe, in violazione del principio di eguaglianza. L’articolo 14, poi, ricorreva al medesimo requisito della residenza qualificata³⁴ per l’accesso alle agevolazioni per la frequenza di una scuola situata fuori dalla Provincia e

³¹ L’articolo 1 della legge in oggetto, infatti, stabilisce nei suoi primi due commi che: “la presente legge, sulla base dei principi democratici della nostra società, dei diritti e dei doveri di tutte le cittadine e di tutti i cittadini, della condivisione dei principi universali quali il valore della vita umana, la dignità e la libertà della persona senza distinzione di genere e la tutela dell’infanzia, e nella consapevolezza che l’integrazione è un processo di scambio e dialogo reciproco, promuove e disciplina l’integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio provinciale. La Provincia autonoma di Bolzano, di seguito denominata Provincia, favorisce il reciproco riconoscimento e la valorizzazione delle identità culturali, religiose e linguistiche, ispirandosi ai principi di uguaglianza e libertà religiosa, ai sensi degli articoli 8, 19 e 20 della Costituzione italiana”.

³² Si affrontava, in particolare, i temi dell’integrazione culturale e linguistica, dell’assistenza sociale, della salute, delle politiche abitative, delle politiche del lavoro, del diritto allo studio. Sul rapporto tra tali tematiche e l’immigrazione si veda in generale: NASCIBENE B. (a cura di), *Diritto degli stranieri*, CEDAM, Padova, 2004, p. 973 e ss.; PEZZINI B., *Una questione che interroga l’uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno annuale dell’Associazione italiana dei costituzionalisti*. Cagliari, 16-17 ottobre 2009, Jovene, Napoli, 2010, p. 163 e ss.; BIONDI DAL MONTE F., *I diritti fondamentali degli stranieri tra discrezionalità del legislatore e sindacato costituzionale*, in ROSSI E., BIONDI DAL MONTE F., VRENNI M. (a cura di), *La governance dell’immigrazione*, op. cit., p. 91 e ss..

³³ Se il requisito di residenza protratta sul territorio dello Stato, infatti, discrimina essenzialmente gli stranieri (anche europei) più che i cittadini italiani, il criterio della residenza qualificata sul territorio regionale appare discriminatorio anche per questi ultimi.

³⁴ Minimo cinque anni di residenza ininterrotta nella Provincia di Bolzano.

per quelle inerenti a prestazioni di natura economica per il diritto allo studio universitario³⁵. Con ciò violando non solo l'articolo 3 della Costituzione³⁶, ma anche l'articolo 34, alla luce del quale le provvidenze di assistenza scolastica e universitaria vanno erogate esclusivamente in base ai criteri del bisogno della famiglia e della meritevolezza dello studente: situazioni con le quali la durata della residenza in Provincia non ha invece alcun collegamento³⁷. L'articolo 16 comma 2 della legge provinciale impugnata (che modificava il comma 1 dell'articolo 2 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 5 del 13 marzo 1987, rubricata "Incentivazione della conoscenza delle lingue"), infine, prevedeva che i cittadini dell'Unione europea potessero usufruire delle sovvenzioni previste per l'apprendimento delle lingue straniere a condizione di aver risieduto ininterrottamente per un anno nella Provincia di Bolzano³⁸. Un criterio di scelta valutato nuovamente in violazione del principio di eguaglianza, "dato che la mera durata della residenza non può essere ritenuta una circostanza idonea a differenziare in modo ragionevole le posizioni dei potenziali interessati alla provvidenza in questione".

La Corte, nel decidere il ricorso, basa pertanto le proprie argomentazioni essenzialmente sul giudizio di eguaglianza e su quello di ragionevolezza desunti dall'articolo 3 della Costituzione³⁹. Sebbene la residenza (così come la "dimora stabile") venga considerato ormai "un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio" economico o sociale, non altrettanto può dirsi con riferimento alla residenza (o "dimora stabile") protratta per un predeterminato e significativo periodo minimo di tempo⁴⁰. In linea con il suo più recente

³⁵ Risulta opportuno specificare come il Governo avesse impugnato, correlativamente, anche i commi 3 e 4 dell'articolo 16, nella parte in cui (aggiungendo, rispettivamente, la lettera e) all'articolo 3 comma 1 della legge provinciale n. 7 del 31 agosto 1974, rubricata "Assistenza scolastica. Provvidenze per assicurare il diritto allo studio", e la lettera e) all'articolo 2 comma 1 della legge provinciale n. 9 del 30 novembre 2004, rubricata "Diritto allo studio universitario") includono tra gli aventi diritti alle provvidenze considerate anche gli stranieri, ma solo se residenti nella Provincia di Bolzano da almeno cinque anni.

³⁶ Dato che, come afferma la Corte, "il legislatore provinciale ha dunque utilizzato il dato della residenza qualificata per diversificare l'accesso degli stranieri alle prestazioni eccedenti i limiti dell'essenziale destinate al sostegno allo studio, sia scolastico che universitario", in contrasto con i principi di ragionevolezza e di eguaglianza e con conseguente violazione dell'articolo 3 della Costituzione.

³⁷ Sebbene la necessità del concorso renda legittima la previsione di forme di graduazione tra gli aventi diritto, esse devono infatti sempre avere un nesso con il bisogno e la meritevolezza dello studente.

³⁸ Escludendo pertanto del tutto i cittadini provenienti da Paesi terzi.

³⁹ Con un approccio già presente nella sentenza n. 40 del 9 febbraio 2011, nel quale i due giudizi sembrano sovrapporsi, spesso non venendo tenuti distinti dalla Corte costituzionale. Un principio di "uguaglianza-ragionevolezza" che si staglia a orientare il complesso delle opzioni politiche, arricchito dal profilo della non-discriminazione, mutuato dal diritto comunitario ma entrato a far parte del patrimonio argomentativo della Corte costituzionale anche con riferimento ai diritti degli stranieri extracomunitari. Cfr. CHIARA G., *I diritti sociali dei non cittadini nella giurisprudenza costituzionale: salute, assistenza sociale e istruzione*, in *Nuove Autonomie*, n. 1, 2012, p. 93 e ss..

⁴⁰ Un criterio che può esser fatto rientrare tra gli elementi di quel "razzismo geografico" del quale hanno iniziato a parlare alcuni autori: esso, infatti, potrebbe essere espresso in tutte le direzioni fuori dal *demos* locale; "contro abitanti della stessa provincia, della stessa regione, contro abitanti di altre regioni, contro il forestiero in genere".

orientamento (rintracciabile nella sentenza n. 40 del 2011, che si poneva in continuità con la sentenza n. 432 del 2005 e in contrapposizione all'ordinanza n. 37 del 2008)⁴¹, infatti, la Corte afferma che il criterio della residenza qualificata introduce un elemento di distinzione arbitrario (e dunque costituzionalmente illegittimo), dato che non vi sarebbe alcuna ragionevole correlazione tra la residenza protratta nel tempo e i requisiti di bisogno e di disagio della persona che costituiscono il presupposto di fruibilità delle provvidenze in questione⁴². E a nulla varrebbero le difese della Provincia, basate sul fatto che il requisito della residenza qualificata non avrebbe in sé un intento discriminatorio, ma vorrebbe solo introdurre un meccanismo di accesso progressivo, imposto da esigenze di risparmio connesse alle misure statali di contenimento della spesa pubblica, le quali avrebbero determinato una continua diminuzione delle risorse disponibili. La limitatezza delle risorse, infatti, non esclude che i pubblici poteri, nella scelta sull'individuazione dei destinatari di prestazioni economico-sociali, debbano ad ogni modo rispettare i principi di eguaglianza e ragionevolezza⁴³.

La Corte costituzionale, in questo specifico profilo, sembra porsi in linea di continuità anche con gli interventi della Corte di giustizia dell'Unione europea⁴⁴. Questa, infatti, ha

Cfr. IANNIELLO-SALICETI A., *Le politiche dell'Unione europea per gli immigrati nella dimensione regionale e locale. Un bilancio dopo Lisbona*, in ROSSI E., BIONDI DAL MONTE F., VRENNA M. (a cura di), *La governance dell'immigrazione*, op. cit., p. 221.

⁴¹ La sentenza n. 40 del 2011 riguardava la costituzionalità di una norma contenuta nella legge finanziaria 2010 della Regione Friuli-Venezia Giulia, la quale, modificando restrittivamente i requisiti di accesso al sistema integrato di interventi e servizi sociali, indicava come beneficiari "tutti i cittadini comunitari residenti in Regione da almeno trentasei mesi", escludendo quindi dai servizi in parola sia gli stranieri extracomunitari, sia i cittadini comunitari privi del requisito della residenza qualificata. In commento a tale sentenza si veda CORVAJA F., *Cittadinanza e residenza qualificata nell'accesso al welfare regionale*, in *Le Regioni*, n. 6, 2011, p. 1257 e ss..

⁴² Non essendo possibile presumere in termini assoluti che gli stranieri immigrati nella Provincia che vi risiedono o dimorano da meno tempo di quello imposto dalla legge provinciale versino in uno stato di bisogno minore rispetto a coloro che rispettano i parametri previsti. La Corte, infatti, aveva già stabilito nella sentenza n. 432 del 2005 l'irragionevolezza di discipline regionali che introducono requisiti di selezione (come la cittadinanza) estranei alla *ratio* di un determinato beneficio (nel caso di specie si trattava di una norma contenuta in una legge della Lombardia che riservava il beneficio della circolazione gratuita su tutti i mezzi del trasporto pubblico regionale alle persone totalmente invalide che fossero in possesso della cittadinanza italiana, escludendo quindi da tale provvidenza gli stranieri nelle identiche condizioni di invalidità). Su tale intervento si veda: RIMOLI F., *Cittadinanza, eguaglianza e diritti sociali: qui passa lo straniero*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, p. 4675 e ss.; GNES M., *Il diritto degli stranieri extracomunitari alla non irragionevole discriminazione in materia di agevolazioni sociali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, p. 4681 e ss.; CUNIBERTI M., *L'illegittimità costituzionale della esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2006, p. 510 e ss..

⁴³ Come anche affermato nelle già citate sentenze n. 432 del 2005 e n. 40 del 2011. Più di recente, anche il Presidente della Corte costituzionale Franco Gallo è tornato sul tema, dichiarando che la giurisprudenza della Consulta nel 2012, pur delineando un orientamento diretto a porsi "in armonia con l'intensificarsi del vincolo del pareggio di bilancio, già operante a livello europeo e formalmente recepito nel nuovo testo degli artt. 81 e 97 Cost.", ha comunque di fatto negato che "l'indubbia gravità della crisi finanziaria [...] possa integrare una sorta di 'stato di eccezione', tale da giustificare la sospensione e, tanto meno, la deroga delle regole costituzionali". Cfr. CORTE COSTITUZIONALE, *Riunione straordinaria del 12 aprile 2013 – Relazione del Presidente prof. Franco Gallo*, Roma - Palazzo della Consulta, consultabile in www.cortecostituzionale.it, pp. 4-6.

⁴⁴ Così come con la giurisprudenza della Corte Suprema statunitense, la quale ha più volte considerato contrarie alla Costituzione federale le norme degli Stati membri che riservavano benefici di *welfare* ai residenti di lungo

ripetutamente stabilito come il principio della parità di trattamento previsto a livello comunitario vieti non soltanto le discriminazioni dirette, basate sulla nazionalità, ma anche ogni forma indiretta di discriminazione che, facendo applicazione di altri criteri di distinzione (come quello della residenza qualificata), conduca allo stesso risultato⁴⁵. Discriminazioni indirette vietate quindi dal diritto comunitario⁴⁶, salvo che non risultino obiettivamente giustificate: ma tra i motivi che possono astrattamente giustificare l'utilizzo del requisito della residenza qualificata non può farsi riferimento *tout court* a motivazioni di tipo economico. La Corte di giustizia, infatti, ha più volte ricordato come l'obiettivo di evitare oneri finanziari sproporzionati (basandosi su considerazioni di bilancio e di contenimento della spesa pubblica) non può essere considerato quale ragione imperativa di interesse generale idonea a giustificare una disparità di trattamento⁴⁷. Diversamente ragionando il principio di non discriminazione perderebbe la sua caratteristica di diritto fondamentale, venendo rimesso alla discrezionalità delle politiche pubbliche degli Stati membri a seconda dello stato delle loro finanze⁴⁸. Considerazioni che, sebbene non assumano un valore assoluto all'interno della giurisprudenza comunitaria⁴⁹, sembrano stare alla base anche della decisione presa dalla Corte costituzionale italiana.

periodo (c.d. “*durational residence*”). Nella sentenza *Shapiro v. Thompson* del 1969, ad esempio, la Corte Suprema ha valutato illegittima sia la finalità di scoraggiare la c.d. “immigrazione povera” tra gli Stati (ossia la previsione di criteri restrittivi per la concessione di benefici sociali al fine di evitare l'insediamento di persone indigenti sul territorio statale), che quella del contenimento delle spese (la quale, seppur giusta, non potrebbe essere perseguita attraverso “*invidious distinctions between classes of its citizens*”). Principi ribaditi in seguito nelle sentenze *Memorial Hospital c. Maricopa County* del 1974, *Zobel v. Williams* del 1982 e *Saenz v. Roe* del 1999. Vedi TRIBE L. H., *American Constitutional Law*, III ed., Foundation Press, New York, 2000; VANONI L. P., *Il diritto dell'immigrazione negli Stati Uniti*, in GASPARINI CASARI V. (a cura di), *Il diritto dell'immigrazione. Profili di Diritto italiano, Comunitario e Internazionale*, vol. II, Mucchi Editore, Modena, 2010, p. 527 e ss..

⁴⁵ Si pensi alle sentenze della Corte di giustizia del 27 novembre 1997 (causa C-57/96, *Meints*) e del 10 settembre 2009 (causa C-269/07, *Commissione c. Germania*). Cfr. CAPPUCCIO L., *Il principio di non discriminazione nella giurisprudenza comunitaria tra espansione dei diritti e tecniche di decisione*, in BRUNELLI G., PUGIOTTO A., VERONESI P. (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, Jovene, Napoli, 2010, p. 875 e ss..

⁴⁶ Sebbene il diritto comunitario definisca l'integrazione degli stranieri come “corollario della migrazione legale”, l'azione dell'Unione in materia incontra un limite negli stessi Trattati, i quali escludono un'armonizzazione delle norme nazionali indispensabile per realizzare una politica dell'immigrazione che sia davvero completa e comune (si pensi all'articolo 79.4 TFUE). Cfr. RESTA F., *Una politica comune dell'immigrazione: problemi, opportunità, prospettive*, in AMATO G. e GUALTIERI R., *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Libri di ASTRID, Passigli Editori, Firenze, 2013, p. 225 e ss..

⁴⁷ Si veda le sentenze della Corte di giustizia del 20 marzo 2003 (causa C-187/00, *Kutz- Bauer*) e del 10 marzo 2005 (causa C-196/02, *Nikoloudi*).

⁴⁸ Si veda le sentenze della Corte di giustizia del 24 febbraio 1994 (causa C-343/92, *Roks e a.*) e dell'11 settembre 2003 (causa C-77/02, *Steinicke*).

⁴⁹ La Corte di Giustizia, infatti, in alcune sentenze (si pensi alle sentenze del 15 marzo 2005, causa C-209/03, *Bidar*, e del 18 novembre 2008, causa C-158/07, *Förster*) e in precisi ambiti ha ammesso la possibile previsione di restrizioni nella cerchia dei beneficiari di vantaggi sociali sulla base di criteri che esigevano un maggior grado di integrazione nello Stato membro ospitante, giustificando il tutto anche in relazione alla necessità di evitare oneri finanziari sproporzionati per i pubblici poteri.

Riteniamo pertanto che la sentenza in commento, viste le numerose questioni affrontate con riferimento al fenomeno migratorio e al tema dell'integrazione degli stranieri extracomunitari, costituirà un elemento imprescindibile da considerare per gli interventi da operare in futuro; e ciò non potrà che valere sia per quelle regioni che non vi hanno ancora provveduto, che per quelle che lo hanno già fatto, ma che dovranno necessariamente rivedere le proprie discipline alla luce di principi ormai "stabili" della giurisprudenza italiana e comunitaria.

Come già messo in evidenza da parte della dottrina, infatti, la "laconica semplicità" della sentenza n. 40 del 2011 non era riuscita a bloccare definitivamente le politiche di discriminazione indiretta basate su criteri di residenza qualificata⁵⁰. Tali principi vengono però ora ribaditi e rafforzati dalla sentenza n. 2 del 2013, così da stabilizzarne il valore e la vincolatività⁵¹; la Corte, inoltre, ha confermato tale orientamento ancor più di recente, con le sentenze n. 133 e n. 172 del giugno e luglio del 2013. Nel primo caso, così, la Consulta ha potuto dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3 comma 3 della legge regionale del Trentino-Alto Adige/Südtirol n. 8 del 14 dicembre 2011⁵², con la quale era stata introdotta una distinzione tra cittadini italiani e stranieri extracomunitari ai fini dell'erogazione dell'assegno regionale per il nucleo familiare, condizionando in modo illegittimo per i secondi la corresponsione del beneficio ad un requisito di residenza in regione da almeno cinque anni (in violazione dell'articolo 3 della Costituzione). Nel secondo caso, poi, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9 comma 1 della legge della Provincia Autonoma di Trento n. 15 del 24 luglio 2012⁵³: con tale norma, infatti, era stato introdotto un

⁵⁰ La legislazione regionale friulana successiva alla sentenza n. 40, infatti, aveva ad esempio solo ridotto quantitativamente il requisito di anzianità della residenza richiesta, sebbene tale decisione avesse giudicato irragionevole non già l'introduzione di una condizione di residenza di durata eccessiva, ma la stessa previsione di una condizione di residenza qualificata. Così come la Provincia di Bolzano aveva approvato la legge n. 12 successivamente alla sentenza n. 40, introducendo comunque criteri di residenza qualificata. Cfr. CORVAJA F., *Cittadinanza e residenza qualificata nell'accesso al welfare regionale*, op. cit., p. 1276 e ss.; TALLINI V., *Errare humanum est, perseverare autem diabolicum: brevi considerazioni sulla (nuova) legge del Friuli-Venezia Giulia n. 16/2011 "in materia di accesso alle prestazioni sociali" da parte degli stranieri*, in *Forumcostituzionale.it*, dicembre 2011.

⁵¹ Il criterio della ragionevolezza, infatti, è stato talvolta "usato come un *escamotage* per non chiamare apertamente in causa il principio di uguaglianza, mantenendo così una posizione più 'cauta' sul punto della equiparazione tra cittadini e stranieri. Invece, nelle sentenze successive, nn. 40 del 2011, 2, 4 e 133 del 2013, pur vertendosi in materia di prestazioni eccedenti i limiti dell'essenziale, la Consulta ha finalmente preferito 'chiamare' le cose con il loro nome, e così al criterio della ragionevolezza ha aggiunto la dichiarazione di incostituzionalità per violazione 'diretta' del principio di uguaglianza". Vedi PAMPALONE E., *Giustizia ed eguaglianza: linee di consolidamento in materia di diritti sociali degli stranieri*, in *www.giustamm.it*, 22 luglio 2013.

⁵² La legge, rubricata "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol – Legge finanziaria", aveva modificato l'articolo 3 comma 1 della legge regionale n. 1 del 18 febbraio 2005 (Pacchetto famiglia e previdenza sociale), dichiarato anch'esso incostituzionale.

⁵³ Rubricata "Tutela delle persone non autosufficienti e delle loro famiglie e modificazioni delle leggi provinciali 3 agosto 2010, n. 19, e 29 agosto 1983, n. 29, in materia sanitaria".

requisito di anzianità di residenza triennale nel territorio della Provincia ai fini dell'accesso ad un "assegno di cura" (volto a favorire la permanenza dell'assistito nel proprio domicilio) a favore delle persone non autosufficienti; criterio che è così stato dichiarato, per l'ennesima volta, in contrasto con i principi di eguaglianza e ragionevolezza.

È necessario rilevare, tuttavia, come questo orientamento della Consulta non stia impedendo l'avanzamento in alcune regioni di proposte che restano ancorate al criterio della residenza qualificata. Si pensi, ad esempio, ai progetti di legge regionale proposti di recente dal gruppo consiliare della Lega Nord in Lombardia, con i quali, oltre ad elevare gli anni di residenza continuativa necessari per accedere ad alcuni servizi prioritari (come quelli legati al diritto allo studio, per l'accesso agli asili nido e per l'assegnazione di un alloggio popolare) da 5 a 15, si riserva una quota massima del 5% per l'assegnazione degli alloggi Aler (Azienda lombarda edilizia residenziale) ai cittadini di Paesi non aderenti all'Unione europea. Un'idea non del tutto nuova, dato che era già stata formulata (anche se non approvata) nella precedente legislatura regionale (con il progetto di legge n. 140 del dicembre del 2011) e che tende a "riequilibrare una situazione assurda che fino ad oggi ha visto premiare gli ultimi arrivati a scapito di chi risiede da sempre in Lombardia e si trova paradossalmente scavalcato in graduatoria"⁵⁴.

Si tratta di proposte che, però, finirebbero per discriminare una larga parte delle persone che hanno deciso di stabilirsi in un dato territorio (siano essi cittadini italiani, europei o, in particolare, extracomunitari) e che difficilmente sembrano in grado di superare il vaglio della Corte costituzionale. E ciò nonostante la parziale apertura che sembra essere stata operata dalla Consulta con la recente sentenza n. 222 del 16 luglio 2013 sulla legge regionale del Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 30 novembre 2011⁵⁵: in questo caso, infatti, la Corte ha dichiarato illegittima la discriminazione degli stranieri nella fruizione di prestazioni sociali regionali, statuendo però che se queste non attengono a diritti e bisogni fondamentali della persona non risulta irragionevole l'utilizzo di requisiti di anzianità di residenza sul territorio regionale. I giudici costituzionali, in tal modo, hanno di fatto confermato il proprio orientamento in tema di residenza qualificata, circoscrivendone tuttavia (quantomeno parzialmente) la portata e la rigidità.

Si è così dichiarato incostituzionale un requisito aggiuntivo di anzianità di residenza di cinque anni nel territorio nazionale previsto per la fruizione di prestazioni di *welfare* relative al

⁵⁴ Come affermato dal primo firmatario delle proposte, il consigliere regionale Fabrizio Cecchetti.

⁵⁵ Rubricata "Disposizioni di modifica della normativa regionale in materia di accesso alle prestazioni sociali e di personale".

contrasto alla povertà, al sostegno del reddito familiare e al diritto sociale all’abitazione per i cittadini di Paesi terzi non membri dell’UE residenti in regione non lungo soggiornanti, né rifugiati o titolari della protezione sussidiaria⁵⁶. Una previsione giudicata in contrasto con i principi di eguaglianza e ragionevolezza: la distinzione fondata sulla cittadinanza e sull’anzianità di residenza sul territorio nazionale, infatti, non ha una correlazione logica con le finalità degli istituti di protezione sociale (diretti a far fronte alle situazioni di bisogno e di disagio riferite alla persona in quanto tale), di modo che tali criteri sono stati considerati arbitrari e, di conseguenza, intrinsecamente discriminatori.

Rispetto alla valutazione sulla legittimità del criterio dell’anzianità di residenza nel territorio regionale, però, la Corte opera in questo caso una precisa distinzione: le prestazioni finalizzate al soddisfacimento dei bisogni della persona, infatti, non ammettono alcuna differenza all’interno del “*corpus*” dei residenti; le prestazioni sociali che sono destinate al sostegno dei membri della comunità regionale, invece, possono legittimare distinzioni volte a favorire coloro che hanno operato al suo interno per almeno un ragionevole lasso di tempo⁵⁷. È stato così dichiarato illegittimo il requisito di anzianità di residenza biennale sul territorio regionale con riguardo alle prestazioni sociali riservate ai “casi di indigenza” (collegate con il soddisfacimento di bisogni primari dell’individuo)⁵⁸ e per quelle connesse al diritto allo studio (avente portata “universalistica”, in quanto legato ad un diritto umano fondamentale e come tale spettante a tutti)⁵⁹. Al contrario, la Corte ha ritenuto non irragionevole il medesimo requisito di residenza qualificata riferito a prestazioni sociali volte a sostenere la famiglia⁶⁰, se eccedenti i livelli essenziali che identificherebbero il nucleo intangibile dei diritti

⁵⁶ Mentre per i cittadini italiani e di altri Paesi membri UE e loro familiari, nonché per soggiornanti di lungo periodo e rifugiati, l’articolo 9 prevedeva unicamente un requisito di anzianità di residenza biennale sul territorio regionale.

⁵⁷ Apprendo, in tal modo, a maggiori spazi di azione per politiche sociali delle regioni che prendano in considerazione un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla sola residenza. Un orientamento non del tutto nuovo (già presente, ad esempio, nelle sentenze n. 432 del 2005 e n. 32 del 2008, nelle quali era stato affermato che il requisito della residenza continuativa, ai fini dell’assegnazione, risulta non irragionevole quando si pone in coerenza con le finalità che il legislatore intende perseguire), ma che rischia in qualche modo di non disincentivare la diffusione di un *welfare* locale e regionale incentrato su logiche “municipalistiche”, a discapito di un’effettiva inclusione e coesione sociale.

⁵⁸ L’articolo 2 della legge regionale, infatti, si riferisce all’accesso ad un fondo regionale istituito per il “contrasto dei fenomeni di povertà e disagio sociale”.

⁵⁹ Dato che l’articolo 8 comma 2 definisce i titolari del diritto a percepire assegni di studio, misure che, come già rilevato in precedenza dalla Corte (in particolare nella sentenza n. 2 del 2013), non hanno alcun rapporto con la durata della residenza.

⁶⁰ L’articolo 3 ha ad oggetto gli assegni di sostegno alla natalità, in caso di nascita ed adozione; l’articolo 5 circoscrive i destinatari di prestazioni economiche destinate alle famiglie (si tratta, in particolare: dell’accesso ad abitazioni in locazione; del sostegno in caso di contrazione del reddito familiare; della fruizione di beni e servizi, e dell’eventuale riduzione di imposte e tasse, per mezzo della “Carta Famiglia” e per mezzo di vouchers volti a favorire il reinserimento lavorativo dei genitori); l’articolo 6 comma 1 concerne interventi di edilizia convenzionata ed agevolata, e di sostegno alle locazioni; l’articolo 7 indica i beneficiari dell’assegnazione di alloggi di edilizia convenzionata.

fondamentali della persona. In questi casi, ad avviso dei giudici costituzionali, il legislatore regionale prevede prestazioni che non verrebbero incontro “ad un bisogno primario dell’individuo che non tollera un distinguo correlato al radicamento territoriale, ma appronta misure che eccedono il nucleo intangibile dei diritti fondamentali della persona umana, e che premiano, non arbitrariamente, il contributo offerto dalla famiglia al progresso morale e materiale della comunità costituita su base regionale”⁶¹. La Regione, infatti, può legittimamente “favorire, entro i limiti della non manifesta irragionevolezza, i propri residenti, anche in rapporto al contributo che essi hanno apportato al progresso della comunità operandovi per un non indifferente lasso di tempo, purché tale profilo non sia destinato a soccombere, a fronte di provvidenze intrinsecamente legate ai bisogni della persona, piuttosto che al sostegno dei membri della comunità”.

Così statuendo, pertanto, la Corte arriva a precisare nella decisione n. 222/2013 l’orientamento sul punto elaborato nelle sentenze nn. 40/2011 e 2/2013, riaffermato più di recente nelle sentenze nn. 133/2013 e 172/2013: si ribadisce come il criterio della residenza qualificata resti un parametro “sospetto” di possibile illegittima disparità di trattamento e, quindi, di discriminazione; si specifica, però, come ciò vada appurato caso per caso previa valutazione del collegamento con le finalità degli istituti e dei benefici previsti, senza che si possa operare alcun automatismo.

Considerando la giurisprudenza costituzionale più recente, perciò, sembra potersi affermare come il criterio della residenza qualificata non possa essere considerato sempre e comunque illegittimo, ma resti ad ogni modo soggetto a precise ragioni giustificatrici, vagliate in modo stringente dalla Consulta alla luce dei principi di eguaglianza e ragionevolezza.

3. La sentenza della Corte costituzionale n. 40 del 15 marzo 2013 in tema di concessione di pensioni e indennità civile a stranieri e apolidi: la tutela degli immigrati da ingiustificate restrizioni *ratione temporis* e *ratione census*

Con la seconda delle due sentenze qui in commento (la sentenza n. 40 del 15 marzo 2013), invece, la Corte costituzionale prosegue il percorso intrapreso per il riconoscimento e la tutela dei diritti fondamentali degli stranieri extracomunitari⁶², anche nell’ottica di una loro migliore

⁶¹ Al riguardo, però, sembra opportuno rilevare come la distinzione operata dalla Corte costituzionale appaia in ogni caso discutibile, dato che alcuni istituti (come l’assegno di sostegno alla natalità o la “Carta Famiglia”) sembrano chiaramente legati a finalità sociali essenziali connesse con i bisogni fondamentali della persona.

⁶² In merito all’ampliamento del panorama dei diritti riconosciuti ai non cittadini dalla giurisprudenza costituzionale si veda: PROSPERI C., *I diritti sociali dei cittadini stranieri nella Costituzione*, in Gli stranieri, n. 2, 1998, p. 10 e ss.; CIERVO A., *I diritti sociali dei migranti*, in Rivista telematica giuridica dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti, n. 00, 2 luglio 2010. Un ampliamento che ha consentito al nostro Paese di

integrazione nel tessuto sociale del nostro Paese. Con tale decisione⁶³, infatti, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 80 comma 19 della legge n. 388 del 23 dicembre 2000 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001) nella parte in cui subordinava al requisito della titolarità della carta di soggiorno⁶⁴ la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della indennità di accompagnamento di cui all'articolo 1 della legge n. 18 dell'11 febbraio 1980 (Indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili) e della pensione di inabilità di cui all'articolo 12 della legge n. 118 del 30 marzo 1971 (Conversione in legge del decreto-legge 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore di mutilati ed invalidi civili). La disciplina statale, già altre volte scrutinata dalla Corte, nell'ottica di ridurre la platea dei destinatari di prestazioni sociali (anche alla luce di esigenze di finanza pubblica), subordinava di fatto la concessione dei suddetti benefici a requisiti oggettivi e scollegati dalle caratteristiche soggettive dei richiedenti. E ciò perché, come sostenuto da parte dell'INPS⁶⁵, “non potrebbe reputarsi irragionevole o discriminatoria una norma che, come quella oggetto di censura, subordini l'accesso alla assistenza pubblica a quei soggetti che ‘abbiano dimostrato la volontà e le condizioni per una stabile permanenza nel territorio dello Stato italiano mediante un inserimento non precario nel sistema ordinamentale con gli oneri e i benefici che ciò comporta’”. I richiedenti, pertanto, sebbene fossero stati in possesso delle condizioni sanitarie necessarie, erano stati in concreto esclusi per l'assenza dei requisiti temporali e di censo legati al possesso del titolo richiesto (la carta di soggiorno)⁶⁶. Il diniego, infatti, si era basato, in un caso, sul fatto che non era ancora decorso il termine di cinque anni che avrebbe consentito al minore di ottenere il documento richiesto e, nell'altro, del possesso da parte dello straniero del solo permesso di soggiorno (tra l'altro rinnovato), ma non della

collocarsi al sesto posto in relazione al *Migrant integration policy index* (Mipex), un indicatore dell'Eurostat costruito considerando una pluralità di variabili come le politiche antidiscriminatorie o l'accessibilità all'istruzione e alla sanità.

⁶³ Che riuniva in un unico giudizio i ricorsi promossi dal Tribunale di Urbino con ordinanza del 31 maggio 2011 e dal Tribunale di Cuneo con ordinanza del 27 settembre 2011, in quanto le ordinanze sollevavano questioni del tutto analoghe riferite ad una identica disposizione.

⁶⁴ Istituto sostituito, a far data dal 2007, con il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, a norma dell'articolo 2 comma 3 del decreto legislativo n. 3 dell'8 gennaio 2007 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo).

⁶⁵ Che si era costituito in entrambi i giudizi chiedendo che le questioni fossero dichiarate infondate.

⁶⁶ I requisiti richiesti dalla carta di soggiorno vanno da parametri di squisita connotazione censuaria (la disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e, nel caso di richiesta relativa ai familiari, di un reddito sufficiente secondo i parametri indicati dall'articolo 29 comma 3 lettera b) del decreto legislativo n. 286 del 25 luglio 1998) ad altri che attengono alle generali condizioni di vita (disponibilità di un alloggio idoneo che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica ovvero che sia fornito dei requisiti di idoneità igienico-sanitaria accertati dall'Azienda unità sanitaria locale competente per territorio), per finire con un presupposto di tipo meramente temporale, riacordato al periodo di permanenza in Italia con regolare permesso di soggiorno.

carta di soggiorno. Requisiti che, tuttavia, non risultano certamente connessi con i bisogni effettivi della persona.

La Corte, perciò, ha rilevato al riguardo che, in primo luogo, il soggiorno dei richiedenti nel Paese non potesse definirsi meramente episodico, e, in secondo luogo, che i benefici in oggetto erano effettivamente identificabili quali strumenti indispensabili per assicurare le minime esigenze di vita. La disciplina in oggetto, pertanto, si presentava fortemente restrittiva (e in parte derogatoria) rispetto a quanto previsto dall'articolo 41 del decreto legislativo n. 286 del 1998 (in materia di prestazioni sociali ed assistenziali in favore dei cittadini extracomunitari)⁶⁷. In tal modo il legislatore aveva quindi generato una indubbia disparità di trattamento tra stranieri e cittadini, “particolarmente grave non solo per il diretto coinvolgimento di diritti fondamentali della persona, ma anche perché destinata a riverberarsi automaticamente nei confronti degli stessi nuclei familiari in cui i potenziali beneficiari delle provvidenze – non di rado anche minori – si trovano inseriti”.

Questioni analoghe, peraltro, erano già state affrontate in passato dalla giurisprudenza costituzionale. Si pensi, ad esempio, ai principi affermati nella sentenza n. 306 del 2008 (che ha riconosciuto l'illegittimità costituzionale della stessa norma contestata nella sentenza in commento sotto il circoscritto profilo della previsione del requisito reddituale, senza tuttavia sindacare gli ulteriori requisiti richiesti) e quelli presenti nelle successive sentenze n. 11 del 2009 e n. 187 del 2010 (relative, rispettivamente, alla pensione di inabilità e all'assegno mensile di invalidità). Si pensi, a maggior ragione, alla sentenza n. 329 del 2011, con la quale la Corte ha statuito che i minori stranieri disabili hanno diritto all'indennità di frequenza anche se privi della carta di soggiorno. In tale occasione, infatti, è stato affermato che, ove si tratti, come nei casi allora delibati, di provvidenze destinate al sostentamento della persona, nonché alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili per il contesto familiare in cui il disabile si trova inserito, qualsiasi distinzione fra cittadini e stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondata su requisiti diversi da quelli previsti per la generalità dei soggetti, non può che risultare in contrasto con il principio di non discriminazione di cui all'articolo 14 della CEDU, anche alla luce dell'interpretazione rigorosa seguita dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo⁶⁸.

⁶⁷ Il quale prevede che “gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta o nel loro permesso di soggiorno, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste per coloro che sono affetti da morbo di Hansen o da tubercolosi, per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti”.

⁶⁸ Cfr. BIONDI DAL MONTE F., *Lo Stato sociale di fronte alle migrazioni*, op. cit., p. 55 e ss..

In linea con i suoi più recenti interventi, allora, la Corte afferma che “un identico ordine di rilievi possa e debba essere evocato anche nell’attuale scrutinio, avuto riguardo alla natura ed alla *ratio* delle provvidenze qui in considerazione”. Risultano difatti in particolare violati (oltre agli articoli 3, 29, 32, 38 e 117 comma 1 della Costituzione)⁶⁹ i principi sanciti dall’articolo 2 della Costituzione, essendo quello alla salute un diritto fondamentale della persona. La Corte, pertanto, arriva a sostenere che “in ragione delle gravi condizioni di salute dei soggetti di riferimento, portatori di handicap fortemente invalidanti (in uno dei due giudizi a *quibus* si tratta addirittura di un minore), vengono infatti ad essere coinvolti una serie di valori di essenziale risalto – quali, in particolare, la salvaguardia della salute, le esigenze di solidarietà rispetto a condizioni di elevato disagio sociale, i doveri di assistenza per le famiglie –, tutti di rilievo costituzionale in riferimento ai parametri evocati, tra cui spicca l’articolo 2 della Costituzione – al lume, anche, delle diverse convenzioni internazionali che parimenti li presidiano – e che rendono priva di giustificazione la previsione di un regime restrittivo (*ratione temporis*, così come *ratione census*) nei confronti di cittadini extracomunitari, legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato da tempo apprezzabile ed in modo non episodico, come nei casi di specie”.

Si tratta di principi e valori affermati con forza in questa sentenza della Corte costituzionale, con la quale si mira a ribadire la necessità che i diritti fondamentali degli stranieri siano protetti e salvaguardati rispetto a restrizioni di censo e temporali ingiustificate⁷⁰, in quanto requisiti diversi da quelli previsti per la generalità dei soggetti e, pertanto, discriminatori⁷¹.

⁶⁹ L’articolo 3, in quanto la norma impugnata, subordinando la concessione delle provvidenze in oggetto al possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo, discriminerebbe irragionevolmente gli stranieri in ordine al godimento di diritti fondamentali della persona. L’articolo 29, vista la funzione di ausilio per l’intero nucleo familiare dei benefici dai quali i destinatari sarebbero stati ingiustamente esclusi. Gli articoli 32 e 38, in considerazione della gravità delle condizioni di salute che stanno a presupposto delle prestazioni previste, nonché per la negazione della tutela del diritto alla salute a parità di condizione ai cittadini stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato. L’art. 117 comma 1, dato che verrebbe assunto come parametro interposto l’articolo 14 della CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo.

⁷⁰ L’importanza della sentenza in commento è del tutto evidente se si pensa che l’INPS tende ad evitare quanto più possibile di attuare le indicazioni della Corte costituzionale. L’istituto, infatti, continua ad applicare la disposizione della legge finanziaria del 2000 nella prassi, provvedendo a richiedere il possesso del permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti quale condizione per l’accesso alle prestazioni di invalidità e a rigettare le domande presentate da cittadini stranieri disabili regolarmente soggiornanti, ma non in possesso dello status di lungo soggiornanti, salvo accoglierle eventualmente successivamente alla presentazione di un ricorso amministrativo che faccia riferimento alle pronunce della Corte. Un atteggiamento senza dubbio discutibile (e oggetto di reazioni tanto in sede giurisprudenziale che parlamentare: si pensi, ad esempio, all’ordinanza n. 1474/13 del 12 luglio 2013 del Tribunale di Pavia con la quale è stato ordinato all’INPS di modificare il proprio sito web precisando che l’indennità per i minori disabili spetta a tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti; si pensi, ancora, all’interrogazione urgente del 24 luglio 2013 di un gruppo di senatori appartenenti ai gruppi di PD, Scelta Civica, M5S e SEL ai Ministri per l’Integrazione e del Lavoro sulle discriminazioni operate sul punto dall’INPS), che la sentenza in commento può contribuire a mitigare.

⁷¹ Una sentenza definita “coraggiosa” da alcuni autori, in quanto pronunciata in un’epoca in cui con “incredibile celerità si modifica la Costituzione ed in particolare l’art. 81 Cost. (e non solo): la cosiddetta ‘età della tecnica’,

Una conclusione che è stata confermata di recente dalla già citata sentenza n. 172/2013 della Consulta. L'articolo 9 comma 1 della legge della Provincia Autonoma di Trento n. 15/2012, infatti, non si limitava a prevedere un requisito di residenza qualificata per la concessione dell'“assegno di cura”: l'accesso degli stranieri di Paesi terzi non membri dell'UE a tale prestazione sociale veniva ulteriormente circoscritto, prevedendone la fruizione soltanto per gli stranieri titolari della carta di soggiorno. Un criterio ormai stabilmente ritenuto illegittimo, ancora una volta dichiarato dalla Corte in palese contrasto con i principi di eguaglianza e ragionevolezza.

4. Alcune considerazioni conclusive

In conclusione, dall'analisi di questi recenti interventi della Corte costituzionale sembra emergere una duplice tendenza, ormai sempre più chiara: in primo luogo, il tentativo di affermare la valenza universale delle garanzie apprestate dalla Costituzione a ogni persona⁷²; in secondo luogo, la volontà di limitare fortemente (senza tuttavia escludere del tutto) l'introduzione a livello decentrato di “politiche di appartenenza” derivanti dall'applicazione dei criteri di cittadinanza e di residenza qualificata.

Il ché mette in evidenza due ulteriori dati di fatto, a questo punto non più trascurabili. Da una parte, un intervento ormai “ricostruttivo” da parte della giurisprudenza della Corte costituzionale della disciplina centrale e regionale in materia di accesso degli stranieri a benefici e prestazioni sociali; dall'altra, il tentativo di alleggerire la discrasia che spesso sussiste tra normative statali e normative regionali (talvolta avallata dalla Corte stessa⁷³), imponendo ad entrambe lo stringente rispetto del principio di eguaglianza (primo e più importante baluardo del sistema di integrazione degli stranieri extracomunitari). Il percorso interpretativo seguito dalla Corte, infatti, mette in rilievo come le politiche sui diritti sociali possano certamente prevedere anche discipline tese a restringere la platea dei destinatari di provvidenze e servizi, ma dovendo prestare maggior riguardo e attenzione alla razionalità e ragionevolezza degli interventi posti in essere⁷⁴. La connessione tra l'oggetto di tali

ove “le tecnocrazie si apprestano a sostituire parlamenti e governi rappresentativi””. Cfr. GIRELLI F., *Corte costituzionale e provvidenze economiche per stranieri disabili*, in *Forumcostituzionale.it*, 21 aprile 2013.

⁷² Come con le sentenze n. 299 del 2010 e n. 61 del 2011, sebbene non ne risulti spesso evidente la portata, viste anche alcune ambiguità insite nel concetto di diritto fondamentale. Cfr. RONCHETTI L., *I diritti fondamentali alla prova delle migrazioni (a proposito delle sentenze nn. 299 del 2010 e 61 del 2011)*, in *Rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 3, 12 luglio 2011.

⁷³ Cfr. VIOLINI L., *Stato e Regioni di fronte al fenomeno migratorio: il complesso rapporto tra riparto di competenze e tutela dei diritti*, Relazione al Convegno: *Frontiere dell'immigrazione o migrazione delle frontiere?*, Trento, 25-26 novembre 2011.

⁷⁴ Il principio di ragionevolezza, infatti, appare la via più logica che può essere utilizzata dalla Corte costituzionale per limitare l'ampia discrezionalità del legislatore, il quale, in particolare in periodi di crisi

provvidenze e servizi e i requisiti predisposti per selezionarne i beneficiari deve emergere pertanto in modo diretto: a fronte della necessità di proteggere valori fondamentali dell'ordinamento, difatti, non sono ammissibili limitazioni basate solo su considerazioni di tipo geografico-identitario o di carattere economico, dato che “anche le violazioni dei diritti umani costano, e spesso di più della loro tutela”⁷⁵.

Dati di fatto che dovrebbero certamente indurre una riformulazione della disciplina sul tema da parte degli organi rappresentativi statali e decentrati, ma che sia finalmente “costituzionalmente orientata”.

economica, tende spesso a comprimere la spesa pubblica a scapito della garanzia concreta dei diritti sociali, in special modo dei non cittadini. Cfr. CARLASSARE L., *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, 4 giugno 2013, p. 8 e ss..

⁷⁵ Come affermato da Antonio Marchesi, Presidente di Amnesty International Italia, a margine della presentazione del Rapporto 2013 di Amnesty International sulla situazione dei diritti umani nel mondo.