

**Diritti regionali**  
*Rivista di diritto delle autonomie territoriali*  
ISSN: 2465-2709 - Anno 2018 - Fascicolo I

(Estratto)

**Autonomia regionale, diritto europeo e inclusione sociale\***

di Claudio Panzera

(Ricercatore di Diritto costituzionale, Università *Mediterranea* di Reggio Calabria)

(data di pubblicazione: 10 gennaio 2018)

---

\* Testo rielaborato della relazione al II Convegno di studio di *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, dedicato ad *Autonomie territoriali e Unione europea. Fonti, istituzioni, diritti*, Roma 20 settembre 2017.

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. Risparmi di spesa e riduzione delle autonomie. – 3. Le politiche sociali tra equilibrio di bilancio e diritti «incomprimibili». – 4. Solidarietà e differenziazione nel trattamento degli stranieri. – 4.1 Verso un’Europa sociale “allargata”. – 4.2. Le politiche sociali per gli stranieri nel “groviglio” delle competenze. – 4.3. Accesso alla casa e discriminazione: il difficile equilibrio fra autonomia ed eguaglianza.

### 1. *Considerazioni introduttive*

Queste riflessioni prendono spunto dalla lettura del *paper* di P. Palermo, dedicato alle “declinazioni regionali” del *welfare* in rapporto all’immigrazione<sup>1</sup>. Nell’esprimere subito un apprezzamento per lo sforzo di sintesi e completezza compiuto dall’A. rispetto ad un tema così complesso e sfaccettato, fonte inesauribile di questioni e interrogativi sia di stretto diritto positivo che di politica costituzionale, cercherò di attenermi al ruolo di *discussant* assegnatomi dagli organizzatori, limitandomi ad evidenziare per lo più punti critici, passaggi controversi e prospettive trascurate.

Ritengo opportuno far precedere l’analisi del *paper* da due considerazioni generali, che a mio parere possono fornire un utile sfondo alla discussione.

La prima. Politiche sociali e scelte di bilancio costituiscono, per ovvie ragioni, sfere di azione strettamente intrecciate da un punto di vista oggettivo e funzionale; tuttavia, al contempo, esse appartengono a processi decisionali sempre più disgiunti sul piano soggettivo delle competenze. Anche il titolo scelto per questo terzo *panel* – “vincoli europei di bilancio e politiche sociali delle Regioni” – testimonia l’accettazione di tale asimmetria come qualcosa di inevitabile, forse irreversibile, ma a mio avviso ugualmente problematico (a tacere del fatto che tra i due livelli considerati ce ne è un terzo, quello statale). Infatti, i margini finanziari per l’elaborazione e l’attuazione di un indirizzo politico “autonomo” delle Regioni nell’ambito dei servizi di loro competenza sono di regola fissati ad un diverso e più alto livello di governo. Il rispetto di quei margini, ponendosi come condizione indispensabile per il mantenimento anzitutto dell’unità/indivisibilità dell’ordinamento nazionale e poi dell’unione/integrazione dell’ordinamento europeo, appare una necessità che si impone come un dato oggettivo e incontrovertibile, mentre le scelte allocative “interne” ai paletti così fissati sarebbero relativamente libere<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> P. PALERMO, *Welfare e immigrazione. Disuguaglianza, discriminazione e libera circolazione. “Declinazioni” locali alla luce del diritto europeo e della giurisprudenza delle Corti*, in questa *Rivista*, 1/2018.

<sup>2</sup> Relativamente, non completamente, libere: a tacer d’altro, si consideri solo il principio costituzionale per cui le risorse a disposizione di Regioni ed enti locali devono consentire il finanziamento «integrale» delle funzioni loro attribuite (art. 119, co. 4, Cost.) e, dunque, costituiscono spese obbligatorie. Questo implica, fra l’altro, che il trasferimento di funzioni da un ente all’altro deve essere coerentemente seguito dall’assegnazione di risorse *adeguate*: cfr. Corte cost. 9 giugno 2015 n. 188 e 12 gennaio 2016 n. 10.

In realtà, com'è ben noto, anche i vincoli di bilancio sono frutto di scelte *politiche* in senso stretto – talvolta, perfino di decisioni casuali, come la fatidica soglia europea del 3% nel rapporto debito pubblico/Pil nazionale – in sé non meno opinabili di quanto possano essere quelle sottese agli interventi pubblici nei tradizionali settori del *welfare*. Ciò è vero sia per quanto riguarda l'allocazione delle poste tra le varie voci di bilancio, sia per la determinazione dell'ammontare complessivo delle risorse a disposizione (tagliando sulle spese o agendo sul fronte delle entrate: aumento o riduzione della tassazione, recupero della evasione fiscale, dismissione e alienazione di beni pubblici, ecc.). Dunque, è il confronto tra finalità politiche – e, in ultima istanza, tra modelli di sviluppo economico-sociale – a balzare in primo piano quando si gratta sotto la superficie di ogni discorso su Stato sociale e vincoli di bilancio o, più in generale, sul nesso fra *diritti* e *risorse*. Ciò consente di evitare una “pietrificazione” dei termini del problema, rendendo suscettibili di contestazione *anche in sede giuridiziarica* sia politiche sociali irresponsabili sia vincoli finanziari eccessivamente stringenti, come dimostrato dal contenzioso generatosi a partire dalle misure di austerità adottate in Grecia e in Portogallo nell'ambito dei programmi di assistenza finanziaria condizionata elaborati dalla *Troika* Commissione UE, BCE e FMI<sup>3</sup>. Come si vedrà fra un momento, la prospettiva indicata trova riscontro anche in alcuni importanti passaggi della giurisprudenza costituzionale di casa nostra.

La seconda considerazione serve a rimuovere un'altra “fossilizzazione” in cui ancora è facile cadere quando si parla di diritti e risorse. Spesso, infatti, il perimetro della discussione è limitato ai soli diritti “prestazionali” e questi ultimi sono identificati coi soli diritti sociali, in una corrispondenza biunivoca che non ha alcun fondamento teorico<sup>4</sup> e che, dal 2001, è sconfessata pure sul piano del diritto costituzionale positivo<sup>5</sup>. Tutti i diritti, come da molto tempo si riconosce, hanno bisogno in

---

<sup>3</sup> Ci si riferisce, in specie, alle sentenze del Tribunale costituzionale portoghese 5 luglio 2012, n. 353 e 5 aprile 2013 n. 187 (ma anche altre successive: 19 dicembre 2013 n. 862, 30 maggio 2014 n. 413, 14 agosto 2014 n. 574, 19 marzo 2015 n. 194) e alle decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali del 23 maggio e del 7 dicembre 2012 sul merito dei reclami presentati dai sindacati greci (nn. 65-66/2011 e da 76 a 80/2012), che hanno appunto messo in discussione la compatibilità delle misure nazionali adottate per fronteggiare la crisi del debito sovrano di quei Paesi, rispettivamente, con i principi costituzionali portoghesi e con gli obblighi convenzionali discendenti dall'adesione greca alla Carta sociale europea. Per maggiori approfondimenti su tali vicende, fra gli altri: R. ORRÙ, *Crisi economica e responsabilità dei giudici costituzionali: riflessioni sul caso portoghese*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2014, 1015 ss. e G. GUIGLIA, *La giurisprudenza del Comitato europeo dei diritti sociali al tempo della crisi economica: le decisioni concernenti la Grecia*, in AA.VV., *La Carta sociale europea tra universalità dei diritti ed effettività delle tutele*, a cura di C. Panzera, A. Rauti, C. Salazar, A. Spadaro, Napoli 2016, 83 ss.

<sup>4</sup> V. già M. MAZZIOTTI, *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, XII (1964), 806; in seguito, cfr. almeno: A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, XI (1989), 29; M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, II, Padova 1995, 121; S. HOLMES-C.R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse* (1999), Bologna 2000; C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Torino 2000, 13 s.; A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo “modello sociale europeo”): più sobrio, solidale e sostenibile*, in *www.rivistaaic.it*, 4/2011, 3 s.; M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, in *Dig. pubbl.*, Agg. V (2012), 273.

<sup>5</sup> Com'è noto, l'art. 117, co. 2, lett. m), Cost. assegna allo Stato la competenza a determinare, in modo uniforme sul territorio nazionale, i «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali».

modo più o meno evidente di prestazioni, servizi, strutture organizzative e, pertanto, di risorse a ciò destinate che ne condizionano il godimento. Sul piano dell'effettività giuridica, pressoché tutti i diritti sono *beni scarsi* e non a consumo illimitato, al pari delle provviste economiche da cui dipendono<sup>6</sup>. Certamente, la crisi dei debiti sovrani e l'applicazione a cascata delle politiche di austerità, generando in alcuni Paesi dell'eurozona un aumento della disoccupazione e una contrazione del *welfare* pubblico, ha accentuato per i diritti sociali la percezione della "condizionalità finanziaria" che è propria di tutti i diritti, nel senso anzidetto. Ma ciò, lungi dal contraddire quella premessa, invita a pensare la garanzia della Costituzione sempre in termini di *equilibrio*, fra poteri certo, ma anche e soprattutto fra diritti (e doveri), e dunque nei termini del bilanciamento fra principi costituzionali nel concreto antagonisti, di modo che nessuno di essi finisca per "tiranneggiare" sugli altri<sup>7</sup>.

Questa seconda precisazione, del tutto ovvia, consente di non perdere di vista lo sfondo generale quando si affronta il tema specifico delle politiche destinate a soddisfare i bisogni umani sottesi ai diritti di seconda generazione, appunto le politiche sociali.

## 2. Risparmi di spesa e riduzione delle autonomie

Secondo una definizione ricorrente negli studi di *public policies*, le politiche sociali indicano quel complesso di regole giuridiche e azioni concrete con le quali un sistema politico mira al raggiungimento di un particolare interesse della collettività, il c.d. "benessere" sociale o *welfare*<sup>8</sup>. Ciò avviene mediante la produzione e la distribuzione di beni, risorse e opportunità che aiutino chi sperimenta una carenza di benessere (bisogno) o è esposto a tale eventualità (rischio) a superare detta situazione in

---

<sup>6</sup> M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *www.rivistaaic.it*, 3/2016, 8.

<sup>7</sup> Il punto, da tempo acquisito alla riflessione della dottrina, è anche patrimonio consolidato nella giurisprudenza delle Corti costituzionali: per l'Italia, v. molto chiaramente Corte cost. 19 novembre 2012 n. 264, 9 aprile 2013 n. 85, 1 luglio 2013 n. 170, 23 giugno 2014 n. 191, 6 ottobre 2014 n. 235, 9 febbraio 2015 n. 10, 22 marzo 2017 n. 124, 20 giugno 2017 n. 166.

<sup>8</sup> Per tutti: M. FERRERA, *L'analisi delle politiche sociali e del welfare state*, in AA.VV., *Le politiche sociali*, a cura dello stesso, Bologna 2012, 11 ss. Naturalmente, i concetti di "vita dignitosa" e di "benessere sociale", al di là di un nucleo minimo di esigenze vitali connesse alla sopravvivenza, rappresentano clausole vaghe, la cui determinazione è condizionata da fattori di tempo e di luogo, come pure in ragione delle tradizioni e della cultura di ogni popolo, originando diversi "modelli" di *welfare* (sui quali v. ancora M. FERRERA, *op. cit.*, 39 ss., ma già ID., *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*, Bologna 1993). Com'è noto, la misurazione dell'indice di benessere di un Paese varia a sua volta in ragione dei criteri adottati, se riferiti prevalentemente alla ricchezza nazionale prodotta (PIL) o anche ad altri fattori di qualità della vita sociale (HDI, BES): in particolare su questi ultimi, cfr. – anche per ulteriori indicazioni bibliografiche – S. POLIMENI, *Il pieno sviluppo della persona umana tra diritto ed economia: alla ricerca di un indice di sviluppo economico per un welfare generativo*, in AA.VV., *La domanda inesausta. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, a cura di L. Antonini, Bologna 2016, 381 ss.

vista di un'esistenza «libera e dignitosa», come dice anche la nostra Costituzione (art. 36). Le coordinate costituzionali di tali politiche sono chiare e ben note: la pari dignità di ogni persona, l'egualianza sostanziale, la solidarietà fra i consociati; altrettanto evidente è la rilevanza del principio democratico e, nei sistemi politicamente decentrati come il nostro, del principio autonomistico. Si tratta di direttive per la legislazione vaghe quanto si vuole ma non eludibili, neppure in periodi di contrazione del ciclo economico<sup>9</sup>. A conferire mordente a tali princìpi intervengono poi puntuali disposizioni costituzionali sui diritti sociali, la cui implementazione chiama direttamente in causa le autonomie territoriali.

Nel passaggio dalle astratte affermazioni di principio alle realizzazioni concrete, le cose non sono però così semplici.

Com'è noto, il poderoso sforzo di risanamento del debito pubblico complessivo cui le autonomie hanno dovuto contribuire nel decennio della crisi economica ha reso molto difficile persino mantenere lo *status quo* dei servizi erogati nei settori di loro competenza (tutela della salute, assistenza sociale nelle sue varie declinazioni, edilizia residenziale pubblica, trasporto pubblico locale, asili nido e scuole materne, formazione professionale e altro ancora). In particolare, gli interventi normativi dedicati ai servizi alla persona – soprattutto quelli in materia di sanità, con diverse Regioni sottoposte ai piani di rientro e al commissariamento del comparto – si sono concentrati prevalentemente sull'obiettivo della riduzione della spesa, perseguita sul doppio versante della riorganizzazione del servizio e della compartecipazione degli utenti ai costi, in linea con quel principio dell'universalismo “selettivo” da tempo ritenuto più consono alla sostenibilità del sistema socio-sanitario integrato<sup>10</sup>. Al contempo, l'ampiezza degli effetti negativi della crisi economica ha reso ancor più necessaria e urgente la programmazione ad ogni livello di una serie di interventi di contrasto alla povertà e all'emarginazione sociale dilaganti che avrebbero dovuto vedere, *ratione materiae*, Regioni ed enti locali in prima linea<sup>11</sup>. Sebbene misure in tal senso non siano complessivamente mancate, talvolta

---

<sup>9</sup> Fra gli altri, ma da prospettive diverse: L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *www.costituzionalismo.it*, 3/2015, 137 ss. e M. LUCIANI, *op. cit.*

<sup>10</sup> L'universalità del servizio e la non gratuità delle prestazioni (con l'espressa eccezione degli indigenti *ex art.* 32 Cost.) sono infatti da ritenere, alla luce del modello costituzionale, principi complementari e non alternativi tra loro: in argomento, cfr. pure A. MATTIONI, *La legge-quadro 328/2000: legge di attuazione di principi costituzionali*, in AA.VV., *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*<sup>2</sup>, a cura di E. Balboni, B. Baroni, A. Mattioni, G. Pastori, Milano 2007, 9 s.; più di recente, N. VETTORI, *Persona e diritti all'assistenza*, in *Dir. pubbl.*, 2016, 331. Per un'analisi delle vicende normative e giurisprudenziali che hanno riguardato il principale criterio di determinazione della partecipazione ai costi del servizio (l'Indicatore della situazione economica equivalente, o ISEE), fra gli altri: B. VIMERCATI, *La compartecipazione dell'utente alla spesa sociosanitaria: una ricostruzione alla luce del nuovo d.P.C.M. n. 159 del 2013*, in *le Regioni*, 2014, 1111 ss. e A. CANDIDO, *Le amministrazioni locali alla prova del nuovo ISEE*, *ivi*, 2015, 763 ss.

<sup>11</sup> Secondo i dati Istat, nel biennio 2015-2016 la percentuale di povertà assoluta tra le famiglie residenti è rimasta stabile attorno al 6,3% (ma sfiora l'8% a livello individuale), mentre è in forte aumento per le famiglie numerose (con tre

anche in anticipo sulla legislazione statale<sup>12</sup>, altro effetto della crisi è stato l'altrettanto noto avvio di una spirale centripeta in danno delle autonomie, legittimata nella giurisprudenza costituzionale da una considerazione particolarmente forte del nesso tra principi materiali della parte I della Costituzione (in tema di diritti sociali e di eguaglianza sostanziale) e regole sulla competenza della parte II (quella concernente la determinazione dei "livelli essenziali delle prestazioni", anzitutto, oppure quella relativa al "coordinamento finanziario")<sup>13</sup>.

### 3. *Le politiche sociali tra equilibrio di bilancio e diritti «incomprimibili»*

La selezione dei *destinatari* degli interventi è, ad ogni livello di governo, un punto cruciale nella definizione delle politiche sociali, costituendo il *target* che permette di distinguere un'amministrazione dall'altra. La ricognizione dei potenziali beneficiari di una prestazione, infatti, è il primo passo per la ricerca delle coperture finanziarie necessarie il cui ammontare, una volta determinato, ridisegna in concreto la platea degli aventi diritto e costituisce quasi sempre un terreno di scontro e di divisione tra le forze politiche e nell'opinione pubblica.

Quando è chiamato ad intervenire su questioni del genere, che involgono la tutela dei diritti di persone in carne e ossa, il giudice costituzionale si trova fatalmente esposto all'accusa di indebita intromissione nella sfera delle scelte politiche allocative spettanti agli organi di governo, sicché una cautela maggiore che in altri ambiti appare più che comprensibile<sup>14</sup>. Abdicherebbe tuttavia al proprio ruolo di garante dell'equilibrio costituzionale, nel senso sopra specificato, una Corte che rinunciasse a verificare la congruenza di quelle scelte rispetto ai precetti costituzionali sostanziali (relativamente, ad esempio, al soddisfacimento *in ogni caso* di bisogni primari della persona), limitandosi a control-

---

o più figli minori: quasi il 27% nell'ultimo anno); le famiglie considerate in povertà relativa sono invece il 10,6%. Cfr. il report *La povertà in Italia* del 13 luglio 2017, in [www.istat.it](http://www.istat.it).

<sup>12</sup> Tra le misure adottate, v'è l'istituzione di carte acquisti, la sperimentazione del reddito minimo e di forme innovative di assistenza familiare (i *caregivers*), l'estensione dell'affido minorile. Su alcune di esse, cfr. F. BIONDI DAL MONTE-V. CASAMASSIMA, *Le Regioni e i servizi sociali a tredici anni dalla riforma del titolo V* ed E. INNOCENTI-E. VIVALDI, *Assistenza, volontariato, contrasto alla povertà nella legislazione regionale in tempo di crisi*, in *le Regioni*, 2014, rispettiv. 1095 ss. e 1160 ss., ma v. pure i dati pubblicati nel *Rapporto 2015-2016 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea*, Camera dei deputati, Roma 2017, II, 148 ss.

<sup>13</sup> Il punto di avvio di questo indirizzo è la nota sent. cost. 11 gennaio 2010 n. 10, sulle cui implicazioni per le autonomie regionali mi sia consentito rinviare a quanto esposto in *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione*, in *le Regioni*, 2010, 941 ss.

<sup>14</sup> Cfr. A. CAROSI, *Prestazioni sociali e vincoli di bilancio*, Relazione all'incontro di studio trilaterale Italia-Spagna-Portogallo, 7 ottobre 2016, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), 4.

lare la loro ragionevolezza intrinseca, con un giudizio esclusivamente per “linee interne” alla legislazione<sup>15</sup>. Peraltro, per temperare le eventuali conseguenze indesiderate di un eccesso di “rigorismo costituzionale”, la Corte potrebbe sempre avvalersi del potere di *graduare nel tempo* gli effetti di sue decisioni troppo costose per l’erario (come varie volte ha fatto), nei limiti – per la verità non chiarissimi – derivanti dal quadro delle fonti costituzionali in materia<sup>16</sup>.

Mi pare che, pur nelle sue inevitabili oscillazioni, la giurisprudenza dell’ultimo decennio abbia nel complesso mantenuto le anzidette coordinate, manifestando una significativa continuità con gli indirizzi maturati in tema di garanzia dei diritti sociali negli anni precedenti la crisi economica<sup>17</sup>. Rispetto della discrezionalità legislativa e salvaguardia del nucleo incomprimibile dei diritti, condizionamento finanziario e vincoli di solidarietà, attuazione graduale e pari dignità sociale, eguaglianza nel trattamento e proporzionalità delle restrizioni: sono i termini, sostanzialmente invariati, in cui si esprimono molte sentenze della Corte anche dopo la costituzionalizzazione del principio dell’equilibrio di bilancio.

Vorrei qui menzionare, fra le altre, solo due decisioni che si collocano all’inizio e alla (presunta) fine del periodo di crisi, concernenti il tema dei risparmi di spesa in due ambiti cruciali delle politiche di *welfare*: il servizio sanitario (sent. n. 94/2009) e l’istruzione dei soggetti con disabilità (sent. n. 275/2016).

Nella prima vicenda, oggetto del giudizio è la decurtazione percentuale della remunerazione delle prestazioni erogate nell’ambito del servizio sanitario prevista per le sole strutture private convenzionate dalla legge finanziaria per il 2007, ed una delle censure concerne proprio la presunta disparità di trattamento rispetto a quelle pubbliche. In effetti, in una precedente occasione, il giudice delle leggi aveva affermato che il principio di “equiordinazione”, benché non operante con riguardo all’intero sistema di finanziamento del servizio sanitario, era però applicabile «ai criteri e alle modalità di remunerazione a tariffa delle sole prestazioni rese sulla base di appositi accordi contrattuali»<sup>18</sup>. Nel caso presente, invece, la Corte va oltre il profilo meramente finanziario della questione, ricordando che la diversa condizione dei soggetti privati che prestino per conto dello Stato e dietro remunerazione un servizio in favore della collettività e le strutture dell’amministrazione predisposte allo

---

<sup>15</sup> Insiste sul punto L. CARLASSARE, *op. cit.*, 154.

<sup>16</sup> Per restare ai casi più recenti e discussi di sentenze “di spesa”, si è andati dalla *irretroattività totale* dell’annullamento (n. 10/2015, cit.), alla illegittimità *sopravvenuta* (24 giugno 2015 n. 178, in realtà *differita*), alla comune *retroattività* (10 marzo 2015 n. 70), fino al riconoscimento del vizio con *rinvio* dell’annullamento ad una successiva occasione (n. 166/2017, cit., di inammissibilità, con monito, per assenza di rime obbligate).

<sup>17</sup> Lo rileva pure, nella sua accurata ricostruzione, M. MASSA, *Discrezionalità, sostenibilità, responsabilità nella giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali*, in *Quad. cost.*, 2017, 73 ss., che sottolinea comunque la maggiore attenzione della Corte per i “profili economici” delle questioni scrutinate.

<sup>18</sup> Corte cost. 7 marzo 2005 n. 111.

stesso fine si giustifica per la *doverosità* caratterizzante l'azione dei pubblici poteri: dalla natura "pubblica" della struttura discende infatti il principio «che su di essa grava l'obbligo di prestare i servizi, *anche oltre il tetto di spesa assegnato*»<sup>19</sup>.

Più esplicita ancora la seconda pronuncia, relativa ad una disciplina della Regione Abruzzo che subordinava l'impegno regionale a coprire il 50% dei costi per il trasporto degli studenti disabili documentati dalle province alla disponibilità finanziaria indicata nelle annuali leggi di bilancio, dunque ad un dato aleatorio e in tutto dipendente dalle scelte discrezionali del governo regionale. Forte dei precedenti in tema di integrazione scolastica dei disabili<sup>20</sup> e di sindacato sulle scelte finanziarie nell'ambito del bilanciamento fra valori costituzionali<sup>21</sup>, la Corte riconosce l'illegittimità della normativa impugnata articolando un ragionamento che travalica il caso di specie con statuizioni di portata generale sul modo costituzionalmente corretto di intendere il rapporto tra diritti e risorse (e lo stesso principio di equilibrio di bilancio)<sup>22</sup>, compendiato nella seguente affermazione: «È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»<sup>23</sup>. Ne deriva che l'incertezza del finanziamento destinato al servizio di trasporto degli studenti disabili e il suo rinvio alle annuali decisioni di bilancio lascia il diritto fondamentale all'integrazione di tali soggetti in balia delle scelte allocative del legislatore regionale, che sarebbe così libero di distribuire le risorse a proprio esclusivo arbitrio, destinandole «a spese facoltative piuttosto che a garantire l'attuazione di tali diritti»<sup>24</sup>.

---

<sup>19</sup> Corte cost. 1 aprile 2009 n. 94, punto 7.3 *cons. dir.* (c.vo aggiunto).

<sup>20</sup> In particolare, Corte cost. 22 febbraio 2010 n. 80. In argomento, fra gli altri, S. TROILO, *Tutti per uno o uno contro tutti? Il diritto all'istruzione e all'integrazione scolastica dei disabili nella crisi dello Stato sociale*, Milano 2012.

<sup>21</sup> Corte cost. 23 maggio 1990 n. 260, 21 marzo 2012 n. 70, nn. 188/2015 e 10/2016, cit.

<sup>22</sup> In merito a questo aspetto, v. A. LONGO, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 10/2017, 13 s., che pure ritiene «apodittica» l'inclusione del servizio di trasporto dello studente disabile nel suo diritto incompressibile all'istruzione.

<sup>23</sup> Si riporta, per completezza, l'intero passo che precede l'affermazione citata nel testo: «Non può nemmeno essere condiviso l'argomento secondo cui, ove la disposizione impugnata non contenesse il limite delle somme iscritte in bilancio, la norma violerebbe l'art. 81 Cost. per carenza di copertura finanziaria. A parte il fatto che, una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio e all'educazione degli alunni disabili non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali, è di tutta evidenza che la pretesa violazione dell'art. 81 Cost. è frutto di una visione non corretta del concetto di equilibrio del bilancio, sia con riguardo alla Regione che alla Provincia cofinanziatrice. È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (Corte cost. 19 ottobre 2016 n. 275, punto 11 *cons. dir.*).

<sup>24</sup> *Ivi*, punto 9. Riecheggiano nel ragionamento della Corte le riflessioni di L. Carlassare sull'opportuna distinzione delle spese in obbligatorie, consentite e vietate alla luce delle priorità economiche e sociali indicate dalla Costituzione, distinzione che agevolerebbe il controllo di costituzionalità sulle scelte allocative del legislatore (L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, I, Milano 2014, 375 ss.). In particolare, attraverso uno schema trilatero simile a quello del giudizio di eguaglianza, la Corte dovrebbe confrontare ai principi costituzionali, da un lato, la scelta normativa che sottrae risorse a obiettivi prioritari e, dall'altro, quella che destina risorse a obiettivi di minor valore (ID., *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, cit., 151 e 154). La citata sent. n. 275/2016, tuttavia, lascerebbe secondo alcuni irrisolto un problema secondario, ovvero l'eventualità che la copertura integrale di un servizio essenziale per un diritto sottragga risorse per garantire altri servizi essenziali in relazione



Questa importante giurisprudenza ribadisce che i limiti alle scelte politiche di bilancio non discendono solo da vincoli esterni di natura matematico-finanziaria (quelli *europei*), ma risultano anche e prima ancora da vincoli interni di natura giuridica superiore che definiscono l'identità *costituzionale* del nostro ordinamento, che peraltro già consente interventi di riequilibrio della spesa pubblica in funzione perequativa e alla luce del principio di solidarietà<sup>25</sup>.

#### 4. *Solidarietà e differenziazione nel trattamento degli stranieri*

La disponibilità a condividere, mediante una redistribuzione guidata dal pubblico, beni, risorse e opportunità che derivano dalla vita associata presuppone indubbiamente, sul piano politico, un «certo grado di solidarietà [anche] finanziaria» fra i membri della comunità (per riprendere una nota espressione della giurisprudenza comunitaria)<sup>26</sup>, che va coltivato continuamente con gli strumenti della educazione, della cultura e dell'integrazione sociale, in assenza dei quali ogni *imposizione* giuridica finisce per perdere in effettività.

È questa una delle grandi questioni che fanno da sfondo all'argomento affrontato da Palermo nel suo contributo, concernente l'ambiguo rapporto tra *welfare* regionale e diritti degli stranieri, con particolare riguardo alle politiche per la casa. Il *paper*, focalizzato sul tema delle «declinazioni locali» dei principi comunitari (o eurounitari, che dir si voglia) di non discriminazione in base alla nazionalità e di libera circolazione delle persone, è articolato in tre passaggi: *a*) la descrizione dell'impegno dell'UE nel contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, attraverso la lente del diritto antidiscriminatorio; *b*) l'analisi delle politiche «per» l'immigrazione su scala regionale e i limiti all'autonomia

---

ad altri diritti (cfr. A. APOSTOLI, *I diritti fondamentali "visti" da vicino dal giudice amministrativo. Una annotazione a "caldo" della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 11 gennaio 2017, 6). Così posta, la questione non differisce però da qualunque altra ipotesi di bilanciamento fra interessi/diritti contrastanti (nessuno dei quali «assoluto» rispetto agli altri, come si ricordava *supra*), che spetta primariamente agli organi politici e solo in un secondo momento, eventualmente, anche al giudice costituzionale.

<sup>25</sup> Si citano solo tre esempi tratti dalla giurisprudenza costituzionale della crisi: la vicenda delle «pensioni svizzere» (sent. n. 264/2012, cit., solo gradualmente superata dalla sent. 166/2017, cit., in seguito alla nuova «condanna» dell'Italia da parte della Corte di Strasburgo nel caso *Stefanetti*), la non-illegittimità del «contributo di solidarietà» sulle pensioni elevate (da 14 a 30 volte il minimo: Corte cost. 5 luglio 2016 n. 173) e la conferma del «tetto» agli emolumenti nel settore pubblico (sent. 124/2017, cit.). A queste decisioni si potrebbe per alcuni versi associare per la sua portata redistributiva anche quella sulla «Robin tax» (sent. 10/2015, cit.).

<sup>26</sup> Mi riferisco a Corte giust. UE 20 settembre 2001, C-184/99, *Grzelczyk*, §44, relativa alla corresponsione di un reddito minimo (*minimex*) per garantire la sussistenza dei residenti, anche non cittadini di quello Stato, in temporanea difficoltà. Gli sviluppi recenti di tale giurisprudenza, come si sa, hanno comportato una maggiore restrizione nell'applicazione del principio di solidarietà fra cittadini europei e cittadini di Paesi terzi: cfr. le sentenze *Dano* (11 novembre 2014, C-333/13), *Alimanovic* (15 settembre 2015, C-67/14), *García-Nieto* (25 febbraio 2016, C-299/14).

precisati nella giurisprudenza costituzionale ed europea; c) un approfondimento specifico sul diritto all'abitazione degli stranieri, quale terreno di verifica della vitalità dei principi individuati.

Anche nella discussione mi atterrò, per esigenze di ordine espositivo, a questa divisione tematica, non senza aver prima ricordato un dato, di cui il *paper* non sembra invero tenere adeguatamente conto, ossia che non esiste, nel diritto interno e in quello UE, una categoria “unitaria” di straniero. L’A. parla spesso di «stranieri» e «migranti», mentre è noto che per il diritto e la giurisprudenza comunitaria ben diversa è la condizione – anche rispetto al principio di non discriminazione – dei cittadini europei e dei cittadini di Paesi terzi (trascuriamo qui il caso degli apolidi), dei soggiornanti regolari e di quelli irregolari, dei soggiornanti di lungo periodo e quelli di breve periodo e così via, in relazione a buona parte dei servizi rientranti nell’ambito degli interventi “sociali”, la cui latitudine è peraltro molto ampia<sup>27</sup>. Le stesse misure di accoglienza predisposte a livello statale sono diversamente orientate a seconda che abbiano come principali destinatari quanti non hanno alcun legame con il territorio (i *migranti*) oppure coloro che invece hanno maturato un “radicamento” significativo nella comunità ospitante (chi è già *immigrato*)<sup>28</sup>.

Pertanto, l’uso della generica categoria «straniero/i» dovrebbe essere più sorvegliato nel testo, dacché i dati normativi e giurisprudenziali analizzati non fanno di tuttata l’erba un fascio ma si indirizzano distintamente ora ai lavoratori, ora ai pensionati, ora agli studenti, ora agli stranieri economicamente inattivi, ora ai richiedenti protezione internazionale, declinando con intensità diversa – e in relazione ad un insieme di diritti e prestazioni non omogeneo – il principio di non discriminazione. Ne deriva che le conclusioni tratte in riferimento ad una di queste categorie di “straniero” non è certo che valgano automaticamente anche per le altre categorie. Se non si chiarisce bene questo punto, alcune affermazioni rischiano di apparire decontestualizzate ed equivoche, come quella secondo cui «l’interferenza reciproca [tra materiali normativi e giurisprudenziali di diversi livelli] sembra tracciare il futuro di un sistema di relazioni tra ordinamenti in cui *la sovranità statale riveste un ruolo sempre più marginale*»<sup>29</sup>. Proprio l’ambito delle politiche sociali, vari aspetti del mercato del lavoro

---

<sup>27</sup> L’aggettivo “sociale” è riferibile, nel diritto primario e secondario dell’UE, a molteplici ambiti, quali l’occupazione, la sicurezza sociale e le condizioni di lavoro, la protezione o assistenza sociale, l’istruzione e la formazione professionale, l’infanzia, la gioventù e lo sport, fino alla coesione economica, sociale e territoriale: ambiti, questi, su cui l’Unione esercita competenze distinte, ora di tipo legislativo vincolante ora di mero sostegno, coordinamento e completamento dell’azione degli Stati membri. Tutto ciò genera in concreto qualche incertezza sui poteri e i limiti di azione dell’UE nei singoli settori di intervento. Cfr., tra gli altri, L. JIMENA QUESADA, *Social Rights and Policies in the European Union. New Challenges in a Context of Economic Crisis*, Valencia 2016, 50 s. e nt. 66 (con ult. bibl.).

<sup>28</sup> Cfr. A. RUGGERI, *I diritti fondamentali degli immigrati e dei migranti, tra la linearità del modello costituzionale e le oscillazioni dell’esperienza*, in *Consulta OnLine*, 2/2017 (12 luglio 2017), spec. 370 ss. e ID., *Il principio di solidarietà alla prova del fenomeno migratorio*, *ivi*, 3/2017, 450 ss.

<sup>29</sup> P. PALERMO, *op. cit.*, 3 (c.vo mio).

e, nell'ultimo biennio, persino la vicenda del controllo delle frontiere interne, mi sembra dimostrino piuttosto il contrario, ossia che le sovranità statali siano vive e combattive<sup>30</sup>.

#### 4.1. Verso un'Europa sociale "allargata"

Il *paper* muove da una rapida rassegna della normativa UE in materia di diritti sociali degli stranieri, individuando nella finalità inclusiva (ma prima ancora emancipativa, direi) di tali diritti e nel contemporaneo limite finanziario alla loro soddisfazione «l'aspetto problematico del bilanciamento» che li ha ad oggetto<sup>31</sup>. Nel caso dei legislatori statali e regionali, questa operazione è poi condizionata dai vincoli giuridici discendenti, al pari di quelli economico-finanziari, dalla disciplina antidiscriminatoria europea maturata nel corso del tempo attraverso regolamenti e direttive sul trattamento dei lavoratori migranti e dei cittadini dei Paesi terzi legalmente residenti in uno degli Stati dell'Unione<sup>32</sup>.

L'accento posto dall'A. quasi unicamente sul divieto di discriminazione rischia però di lasciare in ombra altri percorsi di integrazione sociale (che fanno leva sull'eguaglianza sostanziale più che su quella formale) e trascura l'originario *imprinting* di quel divieto, legato alla costruzione di un mercato unico e al contenimento del *dumping* sociale tra gli Stati. È vero che, col tempo, la cittadinanza europea è divenuta lo *status* fondamentale cui si riconnette l'esercizio di molti diritti riconosciuti nei trattati, *in primis* la libertà di circolazione; ma, per i cittadini di Paesi terzi, la massima parità di trattamento è pur sempre subordinata al possesso del permesso di soggiorno UE di lungo periodo, a sua volta condizionato dalla residenza qualificata (5 anni), dall'autosufficienza economica e di una copertura assicurativa per i rischi sanitari<sup>33</sup>. Proprio in relazione al godimento di servizi e prestazioni che si fondano sul legame di solidarietà fra i membri di una data comunità, come nel caso di molti diritti sociali, è dunque più che ragionevole presupporre un *radicamento minimo* del beneficiario di quegli interventi sul territorio ove quella comunità vive (salvo a verificare in concreto e

---

<sup>30</sup> Sulla validità del meccanismo provvisorio di ricollocazione obbligatoria dei richiedenti asilo, contestato da Slovacchia e Ungheria, v. di recente Corte giust. UE, 6 settembre 2017, C-643/15 e C-647/15, *Slovacchia e Ungheria/Consiglio*.

<sup>31</sup> P. PALERMO, *op. cit.*, 2.

<sup>32</sup> Specifica considerazione è dedicata alla direttiva 2011/98/UE sul permesso unico di lavoro, il cui art. 12 fissa come regola generale il diritto alla parità di trattamento in favore di alcuni cittadini di Paesi terzi (l'ambito di applicazione è definito nell'art. 3) per le prestazioni di sicurezza sociale indicate nel regolamento (CE) 883/2004, cui gli Stati possono derogare solo previa manifestazione della volontà di avvalersi della deroga. Come giustamente illustra anche il *paper*, nel recepire la direttiva (d.lgs. 4 marzo 2014 n. 40), l'Italia non ha espresso tale dichiarazione e ciò ha avuto importanti conseguenze sul piano della tutela giurisdizionale del diritto al pari trattamento.

<sup>33</sup> Artt. 4 e 5, direttiva 2003/109/CE, recepita con d.lgs. 8 gennaio 2007 n. 3.

sanzionare la surrettizia pratica di discriminazioni indirette)<sup>34</sup>. Il diritto antidiscriminatorio UE, pertanto, riesce *solo in parte* nell'obiettivo di promuovere l'inclusione sociale, operando all'interno di un contesto normativo diretto alla realizzazione di un'economia sociale di mercato «fortemente competitiva», come recita l'art. 3, co. 2, TUE.

La controprova è data dal fatto che, nonostante i molti progressi registratisi negli anni, gli Stati membri sono ancora restii a devolvere all'Unione competenze “forti” negli ambiti del *welfare*<sup>35</sup>. Dove l'UE dovrebbe impegnarsi di più, ossia sul terreno della lotta all'esclusione sociale e all'integrazione delle categorie più deboli, che pure rientra tra i valori e gli obiettivi generali dell'Unione (artt. 2 e 3 TUE, art. 34 Carta UE dei diritti fondamentali), essa dispone infatti di minor competenze, potendo in tale settore adottare solo iniziative che favoriscano la cooperazione tra gli Stati membri ma non direttive contenenti prescrizioni minime e ad applicazione progressiva, come è invece possibile per altri ambiti della politica sociale (cfr. l'art. 153, co. 2, TFUE).

Non può farsi a meno di segnalare, tuttavia, la recente proposta della Commissione Juncker di un “Pilastro europeo dei diritti sociali”, un'iniziativa politica primariamente diretta a conferire “visibilità” al *social acquis* europeo, ossia quel patrimonio di diritti, principi e obiettivi già consolidato ma nei fatti dimenticato (o comunque ignorato)<sup>36</sup> dalla stessa UE negli anni della crisi economica. È prematuro dire se dalle altisonanti affermazioni di principio del “Pilastro” deriveranno conseguenze normative di rilievo (sul piano della *hard law*) o tale sforzo sarà destinato, come altri precedenti tentativi della Commissione (nell'ambito della *soft law*), ad un «rapido oblio»<sup>37</sup>. Vale in ogni caso la pena di mettere in evidenza, fra gli altri, tre aspetti del documento: *a*) esso muove dal presupposto della stretta interrelazione fra progresso economico e progresso sociale; *b*) riguarda una platea composta di cittadini europei e di stranieri legalmente residenti senza condizioni di durata; *c*) si offre come uno *standard minimo* che non preclude migliori protezioni da parte statale e non ammette interpretazioni riduttive dei diritti sociali già assicurati, nel rispettivo ambito di competenza, dal diritto

---

<sup>34</sup> Sotto l'influsso del personalismo, che concepisce l'individuo come un essere “in” relazione con gli altri, può arrivare a dirsi che tutti i diritti – non solo quelli sociali – siano diritti dell'*homme situé*.

<sup>35</sup> V'è chi si spinge a paragonare il “sociale” ad una *res derelicta* su cui l'Unione non ha competenze adeguate e che gli Stati son disposti a tagliare per rispettare i vincoli di bilancio: cfr. N. MACCABIANI, *Verso una nuova “sensibilità sociale” nell'Unione economico-monetaria*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2/2016, 55 s.

<sup>36</sup> Come attesta, da ultima, A.M. POGGI, *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell'Unione Europea*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 1/2017, 11.

<sup>37</sup> Ne è convinto, ad es., S. GIUBBONI, *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali della Commissione Juncker*, in *Quad. cost.*, 2017, 953 ss., a conclusione di un'analisi critica di natura, contenuti e obiettivi dell'iniziativa.

dell'Unione e internazionale o dagli accordi cui questa e gli Stati si sono vincolati, compresa la Carta sociale europea e le convenzioni ILO<sup>38</sup>.

Quest'ultimo punto merita una particolare attenzione, poiché sempre più studiosi intravedono nel sistema di garanzie apprestate dalla Carta sociale (cui aderiscono tutti gli Stati membri dell'UE) l'“anello mancante” nella costruzione di un'Europa veramente *sociale* e uno standard internazionale di riferimento per gli obiettivi e le azioni intraprese dagli Stati e dall'Unione, utilizzabile anche sul piano giurisdizionale<sup>39</sup>. In effetti, questo documento potrebbe costituire una valida *counterpart* al Patto europeo di stabilità economica, una specie di “Patto di stabilità sociale”<sup>40</sup>, in un'accezione lata del termine «stabilità», strettamente intrecciata al principio democratico in quanto capace di farsi carico della giusta preoccupazione per la tenuta del vincolo sociale che eccessive sperequazioni nelle condizioni di vita dei membri di una comunità potrebbero mettere a rischio<sup>41</sup>.

Come riconosciuto ormai da molti, la realizzazione di una “Europa sociale” passa ineluttabilmente per una convergenza sempre più forte tra i sistemi di tutela dell'UE e del Consiglio d'Europa. Da questa prospettiva, un primo e importante passo nella direzione di un avvicinamento è rappresentato dal tentativo di rilancio della Carta sociale, anche attraverso una migliore sinergia con il diritto

---

<sup>38</sup> Cfr. la raccomandazione (UE) 2017/761 della Commissione del 26 aprile 2017, cons. 11 e 15-16. Per converso, la proposta non estende le esistenti competenze dell'Unione e non pregiudica il diritto degli Stati membri di definire i principi fondamentali dei loro sistemi di sicurezza sociale né può alterare il loro equilibrio di bilancio (cons. 18 e 19). Restano, come si vede, diverse ambiguità nell'assumere impegni senza pregiudicare l'esistente: molto esplicito, in tal senso, il passaggio della Dichiarazione del Consiglio europeo di Roma del 25 marzo 2017, ove si legge «Un'Europa sociale: un'Unione che, sulla base di una crescita sostenibile, favorisca il progresso economico e sociale, nonché la coesione e la convergenza, *difendendo nel contempo* l'integrità del mercato interno».

Sul punto, v. pure quanto affermato al n. 75 del *Report* degli Esperti indipendenti dell'Assemblea generale dell'ONU su *The effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights*, del 28 dicembre 2016 (A/HRC/34/57/Add.1): «In the view of the Independent Expert, such a pillar needs to be based on a solid foundation. This foundation should not only reflect the fundamental rights obligations emanating from the Charter of Fundamental Rights of the European Union and the social *acquis* of the Union, but also build on the international human rights obligations of European Union member States. Furthermore, the pillar should set out how rights holders can enjoy better access to justice if their social rights are violated and how social rights can be more effectively enforced, through judicial and non-judicial mechanisms or through country-specific recommendations in the context of the European Semester» (c.vo aggiunto); ma v. pure quanto suggerito ai punti 83 e 84 del medesimo rapporto. Interessante, poi, l'idea di un «constitutionally conditioned internal market» elaborata in uno studio commissionato dalla Commissione Lavoro del Parlamento europeo, dal titolo *EU Social and Labour Rights and EU Internal Market Law* del settembre 2015 (PE 563.457), spec. §§77-93, ove si suggerisce di dare la priorità nelle operazioni di bilanciamento ai contenuti della Carta UE dei diritti fondamentali (c.d. *first-order principles*) rispetto alle esigenze connesse all'espansione o al mantenimento del mercato interno, soprattutto dopo che Trattato di Lisbona, all'art. 6 TUE, avrebbe sancito la «co-originality of economic freedoms and human rights» al livello del diritto primario (cfr. §§77-93).

<sup>39</sup> Per maggiori approfondimenti di questa prospettiva, ed ulteriore bibliografia, rinvio ai miei *Rispetto degli obblighi internazionali e tutela integrata dei diritti sociali*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, II, Torino 2016, 1659 ss. e *Diritti ineffettivi? Gli strumenti di tutela della Carta sociale europea*, in AA.VV., *La Carta sociale europea*, cit., 109 ss. (e in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 1/2017).

<sup>40</sup> L. JIMENA QUESADA, *op. cit.*, 19 e 32.

<sup>41</sup> Per questa prospettiva, v. spec. C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Milano 2015.

UE, avviato dal Segretario generale del Consiglio d'Europa con il "Processo di Torino" nel 2014 e ribadito, ancora di recente, dalla sua proposta di incorporare la Carta nel "pilastro sociale" europeo<sup>42</sup>.

Ad entrambe queste ultime prospettive (il "Pilastro" e la Carta sociale) il *paper* potrebbe forse utilmente dedicare qualche approfondimento critico all'interno della cornice generale che mira ad offrire nei suoi primi paragrafi, magari confrontando i contenuti del "Pilastro" in tema di diritto all'abitazione con le previsioni – per alcuni versi più avanzate – della Carta sociale<sup>43</sup>.

#### 4.2. *Le politiche sociali per gli stranieri nel "groviglio" delle competenze*

Per quanto riguarda la ricostruzione delle competenze in materia di immigrazione nel sistema autonomistico italiano, il *paper* riprende la sistematizzazione offerta dalla dottrina maggioritaria – e consolidatasi nella giurisprudenza costituzionale – che distingue le normative o le politiche sui flussi di ingresso, di competenza esclusiva statale, e la disciplina dei diritti di chi è già presente sul territorio, da ripartire fra Stato e Regioni in base alle materie distribuite negli elenchi dell'art. 117<sup>44</sup>.

Questa prospettiva, che appartiene ormai al "diritto costituzionale vivente", non è però esente da ambiguità e punti oscuri, come testimoniato dal fatto che, accanto all'indirizzo maggioritario, esiste un orientamento di minoranza che fa leva sulla dizione della lett. *a*) dell'art. 117, co. 2 (relativo alla «condizione giuridica dei cittadini non appartenenti all'Unione Europea») per contestare – anche con buoni argomenti – la tesi che le Regioni possano, almeno negli ambiti corrispondenti ai campi della potestà residuale, regolare in completa autonomia la condizione dei migranti sul loro territorio<sup>45</sup>. Per converso, è pure arduo immaginare che la riforma del titolo V abbia voluto istituire un "regime speciale" per i soli extracomunitari, scorporando la loro posizione dall'ambito delle politiche sociali

---

<sup>42</sup> *Opinion of the Secretary General of the Council of Europe on the European Union initiative to establish a European Pillar of Social Rights*, Strasbourg (2 dicembre 2016), 4 e 11-14 (spec. §46). Nel documento si ricorda pure che «In advanced economies, economic performance and social performance are two sides of the same coin. Respect for social rights is not only an ethical imperative and a legal obligation; it is also an economic necessity» (p. 3). Approfondimenti sul "Processo di Torino" nel mio *Diritti ineffettivi?*, cit., 150 ss.

<sup>43</sup> Si consideri solo la diversa prospettiva in merito alla protezione dei senzatetto: mentre il "Pilastro" finalizza l'adozione delle misure suggerite «alla promozione della loro inclusione sociale» (punto 19), la Carta mira al più ambizioso traguardo della «graduale eliminazione» di tale stato, attraverso misure che non solo ne *riducano* la portata ma mirino anche a *prevenirlo* (art. 31).

<sup>44</sup> P. PALERMO, *op. cit.*, 7-14.

<sup>45</sup> V. spec. P. BONETTI, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in *le Regioni*, 2002, spec. 522 ss.; D. STRAZZARI, *Riparto di competenze tra Stato e Regioni: alla ricerca del confine perduto?*, *ivi*, 2006, 1042. Un'accurata ricostruzione del problema interpretativo è in M. BENVENUTI, *Dieci anni di giurisprudenza costituzionale in materia di immigrazione e di diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea*, in *Quest. giust.*, 2014, 80 ss.

di competenza regionale, con una discutibile riedizione della tecnica del “ritaglio” adoperata dai decreti di trasferimento delle funzioni amministrative<sup>46</sup>. Insomma, dal punto di vista interpretativo, la lettura di questa disposizione appare un piccolo rompicapo che resta tuttora insoluto, almeno sul piano teorico.

Dal punto di vista pratico, le cose sono stavolta un po’ più semplici. La giurisprudenza costituzionale, infatti, se da un lato ha quasi svuotato contenutisticamente la materia della «condizione giuridica» dello straniero extracomunitario, disperdendola fra la voce «immigrazione» (art. 117, c. 2, lett. b) e le altre competenze sui diritti civili e sociali di Stato e Regioni, dall’altro essa ha contemporaneamente elevato le previsioni del TU sull’immigrazione (d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286) a “paradigma” nel controllo di ragionevolezza per buona parte della legislazione regionale sul *welfare*, considerando talvolta le norme del TUI quasi alla stregua di una “fonte interposta” e recuperando l’istanza unitaria sottesa alla citata lett. a) dell’art. 117, co. 2<sup>47</sup>.

Tralasciando questi aspetti, che però meriterebbero almeno un accenno, il *paper* analizza il tema della distribuzione delle competenze partendo dalla “clausola trasversale” per eccellenza, quella dei livelli essenziali delle prestazioni, e ricordandone l’applicazione giurisprudenziale al settore dell’edilizia residenziale pubblica, strettamente funzionale alla garanzia del diritto all’abitazione, di cui si occupa nella terza parte. Dopo aver richiamato la tripartizione di ambiti operata dalla Corte<sup>48</sup>, si cita giustamente, fra le altre, l’importante sent. n. 121/2010 per il suo innovativo riferimento al «carattere soggettivo, oltre che oggettivo» della determinazione legislativa dei LEP, con specifico riguardo a «categorie di soggetti particolarmente disagiate», da tutelare in via preferenziale nelle graduatorie di accesso agli alloggi. Sarebbe bene chiarire, nel *paper*, un aspetto altamente discutibile della vicenda, su cui la decisione non dice neppure una parola, ovvero la restrizione soggettiva operata in sede di conversione (l. 6 agosto 2008 n. 133) nell’elenco originario dei beneficiari del “piano casa”: agli «immigrati regolari», infatti, si è sostituita la dizione «immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima Regione»<sup>49</sup>. A giustificazione della Corte, va però detto che tale profilo non costituiva oggetto di censura.

---

<sup>46</sup> C. CORSI, *Immigrazioni e diritti sociali: il nodo irrisolto del riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in AA.VV., *La governance dell’immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, a cura di E. Rossi, F. Biondi Dal Monte, M. Vrenna, Bologna 2013, 245.

<sup>47</sup> V., ad es., Corte cost. 28 novembre 2005 n. 432 e 11 giugno 2014 n. 168. Per maggiori approfondimenti su questo aspetto, rinvio al mio *Immigrazione e diritti nello Stato regionale. Spunti di riflessione*, in corso di stampa.

<sup>48</sup> Ovvero: l’offerta minima di alloggi e i criteri di accesso (materia esclusiva statale «lep»), la programmazione e localizzazione degli insediamenti (materia concorrente «governo del territorio»), la gestione del patrimonio immobiliare (materia residuale regionale): cfr. Corte cost. 7 marzo 2007 n. 94.

<sup>49</sup> Cfr. art. 11, co. 2, lett. g), d.l. 25 giugno 2008 n. 112.

L'analisi della giurisprudenza costituzionale è correttamente condotta dall'A. alla luce dell'art. 3 Cost., esteso agli stranieri già dalla risalente sent. n. 120/1967, con la precisazione di poco successiva della legittimità dei trattamenti distinti motivati da differenze di fatto (sent. n. 104/1969). Un opportuno accenno è rivolto anche al divieto regionale di ostacolare la libera circolazione delle persone sul territorio *ex art.* 120 Cost. Viene però ritenuta una «anomalia» in tale indirizzo la discontinuità di pronunce su situazioni in verità differenziate (anche in materia di abitazione: casi della legge friulana e valdostana)<sup>50</sup>, trascurando il fatto che la distinzione fra diritti tesi a soddisfare bisogni primari e incompressibili della persona e altri diritti – come pure quella fra prestazioni essenziali e prestazioni ulteriori – costituisce un punto fermo nella giurisprudenza analizzata<sup>51</sup>, non privo di una sua razionalità (la parificazione nel trattamento dovrebbe riguardare *tutti* i diritti e *tutte* le prestazioni?), mentre lo stesso giudizio di ragionevolezza si serve del test di proporzionalità per determinare se una misura legislativa è o meno costituzionalmente tollerabile<sup>52</sup>. Anche la giurisprudenza comunitaria citata è sostanzialmente concorde sul punto<sup>53</sup>.

A mio avviso, questi profili dovrebbero entrare espressamente nello sviluppo argomentativo del *paper*, cui va peraltro riconosciuto di aver correttamente sottolineato il positivo dialogo realizzati fra giudici comuni, Corte costituzionale e Corte di giustizia in merito all'applicazione diretta del principio di pari trattamento in favore dei titolari del permesso unico di lavoro (art. 12, dir. 2011/98/UE)<sup>54</sup>.

#### 4.3. Accesso alla casa e discriminazione: il difficile equilibrio fra autonomia ed eguaglianza

Al diritto alla casa è dedicata l'ultima parte del *paper*, ove si legano i riconoscimenti giurisprudenziali della natura fondamentale del diritto all'abitazione e lo sviluppo che su questa base costruisce la normativa di origine comunitaria sui vari titoli di soggiorno con i relativi diritti, paradossalmente facendo diventare tale “diritto” anzitutto un “onere” per il non cittadino che voglia stabilirsi in un Paese dell'UE<sup>55</sup>. Come ricorda anche l'A., è lo stesso TUI a subordinare il principio di pari

---

<sup>50</sup> Cfr. Corte cost. 16 luglio 2013 n. 222 e n. 168/2014, cit.

<sup>51</sup> Ed è riconosciuto pure dalla Corte di giustizia: cfr. sent. *Kamberaj* (24 aprile 2012, C-571/10), §11.

<sup>52</sup> Nell'esempio di cui alla nota precedente, i due anni di residenza protratta richiesti dalla normativa friulana non appaiono, rispetto alla *ratio* della legge contestata, un requisito così gravoso da adempiere come ritenuto invece per gli otto anni richiesti dalla legislazione valdostana.

<sup>53</sup> V. ancora la sent. *Kamberaj*, cit., e la più recente sent. *Martines Silva* (21 giugno 2017, C-449/16).

<sup>54</sup> Cfr. ancora la sent. *Marines Silva*, cit., e già Corte cost. 7 marzo 2017 n. 95.

<sup>55</sup> P. PALERMO, *op. cit.*, 14-18.



trattamento con i cittadini in materia di accesso all'edilizia popolare (e ai servizi di intermediazione eventualmente attivi a livello regionale o locale) alla qualifica di lungo-soggiornante o al possesso di un permesso di soggiorno almeno biennale con contestuale svolgimento di una regolare attività lavorativa (art. 40, co. 6).

A partire da questo quadro si affronta il tema della residenza "qualificata", ovvero quel requisito imposto da varie normative regionali e consistente nel legame protratto nel tempo con il territorio *regionale* che talvolta si aggiunge al periodo di residenza su quello nazionale, causa di un nutrito contenzioso avviato con l'azione civile contro la discriminazione riconosciuta dall'art. 44 TUI, nel cui ambito si sono affermate varie soluzioni giurisprudenziali: dalla declaratoria di illegittimità in sede costituzionale alla disapplicazione in sede ordinaria per contrasto con il diritto UE.

L'A. critica la deriva di certa normativa regionale, dalla quale verrebbe fuori un «sistema di "cittadinanze locali" [che] presenta evidenti rischi». Ma la sua analisi, per sfuggire alla tentazione della semplificazione, dovrebbe essere più attenta a cogliere nel *mainstream* giurisprudenziale i profili specifici di ciascun caso narrato, dall'insieme dei quali emerge un orientamento meno monolitico di quanto si crede e, soprattutto, meno portato alle generalizzazioni.

Faccio un esempio: si dice a p. 17 che il criterio della residenza qualificata «riduce la garanzia dei diritti sociali e la libertà di circolazione». L'osservazione è indubbiamente esatta, ma coglie solo un lato del problema: siamo sicuri che la selezione dei destinatari delle politiche abitative non sia coerente con l'esigenza di assicurare l'effettività, in base alle risorse disponibili, del diritto in gioco?

Questo apre un problema generale, che rimane sul tappeto e cui il *paper* potrebbe forse dedicare qualche riflessione in più: mi riferisco al *difficile equilibrio fra autonomia e principio di eguaglianza*.

Nel momento in cui la Corte ha aperto, pare irrevocabilmente, all'intervento regionale sulle politiche "per" l'immigrazione, essa ha dovuto per coerenza cercare di preservare uno spazio di discrezionalità ai legislatori regionali, come attestato dall'introduzione del concetto della "dimensione regionale" quale elemento rilevante per l'erogazione delle prestazioni di *welfare*, che entra nel giudizio di ragionevolezza e lo condiziona<sup>56</sup>. Con tale espressione la Corte intende riferirsi alla facoltà di ogni Regione, «in quanto ente esponenziale della comunità operante sul territorio [di] 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,

---

<sup>56</sup> Sent. 222/2013, cit., punto 7 *cons. dir.*, su cui pone giustamente l'accento D. MONEGO, *La «dimensione regionale» nell'accesso alle provvidenze sociali*, in *le Regioni*, 2014, 251 ss., ma con argomentazioni non completamente condivise da chi scrive (cfr. ancora il mio *Immigrazione e diritti*, cit., § 5, nt. 112).

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». È stato il prezzo da pagare ad una lettura svalutativa dell'art. 117, c. 2, lett. a).

Lungi dal rimanere assorbito da una logica di risparmio finanziario tutta interna all'equilibrio di bilancio, il criterio della residenza "qualificata" supera i dubbi di costituzionalità anzitutto se opera come *strumento dell'integrazione*, ovvero quale incentivo – per lo straniero – ad intraprendere il graduale percorso di inserimento effettivo nella vita locale e al tempo stesso quale riconoscimento ufficiale – da parte della comunità – del compimento di tale percorso. Ciò, ovviamente, sempre che la misura predisposta sia proporzionata al fine dell'integrazione<sup>57</sup> o non siano in gioco prestazioni essenziali inerenti il soddisfacimento di bisogni incompressibili della persona umana, che ugualmente possono assolvere – accanto ad una funzione emancipativa (dal bisogno) – anche una non secondaria funzione inclusiva<sup>58</sup>. Oltre questa soglia, presidiata dalla clausola costituzionale dei LEP<sup>59</sup>, l'autonomia regionale e la conseguente differenziazione delle politiche sociali deve potersi esprimere se il suo riconoscimento vuole avere senso; a tacere del fatto che la moltiplicazione dei titoli di ingresso e soggiorno, anche temporanei, decisa dalla legge statale si porta dietro effetti espansivi della spesa sociale a carico delle autonomie.

Dunque, nella prospettiva indicata, la richiesta di residenza protratta sul territorio regionale quale "titolo" di accesso ai diritti sociali non costituisce solo un ostacolo *negativo* alla libera circolazione (come sembra sostenete riduttivamente l'A.)<sup>60</sup>, ma può assolvere anche una funzione *positiva* che stimola nuovi equilibri fra i diritti riconosciuti e riconoscibili all'individuo e gli interessi della

---

<sup>57</sup> Non sembra tuttavia questo il caso di due recenti leggi approvate dalle Regioni Veneto e Liguria, fortemente restrittive nell'accesso ai servizi sociali: la prima dispone che abbiano un titolo di precedenza nell'ammissione agli asili nido comunali i figli di genitori che risiedano, anche non continuativamente, da almeno *quindici anni* in Regione o vi svolgano per lo stesso periodo un'attività lavorativa (art. 1, c. 1, l.r. Veneto 21 febbraio 2017 n. 6); la seconda subordina la parità di trattamento dello straniero rispetto ai cittadini italiani ed europei nell'accesso all'edilizia residenziale pubblica alla circostanza che il primo risieda da almeno *dieci anni* nel territorio nazionale e sia «in regola con la normativa statale in materia di immigrazione» (art. 4, l.r. Liguria 6 giugno 2017 n. 13, in palese deroga all'art. 41, co. 6, TUI). Com'era prevedibile, le due leggi sono state prontamente impugnate dal Governo (ricorsi n. 37 del 2.05.2017 e n. 55 dell'8.08.2017, in *Gazz. Uff.*, 1<sup>a</sup> serie speciale - Corte costituzionale, n. 22 del 31.05.2017 e n. 37 del 13.09.2017).

<sup>58</sup> Si pensi, per tutti, all'istruzione obbligatoria, inserita dal TUI fra i diritti fondamentali che spettano al minore straniero comunque presente nel territorio (art. 38, ma v. pure l'art. 14, co. 3, l. 7 aprile 2017 n. 47) e considerata dal ddl in materia di nuove norme sulla cittadinanza un presupposto per il riconoscimento della stessa allo straniero nato in Italia o che faccia ingresso nel territorio prima dei 12 anni (cfr. A. RAUTI, *Lo ius soli in Italia: alla vigilia di una possibile svolta?*, in *www.rivista.aic.it*, 3/2017, 27 ss.). Sulla portata inclusiva dei servizi apprestati per il godimento di alcuni diritti sociali, v. anche A. MORELLI, *Il carattere inclusivo dei diritti sociali e il paradosso della solidarietà orizzontale*, in AA.VV., *I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, a cura di E. Cavasino, G. Scala, G. Verde, Napoli 2013, 441 ss.

<sup>59</sup> Nel senso di una logica "incrementale" tra contenuto essenziale dei diritti, livelli essenziali (statali) delle prestazioni e livelli ulteriori (regionali), che ho provato ad argomentare in *Mediazione politica e immediatezza giuridica dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *le Regioni*, 2013, spec. 1011 ss. e in precedenti scritti ivi citati.

<sup>60</sup> P. PALERMO, *op. cit.*, ad es. 12 e 18.

comunità (locale, regionale o statale) in cui si stabilisce. La giurisprudenza, comune, costituzionale ed europea, distingue invece tra prestazioni e diritti “essenziali” e “non essenziali” rispetto a varie categorie di bisogni umani, e sarebbe opportuno che il *paper* ne desse conto nell’analisi del punto, ad es. quando affronta la questione del c.d. “turismo assistenziale” o *shopping* sociale, che si afferma – forse troppo sbrigativamente – essere incompatibile con la giurisprudenza esaminata (ma si tace su quella comunitaria recente)<sup>61</sup>.

Ciò non esonera dall’interrogarsi criticamente su cosa autorizzi a concludere che si è creato il *genuine link* con la comunità di residenza. In particolare, se la mera residenza prolungata dia, di per sé, garanzie in tal senso o se essa sia, invece, insufficiente (come dimostrano i tristi episodi terroristici nel cuore dell’Europa degli ultimi anni, commessi da *cittadini europei*). Secondo la Corte di giustizia, l’impiego di quel criterio risponde piuttosto ad esigenze di *certezza formale* in ordine alla conoscibilità ed alla chiarezza del diritto per i suoi destinatari<sup>62</sup>. Da un punto di vista sostanziale, il termine di cinque anni, il «numero magico dell’integrazione»<sup>63</sup>, può ancora costituire – da solo – una presunzione assoluta? Forse no, come in fondo non lo è l’altro numero magico nel diverso campo dell’unione economico-monetaria, il 3% nel rapporto deficit/Pil.

---

<sup>61</sup> Mi riferisco all’importante filone inaugurato dai casi *Dano*, *Alimanovic* e *García-Nieto* citati *supra* in nt. 26.

<sup>62</sup> V. Corte giust. UE 18 novembre 2008, C-158/07, *Förster*, §§54-58, nella quale si ritiene il termine di residenza quinquennale previsto da una legislazione nazionale non eccessivo o sproporzionato rispetto all’obiettivo di garantire un minimo grado di integrazione, esonerando però il richiedente dal dover fornire ulteriori prove una volta che quel termine sia maturato. Il ragionamento, relativo ad un cittadino europeo, può benissimo essere esteso anche ai cittadini di Paesi terzi che abbiano acquisito, dopo cinque anni, il permesso di soggiorno UE di lungo periodo (salvo ulteriori vincoli nazionali, purché non pregiudizievoli per l’effetto utile della direttiva, come nel caso Corte giust. UE 4 giugno 2015, C-579/13, *P. e S.*, sul test di integrazione prescritto a pena di ammenda dalla legislazione olandese, ritenuto non in contrasto con la direttiva 2003/109/CE): cfr. P. CARROZZA, *Diritti degli stranieri e politiche regionali e locali*, in AA.VV., *Meta-morfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, a cura di C. Panzera, A. Rauti, C. Salazar, A. Spadaro, Napoli 2016, 130 ss.

<sup>63</sup> P. CARROZZA, *op. cit.*, 132.