

# Immigrazione e diritti nello Stato regionale. Spunti di riflessione\*

Claudio Panzera\*\*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La disciplina dell'immigrazione fra politiche e materie. – 3. Immigrazione, diritti, competenze. – 4. La materia svuotata: la «condizione giuridica» dello straniero extracomunitario. – 5. Lo straniero fra “condizione” giuridica, “posizione” giuridica e cittadinanza “negativa” – 6. I confini (regionali) del *welfare*: prima i “nostri”? – 7. Diritti sociali e residenza legale degli stranieri nella legislazione statale. – 8. La “dimensione regionale” delle politiche sociali, tra residenza qualificata e discriminazioni indirette. – 9. Conclusioni.

## 1. Premessa

È merito della l. cost. 3/2001 aver inserito nel testo della Costituzione il termine “immigrazione”, collocando il relativo oggetto fra le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, c. 2 (lett. *b*), subito dopo «politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» (lett. *a*).

Com'è noto, solo pochi anni prima e sotto la duplice spinta del diritto internazionale e comunitario, l'Italia si era finalmente dotata di una legislazione organica sul tema, con l'adozione del testo unico sull'immigrazione (TUI)<sup>1</sup>. Si trattava, dunque, di attribuire un riconoscimento anche *formale*, in Costituzione, ad un fenomeno di sicuro rilievo costituzionale nella *sostanza*, in più completando le originarie previsioni concernenti l'altro lato della medaglia, l'emigrazione (art. 16, c. 3, e art. 35, c. 4, Cost.)<sup>2</sup>.

Alle soglie del nuovo millennio, non era questione di affrontare con una disciplina *ex nihilo* un fatto improvviso o di recente comparsa, ma di regolare in modo compiuto e soprattutto efficace un fenomeno ormai strutturale e diffuso sul territorio. A partire dai primi anni Ottanta, mentre il legislatore statale tardava a prendere coscienza del crescente flusso migratorio in entrata<sup>3</sup>, nei fatti molte amministrazioni locali facevano già i conti con la presenza di immigrati sul proprio territorio, cominciando a predisporre servizi minimi di accoglienza, orientamento, formazione e avviamento al lavoro<sup>4</sup>. Si tratta di un primo nucleo delle attività “per” i migranti che, nella successiva evoluzione legislativa, resteranno disciplinate prevalentemente a livello locale e regionale. Alcune delle esperienze positive realizzate su questa scala (come i corsi di lingua, l'ammissione alla scuola dell'obbligo dei minori stranieri in posizione

---

\* Le presenti riflessioni traggono spunto da un intervento programmato al convegno del Gruppo San Martino su *Immigrazione e diritti fondamentali*, tenutosi a Siracusa il 4 maggio 2017.

\*\* Ricercatore confermato di Diritto costituzionale, Università *Mediterranea* di Reggio Calabria ([claudio.panzera@unirc.it](mailto:claudio.panzera@unirc.it)).

<sup>1</sup> L. 40/1998 e d.lgs. 286/1998 (“Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”).

<sup>2</sup> Com'è noto, il costituente ha riservato alla legge – ma «in conformità delle norme e dei trattati internazionali» – la disciplina dello *status* giuridico dello straniero (art. 10, c. 2), con il limite del necessario riconoscimento, in presenza di alcune condizioni, del diritto di asilo (c. 3) e del generale divieto di estradizione per motivi politici (c. 4).

<sup>3</sup> Benché già dalla metà degli anni Settanta del secolo scorso i flussi in entrata superassero stabilmente quelli in uscita (all'inizio, anche per effetto del ritorno in patria di molti emigrati), i primi interventi di rilievo risalgono alla l. 943/1986 (“Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine”), attuativa della Convenzione OIL 143/1975, e soprattutto al d.l. 416/1989 conv. in l. 39/1990 (“Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato”), in concomitanza con l'adesione dell'Italia al sistema Schengen.

<sup>4</sup> Si segnala, peraltro, che le iniziative erano improntate a modelli organizzativi diversi: mentre nei Comuni del Nord si privilegiava la responsabilità pubblica diretta nella gestione del fenomeno (così, ad es., Milano e Torino), in quelli del Sud era prevalente l'affidamento al “privato sociale” (parrocchie e associazioni di volontariato: ad es., Palermo e Napoli). Per approfondimenti, v. T. CAPONIO, *Città italiane e immigrazione. Discorso pubblico e politiche a Milano, Bologna e Napoli*, Bologna 2006.

irregolare o la destinazione agli immigrati di una quota di alloggi pubblici) confluiranno poi in scelte stabili della politica nazionale, estese a tutto il territorio<sup>5</sup>.

Sul versante regionale, la legislazione attuativa della l. 943/1986 diventa l'occasione per una prima *differenziazione* di politiche in tema: se alcune leggi regionali si attengono al circoscritto campo di intervento delineato dalla legge statale<sup>6</sup>, altre adottano invece approcci più generali e sviluppati, anche in ragione di precise scelte di natura ideologico-politica (espressive di un *favor* per l'inclusione sociale)<sup>7</sup>.

La legge Martelli (39/1990) accentua la separazione fra decisione statale in ordine alla programmazione degli ingressi regolari e responsabilità regionale/locale dell'accoglienza degli immigrati già entrati, anche con riguardo alle situazioni di emergenza<sup>8</sup>, mentre la successiva razionalizzazione normativa operata dal TUI, pur tesa a ricomprendere in un disegno unitario le politiche e le azioni in materia, non può ignorare la struttura *multilivello* che la gestione del fenomeno migratorio ha di fatto assunto.

Così, le disposizioni del d.lgs. 286/1998 «costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione» nelle materie di legislazione concorrente, ed «hanno il valore di norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica» in relazione alle competenze delle Regioni speciali e delle Province autonome (art. 1, c. 4); inoltre, Regioni ed enti locali sono chiamati a concorrere all'obiettivo di «rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato» (art. 3, c. 5); ulteriori disposizioni specificano l'apporto diretto degli enti territoriali alle politiche di accoglienza, assistenza e integrazione degli stranieri<sup>9</sup>, in linea peraltro con la generale devoluzione di competenze amministrative realizzata in quel torno di anni dal terzo trasferimento<sup>10</sup>.

È in tale cornice normativa che giunge in porto la modifica del titolo V della Costituzione, e la materia «immigrazione» fa la sua comparsa nell'art. 117. Considerata l'evoluzione appena tracciata, non può stupire che, quando si è trovata a pronunciarsi sul punto dopo il 2001, la giurisprudenza costituzionale abbia escluso che la disciplina del complesso fenomeno migratorio (e dei suoi «effetti sociali») fosse interamente assorbita nella materia *de qua*, da intendersi piuttosto limitata alla regolamentazione dei flussi di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari<sup>11</sup>. Ogni ulteriore profilo connesso alla presenza dell'immigrato sul territorio – dalle modalità di accoglienza, alle opportunità di integrazione sociale e

---

<sup>5</sup> Sottolinea il ruolo anticipatorio e suppletivo svolto dalle autonomie territoriali in materia, A. PATRONI GRIFFI, *I diritti dello straniero tra Costituzione e politiche regionali*, in L. Chieffi (cur.), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova 1999, 350 s.

<sup>6</sup> La l. 943 disponeva, nello specifico, che le Regioni istituissero consulte (analoghe a quella nazionale) «per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie» (art. 2, c. 7), attivassero corsi di lingua e di formazione professionale per i lavoratori (art. 9, c. 2) e promuovessero «programmi culturali per i diversi gruppi nazionali» (art. 9, c. 4).

<sup>7</sup> Il punto è messo in rilievo da P. CARROZZA, *Diritti degli stranieri e politiche regionali e locali*, in C. Panzera-A. Rauti-C. Salazar-A. Spadaro (cur.), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Napoli 2016, 93 s., che indica come esempi del primo tipo le ll.rr. Lombardia 38/1988 e Valle d'Aosta 51/1995, come esempi del secondo le ll.rr. Piemonte 64/1989, Veneto 9/1990, Umbria 18/1990, Sardegna 46/1990, Basilicata 21/1996 (ma v. pure l.p. Trento 13/1990). Secondo una tendenza diffusa del tempo, diverse leggi accomunavano quanto agli interventi previsti gli *immigrati* e gli *emigrati* (estendendo ai primi soluzioni e misure pensate per i secondi: ad es., l.r. Emilia Romagna 14/1990), trascurando però la specificità dei percorsi di integrazione sociale e culturale dei non cittadini: cfr., in merito, i dubbi espressi da A. RUGGERI-C. SALAZAR, «*Ombre e nebbia*» nel riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazione/immigrazione dopo la riforma del Titolo V, in M. Revenga Sánchez (cur.), *I problemi costituzionali dell'immigrazione in Italia e Spagna*, Milano-Valencia 2005, 336 e 349 ss.

<sup>8</sup> L'art. 11, cc. 3-4, l. 39/1990 destina specifiche risorse per la realizzazione in ogni Regione di «centri di prima accoglienza e di servizi per gli stranieri immigrati, gli esuli ed i loro familiari».

<sup>9</sup> V. gli artt. 34 e 35 (sull'assistenza sanitaria degli stranieri presenti sul territorio), l'art. 38 (sull'effettività del diritto allo studio garantito anche dalle autonomie territoriali), l'art. 40 (sulla predisposizione regionale e locale di centri di accoglienza temporanea per gli stranieri regolari che non dispongono di un alloggio e sull'accesso dei medesimi agli alloggi sociali e all'edilizia residenziale pubblica), l'art. 42 (sull'adozione di misure di integrazione sociale e culturale per gli stranieri regolari).

<sup>10</sup> Cfr. spec. l'art. 128, d.lgs. 112/1998, il cui contenuto è integralmente richiamato dalla legge quadro sull'assistenza sociale per la definizione della materia (art. 1, c. 2, l. 328/2000). Quest'ultima, poi, affida congiuntamente a Comuni, Regioni e Stato la responsabilità della programmazione e organizzazione del sistema integrato dei servizi sociali (art. 1, cc. 2-3). Nel medesimo settore, le funzioni amministrative sono generalmente esercitate dal livello comunale (art. 13, d.lgs. 267/2000). Sul processo di decentramento dei servizi alla persona, nel nostro ordinamento, v. fra gli altri: E.A. FERIOLI, *Diritti e servizi sociali nel passaggio dal welfare statale al welfare municipale*, Torino 2003 ed E. VIVALDI, *I servizi sociali e le Regioni*, Torino 2008.

<sup>11</sup> Sent. 300/2005, su cui si ritornerà. Per i cittadini dell'UE, la disciplina applicabile è stabilita dalle norme dei Trattati e del diritto derivato.

lavorativa, dall'assistenza socio-sanitaria ai percorsi di istruzione e formazione, dalla tutela dei legami familiari alla partecipazione politica oltre, ovviamente, al godimento dei diritti civili – è da riportare, invece, alle competenze statali e regionali secondo la distribuzione operata dall'art. 117, con i problemi interpretativi che buona parte delle “etichette” impiegate inevitabilmente reca con sé.

Il TUI, dunque, si è dovuto confrontare con un riparto costituzionale di competenze ben diverso da quello vigente al tempo della sua adozione (come accaduto anche per altre grandi riforme di settore approvate sul finire del secolo)<sup>12</sup>. Tuttavia, l'accresciuto ruolo delle autonomie territoriali non sembra aver inciso più di tanto sulla sua tenuta quale legge di sistema, visto che le numerose modifiche cui il TUI è andato incontro nei due decenni successivi hanno altrove la loro causa<sup>13</sup>. Per di più, la distribuzione (dei molteplici contenuti) della materia in esame fra Stato e Regioni non è esente da ambiguità e margini di incertezza, se ancora pochi anni fa si definiva la questione delle competenze legislative sui diritti dei migranti «un nodo ancora irrisolto»<sup>14</sup>.

## 2. La disciplina dell'immigrazione fra politiche e materie

È piuttosto diffusa nella dottrina costituzionalistica la tendenza a ricondurre la (apparentemente netta) divisione di campo fra competenze statali e regionali in materia alla più generale distinzione – propria degli studi politologici – fra politiche *dell'*immigrazione e politiche *per* gli immigrati, intendendosi con le prime l'insieme delle scelte relative alle condizioni di ingresso e soggiorno nel territorio nazionale (incidenti, dunque, sulla quantità e sulla qualità dei flussi in entrata) e con le seconde il complesso di azioni disposte in favore degli stranieri già presenti all'interno dei confini statali (e rivolte ad offrire loro accoglienza e integrazione sociale)<sup>15</sup>.

La distinzione, che pure non ha un fondamento costituzionale diretto ed esplicito, servirebbe a ricapitolare l'assetto delle competenze legislative insistenti sulla materia, chiarendo appunto che lo spazio di azione disponibile alle Regioni è confinato al secondo ambito (le politiche per l'immigrazione) e non può mai estendersi, neppure indirettamente, al primo (la regolazione dei flussi di ingresso).

Due precisazioni, al riguardo, appaiono necessarie.

Anzitutto, la competenza regionale non copre l'intero ambito delle misure di accoglienza e integrazione, ma solo quella parte rientrante nei settori materiali assegnati alle autonomie dall'art. 117, cc. 3 e 4, Cost. e dalle corrispondenti disposizioni degli Statuti speciali. Inoltre, come si sa, i campi di intervento

---

<sup>12</sup> Ci riferiamo non tanto al terzo decentramento legato alla riforma Bassanini (d.lgs. 112/1998) che, com'è noto, anticipava sul piano amministrativo molti dei contenuti della l. cost. 3/2001, ma alla citata legge quadro sul sistema integrato dei servizi sociali, sulla quale v. per tutti E. BALBONI-B. BARONI-A. MATTIONI-G. PASTORI (cur.), *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>, Milano 2007. Per un esame della prima attuazione regionale del d.lgs. 112/1998, invece, cfr. A. MORELLI, *La legislazione regionale di attuazione del decreto n. 112/1998 alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione*, in L. Ventura (cur.), *Autonomia e sussidiarietà. Vicende e paradossi di una riforma infinita*, Torino 2004, spec. 111 ss.

<sup>13</sup> Da un lato, ha inciso l'evoluzione della normativa UE in materia di cittadinanza europea e di asilo, immigrazione e frontiere esterne; dall'altro, la svolta politica di alcuni governi italiani nell'affrontare la gestione dell'immigrazione in una prospettiva securitaria e di ordine pubblico (v. spec. la l. 189/2002, “Bossi-Fini”, e la l. 94/2009, “pacchetto sicurezza”). Nel complesso, in quasi vent'anni di vigenza si contano, salvo errore, oltre cinquanta modifiche e integrazioni del TUI; l'ultima in ordine di tempo è opera del d.l. 13/2017, conv. in l. 46/2017.

<sup>14</sup> Così, C. CORSI, *Immigrazioni e diritti sociali: il nodo irrisolto del riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in E. Rossi-F. Biondi Dal Monte-M. Vrenna (cur.), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna 2013, 229 ss; in tema, v. pure L. RONCHETTI (cur.), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Milano 2012.

<sup>15</sup> Fra gli altri, A. RUGGERI-C. SALAZAR, «Ombre e nebbia», cit., 337, ma già A. PATRONI GRIFFI, *op. cit.*, 327; v. pure G. D'AURIA, *L'immigrazione e l'emigrazione*, in S. Cassese (cur.), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, II, Milano 2003, 1066. In un ordine di idee in parte analogo, si distingue anche fra politiche di ingresso/ammissione e politiche di integrazione/naturalizzazione: A. COLOMBO-G. SCIORTINO, *Alcuni problemi di lungo periodo delle politiche migratorie italiane*, in *Istit. feder.*, 5/2004, 765 s. La distinzione fra *immigrant* e *immigration policy* si fa risalire a T. HAMMAR, *Democracy and the Nation State. Aliens, Denizens, and Citizens in a World of International Migration*, Avebury 1990 (così, T. CAPONIO, *Governo locale e immigrazione in Italia. Tra servizi di welfare e politiche di sviluppo*, in *Istit. feder.*, 5/2004, 805), ma non è in realtà così netta come si pensa: lo stesso A., infatti, ha precisato che quelle costituiscono solo due direzioni o ambiti di una medesima politica generale relativa al fenomeno migratorio, che per lo più «operano in simultanea» e si condizionano reciprocamente con profonde interazioni sul piano degli effetti. Cfr. T. HAMMAR, *Introduction*, in Id. (ed.), *European Immigration Policy*, Cambridge 1985, 10.

riservati alla responsabilità esclusiva dello Stato non sono affatto pochi. Per quel che riguarda le politiche “per” l’immigrazione, si pensi alle seguenti materie: rapporti con l’Unione europea (in relazione ai cittadini UE), diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati terzi (lett. *a*); sicurezza dello Stato (lett. *d*), ordine pubblico e sicurezza (lett. *b*), ordinamento penale (lett. *l*); ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato (lett. *g*, ad esempio in riferimento all’accesso degli stranieri al pubblico impiego)<sup>16</sup>; cittadinanza, stato civile e anagrafi (lett. *i*); ordinamento civile, giurisdizione e norme processuali (lett. *h*); livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (lett. *m*); norme generali sull’istruzione (lett. *n*); previdenza sociale (lett. *o*); profilassi internazionale (lett. *q*).

In secondo luogo, già nella prima legislazione statale in materia, le autonomie territoriali non erano del tutto tagliate fuori dalla elaborazione della politica degli ingressi, grazie alla partecipazione di rappresentanti di Regioni ed enti locali nella “Consulta per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie” istituita nel 1986, che rilasciava un parere al Ministro del lavoro e della previdenza sociale per l’adozione del decreto annuale relativo al numero di lavoratori stranieri da ammettere<sup>17</sup>. Si riconosceva, dunque, che la programmazione dei flussi di ingresso non poteva essere del tutto indipendente dalle esigenze delle (*diverse*) comunità territoriali nelle quali gli immigrati si sarebbero stabiliti per motivi di lavoro. La necessità di una consultazione con le autonomie territoriali resta ferma anche nella legislazione successiva (legge Martelli), a partire dalla quale si consolida la divaricazione fra le politiche di ammissione, gestite dallo Stato, e politiche di integrazione, affidate alla responsabilità di Regioni ed enti locali ma sempre nell’ambito del programma di interventi sociali individuati nel medesimo decreto flussi<sup>18</sup>.

La collaborazione “debole” (attraverso un mero parere) con il sistema delle Conferenze costituisce ancora oggi la principale forma di intervento delle Regioni nella politica nazionale sull’immigrazione<sup>19</sup>, benché la riforma del titolo V abbia trasferito alla cura regionale la disciplina di diverse materie incidenti sull’accoglienza e l’integrazione di tali persone<sup>20</sup> e ciò legittimerebbe l’attivazione di procedure collaborative progressivamente più intense in base alla “pienezza” della competenza regionale interessata. Inoltre, come la prassi ha ampiamente dimostrato, le scelte operate su scala regionale o locale (attraverso le c.d. politiche di residenza) non sono senza effetto sulla concreta possibilità per lo straniero di soddisfare le condizioni del soggiorno, confermando l’idea che una divisione netta fra le politiche di/per l’immigrazione sia davvero possibile solo in astratto<sup>21</sup>.

La confusione e sovrapposizione di ambiti di competenza, naturalmente, non riguarda solo il settore in esame. Rappresenta, piuttosto, un problema di carattere generale ed è figlio, se così si può dire, di quel che parte della dottrina considera un peccato d’origine del modello di regionalismo italiano, che neppure le successive riforme (andate in porto o fallite) hanno mirato a correggere. Ci riferiamo all’idea secondo cui la soddisfazione degli interessi territorialmente radicati potrebbe essere meglio perseguita attraverso un coordinamento di plurime attività (normative, programmatiche, esecutive) distribuite fra i vari livelli di governo *in modo flessibile* anziché mediante l’incasellamento delle singole competenze in rigidi

---

<sup>16</sup> Su tale intricata tematica, v. ora A. RAUTI, *Stranieri e pubblico impiego: prime considerazioni*, in C. Panzera-A. Rauti-C. Salazar-A. Spadaro (cur.), *Metamorfosi della cittadinanza*, cit., 329 ss. e V. MARCENÒ-F. PARUZZO, «Non c’è lavoro per tutti». *Una politica di coesione sociale attraverso il pubblico impiego*, in A. Giorgis-E. Grosso-M. Losana (cur.), *Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell’uguaglianza formale*, Milano 2017, 211 ss.

<sup>17</sup> Art. 5, l. 943/1986.

<sup>18</sup> Artt. 2 e 5, l. 39/1990. Su tale evoluzione, T. CAPONIO, *Governo locale*, cit., 791 ss.

<sup>19</sup> L’art. 3 TUI prevede che il Governo approvi ogni tre anni, salva la necessità di un minor termine, il documento programmatico relativo alla politica dell’immigrazione e degli stranieri «tenendo conto» anche del parere delle Conferenze Stato-Regioni e Stato-Città e autonomie locali; il parere della Conferenza unificata è obbligatorio anche per l’adozione del decreto flussi annuale, adottato dal Presidente del Consiglio dei ministri. Il documento programmatico, tra l’altro, non contiene solo i criteri per la determinazione dei flussi in entrata, ma è chiamato ad individuare altresì «le misure di carattere economico e sociale nei confronti degli stranieri soggiornanti nel territorio dello Stato, nelle materie che non debbono essere disciplinate con legge», nonché «gli interventi pubblici volti a favorire le relazioni familiari, l’inserimento sociale e l’integrazione culturale degli stranieri residenti in Italia, nel rispetto delle diversità e delle identità culturali delle persone, purché non confliggenti con l’ordinamento giuridico».

<sup>20</sup> Si pensi, ad esempio, alla competenza concorrente su: tutela e sicurezza del lavoro, istruzione, tutela della salute, protezione civile, governo del territorio, promozione e organizzazione di attività culturali; oppure alla competenza residuale su: politiche sociali, formazione professionale, edilizia residenziale pubblica (per la gestione del patrimonio immobiliare), trasporto pubblico locale, ecc.

<sup>21</sup> V. anche nt. 15 e *infra*, § 6.

elenchi materiali<sup>22</sup>, come la stessa giurisprudenza costituzionale ha poi confermato nel ricostruire – già prima della riforma del titolo V – il limite delle materie alla luce degli interessi coinvolti<sup>23</sup>. Anche nel nuovo art. 117, l'intrinseca dinamicità delle politiche pubbliche riaffiora sotto diverse "etichette", rendendo i contorni di quelle materie molto più sfumati, *liquidi*, e generando fenomeni di vera e propria trasversalità delle competenze (soprattutto di quelle statali)<sup>24</sup>, cui la giurisprudenza ha aggiunto – quale fattore di ulteriore flessibilizzazione del riparto – l'inedito istituto dell'attrazione in sussidiarietà della funzione legislativa<sup>25</sup>. In anni più recenti, interpretazioni filo-centralistiche del riparto competenziale hanno potuto poggiare anche su altri fattori, come il ricorso al criterio della "prevalenza" (della materia o dell'interesse) e le deroghe eccezionali al riparto legittimate dalla necessità di affrontare in modo efficace e rapido la crisi economica.

Da questo punto di vista, come si vedrà meglio fra un attimo, il complesso materiale in esame («condizione giuridica» degli extracomunitari e «immigrazione») rivela una singolare discontinuità interpretativa rispetto all'orientamento da ultimo segnalato poiché, in un momento storico segnato da forti spinte centripete, il giudice delle leggi ha di fatto avallato una "redistribuzione" di compiti normativi in favore delle Regioni su sfere materiali di sicura spettanza statale (confermando, ove ancora ve ne fosse bisogno, che vere competenze *esclusive* non si danno)<sup>26</sup>.

### 3. Immigrazione, diritti, competenze

Nella prima occasione in cui è intervenuta, dopo la riforma del 2001, su una legge regionale concernente misure di integrazione sociale degli immigrati (l.r. Emilia Romagna 5/2004), la Corte costituzionale ha affermato il seguente principio: «l'intervento pubblico [in tema di immigrazione] non si limita al doveroso controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma riguarda necessariamente altri ambiti, dall'assistenza all'istruzione, dalla salute all'abitazione, materie che intersecano *ex* Costituzione, competenze dello Stato con altre regionali, in forma esclusiva o concorrente»<sup>27</sup>.

Il passo è divenuto una costante nella giurisprudenza e, come detto, viene spesso citato a sostegno della distinzione fra politiche di/per l'immigrazione. L'importante affermazione è però preceduta da una premessa, non meno significativa: «La stessa legge statale quindi disciplina la materia dell'immigrazione e la condizione giuridica degli stranieri proprio prevedendo che una serie di attività pertinenti la disciplina del fenomeno migratorio e degli effetti sociali di quest'ultimo vengano esercitate dallo Stato in stretto

---

<sup>22</sup> In questo senso, ad es., si può leggere il rinvio al coordinamento sul piano amministrativo di cui all'art. 118, c. 3, Cost., sul quale v. subito *infra*, § 3. Per la tesi riportata nel testo, cfr. spec. R. BIN in molti scritti, fra cui *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 3/2013, 509 ss., ove si mette in luce la tensione esistente fra la "dinamicità" tipica delle politiche pubbliche e la "staticità" propria delle materie.

<sup>23</sup> A partire dalla sent. 138/1972, ove si riconosceva che, «pur nell'ambito di una stessa espressione linguistica, non è esclusa la possibilità di identificare materie sostanzialmente diverse secondo la diversità degli interessi, regionali o sovragregionali, desumibile dall'esperienza sociale e giuridica» (punto 3 *cons. dir.*).

<sup>24</sup> Di «materie-non materie» o «materie-obiettivo» ha discorso, all'indomani della riforma del titolo V, A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 1/2003, 21 ss.

<sup>25</sup> Sent. 303/2003. Proprio il principio di sussidiarietà, già prima della sua costituzionalizzazione con la riforma del titolo V, ha contribuito non poco a "relativizzare" il criterio di separazione delle competenze tra fonti statali e regionali, come argomentato da A. SPADARO, *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4/1994, 1041 ss.

<sup>26</sup> Circa l'«immissione» dei legislatori regionali in tali ambiti, e la conseguente impossibilità di considerare davvero "esclusiva" (ed escludente) ogni sfera materiale di competenza statale o regionale che sia, v. C. SALAZAR, *Leggi regionali sui "diritti degli immigrati", Corte costituzionale e "vertigine della lista": considerazioni su alcune recenti questioni di costituzionalità proposte dal Governo in via principale*, in S. Gambino-G. D'Ignazio (cur.), *Immigrazione e diritti fondamentali fra Costituzioni nazionali, unione europea e diritto internazionale*, Milano 2010, 413. Sul *favor regionis* espresso dalla Corte nella materia in esame, in controtendenza rispetto all'indirizzo dominante negli altri settori, cfr. pure A. GENTILINI, *Tendenze della legislazione regionale, statutaria e ordinaria, in tema di migranti*, in L. Ronchetti (cur.), *I diritti di cittadinanza dei migranti*, cit., 75 (e nt. 40) e 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.*, 3/2014, 86 s., 90 e 105, che parla della giurisprudenza in esame come di «un caso singolare di *felix culpa*».

<sup>27</sup> Sent. 300/2005 (punto 5 *cons. dir.*), seguita dalle sentt. 156/2006, 50/2008, 134 e 299/2010, 61/2011, 2/2013.

coordinamento con le Regioni, ed affida alcune competenze direttamente a queste ultime; ciò secondo criteri che tengono ragionevolmente conto del fatto che l'intervento pubblico non si limita...».

Dunque, la conclusione cui giunge la Corte non è frutto di un ragionamento astratto, ma il risultato di un'interpretazione sistematica del nuovo quadro costituzionale delle competenze (a partire dall'inversione del criterio di enumerazione delle materie nell'art. 117) condotta, però, anche alla luce della legislazione previgente, nella specie del TUI, di cui essa valorizza l'opzione per una *corresponsabilità necessaria* dei vari livelli di governo nella gestione del fenomeno. Dopo la riforma del titolo V, può dirsi che l'esigenza di una efficace collaborazione fra legislatori e fra amministrazioni sia solo aumentata<sup>28</sup>.

Del resto, non è affatto casuale che l'immigrazione sia – insieme a “ordine pubblico” e “sicurezza” – una delle (poche) materie per le quali lo stesso dettato costituzionale pone espressamente a carico del legislatore statale il compito di stabilire «forme di coordinamento» amministrativo con le Regioni (art. 118, c. 3). Ora, al netto degli interrogativi suscitati da tale comma<sup>29</sup>, appare evidente che, se gli interessi in gioco (quello unitario alla regolazione dei flussi migratori e al presidio delle frontiere, e quello autonomistico al governo dei bisogni e delle esigenze caratterizzanti il proprio territorio) non fossero più che contigui nell'ambito considerato, non vi sarebbe motivo di prevedere esplicitamente un coordinamento fra gli enti interessati, che potrebbero amministrare nel rispettivo ambito ciascuno secondo il proprio indirizzo politico, nell'osservanza dei principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza<sup>30</sup>. Secondo alcuni, poi, tale norma avrebbe costituito un «referente privilegiato, sebbene non evocato espressamente» nel ragionamento della citata sent. 300/2005<sup>31</sup>.

La scelta interpretativa che distingue la disciplina delle condizioni di ingresso, soggiorno e allontanamento (materia «immigrazione») dalla regolamentazione degli ulteriori ambiti e interessi concernenti i non cittadini (tutte le altre materie, nominate e innominate), a ben vedere, travalica i confini del riparto di competenze legislative per riflettersi sulla contrapposizione fra cittadini e stranieri, attestandone l'avvenuta relativizzazione in molti ambiti.

Infatti, mentre la politica “di” immigrazione riguarda solo gli *stranieri* ed è materialmente delimitata ai criteri che ne regolano l'ingresso e il soggiorno, le politiche “per” l'immigrazione sono parte di un complesso di azioni pubbliche rivolte potenzialmente a *tutti* ed estese ai diversi campi del *welfare* (dalla sanità all'assistenza, dall'istruzione all'inserimento lavorativo, dall'integrazione culturale alla tutela dei disabili, dal sostegno della famiglia e della non-autosufficienza alle politiche abitative, ecc.). Se alcune di

---

<sup>28</sup> Sulla necessaria integrazione di competenze normative statali e regionali in materia, v. ancora A. RUGGERI-C. SALAZAR, *op. cit.*, 326 e C. CORSI, *Immigrazioni e diritti sociali*, cit., 247 s.

<sup>29</sup> Per un esame delle principali questioni interpretative di tale riserva, v. P. BONETTI, *L'allocazione delle funzioni amministrative e le forme di coordinamento per le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione nel nuovo art. 118 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 5/2002, 1121 ss.

<sup>30</sup> Altra questione, che non può essere qui approfondita, è se la previsione in Costituzione di forme di coordinamento *solo* in ambiti specifici (oltre all'art. 118, c. 3, che comprende pure la “tutela dei beni culturali”, si pensi al coordinamento informativo statistico e informatico dell'art. 117, c. 2, lett. *r*), all'armonizzazione dei bilanci pubblici *ex* art. 117, c. 2, lett. *e*) ed, infine, al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario di cui agli artt. 117, c. 3, e 119, c. 2) abbia comportato il definitivo abbandono della funzione statale di indirizzo e coordinamento introdotta dall'art. 17 della l. 281/1970, quale «risvolto positivo» del limite dell'interesse nazionale (come la definì la Corte nella sent. 39/1971), che la riforma Bassanini riportò ad una logica concertativa, disponendo che i relativi atti fossero adottati d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni (art. 8, l. 59/1997 e art. 4, d.lgs. 112/1998). Sebbene la legge “La Loggia” consideri precluso l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento negli ambiti di competenza regionale (art. 8, c. 6, l. 131/2003, che prevede però la facoltà del Governo di promuovere intese in sede Conferenza per «favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni»), l'esigenza sottesa alla funzione in parola – come chiarito dalla giurisprudenza pre-riforma – è comunque ispirata all'obiettivo di assicurare il raggiungimento dell'interesse unitario (soprattutto) in un sistema policentrico, in attuazione dell'art. 5 Cost.

La dottrina sul punto, è diversamente orientata: v'è chi ritiene più convincente la tesi della scomparsa della *funzione* in parola, salvo minori atti di “indirizzo tecnico” (P. CARETTI-G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino 2007, 231 s., che citano al riguardo la sent. 329/2003) e chi reputa il *principio* dell'indirizzo e coordinamento parte essenziale di «un sistema di contrappesi» che bilancia l'aumento di autonomia e che potrebbe esprimersi sotto altre forme (come le competenze trasversali o la sussidiarietà legislativa: S. BARTOLE-R. BIN-G. FALCON-R. TOSI, *Diritto regionale*<sup>2</sup>, Bologna 2005, 216 ss.), fino ad ammettere che il problema sia ancora lontano da una soluzione definitiva, restando «un punto dilemmatico» del nuovo assetto regionalistico (T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*<sup>3</sup>, Milano 2012, 258 s.).

<sup>31</sup> In tal senso, E. VINCENTI, *Immigrazione*, in G. Corso-V. Lopilato (cur.), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali. Parte speciale*, I, Milano 2006, 650 s.

esse sono dirette specificamente agli stranieri – come accade per varie leggi regionali di seconda e terza generazione<sup>32</sup> – è perché tali soggetti sono ritenuti, in contesti determinati, più vulnerabili di altri, al pari di quanto potrebbero esserlo, mutando il contesto di riferimento, gli emigrati che ritornano nel paese natio, le famiglie numerose, le giovani coppie, gli anziani, i minori, i disabili, eccetera.

Ne deriva, tra l'altro, che la legislazione regionale sulle misure di accoglienza e integrazione disposte in favore degli stranieri si giustifica in quanto (parte della) *politica sociale* – o di altra competenza riconducibile ai commi 3 e 4 dell'art. 117 – con evidenti ricadute sulla «condizione giuridica» del non cittadino, che il c. 2 del medesimo articolo riserva però, in via generale, alla legge dello Stato.

Si tocca, qui, un nervo scoperto del riparto costituzionale delle competenze legislative, che rende ancor più problematico l'inquadramento del tema in esame e incerti i confini delle sfere di intervento statale e regionale in materia.

#### 4. *La materia svuotata: la «condizione giuridica» dello straniero extracomunitario*

Si danno due contrastanti letture della disposizione da ultimo citata. In sintesi, la prima assegna alla competenza statale ogni aspetto del trattamento giuridico dello straniero (non solo quanto alla titolarità, ma anche in relazione a criteri e modi di godimento dei diritti riconosciuti) e legittima l'intervento regionale nei soli casi «in cui espressamente lo consenta la legislazione statale»<sup>33</sup>. La seconda, invece, circoscrive la disciplina statale ai tratti essenziali e fondamentali di quello *status*, «nella sua unitaria ed irripetibile conformazione»; all'interno di questa cornice troverebbe posto l'autonoma disciplina regionale delle *condizioni* in cui quella unitaria posizione giuridica si sviluppa nei singoli settori di competenza (sanità, lavoro, assistenza, istruzione, abitazione, ecc.)<sup>34</sup>.

L'interpretazione “massimalista” conferisce un senso autonomo alla «condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» (art. 117, c. 2, lett. *a*), sia rispetto alle condizioni di ingresso e soggiorno dei medesimi («immigrazione»: lett. *b*) che in relazione alla protezione giuridica conseguente al riconoscimento del «diritto di asilo» (materia anteposta alla prima nello stesso alinea), al prezzo – è evidente – di una compressione dell'autonomia regionale per i settori di propria competenza<sup>35</sup>. L'interpretazione “minimalista”, al contrario, al fine di preservare tali spazi di intervento e valorizzare, così, le potenzialità insite nella rinnovata autonomia degli enti territoriali, restringe la portata di quella formula, ora accentuandone i nessi con la disciplina dell'asilo (con la quale sarebbe «parte integrante di un'unica materia»)<sup>36</sup>, ora argomentando con l'impossibilità costituzionale di dar vita ad «un diritto assolutamente “speciale”» per lo straniero extracomunitario<sup>37</sup>.

La giurisprudenza costituzionale, pur non lineare, sembra orientata nel secondo senso, ma quasi assorbe la «condizione giuridica» di cui alla lett. *a*) nel problema della regolarità dell'ingresso o del soggiorno, e dunque nella materia «immigrazione» di cui alla lett. *b*), con esiti per la verità discutibili.

---

<sup>32</sup> Si segue qui la periodizzazione in tre fasi della produzione legislativa regionale in materia, adottata da P. CARROZZA, *Diritti degli stranieri*, cit., 90 ss. A parte quanto si dirà in proposito ai successivi §§ 6 e 8, una dettagliata analisi di alcuni dei più recenti interventi può vedersi nella parte III del citato volume *La governance dell'immigrazione*, con contributi di M. Vrenna, P. Passaglia (Toscana), V. Casamassima (Marche), V. Bisignano (Puglia), M. Croce (Campania e Lazio), E. Vivaldi (Liguria) ed A. Di Carlo (autonomie speciali).

<sup>33</sup> P. BONETTI, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2-3/2002, spec. 522 ss. (il quale fa salva l'eventualità che, legiferando in materie di propria competenza, la Regione incida solo indirettamente sul trattamento dello straniero o sulla regolazione dell'immigrazione) e, sulla sua scia, D. STRAZZARI, *Riparto di competenze tra Stato e Regioni: alla ricerca del confine perduto?*, in *Le Regioni*, 5/2006, 1042.

<sup>34</sup> A. RUGGERI-C. SALAZAR, *op. cit.*, 325; conforme C. CORSI, *Immigrazione e ruolo degli enti territoriali*, in *Dir. imm. citt.*, 1/2005, 40.

<sup>35</sup> Tuttavia, la stessa dottrina “massimalista” (*supra*, nt. 33) riconosce la legittimità dell'intervento regionale *per i casi in cui la legge statale faccia genericamente rinvio alla normativa esistente*. Quanto ai rapporti fra le prime due lettere dell'art. 117, c. 2, si è suggerito di distinguere due punti di vista nella disciplina del fenomeno migratorio: quello dei *soggetti* coinvolti, con il rilievo alle opportune differenziazioni di trattamento rispetto ai cittadini (come pure fra diverse categorie di stranieri: lett. *a*), e quello del *fatto* che interferisce con l'ordinamento giuridico e l'esercizio della sovranità statale sul territorio, da governare mediante politiche accurate (lett. *b*). Cfr. M. BENVENUTI, *Dieci anni*, cit., 85 s.

<sup>36</sup> A. RUGGERI-C. SALAZAR, *op. et loc. cit.*

<sup>37</sup> C. CORSI, *Immigrazioni e diritti sociali*, cit., 245.

Da un lato, la distinzione tra politiche di/per l'immigrazione apre alcuni spazi di intervento per la legge regionale, ammettendo implicitamente una potenziale differenziazione anche nel trattamento dello straniero (ma sempre nei limiti consentiti dalle norme internazionali, europee e costituzionali vigenti in materia: art. 117, c. 1). Dall'altro, quando la legislazione regionale si è concretamente spinta sul terreno del riconoscimento o del godimento di specifici diritti in capo allo straniero presente sul suo territorio (talvolta, in aperto contrasto con la politica del governo nazionale del tempo)<sup>38</sup>, la Corte ne ha spesso messo in risalto il carattere *attuativo* di previsioni già esistenti a livello nazionale, in particolare del TUI, che ha continuato a svolgere una funzione parametrica "generale" anche dopo la riforma del 2001. Ciò, si badi, in relazione a fattispecie normative regionali che pure non coincidevano con quelle previste nella disciplina statale.

Si può fare l'esempio della citata l.r. Emilia Romagna 5/2004, in relazione a due distinti ambiti. Il primo concerneva la previsione di forme di partecipazione degli immigrati residenti all'attività politico-amministrativa della Regione, attraverso un organo – la "Consulta regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati" – dotato di funzioni propulsive e consultive<sup>39</sup>. Il secondo riguardava interventi per favorire «la ricerca di una soluzione abitativa anche a beneficio dei cittadini stranieri immigrati» e, soprattutto, parificava gli stranieri regolarmente soggiornanti ai cittadini quanto all'accesso all'edilizia residenziale pubblica e ai benefici per la prima casa<sup>40</sup>. Sotto entrambi gli aspetti, la Corte ha ritenuto la disciplina regionale non invasiva della competenza statale *proprio in quanto* diretto sviluppo di principi contenuti nel TUI; nella specie, del *favor* per la partecipazione dell'immigrato regolarmente soggiornante alla vita pubblica locale (art. 2, c. 4) e del suo diritto di accesso all'abitazione (art. 40, c. 6)<sup>41</sup>.

Tuttavia, con riguardo ai servizi abitativi, nella sua estrema sinteticità la motivazione sorvola sul fatto che il TUI prevede l'eguaglianza di trattamento con i cittadini non per gli stranieri semplicemente "residenti", bensì per quanti siano in possesso del permesso di soggiorno UE di lungo periodo (stranieri c.d. "lungosoggiornanti") oppure siano titolari di permesso di soggiorno almeno biennale e svolgano una regolare attività lavorativa. La discrasia fra i requisiti richiesti dalle due fonti è troppo evidente per ritenere che la Corte non se ne sia avveduta quando ha affermato che la Regione si sarebbe limitata a disciplinare nel proprio territorio «un diritto già riconosciuto in via di principio» dalla normativa statale<sup>42</sup>. Si può forse presumere che il giudice costituzionale abbia voluto far prevalere l'autonomia regionale in una materia che il nuovo titolo V assegna alle cure di tale livello di governo, senza però negare allo Stato la facoltà di *prevedere* il diritto in questione nei suoi termini generali; ciò, magari, anche al fine di indirizzare – nel mutato riparto di competenze – le future relazioni politiche fra le parti in conflitto verso forme di maggiore collaborazione.

Ancor più singolare è la vicenda concernente l'impugnazione della l.r. Toscana 29/2009 in merito, tra l'altro, alla previsione in favore di «tutte le persone dimoranti nel territorio regionale, anche se prive di titolo di soggiorno» dell'accesso agli interventi *socio-assistenziali* urgenti ed indifferibili, «necessari per garantire il rispetto dei diritti fondamentali riconosciuti ad ogni persona in base alla Costituzione ed alle norme internazionali»<sup>43</sup>. Pur andando anche qui ben oltre quanto prescritto dalla normativa nazionale,

---

<sup>38</sup> Sarebbero, queste, le leggi di terza generazione adottate da alcune Regioni allo scopo di segnare la distanza, se non la netta contrapposizione, rispetto alle politiche di repressive e di chiusura perseguite dal governo nazionale con le misure del citato "pacchetto sicurezza" (l. 94/2009) o con il piano "emergenza nomadi" (d.p.c.m. 21 maggio 2008).

<sup>39</sup> Artt. 6 e 7, ora abrogati dall'art. 64, l.r. 11/2016.

<sup>40</sup> Art. 10, c. 3.

<sup>41</sup> Sent. 300/2005, cit. Sulla partecipazione in ambito regionale degli stranieri la Corte si era già pronunciata poco prima, giudicando in parte inammissibili e in parte infondate le censure mosse dal Governo sulle previsioni degli Statuti toscano ed emiliano concernenti il diritto di voto di tutti i residenti nei referendum regionali: sentt. 372 e 379/2004. Circa il carattere presumibilmente *soft* di tale partecipazione, nel senso di limitarla alle consultazioni popolari diverse da quelle elettorali o comunque «incidenti sul circuito dell'indirizzo politico locale», v. T.E. GIUPPONI, *Gli stranieri extracomunitari e la vita pubblica locale: c'è partecipazione e partecipazione...*, in *Le Regioni*, 1/2006, 193 s.

<sup>42</sup> Punto 6 *cons. dir.* Nella successiva sent. 61/2011, concernente un'analogia disposizione della Regione Campania (v. subito *infra*), il giudice costituzionale risolve in via interpretativa l'apparente contrasto ritenendo che la disciplina regionale in materia non intenda derogare ai requisiti previsti dall'art. 40, c. 6, TUI (cfr. il punto 4.1 *cons. dir.*).

<sup>43</sup> Art. 6, c. 35.



come puntualmente rilevato dal ricorrente<sup>44</sup>, la Corte giustifica la disposizione impugnata ritenendola *attuativa*, per l'ambito di competenza regionale, dei principi fondamentali dettati dal TUI con riguardo alla... tutela della *salute*! L'insolita trasposizione di piano (e di materia) apparirebbe inspiegabile o frutto di una colossale svista se il giudice costituzionale non avesse inteso ribadire attraverso tale decisione il principio della spettanza allo straniero di *tutti* i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce alla persona e in particolare dell'inerenza del diritto alla salute, nel suo «nucleo irriducibile», a quell'«ambito inviolabile della dignità umana» che non tollera *deminutio*<sup>45</sup>. Principio la cui attuazione grava su tutte le componenti della Repubblica (anche per questo «una e indivisibile»), autonomie territoriali comprese.

L'ambiguità della motivazione sul punto getta comunque un'ombra di incertezza sulla portata delle misure di assistenza previste a livello regionale: secondo alcuni, la Corte avrebbe inteso limitarle a quelle strettamente inerenti l'assistenza sanitaria d'urgenza; per altri, avrebbe implicitamente adottato una nozione estesa di salute, come “benessere complessivo” della persona, che trova riscontro anche nelle carte internazionali dei diritti ed includerebbe interventi di cura in senso stretto e misure di carattere assistenziale più generale<sup>46</sup>. Si potrebbe, forse, affacciare una terza ipotesi: trovando autonoma giustificazione nella competenza regionale in materia di politiche sociali di cui all'art. 117, c. 4, le prestazioni socio-assistenziali non collegabili alla tutela della salute sfuggono al raffronto con le rispettive norme del TUI e dunque non ledono la sfera di competenza statale. Se poi si volesse ricondurre queste ultime alla clausola dei «livelli essenziali delle prestazioni» di cui all'art. 117, c. 2, lett. *m*), l'intervento regionale sarebbe comunque legittimato per il fatto di non ridurre detto livello ma, semmai, innalzarlo oltre la soglia dell'essenzialità o uniformità nazionale<sup>47</sup>.

L'indirizzo esaminato trova conferma ed ulteriore svolgimento nei giudizi sorti in relazione ad analoghe previsioni della l.r. Puglia 32/2009 e della l.r. Campania 6/2010<sup>48</sup>. In particolare, quest'ultima consentiva l'accesso ai centri di accoglienza operanti in Regione a tutti gli stranieri presenti sul territorio e sprovvisti di un'autonoma sistemazione, mentre il TUI parla di accoglienza e integrazione solo per i regolari<sup>49</sup>. Con un'argomentazione netta e alla luce dell'art. 117, la Corte ancora una volta esclude che le norme censurate abbiano violato la competenza statale in materia di immigrazione, risultando piuttosto espressione della competenza regionale residuale su assistenza e servizi sociali, rispetto alla quale le disposizioni del TUI *non potrebbero utilmente porsi come “principi fondamentali” della materia*<sup>50</sup>. Quanto alle ulteriori disposizioni regionali applicabili indistintamente a regolari e irregolari, secondo la Corte queste legittimamente mirano «alla predisposizione da parte della Regione, in un contesto di competenze concorrenti o residuali, di sistemi di tutela e promozione, volti ad assicurare l'opportunità per le persone straniere presenti in Campania di accedere a diritti quali quello allo studio ed alla formazione professionale, all'assistenza sociale, al lavoro, all'abitazione, alla salute», ponendosi ancora una volta *in attuazione* di quanto previsto in via di principio dal TUI (in particolare, del suo art. 3, c. 5)<sup>51</sup>.

##### 5. Lo straniero fra “condizione” giuridica, “posizione” giuridica e cittadinanza “negativa”

---

<sup>44</sup> L'art. 41 TUI estende le prestazioni sociali di cui godono i cittadini agli stranieri con permesso di soggiorno almeno annuale, mentre l'art. 35, c. 3, prevede per gli irregolari l'accesso alle sole cure ambulatoriali e ospedaliere «urgenti» o comunque «essenziali» (oltre alle prestazioni di medicina preventiva).

<sup>45</sup> Sent. 269/2010 (punto 4.1 *cons. dir.*), con rinvio alle sentt. 148/2008 e 252/2001.

<sup>46</sup> Nel primo senso, D. STRAZZARI, *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*, 5/2011, 1045 s.; nel secondo, F. BIONDI DAL MONTE, *Regione, immigrazioni e diritti fondamentali*, *ivi*, 1092 s.

<sup>47</sup> Sul rilievo delle disposizioni del TUI incidenti in ambiti riservati alla competenza residuale come “standard minimi” sempre elevabili *in melius* dalle Regioni, v. C. CORSI, *op. ult. cit.*, 250 e F. BIONDI DAL MONTE, *op. ult. cit.*, 1101 s.

<sup>48</sup> Rispettivamente, sentt. 299/2010 e 61/2011.

<sup>49</sup> Rispettivamente, art. 17, c. 2, l.r. Campania 6/2010 e art. 40, cc. 1 e 1-*bis*, TUI. Di tenore analogo, anche la l.r. Marche 13/2009 e la l.r. Lazio 10/2008: la prima, però, è stata sensibilmente modificata quanto ai destinatari (gli immigrati in attesa di regolarizzazione) in seguito all'impugnazione governativa, con conseguente estinzione del giudizio (ord. 275/2010); la seconda non è stata invece impugnata.

<sup>50</sup> Sent. 61/2011 (punto 3.1 *cons. dir.*).

<sup>51</sup> *Ibidem* (punto 2.1 *cons. dir.*), ma la decisione richiama anche le disposizioni del TUI concernenti l'assistenza sanitaria per gli stranieri iscritti e non iscritti al SSN (artt. 33 e 34), nel cui solco opererebbero le previsioni regionali contestate.

Due importanti indicazioni si possono trarre dalla giurisprudenza esaminata.

In primo luogo, è disponibile alle Regioni uno spazio di intervento sui diritti degli immigrati minimo quanto si vuole ma comunque sottratto alle interferenze della disciplina statale, sostanzialmente coincidente con l'estensione della loro competenza residuale (e, per converso, sottoposto agli stessi limiti di questa). Soprattutto quando, in attuazione dei principi costituzionali, mirano a soddisfare le esigenze e i bisogni connessi ai diritti fondamentali della persona, le normative regionali non intaccano l'ambito delle scelte inerenti la politica dei flussi di ingresso, di esclusiva spettanza statale, ma – sostiene discutibilmente la Corte – neppure «la posizione giuridica dello straniero presente nel territorio nazionale o regionale [o] lo status dei beneficiari»<sup>52</sup>.

Ne deriva, in secondo luogo, un ridimensionamento contenutistico della «condizione giuridica» dello straniero extracomunitario, fatta essenzialmente coincidere con l'ambito di applicazione delle norme concernenti l'ingresso e il soggiorno di tali persone nel territorio della Repubblica. In tal modo, si è osservato, la Corte mostrerebbe di considerare le materie di cui all'art. 117, c. 2, lett. a) e b) come «una endiadi» cui verrebbe però riconosciuto quel carattere “trasversale” comune ad altre materie del medesimo comma, che si esprimerebbe in particolare nell'apertura a discipline regionali *secundum* e *praeter legem*<sup>53</sup>.

Detta impostazione, a ben vedere, va oltre il limitato ambito delle questioni sollevate, benché sia innegabile la forte connotazione politica ad esse attribuita dalle parti in conflitto, come attesta l'insistenza della difesa erariale sulla presunta elusione delle condizioni di ingresso e soggiorno dello straniero che le norme impugnate avrebbero determinato<sup>54</sup>. Diversamente dall'interpretazione dottrinale “minimalista”, che riduce l'area semantica della materia in discorso senza svuotarla del tutto<sup>55</sup>, l'interpretazione avallata dalla Corte potrebbe finire involontariamente per restringere la *condizione* giuridica degli stranieri alla mera regolarità/irregolarità della loro *posizione*. Esito, questo, che non pare tuttavia compatibile con il dettato costituzionale.

Non si dimentichi, infatti, che l'attribuzione alla potestà esclusiva dello Stato di tale materia è funzionale non tanto alla difesa dei confini nazionali da flussi di ingresso incontrollati (a ciò è destinata la lett. b), quanto alla garanzia di una disciplina *uniforme* dei diritti e dei doveri degli stranieri su tutto il territorio, a fronte del rischio che a livello regionale o locale prevalgano politiche discriminatorie riguardo

---

<sup>52</sup> V. ancora la sent. 61, *loc. ult. cit.*, che conclude: «la lettera e la portata teleologica delle norme regionali impugnate non consentono di interpretare le stesse nel senso che gli interventi ivi previsti, ove riferibili appunto anche agli immigrati irregolari, permettano neppure indirettamente di legittimarne la presenza nel territorio dello Stato, interferendo sulla potestà, di esclusiva spettanza dello Stato, relativa alla programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale ovvero ai presupposti ed alle modalità di regolarizzazione dello straniero».

<sup>53</sup> Cfr. P. PASSAGLIA, «Immigrazione» e «condizione giuridica» degli stranieri extracomunitari: la Corte costituzionale precisa i termini del riparto di competenza (... e torna sulla portata delle enunciazioni di principi contenute negli statuti), in *Foro it.*, 2006, I, 352.

<sup>54</sup> Estendendo agli irregolari l'accesso al sistema regionale di servizi e prestazioni sociali, infatti, le leggi in discorso sfidavano la stretta sugli ingressi decisa dal governo nazionale al tempo in carica, depotenziando nei fatti l'efficacia di quella battaglia contro la clandestinità che rappresentava uno dei punti qualificanti del suo programma. Per una critica al contenuto dei ricorsi governativi e in difesa delle leggi impugnate, v., ancor prima dell'intervento della Corte, C. SALAZAR, *Leggi regionali*, cit., 420 ss.; cfr. poi G. BASCHERINI, *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di immigrazione al tempo del «pacchetto sicurezza»*. Osservazioni a margine delle sentt. nn. 269 e 299 del 2010, in *Giur. cost.*, 5/2010, 3903 s.

*Incidenter* si noti, ancora una volta, quanto agevole sia nel concreto il superamento della distinzione fra politiche di/per l'immigrazione, e il discorso potrebbe valere anche per lo straniero che beneficia del più favorevole trattamento legato allo *status* di cittadino europeo. Difatti, le leggi toscana e pugliese estendevano le prestazioni di *welfare* ai cittadini dei Paesi di recente ingresso nell'Unione (definiti, con un neologismo, «neo-comunitari») oltre i limiti dettati dalla normativa nazionale che recepiva il diritto derivato (dir. 2004/38/CE), con una scelta che la Corte ritiene giustificata in quanto diretta attuazione del principio generale di non discriminazione in ragione della nazionalità (art. 18 TFUE). Così facendo, però, l'accesso alle prestazioni sociali regionali può diventare paradossalmente una “spia” del venir meno della condizione di autosufficienza economica cui il diritto derivato condiziona il soggiorno di un cittadino europeo in uno degli Stati membri per un periodo eccedente i tre mesi, per quanto ciò non ne comporti automaticamente l'espulsione (art. 14, c. 3, dir. cit.). Richiama giustamente l'attenzione sul punto, D. STRAZZARI, *Stranieri regolari*, cit., 1060 s.

<sup>55</sup> In tale direzione va, ad esempio, la proposta di assegnare alla competenza esclusiva statale il riconoscimento allo straniero – in conformità al diritto internazionale – dei vari diritti in ambito civile, sociale e politico, e alla competenza regionale «le modalità di attuazione degli stessi», con le uniche interferenze statali concesse ai principi fondamentali per le materie concorrenti ed alla definizione dei *lep* per le materie residuali: cfr. F. BIONDI DAL MONTE in vari lavori già citati e poi in *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino 2013, 57 s.

a soggetti non equiparabili in tutto ai cittadini e, dunque, non destinatari allo stesso modo delle norme giuridiche prodotte dagli organi legislativi (come in effetti avvenuto)<sup>56</sup>.

Certo, a fronte di tali derive, soccorrono altri titoli di competenza esclusiva (per es., l'ordinamento civile o i livelli essenziali delle prestazioni) e, d'altra parte, la Corte ha costantemente vigilato sull'effettiva eguaglianza di trattamento con riguardo ai diritti fondamentali.

Tuttavia, per un verso, l'esercizio della competenza legislativa richiede allo Stato di provare, in caso di contestazione, il titolo che la giustifica<sup>57</sup> e, per quanto generosa sia stata nel complesso, la Consulta non ha mancato di delimitare i confini di alcune materie in modo talvolta rigoroso<sup>58</sup>. Per un altro verso, la citata giurisprudenza è granitica con riferimento al solo "nucleo essenziale" del diritto invocato dallo straniero, aprendo nel resto dei casi (la gran parte) ad una serie indeterminata di differenze di trattamento fra cittadini e stranieri – come fra stranieri – che pure i legislatori regionali possono apprezzare e far valere nel proprio territorio, con il solo limite della non arbitrarietà<sup>59</sup>.

Un'ulteriore conferma dell'accorpamento fra le materie «condizione giuridica» dei cittadini extracomunitari e «immigrazione» viene dall'ambito dei finanziamenti a destinazione vincolata, che l'art. 119 Cost. considera generalmente vietati nelle materie di competenza regionale. Pronunciandosi sull'istituzione di un fondo per l'inclusione sociale degli immigrati, finalizzato in particolare all'accoglienza degli alunni stranieri (art. 1, c. 1267, l. 296/2006), la Corte ne ha decretato l'illegittimità perché tale misura non attiene «alla programmazione dei flussi di ingresso ovvero al soggiorno degli stranieri nel territorio nazionale», ma incide – per l'appunto – sulle materie regionali dei servizi sociali e dell'istruzione<sup>60</sup>.

Il riferimento al «soggiorno degli stranieri», nel contesto della decisione, non può essere letto come espressivo di un rinvio alla disciplina generale del loro *status*: ciò avrebbe dovuto portare al rigetto della questione o, al limite, ad una sentenza additiva di una qualche forma di collaborazione con le Regioni nelle procedure di spesa<sup>61</sup>. Sembra perciò inevitabile limitare il senso di quell'inciso ai requisiti legali di permanenza dello straniero sul territorio, dunque alla sua "posizione" (ad es. di regolare o irregolare, oppure – con riguardo al titolo del soggiorno – di lavoratore, studente, asilante, ecc.). Eppure, anche stavolta la motivazione non manca di richiamare il TUI, in particolare l'art. 42, a dimostrazione che l'intervento regionale in materia è presupposto e (ancora?) legittimato dallo stesso legislatore statale.

La difficoltà di ricomporre in un quadro unitario l'orientamento della Corte deriva proprio dall'uso ambiguo che essa fa delle norme del TUI in merito agli ambiti di competenza regionale, specie residuale. Oltre a confermare la "permeabilità" di quest'ultima di fronte a norme statali espressive di interessi unitari, tale impostazione sembra sottendere l'idea che le leggi regionali che prevedono diritti in favore degli stranieri non eccedono la propria sfera di competenza  *fintanto che*  dettano norme non apertamente in contrasto con la disciplina statale della loro «condizione giuridica»<sup>62</sup>. Ma, stando così le cose, non possiede allora alcun pregio l'interpretazione riduzionistica della materia. Tanto varrebbe che la Corte

---

<sup>56</sup> È questa, in fondo, una delle principali argomentazioni che sostengono la tesi di P. Bonetti (*supra*, nt. 33).

<sup>57</sup> Come affermato in una delle prime pronunce successive alla riforma, la verifica del rispetto del rinnovato riparto di competenze deve muovere «non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento regionale, quanto, al contrario, dalla indagine sulla esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale» (sent. 282/2002, punto 3 *cons. dir.*).

<sup>58</sup> Nel caso in esame, invece, una tale delimitazione è oggettivamente carente (lo rileva pure D. STRAZZARI, *Riparto di competenze*, cit., 1043 s.). Come esempio di quanto sostenuto nel testo si può citare, per tutte, la clausola dei lep, che lo Stato non può invocare a giustificazione di una disciplina che non contempli specifiche prestazioni da erogare in modo uniforme sul territorio (*ex multis*: sentt. 285/2005, 181/2006, 387/2007, 168/2008, 322/2009, 286/2012). Per maggiori approfondimenti su significato e portata di detta clausola, sia consentito rinviare a C. PANZERA, *Mediazione politica e immediatezza giuridica dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 5-6/2013, 1001 ss. (*ivi*, ult. bibl.).

<sup>59</sup> *Infra*, § 8.

<sup>60</sup> Sent. 50/2008 (punto 9 *cons. dir.*). In conformità ad un orientamento consolidato, la Corte fa tuttavia salvi i procedimenti di erogazione pregressi e in corso, al fine di non pregiudicare la continuità dei servizi offerti.

<sup>61</sup> Nel secondo senso anche F. BIONDI DAL MONTE, *La Corte costituzionale torna sui fondi statali vincolati, con alcune novità in materia di immigrazione*, in *Le Regioni*, 3/2008, spec. 652 ss.

<sup>62</sup> V. pure l'adeguamento interpretativo che la sent. 156/2006 compie sulla legge impugnata (l.r. Friuli-Venezia Giulia 5/2005) per renderla compatibile con la disciplina nazionale sui permessi di soggiorno.

prendesse espressamente posizione sull'interpretazione della formula, senza ogni volta appiattirla sulla materia «immigrazione»<sup>63</sup>.

L'occasione, in effetti, non le è mancata già dal primo momento. Nella citata sent. 300/2005, come visto, il giudice costituzionale ha condiviso le argomentazioni della Regione resistente, incentrate sul fatto che la legge impugnata si limitava «a prendere atto della presenza di immigrati sul suo territorio e ad affrontare i problemi che ne deriva[va]no esclusivamente nell'ambito delle competenze regionali» senza incidere sulle scelte in ordine alla regolarità del soggiorno, di esclusiva spettanza statale. Tuttavia, ha preferito sorvolare sul significato della locuzione «condizione giuridica dello straniero», ignorando la sollecitazione proveniente da un passaggio della difesa regionale in cui si instaurava un parallelo, in negativo, fra detta condizione e una (non meglio definita) «condizione di cittadinanza»<sup>64</sup>.

Ora, mentre la prima espressione è plausibilmente dotata di un senso normativo (per quanto da accertare), poiché contenuta all'interno di un atto-fonte, peraltro di rango costituzionale, non può dirsi lo stesso della seconda, che resta in buona parte una formula oscura. Infatti, se la si intende quale complesso di situazioni giuridiche attive e passive che l'ordinamento collega al godimento dello *status* di cittadino italiano, allora – per quanto in negativo – la «condizione giuridica» dello straniero dovrebbe possedere analogia estensione e generalità, troncando ogni spazio ad interventi normativi regionali che non siano meramente attuativi di leggi statali<sup>65</sup>. Se, al contrario, si deve intendere quel paragone come finalizzato a salvaguardare le competenze regionali, allora la supposta «condizione di cittadinanza» deve necessariamente riferirsi, in modo ben più ridotto, alla facoltà di uscire e rientrare nel territorio italiano, circolare al suo interno e soggiornarvi liberamente che è propria solo del cittadino italiano, stante la previsione dell'art. 16 Cost. (come pure lascia intendere, al termine del paragone, la difesa regionale)<sup>66</sup>.

Il chiarimento è dunque mancato e la giurisprudenza è andata avanti sulla lettura che fa delle due materie in esame un blocco unitario.

A conti fatti, i casi in cui la legislazione regionale sugli immigrati è stata ritenuta lesiva del riparto costituzionale di competenze riguardano misure riconducibili in modo più o meno diretto alla disciplina dei titoli di ingresso e soggiorno o che incidevano sulla gestione della politica migratoria.

Così, è stata dichiarata illegittima la l.p. Bolzano 12/2011 nella parte in cui fissava i requisiti igienico-sanitari e di idoneità abitativa degli alloggi, oltre che di reddito minimo, necessari per l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare e nelle disposizioni concernenti l'attuazione della direttiva 2005/71/CE sull'ammissione dei cittadini extracomunitari a fini di ricerca scientifica<sup>67</sup>. Inoltre, è stata riconosciuta di pertinenza statale, quanto alla materia «immigrazione», la disciplina sulla regolarizzazione dell'immigrato lavoratore, benché questa riguardasse aspetti indubbiamente concernenti la «condizione giuridica» dello straniero, e a tacere della competenza concorrente su «tutela e sicurezza del lavoro»<sup>68</sup>. Si è, infine, censurato il rifiuto regionale di istituire sul proprio territorio centri di identificazione ed espulsione per gli immigrati, in contrasto con una scelta statale (art. 14 TUI) strettamente funzionale alla regolazione dei flussi migratori<sup>69</sup>, ma si è consentito alle Regioni di predisporre servizi di osservazione e

---

<sup>63</sup> Notazioni critiche sul punto, ma da una diversa prospettiva, anche in D. STRAZZARI, *op. et loc. ult. cit.*, che imputa alla scelta interpretativa del criterio storico-normativo (dunque, dell'impostazione sottesa al TUI) la mancata distinzione delle materie di cui alle lett. *a*) e *b*) dell'art. 117, c. 2.

<sup>64</sup> Punto 2 *rit. fatto*.

<sup>65</sup> Sulla condizione giuridica dello straniero come il «complesso delle situazioni giuridiche che hanno come destinatario o beneficiario lo straniero e che ne individuano e ne definiscono complessivamente la posizione nell'ordinamento italiano», in conformità alle norme internazionali, v. G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, Padova 1992, 115.

<sup>66</sup> Per comodità del lettore, si riporta per esteso il passo citato: «In particolare per “condizione giuridica dello straniero” non può che intendersi quella costituente il parallelo, in negativo, della condizione di cittadinanza, mentre le scelte di politica regionale di intervento nei singoli settori possono evidentemente avere come destinatari anche gli stranieri, una volta che essi siano regolarmente soggiornanti in Italia, senza modificarne in alcun modo la “condizione giuridica” nel senso voluto dalla Costituzione».

<sup>67</sup> Sent. 2/2013.

<sup>68</sup> Sent. 201/2005, su cui v. le notazioni critiche di P. PASSAGLIA, *op. et loc. cit.*

<sup>69</sup> Sent. 134/2010.

monitoraggio presso detti centri finalizzati a prestare assistenza, dunque in attuazione di proprie competenze in ambito sociale<sup>70</sup>.

#### 6. I confini (regionali) del welfare: prima i “nostrì”?

Autonomia, si ripete spesso, vuol dire differenziazione (almeno potenziale). La differenza che le Regioni hanno inteso marcare con le loro scelte in tema di diritti e servizi per gli immigrati non si è espressa solo in contrapposizione a politiche statali restrittive e improntate ad una logica emergenziale e “securitaria”, ma ha imboccato anche altre direzioni.

Una consolidata e nota giurisprudenza costituzionale, risalente alla metà degli anni Sessanta del secolo scorso, afferma che il riferimento dell’art. 3, c. 1, Cost. ai «cittadini» non possa essere interpretato letteralmente né isolato dalle norme costituzionali che riconoscono a tutti gli uomini i diritti inviolabili (artt. 2 e 10, c. 2), e vada perciò applicato anche agli stranieri<sup>71</sup>. Ne derivano due importanti corollari. Anzitutto, il principio di pari trattamento non concerne tutti i diritti previsti nell’ordinamento ma soltanto quelli *fondamentali* (il che apre ulteriori questioni definitorie in grado di incidere sulla portata di quella estensione)<sup>72</sup>. In secondo luogo, anche in relazione al godimento di diritti fondamentali, l’equiparazione dello straniero al cittadino è subordinata ad un *test di “assimilabilità”* delle rispettive posizioni, coesistente allo statuto logico del principio di uguaglianza formale che legittima (anzi, richiede) trattamenti diversi – anche fra stranieri – in presenza di differenze di fatto<sup>73</sup>.

Pertanto, il legislatore può apprezzare e dare rilievo a dette differenze, purché ciò avvenga secondo valutazioni razionali e non arbitrarie, sottoposte al controllo del giudice costituzionale<sup>74</sup>. È questo il presupposto delle politiche regionali che saranno adesso analizzate.

Il punto di partenza di queste riflessioni coincide con una semplice domanda: quale può essere, per il legislatore regionale, un legittimo (ragionevole) criterio di selezione dei destinatari delle proprie politiche, specie in considerazione della limitatezza delle risorse economiche<sup>75</sup>?

Secondo la Corte costituzionale, non certo il possesso della *cittadinanza*, previsto ad esempio dalla l.r. Lombardia 1/2002 con riguardo al diritto degli invalidi civili totali residenti in Regione di circolare gratuitamente sui mezzi del trasporto pubblico di linea nel territorio regionale<sup>76</sup>. Il vincolo delle risorse può certo indurre a contenere l’erogazione di servizi e prestazioni anche delimitando la platea dei potenziali destinatari, ma i requisiti in base ai quali operare la selezione – dice la Corte – devono avere una «ragionevole correlabilità» con le condizioni che definiscono la *ratio* del provvedimento; correlazione nel

---

<sup>70</sup> Ancora sent. 300/2005. Analogamente, è escluso che le leggi regionali possano intervenire sulla tutela legale dell’immigrato per garantire l’effettività del diritto alla difesa in giudizio (in violazione della competenza statale su «giurisdizione e norme processuali»: art. 117, c. 2, lett. *h*), mentre è alle stesse consentito di prevedere l’impegno delle istituzioni regionali a facilitare l’accesso dello straniero al godimento delle misure alternative alla detenzione: cfr. sent. 299/2010.

<sup>71</sup> La prima affermazione in tal senso si ritrova nella sent. 120/1967.

<sup>72</sup> Per un recente dibattito sulla problematica definizione del concetto, cfr. V. BALDINI (cur.), *Cos’è un diritto fondamentale?*, Napoli 2017.

<sup>73</sup> «[La] riconosciuta eguaglianza di situazioni soggettive nel campo della titolarità dei diritti di libertà non esclude affatto che, nelle situazioni concrete, non possano presentarsi, fra soggetti uguali, differenze di fatto che il legislatore può apprezzare e regolare nella sua discrezionalità, la quale non trova altro limite se non nella razionalità del suo apprezzamento». Così, in riferimento agli stranieri, la sent. 104/1969 (punto 4 *cons. dir.*), che illustra le citate differenze di fatto attraverso il diverso rapporto che cittadini e stranieri intrattengono con il territorio statale, in particolare in relazione alla stabilità del soggiorno e all’allontanamento, concludendo per l’esistenza di una «basilare differenza esistente tra il cittadino e lo straniero, consistente nella circostanza che, mentre il primo ha con lo Stato un rapporto di solito originario e comunque permanente, il secondo ne ha uno acquisito e generalmente temporaneo».

<sup>74</sup> In tema, per tutti, v. M. CARTABIA, *Gli «immigrati» nella giurisprudenza costituzionale: titolari di diritti e protagonisti della solidarietà*, in C. Panzera-A. Rauti-C. Salazar-A. Spadaro (cur.), *Quattro lezioni sugli stranieri*, Napoli 2016, 3 ss.

<sup>75</sup> Come si intuisce, soprattutto nell’ambito degli interventi di politica sociale (cui corrisponde una responsabilità maggiore di Regioni ed enti locali), la questione dei destinatari è cruciale perché mette in relazione il principio autonomistico con la garanzia dell’eguaglianza territoriale dei diritti e dunque con il principio di unitarietà. Non potendo approfondire in questa sede il punto, mi permetto di rinviare per maggiori svolgimenti a C. Panzera, *Autonomia regionale, diritto europeo, inclusione sociale*, in *Diritti regionali*, 1/2018, 271 ss.

<sup>76</sup> Sent. 432/2005.

caso specifico del tutto assente<sup>77</sup>. Le finalità «eminentemente sociali» che hanno ispirato la legge impugnata – il cui contenuto si raccorda, «sul piano della “causa” normativa, a valori di solidarietà» – impediscono di considerare ragionevole la scelta del legislatore di subordinare l’accesso al beneficio previsto al godimento della cittadinanza italiana, quale requisito *aggiuntivo* (ritenuto «ultroneo e incoerente») rispetto alla condizione fisica e alla residenza sul territorio regionale.

È interessante notare come, senza affrontare la questione del “posto” del TUI nel rinnovato quadro costituzionale delle competenze legislative, la Corte ne richiami comunque il ruolo di «paradigma» nel sindacato di ragionevolezza, individuando nel suo art. 41 una conferma del principio di pari trattamento fra cittadini e stranieri (con regolare permesso di soggiorno almeno annuale) in ordine alla «fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale» previste dall’ordinamento<sup>78</sup>. Si tratterebbe, per il giudice costituzionale, di un punto di riferimento destinato a sopravvivere anche dopo la riforma del titolo V, quale *tertium comparationis* per i futuri giudizi su discipline regionali eventualmente derogatorie degli standard fissati a livello statale, discipline sulle quali graverebbe l’onere di indicare una «trasparente e razionale “causa giustificatrice”, idonea a “spiegare”, sul piano costituzionale, le “ragioni” poste a base della deroga»<sup>79</sup>.

Se ne ricava, una volta di più, il perdurante condizionamento delle norme statali inerenti la «condizione giuridica» dello straniero extracomunitario sulla legislazione regionale<sup>80</sup>, con due varianti rispetto all’orientamento giurisprudenziale analizzato nel paragrafo precedente. Da un lato, l’influenza è indiretta e debole: non potendo rilevare come “principio fondamentale” nella materia dell’assistenza sociale (ormai assorbita nella competenza residuale) ma solo quale “principio generale” del sistema, la normativa statale entra nello schema ternario del giudizio di eguaglianza senza precludere *in assoluto* alla Regione di optare per un regime diverso, ma gravandola di un onere di adeguata giustificazione della propria scelta<sup>81</sup>. Dall’altro, la nozione di «condizione giuridica» dello straniero viene intesa in un senso più ampio e pregnante: il richiamato art. 41 TUI, con ogni evidenza, ha poco a che vedere con i criteri di ingresso e soggiorno dell’immigrato, ma attiene ad un complesso di situazioni giuridiche attive di natura assistenziale che contribuiscono a delineare, appunto, il suo *status* nell’ordinamento italiano.

La sentenza 432 si segnala per un ultimo, importante aspetto. In un passaggio della motivazione, si precisa che, a differenza del possesso della cittadinanza, la *residenza* nel territorio regionale in astratto «appare un criterio non irragionevole» per l’attribuzione di una provvidenza da parte del legislatore regionale, tanto che una successiva decisione rigetta come manifestamente infondata una questione relativa alla presunta violazione del principio di eguaglianza da parte di un’altra legge lombarda (7/2005) che subordinava l’accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica al fatto che i richiedenti – *tutti*, senza distinzioni legate al possesso della cittadinanza italiana o europea – risiedessero o lavorassero nella Regione da cinque anni<sup>82</sup>. In tale occasione, la Corte ribadisce che il criterio della residenza può essere

---

<sup>77</sup> La misura disposta (non costituzionalmente obbligatoria ed eccedente i lep, dunque estranea al contenuto essenziale di diritti fondamentali) era diretta ad alleviare, nell’ambito dei servizi di trasporto pubblico locale, la condizione di disagio vissuta da varie categorie di residenti, alcuni dei quali accomunati soltanto dal grado di invalidità riconosciuta.

<sup>78</sup> Analogamente avviene con riguardo agli artt. 2 e 3, c. 4, della l. 104/1992 in materia di diritti dei portatori di handicap.

<sup>79</sup> Punto 5.2 *cons. dir.* Sulla capacità del TUI di esercitare un’influenza generale sulla legislazione regionale, al di là del riparto formale di competenze, v. pure M. GNES, *Il diritto degli stranieri extracomunitari alla non irragionevole discriminazione in materia di agevolazioni sociali*, in *Giur. cost.*, 6/2005, 4689.

<sup>80</sup> Lo evidenzia, nel suo commento alla decisione, anche M. CUNIBERTI, *L’illegittimità costituzionale dell’esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in *Le Regioni*, 2-3/2006, 527 ss., secondo cui «l’autonomia regionale in questo ambito trova un limite invalicabile nelle scelte compiute a livello nazionale al fine di individuare una disciplina uniforme per lo straniero, valida su tutto il territorio nazionale» (p. 529).

<sup>81</sup> Il ragionamento dovrebbe, a rigore, valere anche con riguardo allo scrutinio di normative derogatorie *statali* e non solo regionali (così, pure F. RIMOLI, *Cittadinanza, uguaglianza e diritti sociali: qui passa lo straniero*, in *Giur. cost.*, 6/2005, 4676 s.). Un implicito accenno in tal senso si trova nella sent. 40/2013 che, nel dichiarare l’illegittimità parziale dell’art. 80, c. 19, l. 388/2000 (su cui subito *infra*), ne ammette la portata «fortemente restrittiva – e per molti aspetti intrinsecamente derogatoria – rispetto alla generale previsione dettata in materia di prestazioni sociali ed assistenziali in favore dei cittadini extracomunitari dall’art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998» (punto 5 *cons. dir.*).

<sup>82</sup> Ord. 32/2008.

validamente assunto come fattore selettivo nell'assegnazione di benefici sociali, «quando si pone in coerenza con le finalità che il legislatore intende perseguire (sentenza n. 493 del 1990), specie là dove le stesse realizzino un equilibrato bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco».

Tale ultima decisione, invero, non spicca per chiarezza argomentativa, specie se paragonata alla sentenza precedente. Intanto, all'affermazione di principio sulla «ragionevole correlazione» fra requisito della residenza e finalità della legge non segue alcuna verifica nel merito, dandosi per scontato che quel nesso esista. Inoltre, mentre la sentenza 432 parla genericamente di residenza, qui si menziona invece la residenza “continuativa”, introducendo di soppiatto nella formulazione giurisprudenziale del principio un elemento che restringe ulteriormente la platea dei beneficiari (non potendo tutti gli stranieri residenti in Regione attestare la continuità richiesta)<sup>83</sup>.

Si giunge, così, ad un punto critico del rapporto fra autonomia regionale e diritti degli immigrati, poiché la scelta di selezionare i destinatari di un intervento in base alla *durata* della residenza può pure essere dettata dalla necessità di bilanciare opposte esigenze, fra cui l'equilibrio finanziario, ma rischia di generare una discriminazione indiretta vietata anche dal diritto UE, per il quale, come si sa, è centrale la nozione di “residenza” – in luogo della “nazionalità” – per il godimento di molti dei diritti riconosciuti dai Paesi membri ai propri cittadini<sup>84</sup>.

### 7. Diritti sociali e residenza legale degli stranieri nella legislazione statale

Nel campo delle prestazioni e dei servizi sociali, cui attiene la legislazione regionale in esame, uno dei principali terreni di intervento della Corte costituzionale ha riguardato negli ultimi anni la norma statale che estende il godimento dell'assegno sociale e delle provvidenze economiche costituenti oggetto di diritti soggettivi ai titolari della carta di soggiorno (ora permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo), nonché consente l'estensione delle altre prestazioni sociali agli stranieri in possesso di permesso di soggiorno almeno annuale<sup>85</sup>. L'analisi di questo nutrito filone fa emergere alcune costanti utili anche in merito all'esame delle normative regionali.

---

<sup>83</sup> Cfr. pure F. CORVAJA, *Libera circolazione dei cittadini e requisito di residenza regionale per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica*, in *Le Regioni*, 3/2008, spec. 633, che giudica le risposte della Corte, sotto molteplici profili, «del tutto evasive» rispetto alla portata delle questioni sollevate.

<sup>84</sup> Per un approfondimento sull'incidenza del diritto e della giurisprudenza UE sulle politiche regionali concernenti gli stranieri, si rinvia per tutti a P. CARROZZA, *Diritti degli stranieri*, cit., 117 ss.

<sup>85</sup> Art. 80, c. 19, l. 388/2000, che individua così – rispetto al precedente art. 41 TUI – un nucleo più ristretto di prestazioni che presuppongono un legame più stabile e duraturo con la comunità di residenza (cinque anni). La disposizione è stata dichiarata illegittima – in relazione alle diverse provvidenze stabilite nella legislazione cui la norma fa rinvio – dalle sentt. 306/2008, 11/2009 e 40/2013 (indennità accompagnamento e pensione inabilità), 187/2010 (assegno invalidità), 329/2011 (indennità di frequenza), 22 e 230/2015 (indennità per ciechi parziali e per sordi).

Nel corso degli anni, la tendenza a restringere i requisiti di accesso si è rafforzata: l'art. 81, cc. 29, 30 e da 32 a 38-ter, d.l. 112/2008 conv. in l. 133/2008, ha previsto l'erogazione di una carta acquisti per i percettori di basso reddito *se cittadini* (per l'accentuazione di tale discutibile profilo, non sottoposto all'attenzione della Corte in occasione dei giudizi concernenti tale istituto e definiti dalla sent. 10/2010, sia consentito rinviare a C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione*, in *Le Regioni*, 4/2010, 956 s.), e si è dovuto attendere ben cinque anni per una parziale correzione di tiro, con l'inclusione dei cittadini europei residenti o loro familiari residenti e degli stranieri extracomunitari lungosoggiornanti (art. 1, c. 216, l. 147/2013, ma la limitazione ai soli lungosoggiornanti appare irragionevole avuto riguardo all'importanza sociale della prestazione, che la citata sent. 10 non a caso ha ricondotto ai lep); l'art. 20, c. 10, del citato d.l. 112 modifica poi la disciplina dell'assegno sociale (art. 3, c. 6, l. 335/1995) introducendo per tutti gli interessati il requisito della residenza *decennale* sul territorio italiano (v. pure *infra* nel testo); analogamente, sempre il d.l. 112 ammette alle agevolazioni previste dal c.d. “piano casa” gli stranieri a basso reddito purché residenti da almeno dieci anni in Italia o da almeno cinque anni nella medesima Regione (art. 11, su cui v. la sent. 121/2010); sempre in favore dei nuclei familiari *italiani* a basso reddito, l'art. 19, c. 18, l. 2/2009 ha previsto risorse per il rimborso di spese per pannolini e latte artificiale per i neonati fino a tre mesi (c.d. “bonus bebè”); infine, l'art. 1, c. 125, l. 190/2014, estende l'assegno di natalità ai soli stranieri lungosoggiornanti. In relazione a quest'ultima previsione, si segnala peraltro una crescente giurisprudenza di merito favorevole alla disapplicazione della norma interna per contrasto con il principio di pari trattamento disposto in favore dei titolari del permesso unico di lavoro dall'art. 12 della direttiva 2011/98/UE (da ultimo, Corte App. Brescia, sent. 444/2016), interpretazione implicitamente avallata dall'ord. cost. 95/2017 e infine confermata dalla sent. *Martinez Silva* della Corte di giustizia UE (21 giugno 2017, C-449/16). Nella stessa linea, v. pure la decisione con cui il Consiglio di Stato, in attuazione della sentenza *CGIL e INCA* della Corte di giustizia (2 settembre 2015,

Una prima costante riguarda il requisito della residenza, attraverso cui si esprime il legame che il soggetto stabilisce con una *determinata* comunità e uno *specifico* territorio, e grazie al quale assumono rilievo giuridico quei vincoli di reciprocità e solidarietà che uniscono i membri di un corpo sociale. In tale cornice, la Corte ammette che l'erogazione di alcune prestazioni possa essere subordinata «alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata»<sup>86</sup>.

Quale sia, poi, la soglia temporale “sufficiente” a soddisfare tale condizione è oggetto di una valutazione che dipende dal tipo di provvidenza (erogazione economica, servizio, priorità di accesso, agevolazione e così via) e dal settore di intervento (sanità, assistenza, abitazione, istruzione, formazione, avviamento al lavoro, ecc.); soprattutto, è una valutazione che spetta in prima battuta agli organi dello Stato e della Regione democraticamente legittimati, nei limiti stabiliti dall'art. 117, c. 1, della Costituzione<sup>87</sup>.

La seconda costante attiene al giudizio di uguaglianza-ragionevolezza cui anche tali scelte sono sottoposte. Afferma la Corte: «una volta, però, che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini»<sup>88</sup>. Ne deriva, così, che è discriminatorio subordinare la corresponsione di una prestazione assistenziale alla titolarità della carta di soggiorno, per la mancanza di un nesso fra tale ulteriore requisito e la situazione di bisogno che la misura prevista mira a soddisfare. Inoltre, una scelta del genere appare anche intrinsecamente irrazionale perché condiziona al possesso di un certo reddito, necessario per il rilascio della carta di soggiorno, l'accesso ad un beneficio che prescinde dalla condizione economica del richiedente (come l'indennità di accompagnamento) o che assume quel reddito a proprio oggetto (come la pensione di inabilità)<sup>89</sup>.

La terza costante richiama la consolidata distinzione fra prestazioni dirette a soddisfare “bisogni primari” della persona, che sicuramente attengono a diritti fondamentali, e prestazioni eccedenti quel livello<sup>90</sup>. Già nella decisione che riconosceva la possibilità di selezionare in base alla durata della residenza, la Corte faceva salve le misure «inerenti a rimediare a gravi situazioni di urgenza»<sup>91</sup>; la posizione si rafforza con le sentenze successive, aventi ad oggetto prestazioni destinate «a far fronte al “sostentamento” della persona»<sup>92</sup>, ad evidenziare la «indifferibilità e la pregnanza dei relativi bisogni» e a garantire le «condizioni minime di vita e di salute»<sup>93</sup>.

In sintesi, la scelta in ordine alla “durata” della residenza, quale presupposto per accedere a benefici sociali, rientra fra le valutazioni squisitamente *politiche* su cui la Corte esercita solo un sindacato esterno, in ordine al rispetto del principio di uguaglianza formale (alla luce del diverso trattamento disposto per i cittadini italiani/europei) o della ragionevolezza intrinseca della normativa (in rapporto alla congruità del criterio prescelto rispetto alla *ratio legis*). Più difficile dire, invece, se e quando la continuità della residenza sul territorio sia eccessiva o sproporzionata “in sé”. Come anche in altre occasioni (si pensi al giudizio sulla *social card*)<sup>94</sup>, il giudice costituzionale si astiene qui da una valutazione “quantitativa” nel

---

C-309/14), ha disapplicato la previsione legislativa che imponeva il pagamento di una tassa fra gli ottanta e i duecento euro per il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno (art. 5, c. 2-ter, d.lgs. 286/1998): cfr. Cons. Stato, sez. III, n. 4487/2016.

<sup>86</sup> Sent. 306/2008 (punto 10 *cons. dir.*).

<sup>87</sup> Nel caso della Regione, la scelta non deve pertanto risultare in contrasto con analoghe valutazioni compiute da superiori livelli di governo (statale o europeo), vincolanti in base alla distribuzione delle materie e/o delle competenze fra i diversi legislatori.

<sup>88</sup> Sent. 306, *loc. cit.*

<sup>89</sup> Rispettivamente, sentt. 306/2008 e 11/2009. Sul circolo vizioso generato dall'intreccio di tali condizioni normative, v. B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in AIC, *Annuario 2009. Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Napoli 2010, spec. 192 ss.

<sup>90</sup> Per una discussione critica di tale risalente indirizzo, v. M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, Padova 1997, 159 ss.

<sup>91</sup> Ancora sent. 306, *loc. cit.*

<sup>92</sup> Sentt. 187/2010, 329/2011 e 40/2013.

<sup>93</sup> Sentt. 22 e 230/2015.

<sup>94</sup> Sentt. 10/2010 e 62/2013.



merito delle scelte legislative, preservando quel difficile ma necessario equilibrio fra controllo giurisdizione e sindacato politico che costituisce la vera essenza della sua funzione<sup>95</sup>.

Ciò è dovuto, almeno in parte, anche all'esistenza nell'ordinamento italiano di una pluralità di soglie temporali che dovrebbero presuntivamente riflettere il grado di integrazione sociale raggiunto dallo straniero residente sul territorio (da uno a dieci anni)<sup>96</sup>. Ed è indicativo che l'aggravamento disposto dal d.l. 112/2008 in ordine alla continuità della residenza necessaria per accedere all'assegno sociale (dieci anni)<sup>97</sup> sia stato ritenuto non illegittimo *in quanto* applicabile egualmente a tutti i richiedenti, cittadini e non: la nuova disciplina, secondo la Corte, «appare adottata, piuttosto che sulla base di una scelta di tipo meramente “restrittivo”, sul presupposto, per tutti “gli aventi diritto”, di un livello di radicamento più intenso e continuo rispetto alla mera presenza legale nel territorio dello Stato e, del resto, in esatta corrispondenza alla previsione del termine legale di soggiorno richiesto per il conseguimento della cittadinanza italiana»<sup>98</sup>. È tuttavia altamente probabile che, rispetto ai cittadini, per gli stranieri la condizione imposta sia ben più onerosa; inoltre, la stessa suscita qualche perplessità in ordine alla (implicita) presunzione di integrazione nella comunità ospitante, che la giurisprudenza europea considera ricorrere – almeno per i cittadini UE – con la residenza legale quinquennale<sup>99</sup>.

Si può allora concludere che l'accesso dello straniero alle prestazioni e ai servizi del *welfare*, non diretti al soddisfacimento di bisogni primari ed esigenze di vita indifferibili o a rimediare a gravi situazioni di urgenza, sia compreso in un ventaglio di possibilità delimitate, in modo piuttosto vago, da una residenza a «carattere non episodico e di non breve durata», da un lato, e da «un livello di radicamento più intenso e continuo», dall'altro.

#### 8. La “dimensione regionale” delle politiche sociali tra residenza qualificata e discriminazioni indirette

Nei margini di azione consentiti da uno spazio così incerto, dopo la Lombardia altre Regioni sono intervenute, con discipline in materia di servizi sociali ispirate all'obiettivo di conciliare l'esigenza di tagli alla spesa pubblica (per lo più etero-diretti) con una politica selettiva orientata alla residenza protratta per un certo numero di anni, che ha finito spesso per sfavorire proprio i soggetti più vulnerabili della società, soprattutto in quanto ultimi arrivati<sup>100</sup>.

---

<sup>95</sup> Sulla classica questione, da ultimo, R. ROMBOLI (cur.), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima “politica” e quella “giurisdizionale”*, Torino 2017 e D. BUTTURINI-M. NICOLINI (cur.), *Giustizia costituzionale e potere democraticamente legittimato*, 2 voll., a cura di D. Butturini e M. Nicolini, Bologna 2017.

<sup>96</sup> Si consideri, altresì, il discusso istituto dell'«accordo di integrazione» previsto dall'art. 4-bis TUI, inserito dalla citata l. 94/2009.

<sup>97</sup> Termine raddoppiato in sede di conversione rispetto a quello in origine previsto nel testo del decreto.

<sup>98</sup> Cfr. le ord. 197/2013 e 180/2016 (nonché *supra*, nt. 85). A ben vedere, il termine di dieci anni di residenza per la concessione della cittadinanza è quello massimo, applicabile in via residuale agli stranieri che non rientrino nelle categorie “privilegiate” indicate dalla l. 91/1992, ovvero: i discendenti in linea retta entro il secondo grado di cittadini italiani per nascita (due anni di residenza se minorenni: art. 4, tre anni se maggiorenni: art. 9, c. 1, lett. a); il coniuge di cittadino italiano (due anni di residenza dopo il matrimonio: art. 5); il cittadino di un Paese membro dell'UE (quattro anni di residenza: art. 9, c. 1, lett. d); lo straniero maggiorenne adottato, lo straniero che presti servizio alle dipendenze dello Stato, anche all'estero, e l'apolide (cinque anni di residenza: art. 9, c. 1, lett. b, c, e); lo straniero nato in Italia, se lo richiede entro un anno dal raggiungimento della maggiore età (ma fino a quel momento deve aver risieduto legalmente e ininterrottamente in Italia: art. 4, c. 2). Sulle più recenti proposte di modifica della disciplina, v. spec. A. RAUTI, *Lo ius soli in Italia: alla vigilia di una possibile svolta?*, in *Rivista AIC*, 3/2017, 23 ss.

<sup>99</sup> Corte giust., 8 novembre 2008, C-158/07, *Förster*, ma v. pure le precisazioni della decisione *Prinz e Seeberger* (18 luglio 2013, C-523/11 e C-585/11, §§37-40) in ordine ai fattori sostanziali in grado di attestare l'avvenuta integrazione anche a prescindere dalla durata della residenza. Peraltro, non è da escludere che proprio le aperture della Corte di giustizia in materia di sicurezza sociale siano – insieme alla crisi economico-finanziaria – tra le cause che hanno indotto alcuni Stati a rimodulare i criteri di accesso dei non cittadini a prestazioni e benefici assistenziali, nel malcelato intento di porre un freno agli abusi e limitare il rischio del c.d. “turismo assistenziale”, con un effetto di ritorno anche sulla giurisprudenza comunitaria, attestato dal più restrittivo indirizzo inaugurato con le sentenze *Dano* (11 novembre 2014, C-333/13), *Alimanovic* (15 settembre 2015, C-67/14) e *Garía-Nieto* (26 febbraio 2016, C-299/14).

<sup>100</sup> Sulla sfida che il trattamento riservato da molti ordinamenti dei Paesi avanzati agli “ultimi arrivati” sul loro territorio lancia alla categoria dogmatica dei diritti umani, v. A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo “modello sociale europeo”: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, 4/2011, 5 ss.

Il contenzioso costituzionale generato da tali leggi restituisce un quadro nel complessivo coerente con quanto finora visto, ma anche qualche novità.

In generale, la subordinazione dell'accesso alle misure di assistenza sociale alla *durata* del soggiorno, anziché alla mera regolarità dello stesso, è ritenuta contraria alla garanzia costituzionale dei diritti fondamentali che spettano alla persona in quanto tale e non al solo cittadino. Il criterio fondato sulla continuità temporale della residenza appare infatti arbitrario perché completamente slegato, in confronto agli altri presupposti della misura (specifiche situazioni di bisogno o disagio personali), dalle finalità solidaristiche dell'intervento assistenziale, rispetto alle quali non è legittimo presumere che, a parità di condizioni personali, la maggiore *durata* della residenza implichi automaticamente un maggiore *bisogno*. Su tale presupposto sono state dichiarate illegittime la l.r. friulana 24/2009<sup>101</sup>, la l.p. Bolzano 12/2011<sup>102</sup>, la l.r. calabrese 44/2011<sup>103</sup>, la l.r. Trentino-Alto Adige 8/2011<sup>104</sup>, la l.p. Trento 15/2012<sup>105</sup>.

Ad un esito parzialmente diverso giunge invece la decisione concernente la l.r. friulana 16/2011, intervenuta a modificare la normativa in tema di accesso alle prestazioni sociali erogate dalla Regione<sup>106</sup>. La legge stabiliva per *tutti* i richiedenti il requisito della residenza regionale protratta per almeno due anni e, per i soli stranieri extracomunitari che non fossero titolari del permesso di soggiorno o beneficiari di protezione internazionale, della residenza quinquennale sul territorio nazionale.

Lo scrutinio del giudice costituzionale sembrerebbe incardinato su binari noti e diretto ad un esito scontato, ma così non è. Il parziale cambio di rotta è annunciato dall'*incipit* della motivazione sul punto: «Non vi è dubbio che», nei limiti imposti dalla normativa UE e nel rispetto dei diritti fondamentali della persona, «il legislatore possa riservare talune prestazioni assistenziali ai soli cittadini e alle persone ad essi equiparate soggiornanti in Italia, il cui *status* vale di per sé a generare un adeguato nesso tra la partecipazione alla organizzazione politica, economica e sociale della Repubblica, e l'erogazione della provvidenza». A questa presunzione assoluta, derivante dal possesso di uno *status formale*, la Corte aggiunge opportunamente altri elementi *sostanziali* in grado di far emergere quel nesso fra contributo "dato" alla società (mediante la partecipazione) e contributo "percepito" dalla stessa (in termini di sostegno) che il legislatore può, sempre in via astratta, valorizzare. Infatti, «non è detto che un nesso a propria volta meritevole di protezione non possa emergere con riguardo alla posizione di chi, pur privo dello *status*, abbia tuttavia legittimamente radicato un forte legame con la comunità presso la quale risiede e di cui sia divenuto parte, per avervi insediato una prospettiva stabile di vita lavorativa, familiare ed affettiva, la cui tutela non è certamente anomala alla luce dell'ordinamento giuridico vigente»<sup>107</sup>.

---

<sup>101</sup> Sent. 40/2011. La legge in questione aveva ristretto l'accesso al sistema regionale integrato di servizi sociali modificando la dizione precedente, riferita a «tutte le persone residenti nella Regione», con i soli «cittadini comunitari residenti in Regione da almeno trentasei mesi», risultando così doppiamente limitativa: nei riguardi di tutti i cittadini di Paesi terzi, ma anche verso i cittadini europei – si badi, compresi i cittadini italiani – che risiedessero in Regione da meno tempo (nelle more del giudizio, la Regione aveva poi modificato la normativa, ponendola in linea con le esigenze che poi la Corte specificherà nella sentenza). L'anomalia di discipline *interamente* ispirate a criteri del genere è resa evidente se si pensa alla situazione paradossale in cui verrebbero a trovarsi quanti, per esigenze lavorative o di altro genere, devono spostare frequentemente la propria residenza da una Regione all'altra: ne conseguirebbe, per gli stessi, la pratica impossibilità di accedere a un qualunque sistema regionale di assistenza sociale, con relativa incisione pure del divieto che l'art. 120, c. 1, Cost. pone alle Regioni di ostacolare la libera circolazione delle persone o l'esercizio del diritto al lavoro sul territorio nazionale. Il rischio accennato è opportunamente messo in rilievo da F. CORVAJA, *Cittadinanza e residenza qualificata nell'accesso al welfare regionale*, in *Le Regioni*, 6/2011, 1271.

<sup>102</sup> Sent. 2/2013. La legge subordinava l'erogazione agli stranieri extracomunitari delle provvidenze di "natura economica" alla residenza provinciale ininterrotta di almeno cinque anni e consentiva di vincolare quelle eccedenti le prestazioni essenziali anche alla durata della residenza.

<sup>103</sup> Sent. 4/2013. La disciplina calabrese individuava i beneficiari degli interventi finanziati da un apposito fondo per la non-autosufficienza nei residenti in Regione ma, se stranieri, in possesso di carta di soggiorno.

<sup>104</sup> Sent. 133/2013. La Regione aveva circoscritto il requisito della residenza "qualificata" (cinque anni), originariamente previsto per tutti, ai soli stranieri extracomunitari, prevedendo per i cittadini italiani la residenza "semplice" (a prescindere dalla durata) e per i cittadini europei l'estensione nei limiti imposti dalla normativa UE di coordinamento.

<sup>105</sup> Sent. 172/2013. La normativa subordinava la corresponsione di assegni di cura per persone non autosufficienti alla residenza protratta per tre anni.

<sup>106</sup> Sent. 222/2013.

<sup>107</sup> Punto 6 *cons. dir.* Il percorso argomentativo è analogo a quello seguito dalla Corte di giustizia nella sentenza *Prinz e Seeberger* citata *retro*, in nt. 99.

Ora, resti assorbito nell'attribuzione di uno "status giuridico formale" o risulti da un "radicamento sostanziale effettivo", il centro dell'argomentazione è costituito da quell'*adeguato nesso* fra contributo individuale e protezione sociale, che diventa un criterio di giudizio nel caso in esame, riempiendo lo spazio della discrezionalità politica che la Corte riconosce per le prestazioni "eccedenti" quel livello essenziale necessario a garantire il godimento di diritti fondamentali<sup>108</sup>.

Sviluppando le premesse appena viste, la Consulta introduce nel giudizio di ragionevolezza (come congruenza interna fra la condizione prevista dalla legge e la sua *ratio*) un elemento inedito, ovvero «la rilevanza che assume la *dimensione regionale* nella concessione o nel diniego di una prestazione sociale». Cosa debba intendersi con tale espressione viene spiegato subito dopo: «La Regione, in quanto ente esponenziale della comunità operante sul territorio, ben può, infatti, *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»<sup>109</sup>.

Nell'ambito delle coordinate nazionali del sistema di *welfare*, necessarie ad assicurare l'erogazione uniforme su tutto il territorio dei livelli essenziali delle prestazioni, ogni Regione può dunque *differenziare* gli interventi ulteriori/eccedenti caratterizzando così la propria "dimensione" sociale rispetto a quella di altre Regioni. Non si tratta, per la verità, di una rivoluzione. Tutta la giurisprudenza costituzionale sulla clausola dei livelli essenziali come vincolo all'autonomia regionale ha costantemente sottolineato il *magis* che le Regioni possono eventualmente prevedere, ciascuna in modo peculiare rispetto alle altre, salvo il controllo di ragionevolezza sulle differenziazioni operate. Per quanto riguarda la posizione degli stranieri, tale controllo – s'è visto – ha sempre avuto sullo sfondo il confronto con il trattamento del cittadino italiano (e, talvolta, anche europeo), portando all'annullamento di normative che, a parità di bisogno e condizioni personali, impedivano attraverso la richiesta di una residenza prolungata *solo allo straniero* l'accesso al beneficio previsto. Nel caso ora in esame, invece, il trattamento preferenziale che la Corte legittima riguarda i nuclei familiari residenti in Regione da almeno due anni *di qualunque nazionalità*, cui la Regione si rivolge in modo privilegiato secondo una scelta di politica legislativa – si ribadisce, attinente a prestazioni eccedenti i livelli essenziali – che non appare in contrasto con i principi affermati nelle sentenze precedenti (a cominciare dalla 306/2008)<sup>110</sup>.

Non si può certo ignorare che, rispetto alla sent. 40/2011, la scelta di svolgere un sindacato puntuale sulla ragionevolezza del criterio adottato, distinguendo prestazione da prestazione, costituisca un elemento di novità. Ma dove sta scritto che il sistema regionale di interventi e servizi sociali possa essere valutato solo "in blocco", senza scendere nel dettaglio della *ratio* ispiratrice delle singole provvidenze? Non pare che la giurisprudenza precedente consentisse di spingersi fino a tanto. Semmai, si potrà discutere del corretto inquadramento di ciascuna delle misure previste dentro o fuori l'area delle prestazioni essenziali necessarie alla tutela di un bisogno primario<sup>111</sup>. Oltretutto, non si dimentichi che anche il TUI

---

<sup>108</sup> Si reputa invece che il requisito della residenza quinquennale, gravante sui soli extracomunitari ed applicabile indiscriminatamente a tutte le prestazioni, violi il principio di eguaglianza in quanto «sproporzionata» (anche alla luce dell'art. 41 TUI: punto 6 *cons. dir.*), in merito alla residenza biennale, richiesta a tutti i potenziali beneficiari, il risultato dipende dalla funzionalizzazione della singola provvidenza ad un bisogno essenziale e primario della persona: secondo la Corte, rientrano in questa ipotesi le misure di sostegno individuale contro la povertà e gli assegni di studio (punto 7 *cons. dir.*), ma non l'assegno di natalità, le agevolazioni per le locazioni o l'edilizia convenzionata ed agevolata, la carta famiglia e le altre forme di sostegno al reddito familiare, i *vouchers* lavorativi (punti 8-10 *cons. dir.*)

<sup>109</sup> Punto 7 *cons. dir.* (c.vi aggiunti).

<sup>110</sup> In senso opposto, v. invece la conclusione di D. MONEGO, *La «dimensione regionale» nell'accesso alle provvidenze sociali*, in *Le Regioni*, 1-2/2014, 251 ss., qui evidentemente non condivise. Fra quelle ivi citate, infatti, solo la sent. 40/2011 affronta in termini generali la questione della residenza prolungata come condizione *sempre* necessaria per accedere ai servizi sociali, che definisce nel senso dell'incostituzionalità senza distinguere provvidenza da provvidenza; tuttavia, come si ricorderà (nt. 101), la legge impugnata escludeva *interamente* dal sistema di interventi gli stranieri extracomunitari, risultando doppiamente restrittiva. La pronuncia ha dunque considerato in modo unitario i due profili e questo può aver influito sulla decisione finale.

<sup>111</sup> Come fa, con apprezzabili argomentazioni, D. MONEGO, *op. cit.*, 258 ss.

attribuisce rilievo al radicamento sociale dello straniero (e dei suoi eventuali legami familiari), *espresso in termini di durata*, in relazione a scelte decisive per la sua permanenza legale sul territorio<sup>112</sup>.

La residenza biennale imposta dalla legge friulana non appare, alla fine, un requisito talmente gravoso da non poter essere adempiuto anche dalla popolazione straniera in difficoltà se non in una sparuta minoranza di casi. Tra l'altro, come s'è già detto, una soglia analoga è fissata dalla disposizione del TUI con riguardo all'accesso, a pari condizioni con i cittadini, all'edilizia residenziale pubblica per lo straniero extracomunitario che lavori regolarmente e sia titolare permesso di soggiorno *almeno* biennale (art. 40, c. 6). Il problema, in discipline del genere, sorge quando la durata della residenza generi una discriminazione in danno agli stranieri (ad esempio, se prevista solo per essi) e/o quando risulti incongruente con la finalità del provvedimento.

Le sentenze 40/2011 e 222/2013 risolvono in modo diverso la questione, e si può anche presumere che il collegio fosse internamente diviso sulla soluzione più prudente alla fine prevalsa nella seconda decisione<sup>113</sup>. Questa, tuttavia, se da un lato ha ribadito l'esistenza nei livelli eccedenti le prestazioni essenziali di un significativo spazio di azione che ciascuna Regione può esercitare in piena autonomia (anche, eventualmente, in senso restrittivo, ma mai irragionevolmente discriminatorio), dall'altro ha implicitamente dettato un limite quando ha affermato che il legislatore regionale, «per sottrarre eventuali restrizioni nell'accesso alle prestazioni sociali ad un giudizio di ineguaglianza e di manifesta irragionevolezza, è tenuto a rivolgere lo sguardo non soltanto, per il passato, alla durata della residenza sul territorio nazionale o locale oltre una soglia temporale minima, ma anche, in prospettiva, alla presenza o all'assenza di indici idonei a testimoniare il legame tendenzialmente stabile tra la persona e la comunità»<sup>114</sup>. Detto altrimenti: quando le due valutazioni, quella *formale* (durata della residenza) e quella *sostanziale* (radicamento stabile effettivo), divergono la legge è già “sospetta” di incostituzionalità e non v'è esigenza di equilibrio finanziario che tenga<sup>115</sup>.

Possono essere lette come implicite conferme della ricostruzione proposta due decisioni successive. La prima, relativa ad una disposizione della legge finanziaria campana per il 2011 in tema di sostegno *una tantum* alla natalità (il c.d. “bonus bebè”, corrisposto alle famiglie residenti in Regione da almeno due anni), ha ritenuto non irragionevole la scelta del legislatore regionale di favorire i nuclei familiari con una presenza stabile sul territorio, trattandosi di misura eccedente le prestazioni essenziali<sup>116</sup>. La seconda, al contrario, ha considerato invece lesiva del principio di non discriminazione una legge valdostana del 2013 che postulava come requisito di accesso all'edilizia residenziale pubblica (e non quale semplice criterio di preferenza nelle graduatorie) la residenza in Regione «da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente»<sup>117</sup>.

---

<sup>112</sup> Ciò avviene, oltre che in materia sociale (*supra*, § 1), quando ad esempio si tratti di negare il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno (art. 5, c. 5, e art. 9, c. 4), o nei casi in cui si debba procedere alla sua espulsione (art. 9, c. 11, e art. 13, c. 2-*bis*).

<sup>113</sup> Come starebbe a testimoniare il dissenso mascherato del relatore, sostituito da altro giudice per la redazione della motivazione.

<sup>114</sup> Punto 6 *cons. dir.* Va persino oltre P. CARROZZA, *op. cit.*, 109 s., quando afferma che «non il passato, bensì il presente ed il futuro, e quindi una volontà di residenza e di integrazione, non un fatto storico, dovrebbero costituire il presupposto per l'erogazione di prestazioni sociali».

<sup>115</sup> Altra questione è se il riferimento al concetto di «legame tendenzialmente stabile» con la comunità, proprio per la sua vaghezza, non rischi di diventare nelle mani del giudice costituzionale un comodo argomento retorico per giustificare valutazioni di irragionevolezza o sproporzionalità della legge regionale non altrimenti motivabili. Si confrontino, ad es., i 5 anni di residenza regionale continuativa previsti dalla legge lombarda salvata dall'ord. 32/2008 (che, si ricorderà, ha ritenuto *manifestamente* infondata la questione sollevata in relazione all'art. 3 Cost.) e gli 8 anni di residenza regionale anche non continuativa richiesti dalla legge valdostana invece annullata, di cui subito si dirà nel testo.

<sup>116</sup> Sent. 141/2014, concernente l'art. 1, c. 78, lett. a), della l.r. Campania 4/2011.

<sup>117</sup> Sent. 168/2014, relativa all'art. 19, c. 1, lett. b), della l.r. Valle d'Aosta 3/2013. La generalità del requisito ceta, secondo la Corte, una discriminazione indiretta: difatti, la violazione dell'art. 3 Cost. è riconosciuta nei confronti di soggetti, (cittadini UE e stranieri lungosoggiornanti) formalmente parificati ai cittadini italiani ma, nei fatti, penalizzati da un requisito per loro più difficile da soddisfare (gli otto anni di residenza regionale), che per di più si somma sia alla semplice residenza biennale sul territorio nazionale cui si riferisce l'art. 41, c. 6, TUI in materia di edilizia residenziale pubblica, che alla residenza legale e ininterrotta di cinque anni, da sé sufficiente ad acquisire il permesso di soggiorno permanente e il corredo di diritti a questo connessi.

Sebbene la Corte riconosca, in via teorica, una ragionevole giustificazione nell'obiettivo della legge di vincolare la fruizione degli alloggi pubblici ad «un legame stabile con il territorio» (aspetto, questo, messo in rilievo anche dalla sent. 222)<sup>118</sup>, la disciplina viene dichiarata illegittima perché «palesamente sproorzionata allo scopo ed incoerente con le finalità stesse dell'edilizia residenziale pubblica, in quanto può finire con l'impedire l'accesso a tale servizio proprio a coloro che si trovino in condizioni di maggiore difficoltà e disagio abitativo»<sup>119</sup>.

## 9. Conclusioni

Come emerge chiaramente dal confronto tra le ultime due vicende riportate, sono due i fattori che orientano l'indirizzo della Corte in merito alla “residenza qualificata”: l'inerenza o meno del criterio all'erogazione di una prestazione o servizio essenziale; la congruità della durata richiesta rispetto all'obiettivo perseguito.

Non tutti gli interventi di politica sociale – per loro natura selettivi quanto ai beneficiari – reclamano la garanzia dell'eguale godimento fra cittadini e stranieri, che diventa una regola inderogabile solo davanti a prestazioni tese a soddisfare bisogni primari della persona, oggetto di diritti “inviolabili” e “incomprimibili” rispetto ai quali discriminazioni in ragione della nazionalità non sono ammesse e gradazioni sulla base della residenza, semplice o qualificata, tendono ad sfumare (come avviene, ad es., per le cure indispensabili e urgenti o per l'istruzione obbligatoria per i minori, garantite dalla legge agli stranieri *comunque presenti* alla frontiera o sul territorio)<sup>120</sup>. Bisogna pertanto distinguere, in ogni analisi del tema, anzitutto fra diritti fondamentali e *altri* diritti e, in subordine, fra prestazioni essenziali e prestazioni *ulteriori* relative agli stessi.

Solo quando non si tratti di prestazioni essenziali – e, a maggior ragione, quando non siano in gioco diritti “fondamentali” – la durata della residenza nel territorio può assurgere a criterio discrezionale per l'individuazione dei potenziali beneficiari di una misura di solidarietà sociale *se* coerente con la finalità perseguita dal legislatore e non eccessiva o sproorzionata (in modo da non generare discriminazioni indirette). Entro questi limiti, si espande la discrezionalità degli organi di governo di ogni livello e la differenziazione delle normative regionali può divenire sinonimo di *vera* autonomia politica senza trascendere in puro arbitrio<sup>121</sup>.

V'è un ultimo aspetto che merita di essere sottolineato, ritornando sulla distinzione da cui ha preso avvio l'analisi giurisprudenziale nel § 2.

La disciplina dei titoli di ingresso e soggiorno (di competenza statale esclusiva) produce, com'è ovvio, dirette conseguenze sull'insieme di servizi e prestazioni (di competenza statale e regionale) cui può avere accesso lo straniero, in misura gradualmente crescente in base alla regolarità del soggiorno e, poi, alla sua durata. Lo straniero in posizione irregolare avrà diritto alle cure urgenti e indifferibili o essenziali

---

<sup>118</sup> «L'accesso a un bene di primaria importanza e a godimento tendenzialmente duraturo, come l'abitazione, per un verso si colloca a conclusione del percorso di integrazione della persona presso la comunità locale e, per altro verso, può richiedere garanzie di stabilità, che, nell'ambito dell'assegnazione di alloggi pubblici in locazione, scongiurino avvicendamenti troppo ravvicinati tra conduttori, aggravando l'azione amministrativa e riducendone l'efficacia» (punto 10 *cons. dir.*).

<sup>119</sup> Punto 2 *cons. dir.* (c.vo aggiunto).

<sup>120</sup> Cfr. l'art. 35, c. 3, e l'art. 38, c. 1, TUI, nonché le normative regionali analizzate *supra* al § 4. Opportunamente, il TUI chiarisce proprio in apertura che «Allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti» (art. 2, c. 1).

<sup>121</sup> Non sembra tuttavia questa la strada di recente imboccata dalle Regioni Veneto e Liguria, che hanno approvato due leggi 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 6/2017); la seconda subordina la parità di trattamento rispetto ai cittadini italiani ed europei nell'accesso edilizia residenziale pubblica alla circostanza che lo straniero 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 13/2017, in palese deroga all'art. 41, c. 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).

e all'istruzione se minorenni, mentre il lungosoggiornante sarà parificato al cittadino in relazione a presoché tutte le prestazioni erogate dal sistema<sup>122</sup>. Per restare alla distinzione accreditata, le politiche “di” immigrazione condizionano le politiche “per” gli immigrati, restringendone o ampliandone il raggio di azione. *Vale però anche l'inverso*: le politiche selettive a livello regionale e locale possono indirettamente incidere sulle condizioni del soggiorno, ad esempio rendendo più difficile per gli extracomunitari l'accesso all'abitazione, che a sua volta costituisce un requisito per ottenere il permesso di soggiorno UE di lungo periodo, oppure aggravando il procedimento diretto ad ottenere l'iscrizione all'anagrafe comunale – quale risvolto del diritto a fissare la propria residenza sul territorio – con verifiche ulteriori e parallele rispetto a quelle richieste dalla normativa statale (concernenti, ad esempio, i requisiti igienico-sanitari dell'alloggio indicato o la pericolosità sociale del richiedente)<sup>123</sup>.

Insomma, la distinzione in parola può essere utile da un punto di vista esplicativo, ma non va spinta troppo in avanti<sup>124</sup>. C'è però anche dell'altro.

Nella misura in cui esprimono una volontà di “chiusura” verso gli stranieri (magari nascosta dietro l'argomento delle risorse limitate), le politiche di residenza regionali e locali aspirano ad essere *un mezzo di difesa dei confini fisici e ideali di una determinata comunità*, esattamente come lo è il presidio delle frontiere rispetto all'integrità politico-territoriale a livello statale. Una difesa, s'intende, non basata su divieti di ingresso o dimora, ma giocata per lo più nel campo della distribuzione dei benefici sociali che derivano dall'essere parte di quella comunità e, dunque, dal riconoscersi “simili” nella condizione di debolezza patita<sup>125</sup>. Proprio la drammatica facilità nel considerare l'immigrato uno *straniero* (un estraneo) prima che una *persona* (un simile, ancorché non assimilato)<sup>126</sup> è, a ben vedere, l'errore di prospettiva all'origine di molte delle normative regionali qui esaminate.

È dunque bene non ignorare che, al pari dei requisiti di ingresso e soggiorno nel territorio nazionale, anche i criteri di allocazione di beni e utilità comuni possono rivelarsi un efficace strumento di “controllo” della composizione di un gruppo sociale, incoraggiando o scoraggiando i movimenti da e verso certi luoghi<sup>127</sup>. Ma, allo stesso tempo, bisogna essere consapevoli del fatto che chiunque migra pone una sfida permanente alla legittimazione dei confini, di qualunque genere essi siano, e non è raro che riesca a farli evolvere<sup>128</sup>.

---

<sup>122</sup> A partire dalla giurisprudenza costituzionale, M. Savino ha recentemente distinto quattro situazioni possibili (personalissime, bisogni primari, altre prestazioni uniformi, livelli eccedenti l'essenziale) e altrettanti presupposti di accesso (mera presenza sul territorio, regolarità del soggiorno, durata minima della residenza, ulteriori condizioni purché ragionevoli): cfr. M. SAVINO, *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale: tra cittadinanza e territorialità*, in *Quad. cost.*, 1/2017, 60 ss.

<sup>123</sup> In argomento, da ultimi e per tutti, cfr. la puntuale analisi di E. GARGIULO-A. MAIORCA, *Gli stranieri di fronte al diritto di iscrizione anagrafica*, in A. Giorgis-E. Grosso-M. Losana (cur.), *Diritti uguali per tutti?*, cit., 121 ss., con molti esempi e ult. bibl. Sulle incongruenze della normativa secondaria e della prassi amministrativa in materia, v. poi P. MOROZZO DELLA ROCCA, *La residenza degli stranieri: un diritto speciale?*, in L. Ronchetti (cur.), *La Repubblica e le migrazioni*, Milano 2014, 63 ss.

<sup>124</sup> Invita ad un suo ripensamento in termini generali, fra gli altri, anche M. VRENNA, *Le Regioni di fronte all'immigrazione: linee di tendenza degli ultimi anni*, in E. Rossi-F. Biondi Dal Monte-M. Vrenna (cur.), *La governance dell'immigrazione*, cit., 425 s.

<sup>125</sup> Sulla fragilità della condizione umana come premessa e «orizzonte di senso dei processi di fondazione dello Stato costituzionale liberal-democratico», v. le belle pagine di A. RAUTI, *La persona umana fra totalitarismo e Stato costituzionale. Prime riflessioni*, in *Dir. soc.*, 3/2015, spec. 514 ss.

<sup>126</sup> «Pretendere di riconoscere l'immigrato assimilandolo è, in qualche misura, l'ultimo sussulto dell'eurocentrismo»: così, P. CARROZZA, *op. cit.*, 133.

<sup>127</sup> Sul punto, E. GARGIULO, *Le politiche di residenza in Italia: inclusione ed esclusione nelle nuove cittadinanze locali*, in E. Rossi-F. Biondi Dal Monte-M. Vrenna (cur.), *La governance dell'immigrazione*, cit., 135 ss. e 153 ss., con richiamo al pensiero di G. Brochmann.

<sup>128</sup> V. CALZOLAIO-T. PIEVANI, *Libertà di migrare. Perché ci spostiamo da sempre ed è bene così*, Torino 2016, 68 s.