

## **La giurisprudenza costituzionale italiana in materia di residenza qualificata e accesso al welfare regionale\***

*di Elena Monticelli – Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico, comparato, internazionale, Università degli Studi di Roma La Sapienza.*

**SOMMARIO:** 1. Premessa. – 2. Il criterio di ragionevolezza e l'individuazione del nucleo essenziale dei diritti. – 3. Residenza qualificata e *free riding* contributivo: limitazione alla libera circolazione delle persone. – 4. Conclusioni.

**ABSTRACT:** This paper aims to analyze the evolution of the constitutional jurisprudence about the subject of "ordinarily resident", ie resident status lasted for a number of years; in order to identify the connections between the criterion of "ordinarily resident" and the possible reduction of social rights in Italy. The increase of internal migration, combined with that of international migration, in fact, is leading the local authorities (regions, municipalities) to transform the basis of residence, protracted, in a discriminating factor for welfare measures access. Therefore it is necessary to analyze how the Constitutional Court has taken into account, over the years, the need to make a balance between budgetary requirements (behind the decision to put the criteria for access to certain welfare benefits) and the need to ensure the full recognition of social rights throughout Italy, with less unevenness throughout different territories.

### **1. Premessa**

Il presente lavoro si propone di analizzare l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di "residenza qualificata", definizione con la quale si fa riferimento all'anzianità di residenza, ossia allo *status* di residente protratto per un certo numero di anni, per individuare delle connessioni con una possibile riduzione della garanzia dei diritti sociali.

Nel corso degli ultimi anni, infatti, è possibile rilevare come il tema delle migrazioni interne, unito a quello delle migrazioni internazionali, renda di estrema attualità la definizione di una residenza qualificata per l'accesso a misure di welfare regionali, divenendo sempre più, come avremo modo di analizzare nel corso del presente lavoro, un elemento di discriminazione per il riconoscimento dei diritti sociali tra residenti qualificati e non.

Iniziamo col dire che esiste una differenza evidente tra la definizione di "cittadinanza" e la definizione di "residenza", in quanto con la prima è designata la condizione di appartenenza di un individuo a uno Stato, con i diritti e i doveri che tale relazione comporta<sup>1</sup>, mentre con la seconda si

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le Linee guida della Rivista.

<sup>1</sup> T. RUSSO, *Profili generali e modalità di acquisto della cittadinanza*, in A. MACRILLÒ, *Il diritto degli stranieri*, Padova, 2014, 427: «Storicamente il termine cittadinanza è stato inteso come lo *status* caratteristico di coloro che costituiscono il nucleo individuatore di ogni comunità politica, indicando, quindi, tanto l'appartenenza al gruppo etnico

indica il luogo in cui la persona ha la dimora abituale (art. 43 cod. civ.), data da un elemento oggettivo (la permanenza in un certo luogo, compatibile con eventuali allontanamenti) e da un elemento soggettivo (la volontà di rimanervi, che si deve presumere in chi dimora abitualmente in un luogo)<sup>2</sup>; tuttavia nell'analisi che avremo modo di approfondire, le due categorie di cittadinanza e di residenza s'intrecciano fino ad evidenziare una preponderanza della residenza sulla cittadinanza, nel momento in cui la prima diviene uno *status* capace di far sorgere situazioni di vantaggio o svantaggio e non una semplice categoria amministrativa.

Sebbene sembrerebbe paradossale che in un contesto globalizzato un istituto come la residenza, avente ad oggetto la relazione fisica tra una persona ed un territorio determinato, abbia assunto un'importanza che in passato non aveva<sup>3</sup>; il paradosso si riduce se ci si sofferma sul fatto che proprio quei processi di globalizzazione tendano a indebolire la sovranità dello Stato a vantaggio di contesti territoriali. Risulta evidente, di conseguenza, come le disuguaglianze sociali che caratterizzano le diverse zone territoriali del nostro Paese, rappresentino un ostacolo *de facto* all'uguaglianza sostanziale tra cittadini residenti in Comuni diversi o appartenenti a diverse Regioni. Per tale motivo la Costituzione stabilisce che lo Stato abbia legislazione esclusiva anche nella «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»<sup>4</sup>, indicando l'esistenza di un «nucleo incompressibile del diritto», individuato dal legislatore e che non può essere derogato dai legislatori regionali. Proprio rispetto ai limiti della individuazione di questo «nucleo incompressibile» si avrà modo di discutere nel corso del presente lavoro.

Per le ragioni sopra esposte è possibile, pertanto, individuare nella residenza «un requisito soggettivo per l'accesso a determinate prestazioni e benefici o per l'esercizio-acquisto di determinate facoltà, ovvero, ancora, per l'acquisizione di determinate posizioni e/o prerogative soggettive»<sup>5</sup>. In questo senso si possono ricordare: la residenza come requisito per l'iscrizione nelle liste elettorali del comune e dunque per l'esercizio del diritto di voto nelle elezioni politiche e amministrative; la residenza come condizione per l'eleggibilità alle elezioni comunali dei cittadini dell'Unione europea; la residenza come condizione per la piena fruizione del servizio sanitario nazionale, con la possibilità di eleggere il medico di fiducia; la residenza come requisito per

---

dal quale si esprime l'organizzazione politica quanto la partecipazione attiva all'organizzazione politica. È pertanto evidente come tale nozione abbia subito modificazioni nel corso delle diverse epoche storiche per essere, ad esempio, praticamente assente nelle fasi in cui la prevalenza di regimi territorial-patrimonialistici dello Stato portavano a considerare gli individui come pertinenze o accessori del territorio, facendo propendere per il diverso concetto di sudditanza. Né sembra, a maggior ragione oggi, per effetto dei sempre più massicci fenomeni migratori, che la nozione di cittadinanza si identifichi o sia immanente all'idea di Stato, come suo elemento costitutivo che concorre a costituire il popolo. Eppure, essa continua a rappresentare quella situazione «personale» che si instaura tra l'individuo e lo Stato e che induce lo Stato a fissare le condizioni per il godimento del c.d. *status active civitatis*. Il fondamento giuridico dell'istituto della cittadinanza risiede quindi, nel diritto interno che fissa con legge i criteri per l'acquisto, la perdita ed il riacquisto della cittadinanza».

G. U. RESCIGNO, *Corso di Diritto Pubblico*, Bologna, 2014, 32: «La conseguenza di questo meccanismo è che una persona, finché è cittadino italiano, porta permanentemente con sé questa qualità e dunque va incontro automaticamente a tutti i vantaggi e tutti gli svantaggi che essa può comportare secondo gli avvenimenti. Così il cittadino italiano è obbligato a pagare le imposte dirette, gode dei diritti politici, deve prestare servizio militare (se questo è obbligatorio) oppure viene ammesso al servizio militare (se questo è volontario) e così via. Ogni qual volta la legge si applica ai cittadini, questa qualità diviene appunto il presupposto necessario, epperò non rinunciabile, della applicazione della legge. Questa legge si applica ai cittadini solo ad essi, epperò nello stesso tempo il cittadino non può sottrarsi a tale legge».

<sup>2</sup> F. GALGANO, *Diritto civile e commerciale, Volume Primo*, Padova, 2004, 133: «Il concetto di abitualità che caratterizza la residenza ha in sé un elemento materiale, la stabilità della dimora ed un elemento psicologico, l'intenzione di dimorare stabilmente in un dato luogo, sicché la residenza non muta a causa di assenze prolungate, se non accompagnate dall'intenzione di trasferire altrove la propria residenza, o di assenze forzate, come nel caso della detenzione in carcere. Non si può dimorare abitualmente in più luoghi: non si può avere che una sola residenza».

<sup>3</sup> F. DINELLI, *Le appartenenze territoriali. Contributo allo studio della cittadinanza, della residenza e della cittadinanza europea*, Napoli, 2011, 139.

<sup>4</sup> Art. 117 Cost., comma 2, lettera m.

<sup>5</sup> F. DINELLI, *op. cit.*, 144.

l'iscrizione in albi professionali, per esempio quello degli avvocati, degli psicologi, dei gestori dei rifiuti; la residenza come presupposto necessario per l'apertura di una partita I.V.A.; la residenza in Italia del coniuge e dei figli del cittadino straniero regolarmente residente come condizione necessaria affinché quest'ultimo possa usufruire dell'assegno per il nucleo familiare; la residenza come requisito necessario per usufruire dell'agevolazione fiscale connessa all'acquisto della prima casa. «Come si può agevolmente constatare, quelle indicate sono conseguenze giuridiche di primaria importanza, talvolta strettamente connesse al godimento di diritti costituzionalmente garantiti (la salute, il lavoro, la casa e la partecipazione alla vita politica), rispetto alle quali il fatto della residenza si pone in rapporto strumentale»<sup>6</sup>.

Proprio in virtù di questo rapporto strumentale, si è progressivamente affermato da parte del legislatore, in particolare a livello regionale, l'utilizzo della nozione di "residenza qualificata", per indicare il requisito che essa rappresenti un status della durata di un dato lasso temporale.

L'emergere del requisito aggiuntivo di "qualificata" a quello di "residenza" ha però favorito, come avremo modo di illustrare successivamente, l'aumentare di misure, adottate dalle regioni, che tendono a limitare la fruizione di vari benefici e prestazioni da esse erogati a coloro che risiedono sul loro territorio.

Alla luce dei temi sovra accennati risulta interessante analizzare l'orientamento delle pronunce della Corte Costituzionale e la *ratio decidendi* che caratterizza tale orientamento.

## **2. Il criterio di ragionevolezza e l'individuazione del nucleo essenziale del diritto.**

Attraverso l'analisi delle principali sentenze della Corte Costituzionale risulta evidente come i temi ricorrenti nelle argomentazioni della Corte siano principalmente legati al criterio di ragionevolezza e alla tutela del nucleo essenziale del diritto. Per quanto riguarda il principio di "ragionevolezza" esso nasce come metodo di giudizio legato al principio di eguaglianza<sup>7</sup>. La Corte Costituzionale, fin dagli inizi degli anni sessanta, ha affermato che "il principio di eguaglianza risulta violato anche quando la legge, senza ragionevole motivo, faccia un trattamento diverso a tutti i cittadini che si trovino in situazione eguale"<sup>8</sup>. In altre parole il principio di ragionevolezza non implica un sindacato sulla giustizia o sull'opportunità di una certa disciplina, ma «è considerato piuttosto un esame sulla coerenza della norma in esame rispetto alle norme poste dallo stesso legislatore in fattispecie analoghe»<sup>9</sup>.

Attraverso la disamina delle principali sentenze della Corte Costituzionale è possibile riscontrare un riferimento costante alla sentenza n. 432 del 2005<sup>10</sup>, la quale però compare più volte come *obiter dictum*, non avendo ad oggetto la residenza qualificata, ma bensì la non inclusione degli stranieri residenti, fra gli aventi diritto alla circolazione gratuita sui servizi del trasporto pubblico di linea nella Regione Lombardia. La sentenza 432/2005, però, assume un'importanza fondamentale nelle sentenze successive, aventi ad oggetto la residenza qualificata, in quanto in essa si definisce il ruolo

---

<sup>6</sup> F. DINELLI, *op. cit.*, 144.

<sup>7</sup> Cfr. A. MORRONE, *Il Custode della ragionevolezza*, Giuffrè, Milano, 2001.

<sup>8</sup> C. Cost. 29 marzo 1960, n. 15, in cui ha fatto la prima apparizione il criterio di ragionevolezza, che successivamente ha assunto una portata più generale per cui anche le distinzioni fondate su sesso, razza, sono state ritenute possibili "ove ragionevolmente giustificate".

<sup>9</sup> F. MODUGNO, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Napoli, 2007, 14.

<sup>10</sup> Con la sentenza n. 432 del 2005 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione Lombardia 12 gennaio 2002, n. 1 (Interventi per lo sviluppo del trasporto pubblico regionale e locale), nella parte in cui non includeva gli stranieri residenti nella Regione Lombardia fra gli aventi il diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea riconosciuto alle persone totalmente invalide per cause civili. Il giudizio era stato promosso con ordinanza del 30 giugno 2003 dal Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, sul ricorso proposto dalla CGIL Lombardia contro la Regione Lombardia e la questione riguardava un cittadino extracomunitario, regolarmente residente in Lombardia, riconosciuto invalido totale con permanente inabilità lavorativa, inoltre affetto da una grave patologia che lo obbligava a recarsi con una certa frequenza presso un ospedale per poter ricevere le cure necessarie.

del principio di ragionevolezza nel discernimento di un “nucleo essenziale del diritto” in materia di accesso alle prestazioni sociali, tema che risulta determinante per le argomentazioni della Corte.

Infatti, nonostante la Regione Lombardia avesse previsto un regime di favore senz'altro eccedente i limiti dell'essenziale, sia sul versante del diritto alla salute, sia su quello delle prestazioni concernenti, la Corte ha ritenuto che i diritti civili e sociali devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e ciò «non esclude affatto che le scelte connesse alla individuazione delle categorie dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie – debbano essere operate, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza»<sup>11</sup>. In particolare, nella sentenza, si legge che il requisito della cittadinanza non possa legittimamente concorrere a selezionare i fruitori della provvidenza in ragione delle esigenze finanziarie, al pari di quello della residenza, dal momento che «mentre la residenza, rispetto ad una provvidenza regionale, appare un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio la cittadinanza si presenta invece come condizione ulteriore, ultronea ed incoerente agli effetti di un ipotetico regime differenziato rispetto ad una misura sociale che vede negli invalidi al 100% la categoria dei beneficiari»<sup>12</sup>. Inoltre, nella sentenza n. 432, la Corte evidenzia come il testo unico delle leggi sull'immigrazione parifichi gli stranieri regolarmente soggiornanti ai cittadini italiani ai fini dell'accesso alle prestazioni di assistenza sociale, incluse quelle previste per gli invalidi, ed utilizza tale principio come “necessario paradigma” che guida lo scrutinio di ragionevolezza.<sup>13</sup> Secondo la difesa regionale, la cittadinanza concorrerebbe con la residenza nell'individuare un «serio legame» tra individuo e territorio: e nella richiesta di tale «legame» si rinverrebbe il punto di equilibrio ideale tra l'esigenza sociale di assicurare al maggior numero possibile di soggetti il beneficio in parola e il problema della scarsità delle risorse disponibili<sup>14</sup>.

Sembrirebbe che la Corte sostenga come il rispetto del principio di eguaglianza sia sostanzialmente diverso dal giudizio sulla ragionevolezza: il primo riguarderebbe il trattamento diseguale di situazioni uguali, l'altro il riscontro approfondito della corrispondenza di taluni aspetti della disciplina rispetto alla *ratio* complessiva della normativa. A partire da questo presupposto si potrebbe dunque sostenere che, mentre rispetto agli stranieri il principio di eguaglianza opererebbe solo con riferimento ai «diritti fondamentali» o «inviolabili», il principio di «ragionevolezza», in quanto canone oggettivo di razionalità dell'ordinamento, non tollererebbe simili delimitazioni del proprio ambito di operatività<sup>15</sup>. In altre parole per la Corte il criterio della residenza nel territorio regionale appare come «un criterio non irragionevole al fine di individuare i destinatari del beneficio in questione, mentre il criterio della cittadinanza italiana no. In tal modo la Corte sembra marcare una netta differenza tra i due concetti, rigettando un assunto sul quale pure aveva molto insistito la Regione, ovvero che la cittadinanza non differisca sostanzialmente dalla residenza nel territorio regionale, quando usata come criterio per circoscrivere i destinatari di provvidenze regionali»<sup>16</sup>.

Nel caso dell'Ordinanza 32/2008<sup>17</sup>, invece, la Corte si occupa del diritto all'assegnazione di alloggi di edilizia pubblica definendo, come già affermato nella sentenza 432/2005 “non irragionevole” il criterio della residenza qualificata, quando si pone in coerenza con le finalità che il

---

<sup>11</sup> C.Cost. sent. 432/2005, Considerato in diritto § 5.2.2.

<sup>12</sup> F. BIONDI DEL MONTE, *Immigrazione e welfare: condizioni di accesso e principio di non discriminazione*, in *Le Regioni*, a. XXXVI, n. 6, dicembre 2008, 1101.

<sup>13</sup> F. CORVAJA, *Cittadinanza e residenza qualificata nell'accesso al welfare regionale*, in *Quad. Cost.*, 2012, 4.

<sup>14</sup> M. CUNIBERTI, *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero alle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 512.

<sup>15</sup> M. CUNIBERTI, *op. cit.*, 518.

<sup>16</sup> M. CUNIBERTI, *op. cit.*, 524.

<sup>17</sup> Con l'ordinanza n. 32 del 2008, la Corte Costituzionale ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 41-bis, della legge della Regione Lombardia 5 gennaio 2000, n. 1, (Riordino del sistema delle autonomie in Lombardia<sup>17</sup>), dichiarando la manifesta inammissibilità nella parte in cui prevede che «per la presentazione della domanda per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, i richiedenti devono avere la residenza o svolgere attività lavorativa in Regione Lombardia da almeno cinque anni per il periodo immediatamente precedente alla data di presentazione della domanda.

legislatore intende perseguire. Rispetto al tema del diritto all'abitazione, «oltre alla considerazione del dato normativo per cui oggi un alloggio adeguato costituisce per lo straniero – prima ancora che l'oggetto di un diritto – la condizione per poter aspirare alla concessione stessa di un permesso di soggiorno (quindi un onere), la legislazione di riferimento, statale e regionale, così come la normativa di attuazione anche di livello locale rasentano spesso, se non integrano addirittura, fattispecie di non ragionevole discriminazione in base ai requisiti, a seconda dei contesti, di cittadinanza e/o di residenza, nel riconoscimento della effettività di tale diritto fondamentale. Ciò pur in presenza di tutte le altre condizioni legislativamente richieste al fine di poter aspirare alla assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica. Questioni tutte che dovrebbero indurre ad una riflessione circa la rilevanza, come dire?, sistematica del diritto all'abitazione in considerazione dei suoi fondamentali riflessi nella costruzione della stessa nozione di cittadinanza in senso sostanziale, servente cioè le garanzie del rispetto della dignità sociale dell'individuo»<sup>18</sup>. L'ordinanza n. 32 sembrerebbe “un'anomalia” nell'indirizzo della Corte, in quanto, sempre in materia di diritto all'abitazione, è possibile riscontrare un giudizio differente, se analizziamo la sentenza n. 168/2014 con la quale si è ritenuto che un requisito di residenza pari a due anni, come quello previsto dalla legislazione regionale del Friuli Venezia Giulia fosse ragionevole e proporzionato, mentre quello di otto anni voluto dal legislatore regionale della Valle d'Aosta, fosse eccessivamente prolungato e dunque sproporzionato e discriminatorio<sup>19</sup>.

Analizzando invece la sentenza n. 141/2014<sup>20</sup> la Corte ha dichiarato infondate le questioni relative alle disposizioni della legge regionale del Friuli Venezia Giulia che subordinava la residenza protratta sul territorio l'erogazione delle prestazioni monetarie a favore della natività, i c.d. *bonus bebè*<sup>21</sup>, in quanto in questo caso il trasferimento economico può classificarsi tra quelli

---

<sup>18</sup> F. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2010, n. 3-4, 237. Sempre F. BILANCIA, *op. cit.*, 238: « A giudizio della Corte, infatti, dai profili più propriamente urbanistici vanno distinti: a) quelli legati alla programmazione e realizzazione delle costruzioni; b) quelli attinenti ai lavori pubblici, e c) quelli relativi alla prestazione e gestione del “servizio della casa” connessi alla edilizia residenziale pubblica “in senso stretto”. Dati tutti che inducono a qualificare la materia “edilizia residenziale pubblica”, che come tale non compare negli elenchi di materie di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 117 nel testo riformulato dalla legge cost. 3/2001, come materia “trasversale” la quale, afferma appunto la Corte, “si estende oggi su tre livelli normativi. Il primo riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti – che, qualora esercitata, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost. –. In tale competenza si inserisce la riserva allo Stato della determinazione dei criteri di assegnazione degli alloggi, in vista della loro necessaria uniformità su tutto il territorio nazionale. Il secondo livello normativo riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia “governo del territorio”, ai sensi del comma 3 dell'art. 117. Il terzo livello normativo, rientrante nel comma 4 dell'art. 117, riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli istituti autonomi case popolari o degli altri enti secondo quanto oggi previsto dalla legislazione regionale».

<sup>19</sup> Con la sentenza n. 168 del 2014 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettera b), della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta del 13 febbraio 2013, n. 3 (Disposizioni in materia di politiche abitative), nella parte in cui annovera, fra i requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica, quello della «residenza nella Regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente». Considerato in diritto 2.6 : «Tuttavia, l'estensione di tale periodo di residenza fino ad una durata molto prolungata, come quella pari ad otto anni prescritta dalla norma impugnata, risulta palesemente sproporzionata 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, rientrando nella categoria dei soggetti in favore dei quali la stessa legge della Regione Valle d'Aosta n. 3 del 2013 dispone, all'art. 1, comma 1, lettera g), l'adozione di interventi, anche straordinari, finalizzati a fronteggiare emergenze abitative».

<sup>20</sup> Con la sentenza n. 141/2014 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 27, 34, 44, 75, 123, 124, 135, 136, 137, 138, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 164, 165, 166, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 203, 207, 215 e 263 della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4, (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011).

<sup>21</sup> Proprio in merito al *bonus bebè* di recente la sezione lavoro del Tribunale di Bergamo - con due distinte ordinanze - ha rimesso alla Corte costituzionale le questioni di legittimità riguardanti l'art. 74 del Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità (d.lgs. n. 151/2001), nella parte in cui prevede la corresponsione di un assegno di maternità di base per ogni figlio - o minore in affidamento preadottivo

che non rispondono a bisogni primari dell'individuo bensì vanno a sostenere le famiglie insediate nel proprio territorio, e quindi «eccedono il nucleo intangibile dei diritti fondamentali della persona umana»: pertanto in riferimento a queste prestazioni la regione può sostenere le famiglie che, con il passar del tempo, hanno contribuito alla crescita materiale e spirituale della comunità regionale.

Come analizzato, i tanti ricorsi di questi ultimi anni hanno dato occasione alla Corte di occuparsi della declinazione del principio di eguaglianza in rapporto alla fruizione di prestazioni sociali da parte dei non cittadini, lasciando alcuni punti da indagare più in profondità. In primis la non ben chiara distinzione fra prestazioni “essenziali” e prestazioni “facoltative” che si ritrova in alcune sentenze e i non ben precisati metodi di classificazione di una prestazione come idonea a soddisfare bisogni primari degli individui, oppure come provvidenza che fornisce utilità al di sopra dei livelli minimi essenziali. «A parte, l'opinabilità nel ricondurre una provvidenza o tra quelle che fanno fronte a bisogni primari dell'individuo legati alla protezione di diritti fondamentali oppure tra quelle tese a soddisfare ulteriori esigenze, questa distinzione finisce per creare più difficoltà di quante ne risolva. La stessa Corte in alcune sentenze non si piega su tale distinzione e fa immediato ricorso al parametro dell'art. 3 Cost., oppure di fronte al rilievo della “non essenzialità” della prestazione di cui si discute, ribatte che comunque l'individuazione dei beneficiari deve sempre essere operata in ossequio al principio di ragionevolezza. Nelle sentenze in cui, invece, vi si fa riferimento non ne è chiarissimo il senso: è solo per rafforzare la sua decisione di accoglimento (vedi sentt. 187/2010, 329/2011) o per lasciare la porta aperta ad altre soluzioni nel caso dovesse trovarsi di fronte a prestazioni che non attengono a diritti fondamentali dell'individuo?»<sup>22</sup>.

In altre parole la Corte opera una precisa distinzione fra le prestazioni finalizzate al soddisfacimento dei bisogni della persona, che non ammettono alcuna differenza all'interno del “corpus” dei residenti, e le prestazioni sociali che sono destinate al sostegno dei membri della comunità regionale, le quali invece, possono legittimare distinzioni volte a favorire coloro che hanno operato al suo interno per almeno un ragionevole lasso di tempo<sup>23</sup>.

Proseguendo l'analisi leggendo la sentenza n. 40/2011<sup>24</sup> è possibile riscontrare come gli art. 2 e 38 Cost. non giochino alcun ruolo argomentativo all'interno di una motivazione, la quale è esclusivamente calibrata su ragionevolezza ed eguaglianza e che afferma a chiare lettere che la cittadinanza non è un idoneo criterio selettivo per prestazioni legate al bisogno della persona. Le prestazioni di assistenza sociale appaiono così definitivamente sganciate dalla catena della cittadinanza e vengono saldate alla catena del personalismo<sup>25</sup>.

---

oppure in adozione - alle donne residenti in Italia soltanto se cittadine italiane, cittadine europee oppure titolari di un permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. Per approfondimento Cfr. A. PITINO, *L'accesso delle donne straniere all'assegno di maternità di base ex art. 74 del d.lgs. n. 151/2001: impossibile differenziare (in base al titolo di soggiorno) senza discriminare?*, in Osserv. Cost., Fasc. 2/2016 2 luglio 2016.

<sup>22</sup> C. CORSI, *Stranieri, diritti sociali e principio di eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), FOCUS HUMAN RIGHTS, 24 OTTOBRE 2014, 27.

<sup>23</sup> D. FIUMICELLI, *L'integrazione degli stranieri extracomunitari alla luce delle più recenti decisioni della Corte Costituzionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2013, 15

<sup>24</sup> Con la sentenza n. 40 del 2011 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 31 marzo 2006, n. 6 (Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale), così come modificato dall'art. 9, commi 51, 52 e 53, della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 24 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annua le della Regione – Legge finanziaria 2010). La norma in questione, contenuta nella legge finanziaria regionale 2010 (art. 4 l.r. FVG n. 24/2009) aveva previsto l'esclusione tout court dei cittadini extracomunitari residenti nel territorio regionale dal sistema integrato dei servizi sociali, riservandolo esclusivamente ai cittadini italiani e dell'Unione europea residenti con un'anzianità di residenza nel territorio regionale pari ad almeno 36 mesi.

A fronte del procedimento dinanzi alla Corte, il Consiglio regionale del FVG nel luglio del 2010 aveva approvato degli emendamenti alla normativa rimuovendo i discriminatori requisiti di cittadinanza e di residenza, riportando di fatto la normativa regionale sul sistema integrato dei servizi sociali alla situazione in vigore antecedentemente alla normativa impugnata. Tuttavia, la normativa discriminatoria aveva trovato attuazione nel periodo compreso tra gennaio ed agosto 2010, comportando l'esclusione di molti cittadini stranieri, ma anche comunitari ed italiani, dall'accesso ai servizi sociali e ai benefici sociali predisposti nell'ambito del sistema assistenziale regionale.

<sup>25</sup> F. CORVAJA, *op. cit.*, 7.

Lo stesso andamento costituzionale lo si ritrova anche nella sentenza n. 133/2013, nella quale, secondo il giudice, fare differenze in base all'anzianità di residenza non appare rispettoso dei principi di ragionevolezza ed uguaglianza ed è dunque arbitrario, perché non c'è una correlazione tra la durata della residenza e le situazioni di disagio e di bisogno, riferibili alla persona, che costituiscono il presupposto delle provvidenze sociali in questione<sup>26</sup>.

Con la sentenza n. 172/2014<sup>27</sup> la Corte ribadisce come la questione che «assume valore dirimente agli effetti del sindacato di costituzionalità, non è la denominazione o l'inquadramento formale della singola provvidenza, quanto, piuttosto, il concreto atteggiarsi di questa nel panorama delle varie misure e dei benefici di ordine economico che il legislatore (statale o regionale) ha predisposto quali strumenti di ausilio ed assistenza in favore di categorie "deboli". La compatibilità costituzionale delle scelte legislative va dunque affermata se ed allorquando, «alla luce della configurazione normativa e della funzione sociale», la misura presa in considerazione integri un rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento di "bisogni primari" inerenti alla sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare (sentenze n. 329 del 2011 e n. 187 del 2010)»<sup>28</sup>.

Questo ragionamento intorno al "nucleo essenziale" risulta maggiormente comprensibile nel momento in cui si fa riferimento al diritto alla salute, riconosciuto anche agli immigrati irregolari, che non può subire limitazioni, in nome delle esigenze di bilancio, tali da ledere l'ambito inviolabile della dignità umana. L'enunciazione del diritto alla salute è vasta (artt. 2 e 32 Cost.) e viene inoltre esplicitato in un elenco che indica le prestazioni garantite anche allo straniero non in regola con il permesso di ingresso: vi rientrano, per indicarne alcune, le prestazioni legate alla tutela della maternità e della gravidanza, compresa l'interruzione volontaria, alla tutela della salute del minore, alle vaccinazioni autorizzate dalle regioni nell'ambito di campagne di prevenzione collettiva, agli interventi di profilassi internazionale.

Il ruolo giocato dai determinanti sociali nella garanzia della salute delle persone, è stato messo in luce da studi recenti che hanno rilevato come la salute di ogni persona sia anche conseguenza di una serie di fattori che caratterizzano il contesto sociale nel quale vive e si svolge la sua personalità, come l'abitazione, l'alimentazione, il vestiario, il grado di cultura e di istruzione, la professione svolta. Questo vale anche per gli immigrati, soprattutto se irregolari, la cui difficile collocazione sociale non può non determinare una serie di conseguenze anche sulla salute. «La salute, quindi, non può più essere presa in considerazione soltanto come sinonimo di assistenza sanitaria, ma la sua tutela poggia anche su un'ampia varietà di fattori sociali, fattori sui quali, si è auspicato, dovranno concentrarsi le future politiche di salute, alle quali spetterà catalizzare e coordinare politiche attualmente separate e autonome»<sup>29</sup>.

In sintesi, secondo la giurisprudenza costituzionale, «il riconoscimento delle prestazioni di assistenza sociale andrebbe ricostruito secondo una gradazione: "con riferimento al nucleo irriducibile dei diritti fondamentali non è possibile alcuna distinzione tra cittadini e stranieri, anche non regolarmente soggiornanti sul territorio; con riferimento alle prestazioni relative a quei diritti eccedenti il nucleo irriducibile, ma comunque destinati a consentire il concreto soddisfacimento dei

---

<sup>26</sup> C. Cost. n. 133/2013, Considerato in Diritto § 2.2: "questa Corte ha già avuto modo di affermare che al legislatore, sia statale che regionale, è consentito introdurre una disciplina differenziata per l'accesso alle prestazioni eccedenti i limiti dell'essenziale – tra le quali va inclusa quella qui considerata – al fine di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili."

<sup>27</sup> Con la sentenza n. 172/2013 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2012, n. 15 (Tutela delle persone non autosufficienti e delle loro famiglie e modificazioni delle leggi provinciali 3 agosto 2010, n. 19, e 29 agosto 1983, n. 29, in materia sanitaria), nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione dell'assegno di cura agli stranieri legalmente residenti nella Provincia autonoma di Trento; ha altresì dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 1, lettera a), della medesima legge della Provincia autonoma di Trento n. 15 del 2012, limitatamente alle parole «da almeno tre anni continuativi».

<sup>28</sup> C. Cost. sent. n. 172/2013, Considerato in Diritto § 4.1.3.

<sup>29</sup> M. IMMORDINO, *Pubbliche amministrazioni e tutela dei diritti fondamentali degli immigrati*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), FOCUS HUMAN RIGHTS, 24 OTTOBRE 2014, 23 ss.

“bisogni primari” della persona umana, non è possibile alcuna distinzione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti; infine, ragionevoli distinzioni possono essere operate con riferimento a tutte quelle prestazioni eccedenti l’essenziale”»<sup>30</sup>. Nonostante tali precisazioni, però, resta tuttavia la problematicità di stabilire volta per volta a livello interpretativo cosa rientra in ciascuna delle categorie individuate.

Ad esempio, seguendo il ragionamento che sottende le motivazioni della Corte, sembrerebbe che il “nucleo incompressibile” del diritto non comprenda, ad esempio, l’accesso a forme indirette di welfare, se prendiamo ad esempio a distinzioni tra residenti e non residenti riguardo a costi differenziati dei trasporti, o dell’accesso ai consumi culturali (teatri, cinema, musei).

Potrebbe essere interessante indagare, inoltre, se misure regionali come alcune di forme di “reddito minimo”, promosse proprio in questi mesi da diverse regioni, possano essere annoverate o meno, all’interno del nucleo essenziale del diritto, e se pertanto sia lecito o meno introdurre dei criteri, più o meno restrittivi, relativi al criterio della residenza qualificata<sup>31</sup>. Alla luce di quanto studiato finora dovremmo concludere che potrebbero non rientrarvi, ma il dibattito intorno alla natura di misure di sostegno al reddito di questo tipo risulta ancora aperto.

### ***3. Residenza qualificata e free riding contributivo: limitazione alla libera circolazione delle persone.***

Nell’analisi di questo tema è importante soffermarsi sul rischio che politiche sociali troppo espansive nei confronti dei non cittadini possano favorire il c.d. *turismo sociale*, oppure c.d. *shopping sociale*<sup>32</sup>, attraendo immigrazione più povera e non qualificata, spinta dalla possibilità di poter accedere gratuitamente alle prestazioni sociali. Questo fenomeno sarebbe connesso ad atteggiamenti di tipo opportunistico, un vero e proprio *free riding*<sup>33</sup>, di tipo contributivo, poiché legato alla mancata correlazione tra contributo tributario e diritto a godere di diritti sociali.

Per ragionare compiutamente sul tema è necessario ribadire la differenza fondamentale esistente tra la residenza istantanea e la residenza qualificata: se il primo requisito può valere ad identificare il soggetto pubblico competente ad erogare la prestazione e rappresenta un requisito soddisfabile da ciascun cittadino in ogni momento, la residenza protratta nel tempo integra una condizione selettiva che non tutti i cittadini possono soddisfare, con l’effetto che vi possono essere cittadini privati dell’accesso al welfare tanto nella Regione di partenza, poiché non più residenti, quanto in quella di arrivo, poiché residenti da troppo poco tempo. «Tale criterio di fatto porterebbe ad un’ esclusione sistematica da ogni sistema di assistenza sociale, di quei cittadini che mutino frequentemente la propria residenza da Regione a Regione»<sup>34</sup>. Risulta evidente che un risultato del genere non possa

---

<sup>30</sup> G. SAPUTELLI, *Differenziazione e uniformità nelle politiche regionali in materia di servizi al sistema produttivo*, pubblicato sulla rivista online ASTRID-RASSEGNA, numero 139 (numero 12/2011), 241 ss.

<sup>31</sup> In questi mesi diverse regioni hanno discusso alcuni disegni di legge relativi a forme di “reddito minimo”, ne citiamo alcune quali la proposta “Reddito di dignità regionale e politiche per l’inclusione sociale attiva” della Regione Puglia, approvata dalla Giunta Regionale lo scorso marzo che prevede il criterio della residenza di almeno 12 mesi; la proposta di legge n. 47 “Introduzione del reddito minimo garantito” presentata in Friuli Venezia Giulia dai consiglieri Sergio, Bianchi, Dal Zovo, Frattolin e Ussai, il 18 aprile 2014, che prevede un requisito di residenza qualificata pari a due anni per poter accedere al beneficio; oppure la proposta di legge n. 19/10 in discussione in Calabria di iniziativa del Consigliere regionale Giovanni Nucera, recante: “Sostegno al reddito in favore di disoccupati, inoccupati e precariamente occupati”, che prevede un criterio di residenza qualificata pari a 2 anni.

<sup>32</sup> T. POLI, *Alla ricerca del contenuto del «nucleo essenziale dei diritti» della cittadinanza dell’Unione. Una rilettura critica della proposta della c.d. «Reverse Solange»*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 14 ottobre 2014, 27.

<sup>33</sup> Nel linguaggio economico, si indica con il termine *free riding* colui che usufruisce di un bene pubblico senza pagare alcun prezzo per esso. Dal momento che un bene pubblico ‘goduto’ da un individuo può essere utilizzato contemporaneamente anche da altri, senza bisogno di manifestare alcuna espressa preferenza per esso tramite il pagamento del prezzo corrispondente, ne consegue il fallimento del meccanismo di mercato nel caso di offerta di beni pubblici. Cfr. H. R. VARIAN, *Microeconomia*, 598.

<sup>34</sup> F. CORVAJA, *op. cit.*, 11.



essere compatibile con la configurazione unitaria dello Stato e con le garanzie costituzionali di eguaglianza e di libertà di circolazione.

La Corte lo ha sottolineato esplicitamente nella sentenza n. 2/2013<sup>35</sup> come «in assenza di analoga limitazione per i cittadini italiani, il requisito della durata minima della residenza comporterebbe, infatti, un trattamento differenziato per il cittadino dell'Unione europea, in contrasto con i principi di non discriminazione e di libera circolazione delle persone all'interno dell'Unione stessa (artt. 18 e 45 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea)»<sup>36</sup>.

Risulta necessaria, pertanto, un'analisi della correlazione tra l'accesso alle prestazioni sociali attraverso il requisito della residenza qualificata e la libertà di circolazione delle persone<sup>37</sup>. La previsione del requisito di residenza qualificata per l'accesso a prestazioni assistenziali si traduce di fatto in un ostacolo alla libera circolazione delle persone, in quanto l'esclusione dal welfare può trattenere le persone, in particolare chi si trovi in uno stato di bisogno, dal trasferirsi da una Regione all'altra.

La libertà di circolazione è espressa all'art 120 Cost., il cui primo comma contiene una serie di limitazioni imposte alle Regioni e che gravano sia sull'attività legislativa (art. 117 Cost.) che su quella amministrativa (118 Cost.), tra cui il divieto di limitare la circolazione di cose o persone, divieto che però va inteso in senso relativo; infatti, se esigenze superiori (ad esempio la salute pubblica, v. 32 Cost.) lo richiedono tale diritto può essere limitato (v. art. 16 Cost.); questo, tuttavia, solo se la protezione concerne interessi localizzati, perché nel caso di interessi nazionali la decisione passa allo Stato. Il secondo comma, invece, regola il potere sostitutivo dello Stato e individua i presupposti che ne consentono l'esercizio. In base a tale disciplina emerge come il legislatore abbia adottato alcune cautele all'esercizio del potere sostitutivo per non pregiudicare totalmente l'autonomia dell'ente sostituito: il potere sostitutivo può rispettare il principio di collaborazione solo se tale potere è esercitato tenendo in considerazione gli enti coinvolti e ponendoli tutti sul medesimo livello, senza distinzioni gerarchiche. Inoltre, a questi principi, si affianca quello di proporzionalità: infatti l'esercizio del potere sostitutivo deve coprire solo quanto necessario a far venir meno l'inerzia senza invadere altri settori, «ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle

---

<sup>35</sup> Con la sentenza n. 2/2013 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6, commi 3, lettera c), e 6, limitatamente al riferimento alla lettera «c)», della legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 ottobre 2011, n. 12 (Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri); l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 3, lettera g), secondo periodo, limitatamente alle parole «e alla relativa durata», e dell'art. 10, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 12 del 2011; l'illegittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 12 del 2011; l'illegittimità costituzionale dell'articolo 12, comma 4, della legge prov. Bolzano n. 12 del 2011; l'illegittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 3, secondo periodo, della legge prov. Bolzano n. 12 del 2011; l'illegittimità costituzionale dell'articolo 14, commi 3 e 5, della legge prov. Bolzano n. 12 del 2011; l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 1, lettera e), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 31 agosto 1974, n. 7 (Assistenza scolastica. Provvidenze per assicurare il diritto allo studio), lettera aggiunta dall'articolo 16, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 12 del 2011, limitatamente alle parole «da almeno cinque anni»; l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, lettera e), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 30 novembre 2004, n. 9 (Diritto allo studio universitario), lettera aggiunta dall'articolo 16, comma 4, della legge prov. Bolzano n. 12 del 2011, limitatamente alle parole «da cinque anni»; l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 13 marzo 1987, n. 5 (Incentivazione della conoscenza delle lingue), come sostituito dall'articolo 16, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 12 del 2011, limitatamente alle parole «ininterrottamente per un anno».

<sup>36</sup> C. Cost. n. 2/2013, Considerato in diritto § 7.1.

<sup>37</sup> In merito al tema "libertà di circolazione", criteri di residenza ed accesso al welfare in Europa si rimanda anche ad una recente pronuncia della Corte di Giustizia Europea con la Corte ricorda che i beneficiari di protezione sussidiaria non possono, in linea di principio, essere soggetti a norme più restrittive, per quanto riguarda la scelta del luogo di residenza, di quelli applicabile ai cittadini non comunitari che risiedono legalmente nello Stato membro interessato e, per quanto riguarda l'accesso all'assistenza sociale, a quelle applicabili ai cittadini di tale Stato membro. Corte di giustizia dell'Unione europea, Comunicato stampa 22/16 Lussemburgo, 1 marzo 2016, Judgment in Joined Cases C-443/14 e C-444/14, Kreis Warendorf v Ibrahim Alo e Amira Osso v Region Hannover.

prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali”<sup>38</sup>.

In altre parole non esiste di fatto una limitazione diretta alla libertà di circolazione, grazie all’art. 120, primo comma, Cost., ma piuttosto “esiste una limitazione indiretta, che non è esclusa dalla Carta Costituzionale. Eppure lo spostamento di un cittadino da un punto all’altro del territorio non può avere come conseguenza, in uno Stato unitario, la perdita anche solo temporanea di diritti”<sup>39</sup>.

La riforma del Titolo V, accentuando i profili di autonomia regionale e locale, ha influito a favore dei sostenitori della residenzialità come criterio preferenziale nelle politiche di welfare? Esiste uno spazio normativo che può essere riconosciuto alle Regioni e agli enti locali per favorire i residenti a scapito dei cosiddetti *newcomers*?<sup>40</sup> Prima della riforma del 2001, la mancata previsione costituzionale di una competenza delle Regioni in materia di edilizia residenziale pubblica, ad esempio, aveva indotto la giurisprudenza costituzionale a respingere una rivendicazione di potestà regionale.

Successivamente, invece è possibile verificare nell’Ordinanza n. 32/2008, come già analizzato, che la Corte ha ritenuto costituzionalmente legittima la disposizione legislativa, contenuta sempre in una legge regionale lombarda, che richiedeva, per la presentazione della domanda di accesso all’edilizia residenziale pubblica (sia per il cittadino italiano sia per lo straniero), la residenza o la prestazione di attività lavorativa nella Regione da almeno cinque anni.<sup>41</sup>

In altre parole la Corte ha ritenuto che il requisito della residenza continuativa, ai fini dell’assegnazione dell’alloggio, risulti non irragionevole «quando si pone in coerenza con le finalità che il legislatore intende perseguire, specie là dove le stesse realizzino un equilibrato bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco»<sup>42</sup>.

La complessità aumenta nel momento in cui ci si sofferma sul fatto che il requisito della residenza afferisce al territorio comunale, non a quello regionale, eppure di fatto nella definizione del criterio di residenza qualificata ci si riferisce spesso, invece, ad territorio regionale, introducendo un fattore di differenziazione tra cittadini non legato tanto a esigenze di pianificazione territoriale di carattere locale, quanto a un elemento come la residenza nella Regione che può anche rappresentare un collegamento di scarso significato con le scelte comunali di politica abitativa. Pertanto è differente sostenere che il singolo Comune sia libero di «preferire», anche se non in via esclusiva, i propri residenti nell’assegnazione degli alloggi, rispetto ad attribuire alla residenza regionale un carattere di priorità (addirittura di ammissibilità) per la valutazione delle domande<sup>43</sup>.

Se è vero, infatti che il nuovo art. 119 Cost., faccia esplicito riferimento soltanto alla destinazione di risorse aggiuntive a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante, è vero anche che nella prima parte della Costituzione è possibile riscontrare un più ampio dovere solidaristico tra Regioni, nonché «il carattere di strumento ermeneutico delle ripartizioni di competenza legislativa e della portata delle suddivisioni territoriali»<sup>44</sup>, fino a quando non si sarà

---

<sup>38</sup> Art. 120 Cost., comma 2.

<sup>39</sup> F. CORVAJA, *op. cit.*, 15.

<sup>40</sup> «La conseguenza, per il tema oggetto della presente riflessione, è stata quella di un forte condizionamento dello spazio lasciato, in queste materie, all’autonomia regionale. In particolare, dalla analisi della giurisprudenza costituzionale appaiono molteplici e diverse le tecniche approntate per limitare la discrezionalità regionale nella tutela dei diritti sociali e far prevalere le ragioni della garanzia dei diritti su quelle dell’autonomia: dalla delimitazione “anomala” delle materie, al concreto utilizzo del criterio di prevalenza, al principio di leale collaborazione, considerato spesso sufficiente a giustificare una compressione dell’autonomia legislativa regionale, fino, poi, ai casi in cui la Corte ha ritenuto perfino superfluo attenersi agli strumenti collaborativi (si pensi a quanto affermato nella sent. n. 10/2010)» E. VIVALDI, *I diritti sociali tra Stato e regioni: il difficile contemperamento tra il principio unitario e la promozione delle autonomie*, relazione al Convegno del Gruppo di Pisa, *I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, svoltosi a Trapani l’8 e 9 giugno del 2012, 9.

<sup>41</sup> F. BIONDI DEL MONTE, *op. cit.*, 1102.

<sup>42</sup> C. Cost. Ord. n. 32/2008, capoverso n. 40.

<sup>43</sup> M. GORLANI, *Accesso al welfare state e libertà di circolazione: quanto pesa la residenza regionale?*, In *Le Regioni*, a. XXXIV, n. 2-2, aprile-giugno 2006, 358.

<sup>44</sup> M. GORLANI, *op. cit.*, 362.

raggiunta una più effettiva omogeneità nelle condizioni socio-economiche delle diverse Regioni italiane.

Il tema del *free-riding* contributivo è un altro tassello importante della questione in esame, in quanto uno dei temi a difesa della residenza qualificata è proprio fondato sulla correlazione tra la mancanza di una passata contribuzione e la maturazione del diritto all'accesso alle prestazioni. Ad esempio nella sentenza n. 222/2013<sup>45</sup> la "dimensione regionale" può essere dirimente per la concessione del beneficio, dato che la Regione, quale ente esponenziale della relativa collettività, può favorire i residenti da un dato tempo, anche in virtù del contributo portato al progresso della comunità, a meno che tale profilo non sia recessivo a fronte di «provvidenze intrinsecamente legate ai bisogni della persona».<sup>46</sup> A partire da questo assunto, pertanto, la Corte ha analizzato la natura delle singole provvidenze, dichiarando incostituzionale il requisito della residenza qualificata in relazione alle misure di contrasto all'indigenza ed il diritto allo studio, affermando invece il contrario in tema di sostegno alla natalità ed all'edilizia residenziale pubblica. Se infatti le prime non sono limitabili sulla base della permanenza in loco, perché non vi è alcun rapporto con la durata della residenza; le altre invece sì, poiché rispondono ad una logica diversa, quella di valorizzare, in termini di assistenza sociale, chi fa stabilmente parte della comunità regionale, premiando così il loro contributo «al progresso morale e materiale della comunità costituita su base regionale»<sup>47</sup>. Mentre per quanto riguarda «l'accesso ad 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»<sup>48</sup>.

E' attraverso la pronuncia n. 4/2013<sup>49</sup> che la Corte chiarisce che «non è possibile, infatti, presumere in modo aprioristico che stranieri non autosufficienti, titolari di un permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo [...] versino in stato di bisogno o disagio maggiore rispetto agli stranieri che, sebbene anch'essi regolarmente presenti nel territorio nazionale, non possano vantare analogo titolo legittimante»<sup>50</sup>. Si chiarisce, pertanto, una definizione di illegittimità costituzionale di discipline, statali o regionali, volte ad escludere dal diritto di accesso alle prestazioni economiche di assistenza sociale gli stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio nazionale, attraverso l'imposizione di ulteriori requisiti oltre un regolare titolo di soggiorno, ad esempio la residenza qualificata, ovvero differenziando il trattamento a seconda delle diverse specie di titoli parimenti legittimanti al soggiorno.

---

<sup>45</sup> Con la sentenza n. 222 del 2013 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 2 e 8, comma 2, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 30 novembre 2011, n. 16 (Disposizioni di modifica della normativa regionale in materia di accesso alle prestazioni sociali e di personale), nella parte in cui subordinano l'accesso alle prestazioni ivi indicate al requisito della residenza nel territorio regionale da almeno ventiquattro mesi, anziché al solo requisito della residenza; ha dichiarato altresì l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9 della legge regionale n. 16 del 2011, nella parte in cui, per gli stranieri di cui all'art. 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), subordina l'accesso alle prestazioni indicate dai precedenti artt. 2 e 8, comma 2, al requisito della residenza nel territorio regionale da almeno ventiquattro mesi. La Regione aveva introdotto il criterio della residenza qualificata quale criterio generale per beneficiare delle molte prestazioni ivi previste: tutti gli interessati, salvo che extracomunitari, dovevano dimostrare di aver risieduto per almeno 24 mesi in Friuli Venezia Giulia, mentre per i non comunitari era previsto un onere ulteriore, la residenza quinquennale, questa volta sul territorio nazionale.

<sup>46</sup> C. Cost. n. 222/2013, Considerato in diritto § 7.

<sup>47</sup> C. Cost. n. 222/2013, Considerato in diritto §. 8.4.

<sup>48</sup> C. Cost. n. 222/2013, Considerato in diritto §. 10.4.

<sup>49</sup> Con la sentenza n. 4 del 2013 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 3, della legge della Regione Calabria del 20 dicembre 2011, n. 44 (Norme per il sostegno di persone non autosufficienti - Fondo per la non autosufficienza), nella parte in cui stabilisce che i cittadini extracomunitari, per beneficiare degli interventi previsti dalla medesima legge, debbano essere in possesso di «regolare carta di soggiorno».

<sup>50</sup> C. Cost. n. 4/2013, Considerato in diritto § 2.2.8.

Oltretutto se si analizza la legislazione in materia di immigrazione attualmente vigente in Italia e in Europa si rileva quanto la stessa sia già adeguata, senza necessità di ulteriori interventi restrittivi, a contrastare il temuto fenomeno del turismo sociale. Infatti «se si fa riferimento all'articolo 41 del testo unico del 1998 l'equiparazione ai cittadini italiani, ai fini delle provvidenze di assistenza sociale è valida per gli stranieri titolari di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, ossia di fatto si esclude che l'apolide o il cittadino di un Paese non appartenente all'Unione europea possa fare ingresso in Italia al solo fine di usufruire di un beneficio assistenziale, questo poiché soltanto allo straniero che svolga un'attività di lavoro autonomo o subordinato con contratto a tempo determinato o indeterminato può di fatto ottenere un titolo di soggiorno della durata di almeno un anno»<sup>51</sup>.

Per questi motivi il tema del *free riding* contributivo si rivela debole sotto diversi profili. In primo luogo tale correlazione potrebbe valere per le prestazioni a carattere commutativo, ma non certo per le prestazioni a carattere assistenziale che rispondono ad una logica solidaristica; infatti l'idea che il godimento dei benefici di welfare debba essere proporzionale alle imposte versate è contraddittoria, perché potrebbe determinare il riconoscimento di maggiore assistenza a chi verosimilmente ne ha meno bisogno, e quindi contraddicendo la stessa logica dell'art. 3 Cost. In secondo luogo è la Costituzione stessa ad escludere che il dovere tributario si retto da finalità commutative, visto che lo stesso è prescritto come un dovere di solidarietà sociale. Infine, l'argomento della passata contribuzione non tiene conto che il richiedente potrebbe aver versato imposte, anche per molti anni, nella Regione di origine, e che quindi, con il suo trasferimento in un'altra Regione, verrebbe a perdere il "credito di prestazioni sociali" accumulato nel tempo<sup>52</sup>.

Infine, analizzando alcuni dati messi a disposizione dall'Istat rispetto all'anno 2014, è possibile notare come i trasferimenti di residenza interni al territorio nazionale abbiano coinvolto 1 milione 313 mila individui, con un calo rispetto al 2013 del 3,6%. I trasferimenti tra Comuni comportano un saldo migratorio quasi sempre positivo per le regioni del Nord: in termini relativi, nel Nord-est il primato spetta al Trentino-Alto Adige (+2,5 per mille) e all'Emilia Romagna (+1,7 per mille), nel Nord-ovest alla Lombardia (+1,3 per mille) e al Friuli Venezia Giulia (+1,2 per mille), proprio quelle regioni che, come analizzato tendono ad emanare delle leggi regionali che utilizzano il requisito della residenza qualificata, come criterio di accesso ai sistemi di welfare. La mobilità residenziale coinvolge da sempre prevalentemente cittadini italiani, mentre i trasferimenti di residenza interni di cittadini stranieri sono stati 239 mila, quasi 10 mila in meno rispetto al 2013, in altre parole la propensione alla mobilità dei residenti stranieri è in calo evidenziando un progressivo avvicinamento a quello degli italiani, per i quali il rapporto è pressoché costante nel tempo e pari a circa il 2%<sup>53</sup>.

Dall'analisi dei seguenti dati sembrerebbe quindi che provvedimenti volti a favorire l'anzianità di residenza nascano proprio dalla volontà di sfavorire le migrazioni interne e le migrazioni internazionali, rendendo più complesso l'accesso ai diritti sociali.

#### **4. Conclusioni.**

La residenza qualificata rappresenta sempre più un criterio "raffinato" di condizionalità delle misure di welfare, riscontrabile principalmente nella legislazione regionale.

---

<sup>51</sup> A. IURATO, *La ragionevolezza dei limiti al riconoscimento dei diritti sociali in favore degli stranieri: una questione ancora aperta*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2015, 24. Sempre A. Iurato, *op. cit.*, sottolinea come «Lo stesso permesso può essere ottenuto per motivi familiari (chi soddisfa i requisiti per il ricongiungimento familiare, tra i quali è contemplato il requisito di un reddito del nucleo familiare almeno pari all'importo annuo dell'assegno sociale aumentato della metà per ciascun familiare da ricongiungere); infine possono rientrarvi anche stranieri titolari del permesso di soggiorno per motivi di studio, di attesa occupazione, ovvero di protezione», 24.

<sup>52</sup> F. CORVAJA, *op. cit.*, 15.

<sup>53</sup> Report Istat, *Migrazioni internazionali e interne della popolazione residente. Anno 2014*, [www.istat.it](http://www.istat.it), 26 novembre 2015.

Alla luce di quanto analizzato è possibile evidenziare come la Corte confermi nel tempo, anche in presenza di un peggioramento della situazione economica del paese, un orientamento teso a limitare le “politiche di appartenenza”<sup>54</sup>, ampiamente presenti nella legislazione regionale, in tema di accesso a prestazioni sociali ed economiche.

Al contempo è possibile individuare una tendenza, nelle politiche regionali, a sottrarre sempre più importanza alla cittadinanza quale *status* formale a cui legare la titolarità dei diritti sociali, a favore di una maggiore importanza allo *status* della residenza, come se al cittadino, destinatario di specifici diritti, venga affiancato un nuovo soggetto: colui che risiede legalmente all’interno di un territorio sub-statale amministrativamente definito. Sembrerebbe, dunque, che la cittadinanza sostanziale, basata sul riconoscimento e sul godimento dei diritti costituzionali, possa assumere diverse dimensioni<sup>55</sup> sulla base della titolarità o meno della residenza qualificata.

Sta prendendo lentamente forma un sistema di “cittadinanze locali” che, però, presenta il rischio di trasformarsi in un sistema *ad excludendum*, nel momento in cui si renda l’anzianità dei “diritti anagrafici” funzionale all’esercizio concreto di diritti fondamentali<sup>56</sup>.

Emerge, infatti, un quadro sempre più frammentato e complesso, caratterizzato da numerose posizioni giuridiche intermedie non solo fra cittadino e straniero, ma anche fra cittadini italiani, differenziate quasi sempre in ragione della residenza qualificata, che induce sempre di più i legislatori, a livello nazionale e locale, a «collocare all’interno di questi *status* intermedi il *discrimen* per il riconoscimento di taluni diritti sociali»<sup>57</sup>.

Rispetto al tema del *free riding* contributivo o c.d. *turismo sociale*, sembrerebbe sottendere la tesi che «se non si può essere sottoposti a un regime giuridico senza poter partecipare alla sua formazione (per il principio di ogni democrazia per cui *quod omnes tangit ab omnibus approbetur*), così non si può godere di benefici senza avere partecipato al loro finanziamento e alla loro conformazione»<sup>58</sup>. Queste problematiche non possono che essere ricollegate al fatto che tutela dei diritti sociali fondamentali degli immigrati, soprattutto se privi di un regolare permesso di soggiorno, è stata ed è, forse oggi più che nel passato, condizionata anche «da quella “filosofia” che associa il concetto di “sicurezza” alla nozione liberale di “pubblica sicurezza”, con la conseguenza di ridurre lo straniero irregolare a mera questione di ordine pubblico, in contrasto con quella tendenza che, sia a livello europeo che nazionale, configura la “sicurezza” come condizione per il godimento dei diritti sociali, collegata alla “dignità umana”»<sup>59</sup>.

Per questi motivi si comprende come l’esclusione irragionevole dalla fruizione delle prestazioni relative ai diritti sociali, nei confronti dei migranti, «non costituisca solo una discriminazione odiosa, ma finisca per negare la possibilità di essere e di sentirsi parte della collettività a chi giunge nel nostro Paese, pur quando si tratti di lavoratori che contribuiscono, con il loro apporto, al benessere generale»<sup>60</sup>. Quando ciò avviene soltanto in base alla cittadinanza o anche in base a requisiti minimi di residenza, queste misure finiscono per sfavorire gli “ultimi arrivati”, ovvero divengono politiche subdolamente dirette a escludere dal godimento dei diritti proprio gli immigrati, rendendoli ultimi in ogni senso.

Nonostante il legame sottile tra l’utilizzo del criterio della residenza qualificata ed un approccio restrittivo alle politiche migratorie, però, è possibile notare anche come il criterio della residenza qualificata penalizzi quei cittadini che cambiano spesso la residenza, i quali, pur maturando, nel

---

<sup>54</sup> D. FIUMICELLI, *op. cit.*, 8.

<sup>55</sup> L. RONCHETTI, *La cittadinanza sostanziale tra Costituzione e residenza: immigrati nelle regioni*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), fasc. 2, 2012, 8.

<sup>56</sup> E. GARGIULO, *Welfare locale o welfare localistico? La residenza anagrafica come strumento di accesso ai o di negazione dei diritti sociali*, in *Paper for the Espanet Conference “Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia e in Europa”*, Milano, 29 Settembre — 1 Ottobre 2011, 2.

<sup>57</sup> A. IURATO, *op. cit.*, 15.

<sup>58</sup> S. CASSESE, *I diritti sociali degli altri*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, n. 4, 2015, 7.

<sup>59</sup> M. IMMORDINO, *op. cit.*, 4.

<sup>60</sup> C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali* - Relazione al XXVIII convegno annuale dell’Aic, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2013, n. 4, 11.

corso delle diverse permanenze, dei diritti legati alla contribuzione versata, vengono comunque privati dell'accesso ad alcuni servizi, tanto nella regione da cui provengono, quanto in quella di arrivo. In altre parole parrebbe che politiche tese a limitare l'accesso al welfare ai cittadini stranieri, frutto di un approccio restrittivo alle politiche migratorie, in realtà di fatto determini, di riflesso, una limitazione all'accesso anche per alcuni cittadini italiani, "colpevoli" di cambiare spesso residenza.

Occorre però una distinzione: se l'atteggiamento di maggiore pervasività della discrezionalità legislativa può spiegarsi con il fatto che gli immigrati non risultano titolari dei diritti di elettorato attivo e passivo, lo stesso atteggiamento risulterebbe incomprensibile nei confronti di cittadini, a tutti gli effetti residenti, che godono della titolarità di elettorato attivo e passivo e che nonostante ciò non potrebbero accedere ad alcune prestazioni in quanto non in possesso dei requisiti temporali. Quest'approccio potrebbe solo aumentare la disomogeneità fra residenti nello stesso territorio.

Proprio per limitare un aumento delle disparità di accesso al welfare, la Corte Costituzionale fa riferimento, nelle diverse pronunce, al concetto di "nucleo essenziale del diritto", definizione complessa da perimetrare in modo univoco, ma che di fatto si riferisce alla necessità di garantire a tutti il "livello essenziale delle prestazioni", a prescindere da criteri di residenza, ma anche a prescindere da criteri come quelli del "permesso di soggiorno".

In altre parole, secondo la Corte, il nucleo forte dei diritti sociali non può essere oggetto di criteri restrittivi, in un'ottica di appianare il più possibile le differenze di welfare tra territori differenti e tra residenti nello stesso territorio. Pertanto sembrerebbe importante riflettere sulla possibilità o meno di leggere la definizione del "nucleo essenziale del diritto" in un'ottica "espansiva" oppure no, ovvero se sarà possibile in futuro ampliarla, per poter includere anche quei diritti che ad oggi non ne sono compresi (ad esempio le convenzioni sui trasporti sulla base di criteri di reddito). In questa prospettiva, non può non condividersi la sottolineatura della rilevanza della dignità della persona che, evidentemente, non può essere del tutto «graduata»<sup>61</sup>, poiché la platea dei diritti sociali ed economici comprende una vasta gamma di benefici che sono, tutti, ugualmente importanti.

In questo modo, però, «la "stratificazione civica" che deriva dalla differenziazione dei regimi giuridici incontra un limite di legittimità nella garanzia dei diritti fondamentali»<sup>62</sup>, la legge non semplicemente può, ma deve riconoscere e garantire a ogni individuo il godimento del nucleo minimo di tali diritti e le differenziazioni vigenti non devono avere carattere discriminatorio.

Quanto finora analizzato, ci consente di cogliere appieno il forte legame che ancora sussiste tra il "diritto di avere una cittadinanza" e "diritto ad avere diritti"<sup>63</sup>, nonostante l'impostazione universalista costituzionale e internazionale<sup>64</sup>.

Tale ragionamento potrebbe collegarsi, in parte, al tema del riconoscimento dei diritti sociali in un contesto di crisi economica<sup>65</sup>. Diversi studiosi dell'evoluzione del welfare europeo hanno analizzato come l'approccio neoliberista abbia registrato una parabola (attualmente discendente) di influenza nel discorso sul welfare; nel contempo, si è gradualmente affermata una nuova sintesi ideologica definita «neowelfarismo liberale», volta a combinare in modo creativo spunti tratti dalla tradizione liberale e da quella socialdemocratica per elaborare una nuova concezione della natura e del ruolo dello Stato sociale in un contesto economico sempre più aperto<sup>66</sup>.

---

<sup>61</sup> T. GERMANO, *Il trattamento sociale agli stranieri: il lungo iter della Corte Costituzionale verso la parità*, in *Diritto dei Lavori*, N. 1, 2009, 28.

<sup>62</sup> R. CHERCHI, *La condizione giuridica dello straniero irregolarmente soggiornante tra legge e diritti della persona*, in *www.costituzionalismo.it*, 2013, 3.

<sup>63</sup> Parafrasando una nota espressione di Hannah Arendt.

<sup>64</sup> L. RONCHETTI, *op. cit.*, 10.

<sup>65</sup> Per una maggiore disamina del tema dei diritti sociali in un contesto di crisi economica si faccia riferimento a G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, 2012. Si rimanda inoltre a F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Jovene, 2012.

<sup>66</sup> "Il neowelfarismo liberale è così chiamato proprio perché mantiene al proprio interno non solo il nucleo centrale del «liberalissimo», ossia la tutela della libertà negativa, ma anche alcuni elementi centrali dei vari «liberalismi» (come

Alcuni autori hanno analizzato come i diritti sociali in un contesto di crisi economica assumano sempre più la consistenza di «diritti condizionati», anche di «diritti finanziariamente condizionati», accentuando una distinzione tra «diritti condizionati» e «diritti incondizionati», costruita artificialmente per giustificare un atteggiamento di *self-restraint*, su cui di certo hanno influito le particolari condizioni di dissesto della finanza pubblica e le esigenze di integrazione europea<sup>67</sup>. In questo contesto, la necessità di razionalizzare la spesa pubblica, tanto a livello nazionale, quanto a livello locale, sembrerebbe far prevalere, in alcuni momenti, un atteggiamento volto a restringere sempre più il campo della garanzia dei servizi pubblici a coloro che risultano cittadini a tutti gli effetti (su un piano nazionale), o ai residenti “di lunga data” (su un piano locale).

Pertanto la «nuova frontiera della discriminazione» è costituita sempre più da questi requisiti temporali, la cui insidia è data dal far ricorso a «criteri apparentemente neutri che tuttavia, svantaggiando in modo proporzionalmente maggiore gli appartenenti ad una determinata categoria, rappresentano un perfetto esempio di discriminazione indiretta»<sup>68</sup>.

In questo contesto pertanto, sembrerebbe si stia sviluppando sempre più un sistema di inclusione/esclusione multilivello: «al livello più alto troviamo la cittadinanza europea, riservata a tutti i cittadini degli stati membri ma non ai cittadini extra-comunitari, anche quando questi ultimi sono regolarmente presenti all'interno del territorio dell'Unione; al livello intermedio troviamo la cittadinanza statale, i cui criteri di accesso variano da Stato a Stato; al livello più basso troviamo le ‘cittadinanze locali’, l'accesso alle quali è in parte regolato dalle Regioni e dagli Enti locali e in parte dagli Stati. E questo sistema, man mano che ci si avvicina al livello più basso, può diventare più inclusivo così come può, viceversa, diventare più escludente: al livello inferiore possono essere azionati meccanismi di esclusione nei confronti di soggetti che, sulla base dei criteri vigenti ai livelli superiori, sono formalmente inclusi»<sup>69</sup>.

Si può pertanto comprendere come l'esclusione, ovvero il non pieno riconoscimento dei diritti sociali comporti di conseguenza la mancata integrazione nel tessuto sociale di un territorio<sup>70</sup>.

Quest'approccio ben si concilierebbe con un'evoluzione del welfare teso sempre di più alla riduzione dell'universalismo, alla privatizzazione ed al restringimento dei criteri d'accesso, perfettamente compatibili con le politiche di austerità ed i vincoli di bilancio, in cui, in Europa, le pressioni «di mercato» stanno gradualmente sovrastando l'autonomia degli stati nazionali sul fronte della «correzione di mercato».

A questo punto è opportuno domandarsi se il concetto di cittadinanza tradizionalmente inteso possa ritenersi superato in nome del «riconoscimento di uno statuto universale dei diritti fondamentali a prescindere dalla titolarità formale dello status di cittadino nazionale e, altresì, se la cittadinanza nazionale e la cittadinanza europea possano essere ricondotte ad una dimensione unitaria»<sup>71</sup>. Questa considerazione è conseguenza di quanto sin qui rapidamente affermato, ossia sono certi diritti e doveri, ad attrarre a sé i soggetti sui quali si appuntano (quindi gli status), non più viceversa. «Gli status divengono, nel rinnovato sistema reticolare di tutela dei diritti, criteri costituzionalmente sospetti alla luce del principio di eguaglianza. E così, la cittadinanza – primo

---

le nozioni di eguaglianza di opportunità, non discriminazione, «individualità», efficienza del mercato e economia aperta). Nello stesso tempo il welfarismo neoliberale include al proprio interno anche elementi centrali della tradizione socialdemocratica: solidarietà, redistribuzione, inclusione, universalismo e così via. Sappiamo che, anche nel momento di massima ascesa del neoliberismo, quest'ultima tradizione ha mantenuto la propria centralità nel contesto scandinavo; e che essa ha giocato un ruolo di primo piano nell'elaborazione filosofica del paradigma egualitarista liberale all'interno dell'accademia anglo-americana”. In M. FERRERA, *Neowelfarismo liberale: nuove prospettive per lo stato sociale in Europa*, in *STATO E MERCATO* / n. 97, aprile 2013, 30.

<sup>67</sup> M. BENVENUTI, *Diritti Sociali*, Torino, 2013, 119.

<sup>68</sup> A. IURATO, *op. cit.*, 15.

<sup>69</sup> E. GARGIULO, *op. cit.*, 22.

<sup>70</sup> W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri: il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*, Torino, 2013, 249.

<sup>71</sup> T. POLI, *op. cit.*, 6.

paradosso –, che per lungo tempo è stata presidio dell’eguaglianza, diviene sospetto criterio discriminatorio»<sup>72</sup>.

Vale la pena riflettere a questo punto, però, sul rapporto causa-effetto tra razionalizzazione della spesa pubblica e necessità di introduzione di criteri restrittivi di accesso al welfare, ossia se il ricorso al criterio della residenza qualificata nella legislazione regionale, più che espressione della necessità di vincoli di bilancio, non sia piuttosto la manifestazione di un tentativo politico di trasformare le “cittadinanze regionali” in “piccole patrie”<sup>73</sup>. In altre parole, come già detto in precedenza, quanto i dispositivi di accesso al welfare legati al criterio della residenza qualificata non siano espressione di una politica volta a creare differenziazioni anche tra cittadini dello stesso territorio nazionale, ma appartenenti a regioni diverse, nel tentativo di preservare un’identità regionale a discapito di una nazionale.

In questo contesto possiamo ricordare come le crisi offrano sempre opportunità di cambiamento ideal-programmatico: ma si tratta solo di opportunità che sta agli attori politici cogliere oppure no<sup>74</sup>. Per questi motivi sarebbe auspicabile l’elaborazione di un nuovo paradigma di politica economica, che renda capace l’ allargamento delle maglie del welfare state, e che renda sempre più possibile la garanzia dei diritti sociali, a prescindere dalle appartenenze territoriali.

---

<sup>72</sup> A. LOLLO, *Prime osservazioni su eguaglianza e inclusione*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 2012, 2.

<sup>73</sup> L. RONCHETTI, *op. cit.*, 10.

<sup>74</sup> M. FERRERA, *op. cit.*, 31.