

LA CORTE RITORNA SUL RIPARTO DI COMPETENZE TRA STATO E REGIONI IN RIFERIMENTO ALLA NORMATIVA SULL'IMMIGRAZIONE *(a margine della sentenza della Corte Costituzionale n. 281 del 2020).*

Laura Restuccia*

Abstract [It]: Lo scritto intende analizzare due questioni, conosciute a dottrina e giurisprudenza costituzionale ed affrontate dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 281 del 2020 nel pronunciarsi su diversi articoli della l. reg. F.V.G. n. 9 del 2019. La prima questione concerne il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di diritto dell'immigrazione dopo la riforma del Titolo V della Costituzione e, in particolare, l'interpretazione datane dalla Corte costituzionale in relazione al diritto all'abitazione. La seconda questione ha quale oggetto l'applicazione del principio di ragionevolezza in relazione alla facoltà, riconosciuta alle Regioni, di introdurre dei criteri per allargare o restringere determinate provvidenze sociali: nello specifico si seguirà il percorso argomentativo che ha condotto la Corte a dichiarare incostituzionale l'art. 88 della l.reg. n. 9 del 2019.

Abstract [En]: The paper aims to analyse two issues in the area of constitutional law, concerning the judgment n. 281 of 2020 given by the Constitutional Court on several articles about the regional law n. 9 of 2019 of F.V.G. The first issue concerns the allocation of skills between State and Regions in the field of immigration law brought about by the reform of the 5th Title of the Constitution, with a focus on the interpretation given by the Constitutional Court in relation to the right to housing. The second issue focuses on the principle of reasonableness in relation to the faculty, granted to the Regions, to introduce criteria to widen or restrict certain social benefits: in specific, the argumentation that led the Court to declare unconstitutional the article n. 88 of regional law n. 9 of 2019 will then be explained.

Sommario: **1.** Premessa. – **2.** Il riparto di competenze tra Stato e Regioni e il diritto all'abitazione. – **3.** Il requisito della residenza almeno quinquennale e la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 88 della l.reg. F.V.G. n. 9 del 2019. – **4.** Brevi considerazioni conclusive.

1. Premessa.

Con la sentenza n. 281 del 2020 la Corte Costituzionale ha deciso il ricorso n. 98 del 2019 con il quale il Governo ha impugnato diversi articoli della l.reg. F.V.G. n. 9 dell'8 luglio 2019 (Disposizioni multisettoriali per esigenze urgenti del territorio regionale), da ora solo l.reg. n. 9 del 2019¹.

Nel presente articolo, in ragione della eterogeneità dei contenuti della sentenza ci si concentrerà su due questioni in merito alle quali si aveva avuto modo di riflettere in un precedente lavoro apparso su questa rivista² e sulle quali la giurisprudenza costituzionale si era già lungamente soffermata: il riparto di competenze tra Stato e Regioni nella materia della legislazione relativa agli stranieri³ e il carattere discriminatorio o meno del criterio del radicamento territoriale introdotto dalle Regioni per il godimento di alcune prestazioni o servizi in ambito sociale⁴.

1 * Cultrice della materia in Diritto pubblico comparato presso l'Università di Udine.

In particolare, il Governo ha impugnato gli artt. 14, 45, co. 1, lett. b), 74, co. 3, e 88, in riferimento agli artt. 3, 117, co. 2, lett. a), b), m), e s), e 3, della Costituzione, nonché all'art. 5, numero 16, dello Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia. La Corte ha dichiarato non fondate le prime tre questioni, mentre ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 77, co. 3-*quinquies*, della l.reg. F.V.G. n. 18 del 2005 (Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro), introdotto dall'art. 88 della l.reg. n. 9 del 2019.

2 Ci si permette di rinviare a L. RESTUCCIA, *La normativa sull'immigrazione del Friuli Venezia Giulia al vaglio della Corte Costituzionale: verso il repetita iuvant?*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 3/2020, pp. 1-31.

3 Si ricordano *ex multis* Corte. cost., sentt. n. 300 del 2005; n. 30 e n. 156 del 2006; n. 134, n. 269 e n. 299 del 2010; n. 61 del 2011. La sent. n. 300 del 2005, al punto 4, basa le proprie argomentazioni sulle previsioni degli artt. 1, co. 4 e 2, co. 4 del TUI, oltre che dell'art. 2-*bis*, introdotto dalla l. n. 189 del 2002, che «nell'istituire presso la Presidenza del Consiglio dei ministri il “Comitato per il coordinamento e il monitoraggio” delle disposizioni del testo unico, al comma 2 prevede che di esso faccia parte anche «un presidente di regione o di provincia autonoma designato dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome», e che «per l'istruttoria delle questioni di competenza del Comitato, è istituito un gruppo tecnico di lavoro presso il Ministero dell'interno», che è composto, tra gli altri, da tre esperti designati dalla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281». La sentenza è commentata da 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 principio contenute negli statuti)*, in *Foro it.*, 2006, I, p. 351; S. BALDIN, *La competenza esclusiva statale sull'immigrazione vs. la legislazione regionale sull'integrazione sociale degli immigrati: un inquadramento della Corte costituzionale*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2005, p. 4.

4 La prima importante sentenza è la n. 432 del 2005 in cui si afferma che il criterio della residenza non è irragionevole, ma può esserlo la richiesta della protrazione per un dato periodo di tempo. Dello stesso indirizzo: Corte cost., sent. n. 106 del 2018, punto 3.3, la quale riprende la sent. n. 222 del 2013, in materia di accesso alle prestazioni sociali nella Regione Friuli Venezia Giulia; sentt. n. 2, n. 4 e n. 133 del 2013 e la n. 168 del 2014. Di senso contrario, ovvero di apertura verso l'introduzione del requisito: Corte cost., ord. n. 32 del 2008, commentata da C. CORSI, *Il diritto all'abitazione è ancora un diritto costituzionalmente garantito anche agli stranieri?*, in *Dir. Imm. Citt.*, n. 3-4/2008, pp. 145 ss.; F. CORVAJA, *Libera circolazione dei cittadini e requisito di residenza regionale per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica*, in *Le Regioni*, n. 6/2011, pp. 1257-1277. Successivamente si nota una progressiva chiusura verso l'ammissione del requisito: B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non cittadino*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Atti del XXIV Convegno Annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti svoltosi a Cagliari, 16-17 ottobre 2009, Napoli, 2010, p. 212; v. anche L. MONTANARI - C. SEVERINO (a cura di), *I sistemi di welfare alla prova delle nuove dinamiche migratorie*, Napoli, 2018.

2. Il riparto di competenze tra Stato e Regioni e il diritto all'abitazione.

Preliminarmente alla trattazione della prima questione, si ritiene opportuno descrivere sinteticamente il contesto in cui si colloca la legge regionale impugnata. Dopo la riforma costituzionale del 2001, la Regione F.V.G. è intervenuta con una serie di leggi in materia di immigrazione e accoglienza⁵. Limitandosi alla normativa oggi in vigore, nel 2015 la l.reg. n. 31 (Norme per l'integrazione sociale delle persone straniere immigrate) mirava a integrare i migranti attraverso un sistema di accoglienza diffusa. Negli anni 2018-2019 le politiche di integrazione e il sistema di accoglienza hanno subito un cambiamento di rotta. In particolare, ciò emerge in due documenti regionali: il "Programma annuale" del 2019 e la "Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza Regionale" (DEFR) del 2020. Nel primo, si legge che «l'annualità 2019 presenta delle sostanziali novità rispetto alle formulazioni precedenti, in parte dovute agli indirizzi politici della nuova amministrazione regionale, in parte frutto delle mutate esigenze emerse da un fenomeno in continuo mutamento quale quello migratorio, e delle necessità espresse dal territorio e dalla cittadinanza», tanto che la terza area di intervento, denominata "Soggiornanti di lungo periodo", «conferma esclusivamente l'irrinunciabile sostegno all'integrazione scolastica»⁶. Nella seconda, da una parte, si pone l'accento nuovamente sul ruolo centrale dei Comuni per gestire il fenomeno dei MSNA, dall'altra si evidenzia il mutamento della situazione in Regione rispetto al 2015⁷. Si prospetta, dunque, una revisione della l.reg. n. 31 del 2015.

Alcuni passi in questa direzione sono in parte già stati fatti proprio dalla l.reg. n. 9 del 2019.

In primo luogo, la legge ha destinato una parte delle risorse adibite alle politiche sociali e alla famiglia per sostenere gli interventi per il rimpatrio di persone straniere immigrate colpite da provvedimenti di espulsione⁸.

5 Un'analisi della normativa del F.V.G. è effettuata da L. MONTANARI, *L'integrazione degli immigrati, tra gestione del fenomeno migratorio e tutela dei diritti*, in E. D'ORLANDO - L. MEZZETTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Friuli Venezia Giulia*, Torino, 2017, pp. 92-98.

6 Regione F.V.G., Programma annuale immigrazione, 2019, p. 3. La previsione di spesa è di € 550.000,00 per l'area "Legalità, sicurezza, rimpatri"; € 5.067.894,39 per l'area "MSNA e Neomaggiorenni"; € 800.000,00 per l'area "Soggiornanti di lungo periodo". A queste si aggiungono i fondi e gli strumenti comunitari previsti per i Progetti IMPACTFVG e PSL FAMIFVG.

7 Regione F.V.G., *Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza Regionale* (DEFR), 2020, pp. 100-101.

8 L'art. 45, co. 1, alla lett. a), ha aggiunto il co. 1-bis all'art. 13 della l.reg. n. 31 del 2015. La nuova disposizione prevede che «La Regione, nell'ambito di accordi con le autorità procedenti, sostiene interventi per il rimpatrio delle persone straniere immigrate colpite da provvedimenti di espulsione. L'iniziativa di cui al presente comma può essere attivata accedendo ai fondi che nel programma annuale sono destinati all'intervento denominato "Misure per favorire i rimpatri"». Il secondo comma, tuttavia, stabilisce che per il finanziamento di tale intervento si provveda attingendo da quello fissato in riferimento alla Missione n. 12 (Diritti sociali, politiche sociali e famiglia), inserita nello stato di previsione della spesa del bilancio per gli anni 2019-2021.

In secondo luogo, ha abrogato l'art. 17 della l.reg. n. 31 del 2015, il quale autorizzava la Regione a promuovere, mediante il Programma annuale, diverse forme di intervento in materia di accesso, accoglienza e inserimento abitativo, a favore delle persone straniere immigrate⁹. Tale previsione non era altro che l'applicazione di quanto stabilito dall'art. 40 del TUI (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, d.lgs. n. 286 del 1998), che destina tali misure di integrazione sociale «agli stranieri non appartenenti a Paesi dell'Unione europea che dimostrino di essere in regola»¹⁰. In particolare, l'articolo fa riferimento a strutture dedicate all'ospitalità temporanea, ovvero i centri di accoglienza¹¹, e ad altre misure volte a facilitare l'accesso all'abitazione, come, ad esempio, gli alloggi sociali¹² e gli alloggi di edilizia residenziale pubblica¹³.

9 L'art. 17 della l.reg. n. 31 del 2015 è stato abrogato dall'art. 45, co. 1, lett. b). La disposizione abrogata prevedeva che «1. In attuazione dell' articolo 40 del decreto legislativo 286/1998 e sulla base della normativa regionale di settore, la Regione, attraverso il Programma annuale è autorizzata a promuovere a favore delle persone straniere immigrate le seguenti forme di intervento:

- a) il sostegno alla gestione di strutture dedicate all'ospitalità temporanea;
- b) il sostegno, delle Agenzie sociali per l'abitare inserite nel sistema degli ambiti territoriali, per la realizzazione di azioni volte a favorire, orientare e supportare l'accesso a un'idonea soluzione abitativa;
- c) il sostegno alla gestione di alloggi sociali in forma collettiva, ai sensi dell' articolo 40, comma 4, del decreto legislativo 286/1998.

2. Per la realizzazione degli interventi previsti dal comma 1, lettera a), la Regione è autorizzata a concedere contributi agli ambiti, alle associazioni e alle organizzazioni di cui all'articolo 5 per interventi di manutenzione delle strutture, o di arredamento delle stesse, o per il pagamento dei canoni di locazione».

10 Art. 40 TUI, co. 1-*bis*.

11 L'art. 40 TUI ai commi 1, 2 e 3 prevede che «1. Le regioni, in collaborazione con le province e con i comuni e con le associazioni e le organizzazioni di volontariato, predispongono centri di accoglienza destinati ad ospitare, anche in strutture ospitanti cittadini italiani o cittadini di altri Paesi dell'Unione europea, stranieri regolarmente soggiornanti per motivi diversi dal turismo, che siano temporaneamente impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze alloggiative e di sussistenza.

2. I centri di accoglienza sono finalizzati a rendere autosufficienti gli stranieri ivi ospitati nel piu' breve tempo possibile. I centri di accoglienza provvedono, ove possibile, ai servizi sociali e culturali idonei a favorire l'autonomia e l'inserimento sociale degli ospiti. Ogni regione determina i requisiti gestionali e strutturali dei centri e consente convenzioni con enti privati e finanziamenti.

3. Per centri di accoglienza si intendono le strutture alloggiative che, anche gratuitamente, provvedono alle immediate esigenze alloggiative ed alimentari, nonche', ove possibile, all'offerta di occasioni di apprendimento della lingua italiana, di formazione professionale, di scambi culturali con la popolazione italiana, e all'assistenza socio-sanitaria degli stranieri impossibilitati a provvedervi autonomamente per il tempo strettamente necessario al raggiungimento dell'autonomia personale per le esigenze di vitto e alloggio nel territorio in cui vive lo straniero».

12 Art. 40 TUI, co. 4: «Lo straniero regolarmente soggiornante puo' accedere ad alloggi sociali, collettivi o privati, predisposti, secondo i criteri previsti dalle leggi regionali, dai comuni di maggiore insediamento degli stranieri o da associazioni, fondazioni o organizzazioni di volontariato ovvero da altri enti pubblici o privati, nell'ambito di strutture alloggiative, prevalentemente organizzate in forma di pensionato, aperte ad italiani e stranieri, finalizzate ad offrire una sistemazione alloggiativa dignitosa a pagamento, secondo quote calmierate, nell'attesa del reperimento di un alloggio ordinario in via definitiva».

13 Art. 40 TUI, co. 6: «Gli stranieri titolari di carta di soggiorno e gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attivita' di lavoro subordinato o di lavoro autonomo hanno diritto di accedere, in condizioni di parita' con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali eventualmente predisposte da

L'Avvocatura generale dello Stato ha impugnato la legge regionale nella parte in cui abroga l'art. 17 della l.reg. n. 31 del 2015¹⁴. Da tale abrogazione deriverebbe un vuoto normativo, in violazione a quanto disposto sia dall'art. 40, sia dall'art. 3, co. 5, del TUI.

L'art. 40 del TUI, infatti, affida proprio alle Regioni il compito di predisporre centri di accoglienza destinati ad ospitare stranieri regolarmente soggiornanti per motivi diversi dal turismo, che siano temporaneamente impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze alloggiative e di sussistenza. Secondo il Governo, nella legislazione regionale non sarebbe presente nessun'altro mezzo, diverso dal Programma annuale, in grado di attuare gli obblighi previsti dalla legislazione statale¹⁵.

L'intervento contestato violerebbe, altresì, l'art. 3, co. 5, del TUI in base al quale «le regioni adottano i provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello stato, con particolare riguardo a quelle inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona».

Di conseguenza, l'art. 45 violerebbe l'art. 117, co. 2, lett. a) e b), della Costituzione, in relazione agli artt. 3, co. 5 e 40 del TUI, poiché le citate disposizioni sono espressione di competenze esclusive dello Stato, rientrando nella materia di «condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» e di «immigrazione», ed ergendosi a principi fondamentali dell'ordinamento *ex* art. 1, co. 4, dello stesso TUI, che per le Regioni a Statuto speciale avrebbero valore di norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica.

La Regione, a sua difesa, aveva eccepito sia che «la disciplina censurata andrebbe ascritta alla competenza regionale di attuazione e integrazione nella materia "assistenza sociale" (art. 6, numero 2, dello Statuto speciale della regione Friuli Venezia Giulia)», sia che non vi sarebbe stato alcun vuoto normativo¹⁶.

Al fine di garantire una maggiore flessibilità nella programmazione regionale, infatti, la norma abrogata «avrebbe avuto per oggetto la promozione di forme d'intervento regionali ulteriori e diverse rispetto a quelle previste dall'art. 40 del d.lgs. n. 286 del 1998, concernenti i centri di accoglienza e l'inserimento abitativo degli stranieri regolarmente soggiornanti»¹⁷. Gli interventi previsti da TUI sarebbero invece disciplinati altrove: dall'art. 3 della l.reg. n. 31 del 2015, che attribuisce alla Regione il compito di curare l'attuazione degli interventi, in materia di programmazione e gestione delle politiche migratorie, attribuiti da leggi statali e dalla normativa dell'Unione europea al fine di favorire l'integrazione sociale,

ogni regione o dagli enti locali per agevolare l'accesso alle locazioni abitative e al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione».

14 Corte Cost., sent. n. 281 del 2020, Ritenuto in fatto, punto 3.1.

15 *Ivi*, punto 3.1.1.

16 Corte Cost., sent. n. 281 del 2020, Ritenuto in fatto, punto 8.3.

17 *Ivi*, punto 8.3.1.

culturale e civile delle persone straniere immigrate¹⁸; dall'art. 25, co. 2, della medesima legge, che «assicurerebbe la continuità dei finanziamenti e dei programmi in corso»; dall'art. 3 della l.reg. n. 6 del 2006 (Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale), a cui rinvia l'art. 15 della l.reg. n. 31 del 2015, che «garantisce l'integrazione delle politiche socioassistenziali di protezione sociale, sanitarie, abitative, dei trasporti, dell'educazione, formative, del lavoro, culturali, ambientali e urbanistiche, dello sport e del tempo libero, nonché di tutti gli altri interventi finalizzati al benessere della persona e alla prevenzione delle condizioni di disagio sociale, al coordinamento regionale delle politiche di cittadinanza sociale»; infine, dall'art. 1 della l.reg. n. 1 del 2016 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater) che stabilisce l'integrazione tra tali strumenti finalizzati a garantire il diritto di cittadinanza sociale con quelli di politica abitativa e che «nell'individuare i beneficiari delle provvidenze e dei contributi in materia di politiche abitative, indicherebbe espressamente proprio i soggetti di cui all'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998».

La Corte, condividendo le eccezioni regionali, ha dichiarato non fondata la questione. Ha ritenuto che gli artt. 3, co. 5, e 40 «per espressa indicazione dell'art. 1 del d.lgs. n. 286 del 1998, s'impongono anche alle autonomie speciali quali norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica»¹⁹.

Inoltre, richiamando le sue precedenti sentenze²⁰, la Corte ha evidenziato che, sebbene lo Stato abbia competenza esclusiva in materia di «condizione giuridica dello straniero» e «immigrazione», le Regioni possono intervenire in tutti quegli ambiti diversi dalla regolamentazione dei flussi migratori o dei titoli di soggiorno. In particolare, «gli interventi relativi agli alloggi per gli stranieri ricadono nell'ambito di competenze residuali delle Regioni in materia di assistenza sociale, entro cui deve essere garantito il diritto fondamentale all'abitazione, come sancito, appunto, anche dall'art. 3, comma 5, del d.lgs. n. 286 del 1998 (sentenze n. 61 del 2011 e n. 299 del 2010)»²¹. In conclusione, a parere della Corte, non vi è stata nessuna lesione delle competenze statali perché le disposizioni regionali impugnate possono essere ascritte

18 In base al secondo comma dell'art. 3 della l.reg. n. 31 del 2015 la Regione provvede ad «a) adottare il Programma annuale degli interventi; b) promuovere, in raccordo con il governo nazionale, le Prefetture e gli Enti locali, progetti a supporto degli interventi di prima accoglienza, nei confronti dei soggetti a cui sia stato riconosciuto, ai sensi della normativa vigente, il diritto alla protezione internazionale; c) erogare contributi per l'attuazione dei diversi interventi previsti dal Programma annuale; d) curare l'aggiornamento degli operatori della pubblica amministrazione e delle associazioni o enti che svolgono servizi specifici in materia di immigrazione; e) valutare l'efficacia e l'efficienza degli interventi attuati nel territorio regionale, garantire nell'intero territorio regionale omogeneità e pari opportunità di accesso alle diverse prestazioni ed effettuare l'analisi e il monitoraggio del fenomeno dell'immigrazione, al fine di evitare episodi e situazioni di discriminazione; f) promuovere e attuare progetti e politiche attive mirate alla diffusione fra i destinatari della presente legge dei doveri di cittadinanza, del rispetto del pluralismo religioso, della difesa e della tutela dei diritti dell'infanzia e delle donne».

19 Corte Cost., sent. n. 281 del 2020, Cons. in diritto, punto 3.3.1.

20 Corte Cost., sent. n. 300 del 2005; sentt. n. 30 e n. 156 del 2006; sentt. n. 134, n. 269 e n. 299 del 2010; sent. n. 61 del 2011.

21 Corte Cost., sent. n. 281 del 2020, Ritenuto in fatto, punto 3.3.2.

alla potestà legislativa regionale in materia di politiche abitative, senza pregiudicare l'attuazione di quanto previsto dal TUI²².

Chiarito ciò, la Corte ha altresì negato che l'abrogazione dell'art. 17 abbia creato un vuoto normativo, poiché la materia della prima accoglienza e dell'inserimento abitativo delle persone straniere immigrate è regolata anche da quelle ulteriori disposizioni della medesima legge regionale indicate dalla Regione: gli artt. 3, 7, 15 e 16. Di conseguenza, l'abrogazione dell'art. 17 «produce essenzialmente l'effetto di non vincolare il programma annuale a specifici contenuti, ma non fa venir meno l'obbligo di prevedere comunque gli interventi necessari all'attuazione degli obblighi previsti dalla legislazione statale. Interventi che, come sottolineato, continuano a trovare la loro sede nel programma annuale, non abrogato dall'intervento dal legislatore regionale»²³.

3. Il requisito della residenza almeno quinquennale e la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 88 della l.reg. F.V.G. n. 9 del 2019.

Da ultimo, la decisione ha preso ad esame anche la questione della ragionevolezza o meno del requisito della residenza quinquennale ai fini di accedere alle provvidenze sociali.

In particolare, il ricorso ha investito l'art. 88 della l.reg. n. 9 del 2019, il quale ha modificato l'art. 77 della l.reg. n. 18 del 2005, riguardante «Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro». Per maggior chiarezza, si specifica che l'art. 77 precitato, riguardante «Norme comuni per la concessione degli incentivi», al comma terzo indicava già alcune condizioni alle quali sono tenuti i soggetti beneficiari degli incentivi contenuti nella legge²⁴. L'intervento legislativo ha aggiunto ulteriori limiti alle condizioni preesistenti nel caso di incentivi collegati alla "Promozione dell'occupazione e di nuove attività imprenditoriali"²⁵. In particolare, i

²² *Ibidem*.

²³ Corte Cost., sent. n. 281 del 2020, Ritenuto in fatto, punto 3.3.3.

²⁴ Può essere utile riportare il testo del terzo comma, secondo cui «I soggetti beneficiari degli incentivi di cui alla presente legge sono tenuti al rispetto delle seguenti condizioni: a) rispetto integrale delle norme che regolano il rapporto di lavoro, della normativa previdenziale, delle norme poste a tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, della contrattazione collettiva di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 (Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183), e dei principi di parità giuridica, sociale ed economica fra lavoratrici e lavoratori; b) mancato ricorso, nei dodici mesi precedenti, a licenziamenti collettivi ai sensi degli articoli 4 e 24 della legge 223/1991».

²⁵ I nuovi commi dispongono che «3-bis. Fermo restando quanto previsto dal comma 3, lettera a), non è ammissibile la concessione degli incentivi per assunzioni, inserimenti o stabilizzazioni occupazionali di cui al Titolo III, Capo I, a favore di soggetti che, nei tre anni precedenti alla presentazione della domanda di beneficio, abbiano effettuato licenziamenti, all'esito di procedure di licenziamento collettivo di cui agli articoli 4 e 24 della legge 23 luglio 1991, n. 223 (Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro), per professionalità identiche a quelle dei lavoratori per la cui assunzione,

destinatari di tali incentivi sono indicati all'art. 29 della legge regionale: i soggetti disoccupati o a rischio di disoccupazione a seguito di situazioni di grave difficoltà occupazionale; i soggetti in condizione di svantaggio occupazionale, individuati con regolamento regionale; le donne, con l'obiettivo di favorirne la partecipazione paritaria al mercato del lavoro.

Tra i nuovi limiti, solo il co. 3-*quinquies* prevederebbe una disciplina discriminatoria nel disporre che «al fine di favorire il riassorbimento delle eccedenze occupazionali determinatesi sul territorio regionale in conseguenza di situazioni di crisi aziendale, gli incentivi di cui al comma 3-*bis*», ovvero gli incentivi per assunzioni, inserimenti o stabilizzazioni occupazionali nell'ambito della "Promozione dell'occupazione e di nuove attività imprenditoriali", possono essere destinati solo a soggetti che «alla data della presentazione della domanda di incentivo, risultino residenti continuativamente sul territorio regionale da almeno cinque anni».

Secondo il Governo, tale norma, dal momento che collega l'incentivo occupazionale al requisito della residenza almeno quinquennale in Regione, violerebbe l'art. 11, co. 1, lett. c), del d.lgs. n. 150 del 2015 (Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive)²⁶. L'art. 11, co. 1, lett. c), del d.lgs. n. 150 del 2015, infatti, prevede la disponibilità di servizi e di misure di politica attiva del lavoro a tutti i residenti sul territorio italiano, a prescindere dalla Regione o dalla Provincia autonoma di residenza²⁷. Di conseguenza, l'art. 88 violerebbe gli artt. 3 e 117, co. 2, lett. m), della Cost. e il principio di ragionevolezza, in relazione all'art. 11, co. 1, lett. c), del d.lgs. n. 150 del 2015.

La norma impugnata, dunque, da un lato, determinerebbe una violazione indiretta del diritto al lavoro, dall'altro si porrebbe in conflitto con le attività statali di promozione lavorativa che si rivolgono a tutti, infrangendo il principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, co. 2, Cost. e la normativa comunitaria in tema di libertà di circolazione, diritto di stabilimento e libera concorrenza. Il principio di uguaglianza sarebbe violato, altresì, dalla possibilità di cumulare gli

inserimento o stabilizzazione viene richiesto l'incentivo.

3-*ter*. Gli incentivi regionali di cui al comma 3 bis concessi a soggetti beneficiari che effettuino nei tre anni successivi all'assunzione, inserimento o stabilizzazione oggetto di incentivo, licenziamenti, all'esito di procedure di licenziamento collettivo di cui agli articoli 4 e 24 della legge 223/1991, per professionalità identiche a quelle dei lavoratori per la cui assunzione, inserimento o stabilizzazione è stato concesso l'incentivo, sono revocati.

3-*quater*. Le disposizioni di cui ai commi 3, lettera b), 3 bis e 3 ter non si applicano qualora le relative procedure siano state definite, in fase sindacale ovvero in fase amministrativa, con accordo sulla base del criterio esclusivo della non opposizione al licenziamento».

²⁶ Corte Cost., sent. n. 281 del 2020, Cons. in diritto, punto 5.1.

²⁷ L'art. 11, co. 1, lett. c), del d.lgs. 150 del 2015 prevede che «Allo scopo di garantire livelli essenziali di prestazioni attraverso meccanismi coordinati di gestione amministrativa, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali stipula, con ogni regione e con le province autonome di Trento e Bolzano, una convenzione finalizzata a regolare i relativi rapporti e obblighi in relazione alla gestione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive del lavoro nel territorio della regione o provincia autonoma, nel rispetto del presente decreto nonché dei seguenti principi: [...] c) disponibilità di servizi e misure di politica attiva del lavoro a tutti i residenti sul territorio italiano, a prescindere dalla regione o provincia autonoma di residenza [...]».

incentivi regionali con altri interventi contributivi disposti da leggi statali, prevista dall'art. 77, co. 2, della l.reg. n. 18 del 2005²⁸.

La richiesta del requisito della residenza protratta, inoltre, sarebbe irragionevole, poiché non sussisterebbe «alcuna connessione tra il riconoscimento di un incentivo al datore di lavoro e il requisito della residenza protratta nel tempo del lavoratore»²⁹.

La norma violerebbe, infine, anche l'art. 117, co. 2, lett. m), della Cost. poiché, a parere del Governo, gli incentivi occupazionali riconosciuti ai datori di lavoro per l'assunzione di particolari categorie di lavoratori rientrerebbero nei «“servizi che devono essere riconosciuti a tutti i residenti sul territorio italiano, a prescindere dalla regione o provincia autonoma di residenza”, ai sensi dell'art. 11, comma 1, lett. c) del D.lgs. 150/2015»³⁰.

La difesa regionale, con riferimento alla pretesa violazione dell'art. 3 Cost., aveva affermato che «sarebbero pienamente legittime le misure volte a sostenere l'ingresso nel mercato del lavoro di determinate categorie di soggetti, purché caratterizzate dalla ragionevolezza della scelta posta a base dell'individuazione delle categorie beneficiarie»³¹. In ambito lavorativo, inoltre, ciò sarebbe stato ancor più vero in considerazione del fatto che «gli incentivi alle assunzioni non perseguono il fine specifico di aumentare i livelli occupazionali, ma quello di favorire l'ingresso nel mercato del lavoro di categorie di lavoratori che in ciò incontrano particolari difficoltà»³².

Nel caso di specie, la misura regionale non «sarebbe irragionevole o elusiva del principio di uguaglianza sostanziale, poiché sussisterebbe una connessione tra il riconoscimento dell'incentivo al datore di lavoro e il requisito della residenza protratta nel tempo del lavoratore»³³.

Al fine di sostenere la propria difesa sulla non irragionevolezza del requisito, la Regione aveva citato la giurisprudenza costituzionale - richiamando le sentenze n. 141 del 2014 e n. 222 del 2013 e l'ordinanza n. 32 del 2008 - che avrebbe affermato a più riprese «che le politiche sociali delle Regioni ben possono prendere in considerazione un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla sola residenza, purché contenuto entro limiti non palesemente arbitrari o irragionevoli» e purché non si tratti di provvidenze intrinsecamente legate ai bisogni della persona e a situazioni contingenti di disagio sociale. A parere della Regione, inoltre, in queste ultime ipotesi, la giurisprudenza costituzionale «non riterrebbe illegittimo subordinare tali benefici al presupposto della residenza, bensì, piuttosto, il requisito

28 Il comma secondo prevede che «Gli incentivi previsti dalla presente legge sono cumulabili, nei limiti stabiliti dai regolamenti attuativi e nel rispetto della normativa comunitaria, con altri interventi contributivi previsti da altre leggi statali e regionali, a meno che queste ultime espressamente escludano la cumulabilità con altre provvidenze».

29 Corte Cost., sent. n. 281 del 2020, Cons. in diritto, punto 5.1.2.

30 *Ivi*, punto 5.1.3.

31 *Ivi*, Ritenuto in fatto, punto 10.5.1.

32 *Ivi*, punto 10.5.1.1.

33 *Ivi*, punto 10.5.1.2.

della residenza prolungata (sul punto è richiamata la sentenza n. 172 del 2013)»³⁴. La Regione, dunque, attraverso tale incentivo avrebbe solo voluto premiare, in via indiretta, il contributo al progresso materiale e morale della comunità regionale offerto dalla famiglia e dai lavoratori che abbiano trasferito in Regione il proprio nucleo familiare³⁵.

La difesa regionale aveva aggiunto che l'art. 11, co. 1, lett. c), del d.lgs. n. 150 del 2015, effettivamente sarebbe definito quale livello essenziale delle prestazioni dal successivo art. 28, ma non indicherebbe, come affermato dal Governo, i «servizi che devono essere riconosciuti a tutti i residenti sul territorio italiano, a prescindere dalla regione o provincia autonoma di residenza», bensì si «limiterebbe a prevedere il contenuto minimo delle convenzioni che il Ministero del lavoro stipula con ciascuna Regione al fine di regolare i relativi rapporti e obblighi, in relazione alla gestione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive del lavoro nel territorio della Regione o Provincia autonoma». Di conseguenza, la «disponibilità di servizi e misure di politica attiva del lavoro a tutti i residenti sul territorio italiano, a prescindere dalla regione o provincia autonoma di residenza» dovrebbero essere previste da tali tali convenzioni. Ciò sarebbe confermato sia dal secondo comma dell'art. 11 del d.lgs. n. 150 del 2015, che riconosce alle Regioni le «competenze in materia di programmazione di politiche attive del lavoro», con particolare riferimento alla «identificazione della strategia regionale per l'occupazione», sia dall'art. 28 «che attribuisce natura di fonte individuativa dei livelli essenziali delle prestazioni anche all'art. 18, che non comprende gli incentivi alle assunzioni»³⁶.

In questo caso, la Corte ha accolto il ricorso in relazione all'art. 3 Cost. e ha dichiarato assorbita la questione relativa all'art. 117, co. 2, lett. m). La Corte ha fatto riferimento a quel filone di pronunce, confermate anche dalla recente sentenza n. 44 del 2020, nelle quali non si afferma che la richiesta di condizioni ulteriori per accedere a determinati benefici leda in generale il principio di uguaglianza, ma che essa debba rispettare il principio di ragionevolezza, ovvero debba sussistere una «ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio*»³⁷. Tale giudizio è stato declinato in vario modo, ad esempio è stato affermato che non è possibile che l'accesso alle prestazioni pubbliche sia escluso solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza, oppure che il radicamento territoriale non possa assumere un'importanza tale da escludere qualsiasi rilievo dello stato di bisogno, essendo più appropriato utilizzarlo ai fini della formazione di graduatorie e criteri preferenziali³⁸.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ivi*, Cons. in diritto, punto 10.5.1.2.

³⁶ Corte Cost., sent. n. 281 del 2020, Ritenuto in fatto, punto 10.5.2.

³⁷ Si v. Corte cost., sent. n. 172 del 2013, Cons. in diritto, punto 1.

³⁸ Si v. Corte cost., sentt. n. 107 del 2018 e n. 44 del 2020.

Di conseguenza, sebbene la Corte abbia ritenuto condivisibile che gli incentivi occupazionali possono essere rivolti solo alle assunzioni di particolari categorie di lavoratori, ha considerato privo di ragionevolezza il collegamento tra il riconoscimento di un incentivo al datore di lavoro e quello della residenza del lavoratore, anche qualora non fosse legata ad una qualificazione temporale. Perviene a tale conclusione in quanto, da una parte, «non può sostenersi che il criterio della residenza sia necessario a identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione, tenuto conto che, nel caso di specie, i beneficiari diretti dell'erogazione sono le imprese, che devono ovviamente avere una sede nel territorio regionale», dall'altra, «la limitazione introdotta dalla disposizione impugnata risulta in contrasto con la *ratio* dalla stessa indicata, ossia il riassorbimento delle eccedenze occupazionali determinatesi sul territorio regionale in conseguenza di situazioni di crisi aziendale»³⁹.

4. Brevi considerazioni conclusive.

Per entrambe le questioni, la Corte Costituzionale si è posta in linea di continuità con la sua precedente giurisprudenza, sebbene i due temi siano declinati diversamente.

In riferimento alla prima questione, la Corte non ha fatto altro che confermare la distinzione emersa fin dalle sue prime pronunce. Da una parte, la regolamentazione dell'ingresso, soggiorno ed allontanamento viene fatta rientrare nella materia dell'«immigrazione», di competenza esclusiva statale. Dall'altra, si esclude che la fase del riconoscimento dei diritti e doveri dello straniero possa essere ricompresa nell'art. 117, co. 2, lett. b), Cost. e si ammette una competenza concorrente e residuale delle Regioni⁴⁰. Si precisa che la Corte costituzionale è giunta ad ammettere che le Regioni hanno il potere di ampliare il riconoscimento dei diritti sociali facendo perno sull'art. 3 della Costituzione⁴¹. Il medesimo cammino giurisprudenziale, l'ha, altresì, portata ad affermare che la scelta dei beneficiari deve avvenire in base ad un principio di ragionevolezza. Di conseguenza, non tutti gli articoli del TUI possono

³⁹ Corte Cost., sent. n. 281 del 2020, Cons. in diritto, punto 5.3.2.

⁴⁰ Si v., ad esempio, Corte cost., sent. n. 300 del 2005, Cons. in diritto, punto 5.

⁴¹ Si ricordano le sentenze della Corte cost., nn. 269 e 299 del 2010, commentate da 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.*, n. 5/2010, pp. 3901-3910. La prima sentenza in merito è la n. 120 del 1967, nella quale la Corte costituzionale in realtà compie un ragionamento parzialmente diverso, ovvero amplia l'ambito di applicazione dell'art. 3, riferito testualmente ai soli cittadini, cfr. F. SORRENTINO, *Uguaglianza e immigrazione*, in L. RONCHETTI, *La Repubblica e le migrazioni*, Milano, 2014, pp. 117-122. In precedenza la scelta interpretativa della Corte era stata criticata da M. CUNIBERTI, *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in *Le Regioni*, n. 2/2006, p. 516. Da ultimo, sui principi di eguaglianza e di non discriminazione con riguardo agli stranieri, si v. il contributo di F. CORVAJA, *Quanto eguali? Cittadini e stranieri tra principi di eguaglianza e divieti di discriminazione*, in G.P. DOLSO (a cura di), *Dignità, eguaglianza e Costituzione*, Trieste, 2019, pp. 139-200.

essere letti quali norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, ma l'art. 1, co. 4 del TUI sembra invocabile solo «nell'ambito delle materie di competenza concorrente regionale e in riferimento a disposizioni che possono effettivamente qualificarsi come principi fondamentali della materia»⁴².

Inoltre, la Corte evidenzia il ruolo degli enti territoriali «i quali hanno il compito di soddisfare quei diritti sociali proprio in considerazione della loro "prossimità, culturale e territoriale, rispetto alle esigenze della comunità che vive ed opera in quell'ambito"»⁴³. Allo Stato residuerebbe una competenza esclusiva nella «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, co. 2, lett. m), Cost.). Nel lasciare ampio spazio alla legislazione regionale, tuttavia, la Corte legittima una soluzione, frutto delle riforme più recenti in materia di immigrazione, che sembra ridurre le garanzie riconosciute dagli interventi regionali precedenti ed, in particolare, dalla l.reg. n. 31 del 2015, premiata quale "migliore iniziativa" in questo campo dalla Conferenza delle Assemblee legislative regionali d'Europa⁴⁴.

In riferimento al tema della residenza quinquennale al fine di accedere agli incentivi occupazionali, la Corte si pone in linea di continuità con la giurisprudenza pregressa che lega nuovamente il giudizio di ragionevolezza ad una sempre più marcata "dimensione regionale" della regolamentazione dell'immigrazione. In un'ottica maggiormente garantista, tuttavia, evidenzia che la Regione «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"»⁴⁵.

Questa seconda questione appare ancor più interessante in ragione della materia toccata e della sua attualità. La circostanza che i benefici accordati dalla Regione

42 F. BIONDI DAL MONTE, *Regioni, immigrazione e diritti fondamentali*, in *Le Regioni*, n. 5/2011, p. 1104, la quale fa derivare questa conseguenza dal punto 2.2.1 della decisione della Corte cost., sent. n. 299 del 2010. In precedenza l'autrice si era già occupata del problema emerso nelle sentt. n. 306 del 2008 e n. 11 del 2009, F. BIONDI DAL MONTE, *I diritti sociali degli stranieri tra frammentazione e non discriminazione. Alcune questioni problematiche*, in *Le istituzioni del Federalismo*, n. 5/2008, pp. 569 ss.

43 O. CARAMASCHI, *La dimensione regionale del fenomeno immigratorio tra interventi normativi, riparto di competenze e giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi*, n. 5/2020, p. 16, il quale interpreta in tal senso il punto 7.9 della Corte cost., sent. n. 194 del 2019. Si erano già espressi in questo senso G.M. FLICK, *Nuovi diritti, ruolo delle Regioni e decentramento*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2010, pp. 9 ss. e A. RUGGERI, *Neoregionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, in *Dir. soc.*, n. 2/2001, pp. 198 ss.

44 Nel 2016, infatti, il Friuli Venezia Giulia ha vinto il premio del CALRE "Stars of Europe". Per maggiori informazioni si consulti il sito <https://www.calre.net.eu/calre-award-2016>.

45 Si v., Corte cost., sent. n. 222 del 2013, punto 7, commentata da D. MONEGO, *La "dimensione regionale" nell'accesso alle provvidenze sociali*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2014, pp. 244-267. La sent. n. 222 del 2013, nel richiamare la precedente giurisprudenza, opera una distinzione tra le prestazioni sociali ed accoglie solo la questione di incostituzionalità sollevata in relazione all'art. 2 della l.reg. n. 16 F.V.G. del 2011 che prescriveva il requisito di una residenza di almeno ventiquattro mesi sul territorio regionale per i fruitori, sia cittadini che stranieri extracomunitari in possesso di permesso di soggiorno di lunga durata, di un contributo economico straordinario. Nel ragionamento della Corte si assiste ad un parziale cambiamento perché la "dimensione regionale" rileva in relazione alle provvidenze legate al sostegno della persona quale membro della comunità e non alla persona in sé.

attenessero all'ambito lavorativo, infatti, ha comportato che il carattere discriminatorio della normativa abbia riguardato non solo i cittadini extra-comunitari, ma anche i cittadini italiani residenti in altre Regioni, così come i cittadini dell'Unione europea. Si evidenzia, inoltre, come la Regione F.V.G. non abbia tardato a cercare di porre rimedio alla declaratoria di incostituzionalità proponendo un correttivo che valorizzasse il principio di rilevanza territoriale degli interventi regionali, in riferimento agli strumenti di politica attiva del lavoro, «in una modalità che fosse, nel contempo, rispettosa del magistero della Suprema Corte e idonea a valorizzare i principali tratti caratterizzanti la specialità statutaria del Friuli Venezia Giulia in materia di autonomia finanziaria»⁴⁶.

D'altra parte, la questione interessa l'intero territorio nazionale e continua ad essere portata all'attenzione della Corte Costituzionale. A tale riguardo, si ricorda la recente ordinanza del Tribunale di Udine del 2 marzo 2021 che, riprendendo le conclusioni raggiunte dalla Corte Costituzionale in un caso analogo⁴⁷, ha stabilito che il regolamento regionale n. 66 del 2020 che disciplina le modalità per ottenere un sostegno economico per il pagamento dell'affitto è in contrasto con le norme nazionali e comunitarie⁴⁸. Nel richiedere un onere di documentazione diverso e ulteriore rispetto all'ISEE al solo cittadino straniero, infatti, tali norme rendono loro difficoltoso, se non impossibile, concorrere all'accesso alle prestazioni sociali agevolate in oggetto (contributo per il pagamento del canone di locazione), realizzando, così, un trattamento irragionevole e discriminatorio. Di conseguenza, il Tribunale ha ordinato alla Regione di modificare il regolamento n. 66 del 2020 con riferimento alle parti oggetto dell'accertamento della natura discriminatoria; ha condannato il Comune di Udine ad inserire i ricorrenti nella graduatoria nella medesima posizione ove sarebbero stati inseriti se avessero presentato i documenti richiesti dal Comune, ed inoltre, ad inserire in graduatoria tutti i cittadini extra UE che avevano già presentato domanda senza produrre la documentazione relativa alla

46 Si v., d.d.l. n. 150 del 2021, "Disposizioni in materia di finanze, risorse agroalimentari e forestali, biodiversità, funghi, gestione venatoria, pesca sportiva, attività produttive, turismo, autonomie locali, sicurezza, corregionali all'estero, funzione pubblica, lavoro, formazione, istruzione, famiglia, patrimonio, demanio, sistemi informativi, infrastrutture, territorio, viabilità, ambiente, energia, sport, protezione civile, salute (Legge regionale multisettoriale 2021)", p. 9, presentato dalla Giunta regionale il 26 marzo 2021 e approvato dal Consiglio regionale nella seduta del 30 aprile 2021. In particolare, l'art. 51 del d.d.l. n. 150 del 2021 aggiunge all'art. 77 della l.reg. n. 18 del 2005 il comma 3-*quater*: «Fermi restando i requisiti di accesso agli incentivi di cui al Titolo III Capo I, il regolamento regionale attuativo delle disposizioni medesime può prevedere che l'ammontare degli incentivi sia modulato avuto riguardo al periodo di possesso continuativo del domicilio fiscale sul territorio regionale da parte delle lavoratrici e dei lavoratori di cui viene sostenuta l'assunzione o la stabilizzazione».

47 Si fa riferimento alla Corte Cost. sent. n. 9 del 2021, la quale ha esaminato una analoga previsione della l.reg. Abruzzo n. 24 del 2019 (Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione). Al comma 1 dell'art. 2, infatti, il legislatore regionale aveva integrato la disciplina contenuta all'art. 5 della l.reg. Abruzzo n. 96 del 1996, aggiungendo, dopo il comma 4, i commi 4.1 e 4.2. La norma impugnata avanti alla Corte Costituzionale prevedeva un onere documentale aggiuntivo per i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, ai fini della verifica della «non titolarità di diritti di [proprietà, usufrutto, uso ed abitazione] su uno o più alloggi, ubicati all'interno del territorio nazionale o all'estero» (art. 2, co. 1, lett. d, della l.reg. Abruzzo n. 96 del 1996).

48 Trib. Udine, Sez. Lavoro, ord. n. 674/2020 del 2 marzo 2021.

proprietà di altri alloggi e che per tale motivo abbiano ricevuto comunicazione di inammissibilità della stessa.

Le questioni, sebbene tocchino profili diversi, sono accomunate dalla difficoltà di fondo di istituire dei criteri proporzionati e ragionevoli ai fini di poter accedere a provvidenze sociali di per sé scarse. Sia nel caso dell'accesso all'abitazione, sia in quello agli incentivi occupazionali è innegabile la necessità di individuare criteri che contemperino i diversi interessi in gioco. Se, infatti, è pacifica la centralità sia del diritto all'abitazione, sia del diritto al lavoro, il loro riconoscimento incontra delle difficoltà nel momento applicativo, poichè il principio di ragionevolezza non ha ancora dei contorni così netti.

Di certo, la presente dichiarazione di incostituzionalità evidenzia la tendenza della giurisprudenza costituzionale a restringere l'utilizzabilità del solo requisito della residenza protratta per un dato periodo di tempo e a preferire altri criteri. Esso, infatti, «non è di per sé indice di un'elevata probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale», a differenza di «altri elementi sui quali si può ragionevolmente fondare una prognosi di stanzialità»⁴⁹. Inoltre, «a differenza del requisito della residenza *tout court* (che serve a identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione ed è un requisito che ciascun soggetto può soddisfare in ogni momento), quello della residenza protratta integra una condizione che può precludere in concreto a un determinato soggetto l'accesso alle prestazioni pubbliche sia nella regione di attuale residenza sia in quella di provenienza (nella quale non è più residente)», con la conseguenza che le norme che introducono tale requisito vanno «vagliate con particolare attenzione, in quanto implicano il rischio di privare certi soggetti dell'accesso alle prestazioni pubbliche solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza»⁵⁰.

49 Corte cost., sent. n. 44 del 2020, Cons. in diritto, punto 3.1. Per un commento della sentenza, si v. C. PADULA, *Uno sviluppo nella saga della "doppia pregiudiziale"? Requisiti di residenza prolungata, edilizia residenziale pubblica e possibilità di disapplicazione della legge*, in *Consulta Online*, n. 1/2020, pp. 173 ss.

50 Corte cost., sent. n. 107 del 2018, Cons. in diritto, punto 3.