

XVIII Conferencia Trilateral

6-8 de octubre 2016

Roma



**Prestaciones sociales
y nacionalidad**

Italia

PRESTACIONES SOCIALES Y NACIONALIDAD

- **Informe del Presidente de la Corte Constitucional italiana, Excmo. Sr. D. Paolo Grossi.**
- **Jurisprudencia, María Fierro.**
- **Prestaciones sociales y limitaciones presupuestarias, Aldo Carosi**

PRESTACIONES SOCIALES Y NACIONALIDAD

Informe del Presidente de la Corte Constitucional italiana, Excmo. Sr. D. Paolo Grossi.

El tema objeto de nuestro encuentro encierra una duda crucial, que hace referencia, en términos generales pero actuales, a la cuestión siguiente: si la propensión de los Estados constitucionales al reconocimiento y la tutela de los derechos y las libertades fundamentales de las personas como tales – actitud que, a través de las experiencias de nuestro mundo, parecía haber sido alcanzada de forma progresiva y definitiva en sus distintas formas – podría, o debería, sin embargo, resultar compatible, en el terreno de la efectividad, con una serie de exigencias contrapuestas y no menos irrenunciables de igual importancia. O, también al contrario, y de forma más específica: si el problema de la denominada sostenibilidad de las elecciones de política social, dirigidas indistintamente a los nacionales y a los no nacionales (o emigrantes) podría o debería realmente acabar comprometiendo, de una forma u otra, la efectividad de los derechos reconocidos formalmente.

En dicha duda se encuentra implícito el supuesto - no compartido lógicamente por todos – de que los derechos pudieran resultar, por decirlo de este modo, negociables, incluso debido a causas de fuerza mayor, o ser sometidos a condiciones o a desvanecimientos o deformaciones, incluso como consecuencia – y especialmente en el caso de los derechos “sociales” – de sus costes: derivaría de ello el hecho de que el reconocimiento formal de un derecho no tuviera como consecuencia necesaria la tutela del mismo; la misma, por razones predominantes, podría incluso ser rechazada o suspendida, incluso de manera tan solo temporal (como siempre, además, paradigmáticamente, en los estados de necesidad o de urgencia).

El razonamiento expuesto a continuación se limitará a plantear una especie de inventario de problemas, evitando sin embargo la aportación de un cuadro de soluciones o de propuestas.

El deseo es el de poder ofrecer de esta forma una aportación a la reflexión común y al debate, intentando mirar a contraluz, desde el ángulo visual de nuestra jurisprudencia, algunos fragmentos de la propia experiencia que estamos viviendo.

Hemos de aceptar que hoy en día todavía pertenece al orden de las presuposiciones y casi de los axiomas – incluso teniendo conocimiento de la fragilidad del esquema y de su actual insuficiencia – el principio conforme al cual el Estado (definido en su momento como “de derecho” o “liberal” o “monoclase”) resulta titular de la soberanía dentro de los límites de su propio territorio y por lo que se refiere a sus propios ciudadanos. A pesar de que puedan surgir, en los distintos planos, razones de incertidumbre e incluso de perplejidad, este paradigma tradicional, en definitiva, resiste: las propias limitaciones impuestas por el ordenamiento internacional contractual o incluso euro-unitario de la legislación, deberían constituir en definitiva para los Estados tan solo una auto-limitación o, precisamente, una cesión voluntaria de soberanía (no solamente no obligatoria si no tampoco irrevocable, como hemos visto recientemente en Gran Bretaña).

Igualmente, hemos de asumir que la legislación todavía hoy representa – en los ordenamientos de tipo europeo-continental y sobre todo en su ideario correspondiente – un instrumento privilegiado, aunque lógicamente no exclusivo, a través del cual, en resumen, se puedan reconocer derechos y se otorgue tutela.

También en este caso hemos de dar por descontada la confianza persistente en la idea de que, en base del principio de representación, la legitimación democrática de las asambleas legislativas representan, por sí mismas, la máxima garantía posible, con todas las implicaciones del caso. No parece sin embargo necesario, a los efectos de dicho razonamiento, afrontar el tema del reparto de la potestad legislativa entre el Estado y los entes territoriales denominados “menores” y, por lo tanto de las distintas materias correspondientes más o menos competidoras entre sí.

Igualmente, damos por descontada la importancia de las declaraciones contenidas en las distintas cartas internacionales de derechos, más o menos “constitucionalizadas” (y así, entre otros, el Tratado de Niza del Tratado Europeo), así como, para nosotros en Italia, la validez persistente, aunque siempre más problemática incluso para la jurisprudencia común, del principio de reciprocidad previsto por el art. 16 de las *Disposiciones acerca de la ley en general* (en la introducción del código civil) (por lo que se refiere a la interpretación orientada de forma constitucional de esta última disposición, se pueden ver, dentro de las distintas

sentencias, Casación n. 8212, de 4 de abril de 2013, en materia de indemnización de daños por lesión de derechos inviolables; Casación n. 7210, de 21 de marzo de 2013, en materia de acceso a la propiedad y de negociaciones en general; con una orientación más tradicional, por el contrario, Casación n. 14811 de 30 de junio de 2014, en materia de ejercicio de los derechos del legitimario por parte del extranjero respecto al ciudadano italiano).

No podemos, por otra parte, callar, ni siquiera con un gesto, como resulta habitual, con la sensibilidad de nuestra experiencia actual como hombres del tercer milenio, que los legisladores no deben ser configurados, pura y simplemente, como demiurgos omnipotentes y que las “constituciones” de las comunidades, en sus elementos escritos y en los no escritos, contienen el almacén de los valores irrenunciables y que no se encuentran a disposición de cualquiera. Valores que no se encuentran embalsamados ni osificados en fórmulas, sino encarnados en la conciencia colectiva y, por lo tanto, expuestos al devenir y a sus propias vitalidades y atribuidos a las capacidades de percibir e interpretar y discutir, que los distintos protagonistas puedan expresar a través de los métodos previstos o de los procedimientos adecuados. Sobre este tipo de bases, además, con todas las aproximaciones posibles, puede concebirse que se han construido las estructuras de la justicia constitucional en casi todos los países del mundo.

Sería deseable que entre las decisiones adoptadas desde los parlamentos, por obra fundamentalmente de las mayorías, y el sentir considerado como común por la opinión pública, no se verificaran separaciones demasiado exageradas o ni siquiera excesivas diacronías.

No podemos tampoco subestimar, en el tema que nos ocupa, la importancia, a menudo decisiva que adquiere la dimensión administrativa, más allá de las leyes: no tanto desde el punto de vista de la organización, de los aparatos y de las oficinas, sino sobre todo de la “cultura” referida al servicio público, con respecto a la competencia, la mentalidad y las costumbres del personal encargado, así como a los procedimientos, las técnicas y los estilos necesarios para la gestión. Si, en este sentido, resulta indudable que la prestación de servicios públicos debe ser ofrecida conforme a criterios de eficiencia y eficacia adecuados (con el objetivo, como en el pasado, del “buen gobierno”), resulta igualmente indiscutible que la “mano pública” no puede renunciar a cargar con pesos que ningún particular conseguiría soportar, conforme a los otros criterios, no ya de prudencia, sino de previsión, no ya de mera medida, sino de valor. Por otro lado, dejando espacio a puntos de vista meramente empresariales, a largo plazo podríamos arriesgarnos a no saber, o a no poder, justificar más el conjunto de las potestades y las

prerrogativas reservadas de forma tradicional a los poderes públicos. Para dicho objetivo indeclinable, se exige, para aquellos que ejercen funciones de interés colectivo, más allá de la honestidad y la corrección, una conciencia y una competencia “pública” bastante elevadas y responsables.

Está claro que el denominado “Estado social” – una locución ambigua y considerada incluso «inútil» por Massimo Severo Giannini, ya hace cuarenta años (1977), desde «el punto de vista jurídico» o «científicamente poco significativa o politológicamente poco feliz, si no falseadora» (en base a la incontrovertida constatación, sin embargo, de que «las instituciones de protección social, en lo que se refiere a los principios informadores, pertenecen a la constitución material») - no puede configurarse como una especie de benefactor rico y generoso aunque irresponsable, ni tampoco como un tutor o un protector caritativo de cualquier expectativa social: disponer – como hace, por ejemplo, en nuestra legislación, el art. 41 del Texto único sobre la inmigración (decreto legislativo n. 286, de 25 de julio de 1998) – la equiparación de los ciudadanos italianos con los extranjeros residentes legalmente en el territorio («a los efectos del disfrute de las medidas de previsión y de las prestaciones, incluso económicas, de asistencia social») no puede equivaler a dar por asegurada directamente una ofrenda indiferenciada e incondicional de prebendas. Igualmente, relacionar el cumplimiento de los deberes de solidaridad social con la simple pero decisiva circunstancia de ser un componente de la comunidad de algún modo, independientemente de la nacionalidad (sentencia n. 119 de 2015, juez relator Amato), no puede ser equivalente al debilitamiento del “pacto de fidelidad” entre los ciudadanos originarios (art. 54 de la Constitución) ni al favorecimiento de una fisonomía genérica improbable de “ciudadanos del mundo”.

En teoría, a la opción de asegurar la protección social a las personas como tales y más aún si se trata de desfavorecidos, se le contrapone la necesidad de preservar otras exigencias iguales que, sin ser menos importantes, requieren la consideración, hoy en día en primer lugar, de la disponibilidad de recursos financieros.

La cuestión es que – además de los perfiles estrictamente contables y de presupuesto, y habida cuenta del hecho que los derechos sociales, más aún si se refieren a la condición de los no nacionales, quedan sometidos al sistema de la fiscalidad general – resulta indispensable confiar en el consentimiento y la disponibilidad colectiva, obtenidos, con todas las dificultades relacionadas pero también con toda la riqueza correspondiente, en la dimensión política *lato sensu*.

Más allá del plano declamatorio o meramente académico, está claro indudablemente que, en todo caso, las cuestiones hacen referencia – aparte del tema de la cualificación de las situaciones jurídicas subjetivas, si hablamos de derecho (necesariamente “humano”, como suele decirse) o de interés – a la vida de las personas de carne y hueso y, muy a menudo, a las necesidades primarias e intrínsecamente urgentes, relacionadas con la salud, la vida de relación (por ejemplo, reagrupaciones familiares, vivienda, pero también educación) o la propia subsistencia (por ejemplo la alimentación), respecto a las que no cabe perder de vista, como poco, el sentido común, independientemente de la dirección de las elecciones. En definitiva, aparece implicado de forma inmediata, en un ámbito muy concreto, el principio de la dignidad y de la vida decorosa de todo ser humano, sin posibilidad alguna de transacción o de mediación de algún tipo e independientemente del problema de quién ha de hacerse cargo de su tutela.

Precisamente por esa razón, una perspectiva meramente cuantitativa – con independencia del término de referencia – podría, a pesar de ser apropiada, resultar no del todo exhaustiva: los temas que nos ocupan terminan, de hecho, haciendo referencia a las cualidades de la existencia y la convivencia, que a menudo pueden ser percibidas únicamente a través de una simple “razón contable” o en base a criterios de intercambio.

Las cualidades de la convivencia, como es lógico, no pueden “ser decididas” (utilizando el léxico de Jacques Derrida) o no pueden ser decididas completamente: las comunidades, en su mayor parte, se descubren, en el sentido de que sus componentes se reconocen en las cosas que “sienten” en común y que cultivan, de la forma que pueden, de manera casi espontánea o sin excesivo esfuerzo, aunque no de forma gratuita. Pero sobre estas bases se llevan a cabo sucesivamente – en los lugares y de la forma oportuna – una serie de elecciones, acerca de aquello que se desea permitir o prohibir, animar o desalentar, facilitar o sacrificar, así como de los destinatarios de dichas elecciones: la vocación a la acogida no puede incluir la renuncia al propio espacio vital; ni, como es lógico, el cuidado de este último puede generar ostracismo. La integración en la comunidad (según, como supuesto, el antiguo criterio práctico de la “amistad”, como forma de constitución del estar juntos, con todo lo que supone incluso en el plano de la solidaridad mutua), no puede estar relacionada únicamente con el respeto de los datos extrínsecos, como la duración de la residencia o la presencia no episódica u ocasional en el territorio. O, mejor dicho: dichos datos (y por lo tanto también el propio requisito de la nacionalidad) adquieren importancia puesto que expresan razones más profundas, que atañen incluso al “sentimiento” de pertenencia y de compartir, a “sentirse” de alguna forma como parte de una “nación”, es decir, “incluidos” en la medida de lo posible, en una comunidad de

“nativos” y, así, partícipes de alguna manera de ese “mundo humano” específico, de esa lengua, de esa historia y, por lo tanto, de esa ‘constitución’.

Se trata de la antigua cuestión del perímetro humano (o ‘civil’ o ‘político’ o ‘público’) de la ciudad o de la relación nacional-extranjero, de cómo y cuándo se consigue que en una comunidad alguien se pueda sentir como “uno de nosotros”: no es lo mismo intentar asimilar o uniformar al ‘otro’ con nuestro propio modelo, como si fuera desvayendo su fisonomía, que esforzarse en reconocer la fisonomía del ‘otro’, intentando por el contrario desvaír nuestra propia fisonomía, hasta hallarla, en la medida de lo posible, también en el ‘otro’.

En una gestión razonable de las numerosas diferencias (nacionales y no nacionales, pudientes y no pudientes, sanos y enfermos, cultos e incultos, etc.), el problema consiste en evitar, en la medida de lo posible, de acuerdo con el principio de la igualdad sustancial, la provocación de efectos discriminatorios en cualquier dirección o sentido, con exclusiones arbitrarias o privilegios desmesurados (es inútil subrayar, al respecto, el fenómeno, entre otros, de la denominada “discriminación inversa” o “contraria”, en perjuicio de ciudadanos o de empresas nacionales: en este tema, véase, entre otras la reciente sentencia n. 251 de 2015, juez relator Grossi; o el supuesto del denominado *bonus bebè* con relación a la norma que preveía la imposibilidad de obtener la devolución de los importes percibidos indebidamente, en dicho concepto, por ciudadanos extracomunitarios: ord. 207 de 2015, juez relator Grossi).

Lógicamente, los casos a examinar serían innumerables: pero sin duda podría llegar a percibirse, de forma casi epidérmica, como algo insostenible que la protección del trabajo de nacionales y extranjeros, en sus distintas formas de manifestación, termine afectando exclusivamente a empleados y desempleados y no también a los no empleados, es decir a los excluidos, por múltiples razones, del mercado de trabajo, destinados a permanecer confinados en situaciones de marginalidad, preocupante desde todos los puntos de vista. La suma de las garantías, incluso justas, para los ya garantizados podría terminar alterando la propia lógica de las instituciones de protección: es decir un trabajador podría, en el espacio euro-unitario de las libertades, disfrutando de un subsidio de desempleo, no tener de momento ningún interés en volver a trabajar y, aún menos en trabajar de forma regular.

Además de los perfiles relacionados con el gasto, será suficiente mencionar el tema de la seguridad pública. La dimensión que caracteriza esta época de los flujos migratorios existentes impone, en los distintos niveles de gobierno (infra y ultraestatal), esfuerzos organizativos extraordinarios (y con frecuencia de ideación, en el propio plano legislativo) sin eximir sin

embargo de la necesidad de atender a los perfiles formales de la legalidad, así como de la suerte de las personas a nivel individual (para asegurar mientras tanto a cada una de ellas la acogida y el ingreso inmediato y una primera asistencia sanitaria de emergencia): con la entrada tumultuosa (y sucesivamente la residencia) de masas de individuos, se altera, lógicamente, no solamente el sistema ordinario de controles fronterizos (con la dificultad obviamente de garantizar el ejercicio pleno del derecho de asilo), sino la propia perspectiva de la prevención y la represión de los delitos y de la actividad coercitiva sobre todo con relación al crimen organizado (referido en especial al tráfico ilegal de personas o de órganos o de mercancías o al peligro de infiltraciones terroristas). En este último plano resulta evidente que a la necesidad de adoptar soluciones humanitarias no diferenciadas (en especial en el mar) se le contraponen otra exigencia que no puede ser diferida, la de impedir, en la medida de lo posible, la expansión del crimen o del hampa; pero, sobre todo, la de evitar comprometer más allá de lo posible la organización del orden público interno, con el riesgo consiguiente de alimentar de forma irracional sentimientos genéricos de desconfianza o de hostilidad o del desarrollo de tensiones antagónicas.

Resulta absolutamente evidente que el origen del problema no es, por sí mismo, la falta de posesión de la nacionalidad, como si la presencia en el territorio del no nacional pudiera constituir – en lugar de ser un recurso, desde muchos aspectos – una cuestión de importancia penal. Aunque resulta igualmente evidente que, sin mencionar otros temas, las propias proporciones del fenómeno no permiten ignorar el hecho de que, habiendo sido objeto de evidentes modificaciones la ordenación general de la convivencia – incluso considerada únicamente desde el punto de vista de la diferencia de costumbres (en la forma de alimentarse o de vestir o en la forma de reunirse) o de hábitos o creencias (incluso religiosas) -, pueden desarrollarse, incluso para las dificultades normales de integración de aquellos que residen legalmente, dinámicas generalmente conflictivas o, de mayor gravedad, dirigidas a la intolerancia o, sucesivamente, a la desviación.

Tenemos también, relacionado de alguna manera, el tema de la confianza. La atribución generalizada de beneficios y ayudas relacionadas con derechos sociales se basa evidentemente en la existencia del requisito del título comprobado y de la necesidad real de los interesados así como en la lealtad recíproca entre los sujetos implicados es decir, las instituciones públicas por un lado y, por otro, cada uno de los individuos. También en este caso, resulta evidente que los fraudes, las simulaciones o, en general, los engaños, no solamente no favorecen el apoyo del *favor* hacia las medidas de protección – exigiendo, por el contrario, la activación de los

instrumentos o los mecanismos sancionadores previstos -, sino que por el contrario debilitan la sostenibilidad social, más allá de la financiera. Con relación a los no ciudadanos, podría adquirir relevancia, en la percepción más difusa, incluso la circunstancia de que los mismos se encuentren introducidos en un sistema de asistencia que no han contribuido a construir de forma alguna y que termina por favorecer, más allá de los límites de lo tolerable, e incluso por alimentar, el fenómeno del denominado “turismo asistencial” o “de previsión”. El riesgo siempre es el mismo: que les sean concedidos beneficios a quienes, en general, no tendrían necesidad, en contra de aquellos que, por el contrario, no podrían prescindir de ellos. Más que adoptar posiciones de principio rígidas, a través de automatismos en el reconocimiento o la denegación de las medidas de apoyo, sería necesario, quizás, poner en marcha procedimientos eficaces y ágiles de verificación de la existencia permanente y real de las condiciones exigidas.

Los Tribunales constitucionales no tienen, como es sabido, el deber de indicar estrategias o soluciones políticas, como sin duda tampoco tienen el deber de vigilar la utilización de la discrecionalidad legislativa. Y sin embargo, simultáneamente, éstos no pueden eximirse de la ejecución, con discernimiento, del difícil papel de garantes, entre la estabilidad y el cambio, de los métodos lógicos que permitan, en el desarrollo del proceso, conforme a las garantías y a los esquemas característicos de la controversia, otorgar, en cada ocasión, plena tutela a aquellos valores que se consideran como irrenunciables para la vida de la comunidad.

La racionalidad de las elecciones, en su carácter razonable, no será, en ningún caso, éticamente neutral: será necesario vigilar atentamente a fin de que las mismas sepan cumplirse, en cada ocasión, con la más amplia fidelidad a la ‘constitución’ y a los deberes de justicia que somos llamados a desarrollar de forma responsable como jueces de las leyes.

PRESTACIONES SOCIALES Y CIUDADANÍA

La jurisprudencia constitucional

Cuaderno preparado con ocasión del encuentro trilateral entre el Tribunal Constitucional italiano, el Tribunal Constitucional español y el Tribunal Constitucional portugués

a cargo de Maria Fierro

ÍNDICE GENERAL

PREMISA	2
ÍNDICE CRONOLÓGICO.....	5
ÍNDICE TEMÁTICO	14
ÍNDICE POR ENTIDAD SUMINISTRADORA	16
Jurisprudencia (extractos).....	17

PREMISA

El trabajo ha sido realizado con vistas al encuentro trilateral 2016 entre los Tribunales constitucionales de Italia, España y Portugal, dedicado al tema “Prestaciones sociales y ciudadanía”.

El Tribunal Constitucional italiano ha adoptado a lo largo de los años un conspicuo número de resoluciones referidas al *status* del extranjero con referencia a los más variados aspectos, como el beneficio de los derechos civiles y de las libertades fundamentales, la participación en la vida económica y especialmente el acceso a actividades laborales y empresariales, la participación en la vida social también a través del servicio social voluntario y el servicio civil nacional, etc. Además, a tenor de la acentuación del fenómeno migratorio, la entrada y la política de la programación de flujos, la seguridad y la ordenación penal.

En el presente trabajo se han tomado en consideración únicamente las resoluciones que han tenido por objeto el peculiar tema de los servicios y de las ayudas que la República garantiza a quienes menos tienen.

Las resoluciones seleccionadas se presentan a través de fragmentos amplios extraídos del “*Fundamento Jurídico*”, a cada texto le han sido antepuestos títulos breves que resumen el sentido del fallo y los principios enunciados en la resolución. El conjunto de resoluciones está precedido por el índice cronológico que llevan también los citados títulos; por el índice temático, que señala el objeto de la ayuda y por el índice por entidad suministradora, que permite determinar el nivel (estatal o local) de la ayuda.

Se extrae de la jurisprudencia seleccionada que desde bien pronto se ha reconocido que el principio de igualdad obra también en lo que respecta a los extranjeros: desde la fecha de la sentencia nº 120 de 1967 y con jurisprudencia posterior, el Tribunal ha admitido, de hecho, el punto de vista de que “el principio de igualdad, a pesar de que en el art. 3 de la Constitución se refiere a los ciudadanos, debe considerarse ampliado a los extranjeros ya que se trata de la tutela de los derechos inviolables del hombre, garantizados a los extranjeros también de acuerdo con el ordenamiento internacional” (sentencia nº 104 de 1969).

Es un principio ya ha arraigado en el ordenamiento y en la conciencia colectiva que el beneficio de los derechos inviolables del hombre no permite discriminaciones entre la posición de ciudadano y la de

extranjero.

En un tiempo más reciente, a razón de los eventos y las transformaciones de la sociedad, la jurisprudencia del Tribunal ha tenido que hacer frente también al tema específico de las prestaciones sociales en favor de los extranjeros. Así, en la sentencia n° 252 de 2001 se reconoce que “el derecho a los servicios sanitarios necesarios para la tutela de la salud está constitucionalmente condicionado por las exigencias de equilibrio con otros intereses constitucionalmente protegidos, con la excepción, en cualquier caso, de la garantía de un núcleo irreductible del derecho a la salud protegido por la Constitución como ámbito inviolable de la dignidad humana, el cual impone que se impida la conformación de situaciones privadas de tutela”. Un núcleo irreductible que “debe por esto ser reconocido también para los extranjeros, cualquiera que sea su posición respecto a las normas que regulan la entrada y la residencia en el Estado, a pesar de que pueda el legislador prever distintas modalidades de ejercicio del mismo”, ya que “el extranjero que se encuentra, también de forma irregular, en el Estado tiene derecho a disfrutar de todas las prestaciones que sean inaplazables y urgentes [...] al tratarse de un derecho fundamental de la persona”.

En el marco de las resoluciones relevantes, un grupo particular de sentencias ha tenido por objeto el art. 80, apartado 19, de la Ley n° 388 de 2000, que, al establecer en general que «el subsidio social y las ayudas económicas que constituyen derechos subjetivos en base a la legislación vigente en materia de servicios sociales se conceden, según las condiciones previstas por la propia normativa, a los extranjeros que sean titulares de una tarjeta de residencia» (antes permiso de residencia CE para residentes de larga duración), ha perseguido una finalidad restrictiva en materia de prestaciones sociales a reconocer en favor de los ciudadanos extracomunitarios. La norma, de hecho, al intervenir directamente sobre los supuestos de legitimación de la obtención de ayudas asistenciales, circunscribía el ámbito de los beneficiados, en relación a los ciudadanos extracomunitarios, a aquellos que tuviesen en su poder la tarjeta de residencia, cuya expedición presupone, entre otras cosas, una residencia regular en el territorio del Estado de al menos cinco años. En consecuencia, tras la entrada en vigor de la normativa, se echaba en falta la equiparación, anteriormente existente, entre los ciudadanos italianos y los extranjeros extracomunitarios titulares de un permiso regular de residencia.

La larga serie de las correspondientes resoluciones se pusieron en marcha con algunos pronunciamientos sobre los límites de renta impuestos a los ciudadanos extracomunitarios con el fin de poder disfrutar de la tarjeta de residencia. El Tribunal considera que no es razonable supeditar la atribución de prestaciones asistenciales a la posesión de un determinado nivel mínimo de renta.

Posteriormente, el Tribunal ha evaluado la disposición desde otro ángulo distinto: el de la discriminación injustificada respecto a los ciudadanos extracomunitarios en referencia a los diversos tipos de ayudas tomadas en consideración en cada caso.

Se trataba de ayudas destinadas a favorecer a sujetos disminuidos con un alto grado de invalidez, cuya atribución, por lo tanto, estaba destinada a satisfacer distintos valores de relevancia constitucional, como la tutela de la salud, la seguridad de garantizar a las personas disminuidas, la salvaguardia de condiciones de vida aceptables. Fue reconocida, por lo tanto, la intolerabilidad de un sistema que supeditaba el disfrute de beneficios de esta naturaleza a la posesión de la tarjeta de residencia, es decir, a un requisito con carácter meramente temporal, totalmente incompatible con la indiferibilidad y la pregnancia de las necesidades correspondientes.

Bajo el impulso de los jueces remitentes, por lo tanto, el Tribunal fue desechando progresivamente la norma, reconocida como no razonable y discriminatoria, formulando, por último, el auspicio al legislador para que se ocupase “de un reconocimiento y revisión orgánica de la ordenación, para evitar, entre otras cosas, que la repetición de intervenciones necesariamente fragmentarias, y condicionadas por la propia naturaleza del juicio incidental de legitimidad constitucional, pueda tener reflejos negativos en el plano de la tutela de la igualdad sustancial” (sentencia nº 230 de 2015).

El Tribunal, en cambio, ha reconocido que el requisito de la residencia continuada con el fin de la obtención de un beneficio social, puede ser razonablemente previsto, a razón de la limitación de los recursos, cuando éste se refiera a prestaciones no esenciales o se trate de ayudas que favorezcan a los miembros de la comunidad y que exijan un cierto grado de arraigo, bien entendido, con la condición de que el requisito guarde siempre coherencia con la finalidad que el legislador quiere perseguir. De la misma manera se ha reconocido merecedora de tutela también la posición de quien incluso privado de *status*, ha adquirido, sin embargo, una fuerte ligazón con la comunidad en la que reside y de la que ha pasado a formar parte, por haber asentado allí una perspectiva estable de vida laboral, familiar y afectiva.

Con respecto al subsidio social, el Tribunal registró una situación de igualdad sustancial entre ciudadanos italianos y extranjeros, tanto comunitarios como extracomunitarios, en cuanto a que el requisito de residencia prolongada a diez años, exigido por el art. 20, apartado 10, del DECRETO LEGISLATIVO nº 112 de 2008, se refiere a los propios ciudadanos italianos, “atendiendo al estricto tenor literal de la norma” (ordenanza nº 197 de 2013). El requisito de la permanencia estable para todos los derechohabientes responde, en este caso, no a una elección de tipo meramente “restrictivo”,

sino a la exigencia de garantizar un nivel de arraigo más intenso y continuado respecto a la mera presencia legal en el territorio del Estado.

Otras resoluciones, adoptadas en el ámbito de juicios de legitimidad promovidos por vía de acción, han reafirmado, en cambio, la existencia y la legitimidad de una amplia esfera de intervención de las autonomías locales, apeladas en concreto para obrar en el plano de la inserción real en la sociedad de las personas extranjeras y para garantizar el cumplimiento de los derechos atribuibles a la persona en cuanto ser humano.

En cuanto a los parámetros en los que el Tribunal ha basado sus resoluciones, el artículo 3, Const., que trata los principios de razonabilidad, racionalidad, no discriminación e igualdad sustancial, ha sido central y determinante. A esto se le ha añadido el artículo 2, Const., que trata el principio de solidaridad, por un lado, y del valor universal de la dignidad de la persona, por otro. No han faltado, por último, amplias referencias a los principios de no discriminación y de libre circulación de las personas dentro de la Unión europea y a la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo, que en esta materia ha desarrollado una importante función de orientación.

ÍNDICE CRONOLÓGICO

Sentencia nº 252/2001 (red. Contri)

El extranjero que se encuentre, incluso de forma irregular, en el Estado, tiene derecho a disfrutar de todas las prestaciones sanitarias que sean inaplazables y urgentes al tratarse de un derecho fundamental de la persona

Sentencia nº 300/2005 (red. Contri)

Una serie de acciones relativas a la ordenación del fenómeno migratorio y de los efectos sociales de este último sean ejercidas por el Estado en estrecha coordinación con las Regiones, según criterios que razonablemente tienen en cuenta el hecho de que la intervención pública se refiere necesariamente a ámbitos, desde la asistencia a la educación, desde la salud a la vivienda, materias que se entrecruzan ex Constitución, competencias del Estado con otras regionales, de forma exclusiva o concurrente

Sentencia nº 432/2005 (red. Flick)

Es constitucionalmente ilegítimo no incluir a los extranjeros residentes en la Región de Lombardía entre los habientes derecho a la circulación gratuita en los servicios de transporte público de línea reconocido a las personas totalmente inválidas por causas civiles

Un régimen de favor que sin duda excede los límites esenciales, no excluye que las elecciones relacionadas con la determinación de las categorías de los beneficiarios - necesariamente a circunscribir en función de la limitación de los recursos financieros – deban ser ejercidos, siempre y en cualquier caso, respetando el principio de razonabilidad, permitiendo al legislador, ya sea estatal o regional, introducir regímenes diferenciados únicamente cuando existe una causa normativa evidentemente no irracional o arbitraria

En el ámbito de una ayuda dictada con fines eminentemente sociales relacionados, en el plano de la causa normativa, con valores de solidaridad por las condiciones particulares de los beneficiarios, mientras que el requisito de la residencia se muestra como un criterio no irrazonable, la ciudadanía se presenta como condición ulterior, espontánea y no coherente

Sentencia nº 156/2006 (red. Saulle)

Son legítimas las intervenciones regionales para los menores extranjeros no acompañados incluso después de que hayan alcanzado la mayoría de edad, ya que son acciones asistenciales que entran en las competencias regionales que no son competencia exclusiva del Estado en materia de inmigración

Sentencia nº 324/2006 (red. Amirante)

La norma que introduce el requisito de la posesión de tarjeta de residencia para el reconocimiento del derecho de los extranjeros a la pensión de incapacidad no se aplica, según una interpretación constitucionalmente orientada, a los informes en vigor

Ordenanza nº 32/2008 (red. Napolitano)

El requisito de residencia continuada en la Región de Lombardía, con los fines de la asignación de las viviendas públicas, resulta no irrazonable cuando se pone en relación con las finalidades que el legislador quiere perseguir.

Sentencia nº 50/2008 (red. Quaranta)

La norma que instituye un fondo ministerial destinado a favorecer la acogida de los alumnos

extranjeros incluye a los ámbitos materiales regionales, como los de los servicios sociales y educativos y no se engloba dentro de la competencia legislativa exclusiva estatal en materia de inmigración

La naturaleza social de las ayudas proporcionadas, las cuales incluyen derechos fundamentales, exige que se garantice, en cumplimiento de los principios de solidaridad social, continuidad en este suministro, con la consiguiente salvación de los eventuales procedimientos de gasto en vigor, aunque no se hayan llevado a cabo

Sentencia nº 306/2008 (red. Amirante)

Es constitucionalmente ilegítimo negar la indemnización de acompañamiento en favor de los extranjeros extracomunitarios que no posean los requisitos de renta que se establecieron para la tarjeta de residencia y ahora previstos para el permiso de residencia CE para residentes de larga duración

Las decisiones relacionadas con la determinación de las categorías de los beneficiarios de ayudas económicas, necesariamente a circunscribir en función de la limitación de los recursos financieros, deben ser tomadas, siempre y, en cualquier caso, respetando el principio de razonabilidad; está permitido introducir regímenes diferenciados, sobre el tratamiento que se reserva a cada afectado, únicamente cuando existe una causa normativa que no sea manifiestamente irracional o arbitraria.

Con los fines de la atribución de ayudas, cuyos presupuestos son la incapacidad total para trabajar y la incapacidad para la deambulación autónoma o para llevar a cabo ellos solos las acciones de la vida cotidiana, es irrazonable discriminar a los extranjeros, cuando no esté en discusión su derecho a residir, estableciendo en lo que respecta a éstos limitaciones especiales para el beneficio de los derechos fundamentales de la persona, reconocidos, en cambio, a los ciudadanos

Sentencia nº 11/2009 (red. Amirante)

Es constitucionalmente ilegítimo negar la pensión de incapacidad en favor de los extranjeros extracomunitarios que no posean los requisitos de renta que se establecieron para la tarjeta de residencia y ahora previstos para el permiso de residencia CE para residentes de larga duración

Supeditar la atribución de la pensión de invalidez a la posesión de un título de residencia cuya expedición presupone el beneficio de una renta, es intrínsecamente irrazonable y discriminatorio para los extranjeros legalmente y no ocasionalmente residentes en Italia

Sentencia nº 187/2010 (red. Grossi)

Es constitucionalmente ilegítimo supeditar al requisito de la titularidad de la tarjeta de residencia la concesión a los extranjeros legalmente residentes en el territorio del Estado del subsidio mensual de invalidez

Es posible supeditar, no irrazonablemente, el suministro de determinadas prestaciones no inherentes a poner remedio a graves situaciones de urgencia a la circunstancia de que el título de legitimación del extranjero a la residencia en el territorio del Estado demuestre el carácter no puntual y de no breve duración; sin embargo, una vez, que el derecho a residir no se discute, no se puede discriminar a los extranjeros, estableciendo, en lo que respecta a éstos limitaciones especiales para el beneficio de los derechos fundamentales de la persona, reconocidos, en cambio, a los ciudadanos.

Cuando se trate de ayudas destinadas al sustento de la persona además de la salvaguardia de condiciones de vida aceptables para el contexto familiar en el que el inválido está inmerso, cualquier discriminación entre ciudadanos y extranjeros residentes legalmente en el territorio del Estado, que se base en requisitos distintos de los previstos para los sujetos en general, acaba por resultar contraria al principio de no discriminación según el art. 14 de la CEDU, teniendo en cuenta la interpretación rigurosa que de esta norma se ha ofrecido a la jurisprudencia del Tribunal Europeo.

Sentencia nº 269/2010 (red. Tesauero)

Una serie de acciones relativas a la ordenación del fenómeno migratorio y de los efectos sociales de este último sean ejercidas por el Estado en estrecha coordinación con las Regiones, según criterios que razonablemente tienen en cuenta el hecho de que la intervención pública se refiere necesariamente a ámbitos, desde la asistencia a la educación, desde la salud a la vivienda, materias que se entrecruzan ex Constitución, competencias del Estado con otras regionales, de forma exclusiva o concurrente

Existe un núcleo irreductible del derecho a la salud protegido por la Constitución como ámbito inviolable de la dignidad humana, reconocido también para los extranjeros, cualquiera que sea su posición respecto a las normas que regulan la entrada y la residencia en el Estado, a pesar de que pueda el legislador prever distintas modalidades de ejercicio del mismo

Está garantizada la inscripción en el servicio sanitario regional también para los extranjeros que hayan interpuesto recurso jurisdiccional contra la medida de denegación del permiso de residencia por reconocimiento del status de refugiado, solicitud de asilo, protección subsidiaria o por razones humanitarias

Sentencia nº 299/2010 (red. Tesauro)

Una serie de acciones relativas a la ordenación del fenómeno migratorio y de los efectos sociales de este último sean ejercidas por el Estado en estrecha coordinación con las Regiones, según criterios que razonablemente tienen en cuenta el hecho de que la intervención pública se refiere necesariamente a ámbitos, desde la asistencia a la educación, desde la salud a la vivienda, materias que se entrecruzan ex Constitución, competencias del Estado con otras regionales, de forma exclusiva o concurrente

Existe un núcleo irreductible del derecho a la salud protegido por la Constitución como ámbito inviolable de la dignidad humana, reconocido también para los extranjeros, cualquiera que sea su posición respecto a las normas que regulan la entrada y la residencia en el Estado, a pesar de que pueda el legislador prever distintas modalidades de ejercicio del mismo

El acceso a los cuidados esenciales y continuados a los extranjeros que se encuentran temporalmente no en regla con las normas relativas a la entrada y a la residencia prevén el suministro de la asistencia farmacéutica en relación precisamente a dichas prestaciones y la facultad de elección del “médico de cabecera”

Sentencia nº 8/2011 (red. Saulle)

No perjudica ninguna competencia reservada al Estado la norma de la Región de Emilia-Romaña que reconoce a todos los ciudadanos de Estados pertenecientes a la Unión Europea el derecho a acceder a los beneficios de los servicios públicos y privados en condiciones de igualdad de trato y sin discriminación, directa o indirecta, de raza, sexo, orientación sexual, lengua, religión, opiniones políticas, condiciones personales y sociales y prevé que el acceso a los servicios se produce en igualdad de condiciones respecto a los ciudadanos italianos y con el pago de las eventuales contribuciones debidas por éstos.

La disposición se limita a recordar la obligación del necesario respeto al principio de igualdad y de no discriminación extraídos de la Constitución y de los Tratados europeos

Sentencia nº 40/2011 (red. Saulle)

Es constitucionalmente ilegítimo impedir el acceso al sistema integrado de intervenciones y servicios sociales de la Región de Friuli-Venecia Julia a los ciudadanos extracomunitarios en cuanto tales, y además a los ciudadanos europeos no residentes desde hace al menos treinta y seis meses

Las elecciones relacionadas con la determinación de los beneficiarios de ayudas, necesariamente a circunscribir en función de la limitación de los recursos financieros, deben ser ejercidas, siempre y, en cualquier caso, respetando el principio de razonabilidad

Ayudas dirigidas al apoyo de las personas en situación de necesidad y de pobreza no permiten distinciones basadas en la ciudadanía o en particulares tipos de residencia

Sentencia nº 61/2011 (red. Grossi)

Son legítimas las intervenciones de las Regiones que garantizan a los extranjeros sin permiso de residencia regular el acceso a derechos fundamentales, como el estudio y la formación profesional, la asistencia social, el trabajo, la vivienda, la salud, sin que esto suponga, en sí, interferencia con las competencias estatales en materia de inmigración

Es legítima y se sitúa en el ámbito material de la asistencia y de los servicios sociales, correspondiente a la competencia legislativa residual de la Región, la acogida temporal de todas las personas extranjeras que se encuentran en el territorio desprovistas de un propio alojamiento autónomo, debiéndose garantizar un derecho inviolable del hombre según el art. 2 de la Constitución

Es errónea la premisa interpretativa de una norma de la Región Campania según la cual el extranjero irregular podría ser asignatario de viviendas públicas y de otros beneficios de alojamiento

Debe reconocerse en favor del extranjero, incluso aunque no posea un título de residencia válido, un núcleo irreductible de tutela del derecho a la salud protegido por la Constitución como ámbito inviolable de la dignidad humana

Es errónea la premisa interpretativa de una norma de la Región Campania según la cual las personas extranjeras tienen derecho a acceder, en las mismas condiciones que el resto de ciudadanos, a todos los cursos de orientación, formación y reciclaje profesional

Es legítima la equiparación de las personas extranjeras con residencia regular a los ciudadanos italianos con los fines de las ayudas y de las prestaciones, también económicas, que ofrece la región

Está consolidada la orientación de que al legislador italiano le esté permitido supeditar la concesión de determinadas prestaciones, no dirigidas a poner remedio a graves situaciones de urgencia, a la circunstancia de que el título de legitimación del extranjero a la residencia en el territorio del Estado demuestre el carácter no puntual y de no breve duración; está, sin embargo, igualmente establecido que, existiendo el derecho a residir, no se puede discriminar a los extranjeros, estableciendo, en lo que respecta a éstos, limitaciones especiales para el beneficio de los derechos

fundamentales de la persona, reconocidos, en cambio, a los ciudadanos.

Sentencia n° 329/2011 (red. Grossi)

Es constitucionalmente ilegítimo supeditar al requisito de la titularidad de la tarjeta de residencia la concesión a los menores de edad extracomunitarios legalmente residentes en el territorio del Estado el subsidio por asistencia escolar según el art. 1 de la Ley del 11 de octubre de 1990, n° 289, ya que ésta intenta contrarrestar necesidades relacionadas con el estado de salud y la pérdida o disminución de la capacidad de ganancia, a exigencias formativas y de asistencia al propio menor afectado por patologías invalidantes y perteneciente a núcleos familiares que se encuentran en condiciones de necesidades económicas

En relación a las ayudas destinadas a hacer frente al sustento de la persona, para permitir satisfacer las necesidades básicas inherentes a la esfera de tutela del ser humano, que es tarea de la República promover y salvaguardar, cualquier distinción de régimen que se introdujese entre ciudadanos y extranjeros con residencia regular en el territorio del Estado acabaría por ir contra el principio de no discriminación aprobado en el art. 14 de la Convención europea de los derechos humanos

Sentencia n° 2/2013 (red. Frigo)

Es constitucionalmente ilegítimo supeditar la concesión de una ayuda regional de asistencia social de naturaleza económica a la posesión del requisito de residencia prolongada durante un predeterminado y significativo período, sin que haya ninguna relación razonable entre la duración de la residencia y las situaciones de necesidad o de pobreza, referidas directamente a la persona, a la que se tiene intención de contrarrestar dicha ayuda

Las exigencias de contención del gasto público y la circunstancia de que se trate de prestaciones de naturaleza económica que exceden a las esenciales no son suficientes para justificar la previsión del requisito de residencia prolongada durante un tiempo determinado, en cuanto que las elecciones relacionadas con la determinación de los beneficiarios deben ser ejercidas, siempre y en cualquier caso, respetando el principio de razonabilidad

Es constitucionalmente ilegítimo prever que las becas de estudio, los subsidios a las familias y el resto de ayudas necesarias para hacer que sea real el derecho al estudio sean atribuidos también a los extranjeros extracomunitarios sólo si residen en la Provincia de Bolzano desde hace al menos cinco años, en cuanto que el requisito no tiene relación alguna con el estado de necesidad y el merecimiento del estudiante y, por lo tanto, resulta irrazonable y discriminatorio

Es constitucionalmente ilegítimo exigir el requisito de una residencia mínima anual en la Provincia de Bolzano para los ciudadanos de la Unión europea que desean beneficiarse de las subvenciones para el aprendizaje de lenguas extranjeras, al no ser la duración de la residencia una circunstancia idónea para diferenciar de forma razonable las posiciones de los potenciales interesados en la ayuda

Sentencia n° 4/2013 (red. Frigo)

Es constitucionalmente ilegítimo prever que los extranjeros extracomunitarios, para beneficiarse de una ayuda social financiada con los recursos del “Fondo regional para la no autosuficiencia”, deban estar en posesión de “tarjeta de residencia regular”, ya que no existe ninguna relación razonable entre el requisito y las situaciones de necesidad o pobreza

Al legislador, ya sea estatal o regional, le está permitido llevar a cabo una ordenación diferenciada para el acceso a prestaciones que exceden a los límites esenciales, con el fin de conciliar el máximo aprovechamiento de los beneficios previstos con la limitación de los recursos económicos a destinar a la mayor carga consiguiente, siempre que los cánones selectivos adoptados respondan al principio de razonabilidad.

En cambio, es posible supeditar, no irrazonablemente, el suministro de determinadas prestaciones sociales, no dirigidas a poner remedio a graves situaciones de urgencia, a la circunstancia de que el título de legitimación del extranjero a la permanencia en el territorio del Estado demuestre el carácter no puntual y de no breve duración, una vez que el derecho a residir en las citadas condiciones no se discute, el acceso a medidas sociales no puede diferenciarse a razón de la necesidad de un título específico de residencia

Sentencia n° 40/2013 (red. Grossi)

Es constitucionalmente ilegítimo supeditar al requisito de la titularidad de la tarjeta de residencia - ahora permiso de residencia CE para residentes de larga duración - la concesión a los extranjeros residentes legalmente en el territorio del Estado de la indemnización de acompañamiento a los inválidos civiles totalmente incapacitados y de la pensión de incapacidad

Valores constitucionales de esencial relevancia, como la salvaguardia de la salud, las exigencias de solidaridad respecto a condiciones de gran pobreza social, los deberes de asistencia a las familias, dejan sin justificación la previsión de un régimen restrictivo (ratione temporis, así como ratione census) para la atribución de prestaciones asistenciales respecto a ciudadanos extracomunitarios, que residen legalmente en el territorio del Estado desde hace un tiempo considerable y de forma no puntual

En el caso de que tomen relevancia ayudas destinadas al sustento de la persona además de la salvaguardia de condiciones de vida aceptables para el contexto familiar en el que el inválido está inmerso, cualquier discriminación entre ciudadanos y extranjeros residentes legalmente en el territorio del Estado, que se base en requisitos distintos de los previstos para los sujetos en general, acaba por resultar contraria al principio de no discriminación según el art. 14 de la CEDU, teniendo en cuenta la interpretación del Tribunal Europeo de los derechos humanos

Sentencia nº 133/2013 (red. Frigo)

Es constitucionalmente ilegítimo supeditar el suministro del “subsidio regional al núcleo familiar para los hijos y equiparados”, en relación únicamente a los extranjeros, a la residencia en la Región o en la Provincia autónoma por un cierto período de tiempo

Al legislador, ya sea estatal o regional, le está permitido introducir una ordenación diferenciada para el acceso a las prestaciones que exceden los límites esenciales, con el fin de conciliar el máximo aprovechamiento de los beneficios previstos con la limitación de los recursos financieros disponibles, siempre que los cánones selectivos adoptados respondan al principio de razonabilidad

En cuestión de acceso de los extranjeros a las prestaciones de asistencia social, mientras que la residencia constituye, respecto a una ayuda regional, un criterio no irrazonable para la atribución del beneficio, no se puede decir lo mismo en cuanto a la previsión de un requisito diferencial basado en la residencia prolongada durante un predeterminado y significativo período mínimo de tiempo, sin que haya ninguna relación razonable entre la duración de la residencia y las situaciones de necesidad o de pobreza referidas directamente a la persona en cuanto tal, a las que tiene intención de contrarrestar dicha ayuda.

Sentencia nº 172/2013 (red. Grossi)

Es constitucionalmente ilegítimo supeditar al requisito de la titularidad de la tarjeta de residencia la concesión del “subsidio de cuidados” a los extranjeros legalmente residentes en la Provincia autónoma de Trento, al no subsistir una relación razonable entre el supuesto de la residencia prolongada en el tiempo y los requisitos de la situación de necesidad y de pobreza también económica que se refieren directamente a la persona no autosuficiente en cuanto tal.

Al legislador, ya sea estatal o regional, le está permitido introducir una ordenación diferenciada para el acceso a las prestaciones sociales que exceden los límites esenciales, con el fin de conciliar el máximo aprovechamiento de los beneficios previstos con la limitación de los recursos financieros disponibles, siempre que los cánones selectivos adoptados respondan al principio de razonabilidad

El de residencia constituye un criterio no irrazonable para la atribución de una prestación social, sin embargo, la introducción de regímenes diferenciados está permitida únicamente si existe una causa normativa no evidentemente irracional o arbitraria, es decir, que esté justificada por una relación razonable entre la condición a la que está supeditada la atribución del beneficio y el resto de requisitos particulares que condicionan su reconocimiento y definen la ratio

Es constitucionalmente ilegítimo supeditar al requisito de la titularidad de la tarjeta de residencia la concesión del subsidio de cuidados a los extranjeros extracomunitarios legalmente residentes en la Provincia autónoma de Trento

El subsidio asistencial, que incorpore una solución destinada a permitir satisfacer las necesidades básicas inherentes a la esfera de tutela del ser humano, no puede diferenciarse a razón de la necesidad de un título específico de residencia, que de hecho lleve a excluir precisamente a aquellos que podrían ser los sujetos más expuestos a las condiciones de necesidad y de pobreza que un sistema de prestaciones y servicios se propone superar persiguiendo una finalidad eminentemente social

En cambio, es posible supeditar, no irrazonablemente, el suministro de determinadas prestaciones sociales, no dirigidas a poner remedio a graves situaciones de urgencia, a la circunstancia de que el título de legitimación del extranjero a la permanencia en el territorio del Estado demuestre el carácter no puntual y de no breve duración, una vez que el derecho a residir en las citadas condiciones no se discute, el acceso a medidas sociales no puede diferenciarse a razón de la necesidad de un título específico de residencia

Ordenanza nº 197/2013 (red. Grossi)

Con el fin de la concesión del subsidio social, el nuevo y más amplio límite temporal de diez años, exigido por el art. 20, apartado 10, del DECRETO LEGISLATIVO nº 112 de 2008 - se refiere no sólo a los ciudadanos extracomunitarios sino también a los de los Países UE e incluso, atendiendo al estricto tenor literal de la norma, a los propios ciudadanos italianos

La previsión de un límite de permanencia estable (durante diez años) en el territorio nacional como requisito para obtener el reconocimiento al subsidio social aparece adoptada, más que en base a una elección de tipo meramente “restrictivo”, al supuesto, para todos «los derechohabientes», de un nivel de arraigo más intenso y continuo respecto a la mera presencia legal en el territorio del Estado

Sentencia nº 222/2013 (red. Frigo)

Respetando los derechos fundamentales del individuo garantizados por la Constitución y por la

normativa internacional, el legislador puede reservar algunas prestaciones asistenciales solamente a los ciudadanos y a las personas equiparadas a estos residentes en Italia, cuyo status vale de por sí para crear un nexo adecuado entre la participación en la organización política, económica y social de la República, y la concesión del subsidio; es merecedora de tutela, a la luz del ordenamiento jurídico vigente (art. 8 CEDU), también la posición de quien incluso privado de status, tenga sin embargo legítimamente arraigada una fuerte ligazón con la comunidad en la que reside y de la que ha pasado a formar parte, por haber asentado allí una perspectiva estable de vida laboral, familiar y afectiva

Es constitucionalmente ilegítima la previsión general, referida a prestaciones asistenciales de naturaleza tan distinta, del requisito de residencia de al menos cinco años en Italia, en cuanto es irrazonable la desproporcionada relevancia asignada al status respecto a la ligazón con la comunidad

El requisito de una residencia prolongada durante un tiempo predeterminado y significativo mínimo carece de razonable relación con las situaciones de necesidad o de pobreza, referidas directamente a la persona en cuanto tal, que en abstracto bien pueden tener connotación de solicitud de acceso al sistema de protección social

La Región, en cuanto ente exponencial de la comunidad operante en el territorio, bien puede favorecer, dentro de los límites de la no manifiesta irrazonabilidad, a los propios residentes siempre que se trate de ayudas que apoyen a los miembros de la comunidad

Es constitucionalmente ilegítimo supeditar el acceso a las prestaciones sociales al requisito de residencia en el territorio regional desde hace al menos 24 meses cuando se trata de ayudas relacionadas intrínsecamente con las necesidades básicas de la persona (fondo para el contraste de los fenómenos de carencia y pobreza social, subsidios para el estudio a los necesitados)

No es arbitrario seleccionar a los beneficiarios de una ayuda no destinada a satisfacer necesidades básicas de la persona, a través del requisito de la residencia prolongada en el tiempo (subsidios de apoyo a la natalidad, acceso a viviendas en alquiler, apoyo a la renta, beneficio de bienes y servicios, apoyo a la reinserción laboral)

El acceso a un bien de primera necesidad y al disfrute con tendencia duradera, como la vivienda, por un lado, se coloca para finalizar el camino de integración de la persona en la comunidad local y, por otro lado, puede exigir garantías de estabilidad, por consiguiente, no es irrazonable prever el requisito de la residencia continuada para la asignación de viviendas concertadas

Sentencia nº 141/2014 (red. Morelli)

Con el fin de la concesión del llamado “cheque bebé”, no es irrazonable la previsión regional que se limite a favorecer la natalidad en relación a la presencia estable del núcleo familiar en el territorio, sin que tomen relevancia ulteriores criterios selectivos concernientes a situaciones de necesidad o pobreza, que no permiten de por sí discriminaciones

Sentencia n° 168/2014 (red. Tesauro)

Las políticas sociales de las Regiones relacionadas con satisfacer las necesidades de vivienda bien pueden exigir un ulterior arraigo territorial respecto únicamente a la residencia, siempre que este requisito esté contenido dentro de unos límites evidentemente no arbitrarios e irracionales

Es constitucionalmente ilegítimo prever entre los requisitos de acceso a la vivienda pública, el de residencia en la Región desde al menos ocho años, también generados de forma no consecutiva, por la irrazonable discriminación tanto respecto a los ciudadanos de la Unión, a los que se debe garantizar la igualdad de trato respecto a los ciudadanos de los Estados Miembros, como respecto a los extranjeros extracomunitarios que residen desde hace un largo período de tiempo, a los que se aplica el mismo trato que a los ciudadanos nacionales

Sentencia n° 22/2015 (red. Grossi)

Es constitucionalmente ilegítimo supeditar al requisito de la titularidad de la tarjeta de residencia la concesión a los extranjeros que residen legalmente en el territorio del Estado de la pensión que les corresponde a las personas invidentes y de la indemnización especial

Valores de especial relevancia constitucional, como la salvaguardia de la salud, las exigencias de solidaridad respecto a condiciones de gran pobreza social, los deberes de asistencia a las familias, dejan sin justificación la previsión de un régimen restrictivo (ratione temporis, así como ratione census) para la atribución de prestaciones asistenciales respecto a ciudadanos extracomunitarios, que residen legalmente en el territorio del Estado desde hace un tiempo considerable y de forma no puntual

En el caso de que tomen relevancia ayudas destinadas al sustento de la persona además de la salvaguardia de condiciones de vida aceptables para el contexto familiar en el que el inválido está inmerso, cualquier discriminación entre ciudadanos y extranjeros residentes legalmente en el territorio del Estado, que se base en requisitos distintos de los previstos para los sujetos en general, acaba por resultar contraria al principio de no discriminación según el art. 14 de la CEDU, teniendo en cuenta la interpretación del Tribunal Europeo de los derechos humanos

Sentencia nº 230/2015 (red. Grossi)

Es constitucionalmente ilegítimo supeditar al requisito de la titularidad de la tarjeta de residencia la concesión a los extranjeros extracomunitarios que residen legalmente de la pensión de invalidez civil para sordos y de la indemnización de comunicación

Constituye una irrazonable discriminación aplicar criterios meramente extrínsecos o formales con el fin de la concesión de una pensión de invalidez civil, que se puede conceder cuando existen condiciones de renta limitada, dirigida a satisfacer necesidades básicas de las personas inválidas y en cuanto tal indistinguible e inaplazable

Ordenanza nº 180/2016 (red. Criscuolo)

Con el fin de la concesión del subsidio social, el nuevo y más amplio límite temporal de diez años - exigido por el art. 20, apartado 10, del DECRETO LEGISLATIVO nº 112 de 2008 - se refiere no sólo a los ciudadanos extracomunitarios sino también a los de los Países UE e incluso, atendiendo al estricto tenor literal de la norma, a los propios ciudadanos italianos

La previsión de un límite de permanencia estable (durante diez años) en el territorio nacional como requisito para obtener el reconocimiento al subsidio social aparece adoptada, más que en base a una elección de tipo meramente “restrictivo”, al supuesto, para todos «los derechohabientes», de un nivel de arraigo más intenso y continuo respecto a la mera presencia legal en el territorio del Estado

ÍNDICE TEMÁTICO

Acceso al sistema de asistencia regional

Sentencia nº 8/2011 (red. Saulle); sentencia nº 40/2011 (red. Saulle); sentencia nº 2/2013 (red. Frigo); sentencia nº 4/2013 (red. Frigo); sentencia nº 222/2013 (red. Frigo);

Asignación de viviendas públicas

Ordenanza nº 32/2008 (red. Napolitano); sentencia nº 61/2011 (red. Grossi); sentencia nº 222/2013 (red. Frigo); sentencia nº 168/2014 (red. Tesauero)

Subsidio mensual de invalidez

Sentencia nº 187/2010 (Grossi)

Subsidio regional de cuidados

Sentencia n° 172/2013 (red. Grossi)

Subsidio regional de apoyo a la familia y a la natalidad

Sentencia n° 133/2013 (red. Frigo); sentencia n° 141/2014 (red. Morelli)

Subsidio social

Ordenanza n° 197/2013 (red. Grossi); ordenanza n° 180/2016 (red. Criscuolo)

Asistencia de las viviendas

Sentencia n° 61/2011 (red. Grossi)

Circulación en los servicios de transporte público local

Sentencia n° 432/2005 (red. Flick)

Competencias regionales en materia de asistencia al extranjero

Sentencia n° 300/2005 (red. Contri); sentencia n° 156/2006 (red. Saulle); sentencia n° 50/2008 (red. Quaranta); sentencia n° 269/2010 (red. Tesauro); sentencia n° 299/2010 (red. Tesauro); sentencia n° 8/2011 (red. Saulle); sentencia n° 61/2011 (red. Grossi)

Derecho al estudio

Sentencia n° 50/2008 (red. Quaranta); sentencia n° 2/2013 (red. Frigo)

Formación profesional

Sentencia n° 61/2011 (red. Grossi)

Indemnización de acompañamiento

Sentencia n° 306/2008 (red. Amirante); sentencia n° 40/2013 (red. Grossi)

Subsidio de asistencia escolar *ex art. 1 Ley n° 289/1990*

Sentencia n° 329/2011 (red. Grossi)

Menores extranjeros no acompañados

Sentencia n° 156/2006 (red. Saulle); sentencia n° 329/2011 (red. Grossi)

Pensión de incapacidad

Sentencia n° 324/2006 (red. Amirante); sentencia n° 11/2009 (red. Amirante); sentencia n° 40/2013 (red. Grossi)

Pensión de invalidez civil para los ciegos e indemnización especial

Sentencia n° 22/2015 (red. Grossi)

Pensión de invalidez civil para sordos e indemnización de comunicación

Sentencia n° 230/2015 (red. Grossi)

Prestaciones sanitarias

Sentencia n° 251/2001 (red. Contri); sentencia n° 269/2010 (red. Tesauro); sentencia n° 299/2010 (red. Tesauro); sentencia n° 61/2011 (red. Grossi)

Prestaciones *ex art. 80*, apartado 19, de la Ley del 23 de diciembre de 2000, n° 388

Sentencia n° 324/2006 (red. Amirante); sentencia n° 306/2008 (red. Amirante); sentencia n° 11/2009 (red. Amirante); sentencia n° 187/2010 (Grossi); sentencia n° 329/2011 (red. Grossi); ordenanza n° 197/2013 (red. Grossi); sentencia n° 22/2015 (red. Grossi); sentencia n° 230/2015 (red. Grossi)

ÍNDICE POR ENTIDAD SUMINISTRADORA

Subsidios suministrados por el Estado

Sentencia n° 252/2001 (red. Contri); sentencia n° 324/2006 (red. Amirante); sentencia n° 306/2008 (red. Amirante); sentencia n° 11/2009 (red. Amirante); sentencia n° 187/2010 (Grossi); sentencia n° 329/2011 (red. Grossi); sentencia n° 40/2013 (red. Grossi); ordenanza n° 197/2013 (red. Grossi); sentencia n° 22/2015 (red. Grossi); sentencia n° 230/2015 (red. Grossi); ordenanza n° 180/2016 (red. Criscuolo)

Subsidios suministrados por las Regiones y por las entidades locales

Sentencia n° 300/2005 (red. Contri); sentencia n° 432/2005 (red. Flick); sentencia n° 156/2006 (red. Saulle); ordenanza n° 32/2008 (red. Napolitano); sentencia n° 50/2008 (red. Quaranta); sentencia n° 269/2010 (red. Tesauro); sentencia n° 299/2010 (red. Tesauro); sentencia n° 8/2011 (red. Saulle); sentencia n° 40/2011 (red. Saulle); sentencia n° 61/2011 (red. Grossi); sentencia n° 2/2013 (red. Frigo); sentencia n° 4/2013 (red. Frigo); sentencia n° 133/2013 (red. Frigo); sentencia n° 172/2013 (red. Grossi); sentencia n° 222/2013 (red. Frigo); sentencia n° 141/2014 (red. Morelli); sentencia n° 168/2014 (red. Tesauro)

La jurisprudencia constitucional

Extractos

Sentencia n° 252/2001 (red. Contri)

El extranjero que se encuentra, también de forma irregular, en el Estado tiene derecho a disfrutar de todas las prestaciones sanitarias que sean inaplazables y urgentes al tratarse de un derecho fundamental de la persona

“En primer lugar hay que señalar que, según un principio constantemente afirmado por la jurisprudencia de este Tribunal, el derecho a los tratamientos sanitarios necesarios para la tutela de la salud está "constitucionalmente condicionado" por las exigencias de equilibrio con otros intereses constitucionalmente protegidos, con la excepción, en cualquier caso, de la garantía de “un núcleo irreductible del derecho a la salud protegido por la Constitución como ámbito inviolable de la dignidad humana, el cual impone que se impida la conformación de situaciones privadas de tutela que puedan precisamente perjudicar la ejecución de ese derecho” (cfr., *ex plurimis*, las sentencias n° 509 de 2000, n° 309 de 1999 y n° 267 de 1998).

Este "núcleo irreductible" de tutela de la salud como derecho fundamental de la persona debe por esto ser reconocido también para los extranjeros, cualquiera que sea su posición respecto a las normas que regulan la entrada y la residencia en el Estado, a pesar de que pueda el legislador prever distintas modalidades de ejercicio del mismo.

De acuerdo con este principio, el legislador – tras haber previsto, en el art. 2 del Decreto Legislativo n° 286 de 1998, que "en cualquier caso, al extranjero que se encuentra en la frontera o en el territorio del Estado se le reconocen los derechos fundamentales del ser humano previstos por las normas de derecho interno, por los acuerdos internacionales en vigor y por los principios de derecho internacional generalmente reconocidos" - ha impuesto, en lo que concierne a la tutela del derecho a la salud que aquí se señala, algunas disposiciones específicas, en las cuales las formas de ejercer el mismo son diferentes según la posición del sujeto respecto a las obligaciones relativas a la entrada y a la residencia. El art. 34, de hecho, prevé que el extranjero con residencia regular en el Estado y sus familiares estén en principio obligatoriamente inscritos en el servicio sanitario nacional, con plena igualdad de derechos y deberes, también contributivos, respecto a los ciudadanos italianos. El art. 35, apartados 1 y 2, regula el caso en el cual el extranjero se encuentre de forma regular en el territorio del Estado, pero no esté inscrito en el servicio sanitario nacional, mientras que el art. 36 del Decreto

Legislativo citado prevé la posibilidad de obtener un específico visado de entrada y un permiso de residencia a favor del extranjero que tiene intención de entrar en Italia con el fin de recibir cuidados médicos.

Para los extranjeros que se encuentran en el territorio nacional pero no están en regla con las normas de entrada y de residencia, el art. 35, apartado 3, del Decreto dispone que están "garantizados, en las organizaciones sanitarias públicas y acreditadas, los cuidados ambulatorios y hospitalarios urgentes o, en cualquier caso, esenciales, y continuados, por enfermedad o accidente y se extienden a ellos los programas de medicina preventiva como salvaguardia de la salud individual y colectiva"; a estos, además, "en particular", se les garantiza la tutela social del embarazo y de la maternidad, la tutela de la salud de los menores, además de las vacunaciones y las actuaciones de profilaxis con particular atención a las enfermedades infecciosas, según una lista que - contrariamente a lo que considera el juez *a quo* - no puede considerarse exhaustiva respecto a las actuaciones sanitarias a garantizar "en cualquier caso" al sujeto que se encuentre, al título que sea, en el territorio del Estado.

A este respecto se señala también que el apartado 5 del mismo art. 35, precisamente con el fin de tutelar el derecho a la salud del extranjero que en cualquier caso se encuentra en el territorio del Estado, prevé que "el acceso a las instalaciones sanitarias ... no puede conllevar ningún tipo de indicación a la autoridad, salvo los casos en los que sea obligatorio el informe médico, en igualdad de condiciones que el ciudadano italiano", disposición que confirma el favor para la salud de la persona que connota toda la normativa en esta materia.

La Ley prevé, por lo tanto, un sistema articulado de asistencia sanitaria para los extranjeros, en el que, en cualquier caso, se garantiza a todos, y por lo tanto, también a quienes se encuentren sin título legítimo en el territorio del Estado, el "núcleo irreductible" del derecho a la salud garantizado por el art. 32 Const; tomando en consideración la letra e) la *ratio* de las disposiciones arriba citadas, a dichos sujetos, por lo tanto, les han sido suministradas no sólo las actuaciones de urgencia absoluta y las indicadas en el art. 35, apartado 3, segundo párrafo, sino todos los cuidados necesarios, ya sean ambulatorios u hospitalarios, en cualquier caso esenciales, incluso continuativos, por enfermedad y accidente.

Y no es casualidad que, en cumplimiento de la Ley n° 394, el art. 43, apartados 2 y siguientes, del Decreto del Presidente de la República del 31 de agosto de 1999 (Reglamento que contiene las normas para la ejecución del texto único de las disposiciones concernientes a la ordenación de la inmigración y normas sobre la condición del extranjero, según el art. 1, apartado 6, del Decreto Ley n° 286 del 25 de julio de 1998,) haya previsto formas particulares para evitar que, de la situación de irregularidad en el

territorio del Estado, se derive un obstáculo para el suministro de las prestaciones terapéuticas según el citado art. 35, apartado 3, también mediante la atribución con fines administrativos del pertinente código de identificación sanitaria provisional, según las disposiciones que posteriormente han sido precisadas con la circular del Ministerio de Sanidad nº 5 del 24 de marzo de 2000.

Del examen de las disposiciones arriba indicadas, surge, por lo tanto el error del supuesto interpretativo del juez *a quo*, según el cual el derecho inviolable a la salud del extranjero que se encuentra de forma irregular en el territorio nacional, garantizado por los arts. 2 y 32 Const., podría ser tutelado solamente mediante la previsión – a insertar en el art. 19 del Decreto Ley nº 286 de 1998 – de una prohibición concreta de expulsión para el sujeto que tiene necesidad de beneficiarse de una terapia esencial para su salud. Al contrario, el extranjero que se encuentra incluso de forma irregular en el Estado, tiene derecho a disfrutar de todas las prestaciones que resulten indiferibles y urgentes, según los criterios indicados en el citado art. 35, apartado 3, al tratarse de un derecho fundamental de la persona que debe estar garantizado, tal y como está previsto, en líneas generales, en el art. 2 del mismo Decreto Ley nº 286 de 1998.

La valoración del estado de salud del sujeto y de la indiferibilidad y urgencia de los cuidados, debe realizarse caso por caso, según la prudente apreciación médica; ante un recurso contra una medida de expulsión, se deberá, en el caso de que apele a exigencias de salud del interesado, valorar previamente esta situación – teniendo en cuenta la totalidad de la ordenación contenida en el Decreto Ley nº 286 de 1998 – si se da el caso recurriendo a los medios instructores que la Ley, incluso en el procedimiento caracterizado por concentración y por exigencias de rapidez, claramente permite utilizar.

En el caso de que tengan fundamento las razones adoptadas por el recurrente en relación a la tutela de su derecho constitucional a la salud, se deberá proceder en consecuencia, y no se podrá realizar la expulsión de un sujeto que podría sufrir, a causa de la ejecución inmediata de la medida, un perjuicio irreparable de dicho derecho.

No existe, por lo tanto, la violación de las normas constitucionales indicadas por el remitente”.

(Fundamento Jurídico, 2., 3., 4., 5.)

Sentencia n. 300/2005 (red. Contri)

Una serie de acciones relativas a la ordenación del fenómeno migratorio y de los efectos sociales

de este último sean ejercidas por el Estado en estrecha coordinación con las Regiones, según criterios que razonablemente tienen en cuenta el hecho de que la intervención pública se refiere necesariamente a ámbitos, desde la asistencia a la educación, desde la salud a la vivienda, materias que se entrecruzan ex Constitución, competencias del Estado con otras regionales, de forma exclusiva o concurrente

“La misma Ley estatal, por lo tanto, regula la materia de la inmigración y la condición jurídica de los extranjeros precisamente previendo que una serie de acciones relativas a la ordenación del fenómeno migratorio y de los efectos sociales de este último sean ejercidas por el Estado en estrecha coordinación con las regiones, y confía algunas competencias directamente a estas últimas; esto según criterios que razonablemente tienen en cuenta el hecho de que la intervención pública no se limita al oportuno control de la entrada y de la residencia de los extranjeros en el territorio nacional, sino que se refiere necesariamente a otros ámbitos, desde la asistencia a la educación, desde la salud a la vivienda, materias que se entrecruzan ex Constitución, competencias del Estado con otras regionales, de forma exclusiva o concurrente.

Teniendo en cuenta el marco normativo completo, resultan infundadas las críticas del Gobierno que suponen la violación, por parte de la Ley de la Región Emilia-Romana, de las competencias exclusivas estatales en lo referente al “derecho de asilo y condición jurídica de los ciudadanos de Estados no pertenecientes a la Unión europea” y a la “inmigración” según el art. 117, apartado segundo, letras a) y b), Const.

En realidad el art. 3, apartado 4, letra d), de la Ley impugnada, en base al cual la Región realiza acciones de observación y monitorización, “en cuanto competencia y en conexión con gobernación civil”, del funcionamiento de los centros de acogida temporal según el art. 14 del DECRETO LEGISLATIVO nº 286 de 1998, no contiene ordenación alguna de dichos centros que obstaculice la estatal que los ha instituido, y se limita a prever la posibilidad de acciones que se engloben en las competencias regionales, como la asistencia en general y la sanitaria en particular, por otra parte según modalidades (necesariamente previo acuerdo con gobernación civil) que impidan en cualquier caso intrusiones indebidas.

Los arts. 6 y 7 de la Ley regional, que regulan las formas de participación de los extranjeros en la Consulta regional para la integración social de los ciudadanos extranjeros inmigrantes, tan amplios como para invadir materias atribuidas exclusivamente al Estado, constituyen incluso la ejecución, por parte de la Región Emilia-Romana, de las disposiciones estatales que, como se ha señalado con

anterioridad, prevén, precisamente, formas de participación de los ciudadanos extranjeros con residencia regular en el País en la vida pública local; en este sentido, este Tribunal, con la sentencia nº 379 de 2004, ha afirmado la legitimidad de la norma estatutaria de Emilia-Romaña que prevé el derecho a voto de todos los residentes en los referendos regionales, según un criterio de favor hacia la participación, que se fundamenta en el ya mencionado art. 2, apartado 4, del Decreto Legislativo. nº 286 de 1998. Además, estas disposiciones no regulan en modo alguno la condición jurídica de los ciudadanos extracomunitarios, ni el derecho de éstos a pedir asilo, que siguen siendo competencia exclusiva de la Ley estatal.

También el art. 10 de la Ley, que atribuye a los ciudadanos extranjeros inmigrantes la posibilidad de acceder a los beneficios previstos en la normativa en lo referente a viviendas públicas, se limita a regular, en el territorio de Emilia-Romaña, un derecho ya reconocido en un principio en el citado Decreto Legislativo. nº 286 de 1998.

Por último, también la impugnación que se apunta sobre el art. 3, apartado 5, de la Ley, según la cual la Región ejerce los poderes sustitutivos en lo que respecta a los entes locales incumplidores según las modalidades previstas en la ordenación regional vigente – disposición que según el Gobierno violaría también los arts. 114 y 120 Const. ya que no se habría indicado el tipo de poder sustitutivo a ejercer - resulta infundada porque, como considera la Región, el incumplimiento por parte de los entes locales se refiere claramente a las acciones según los arts. 4 y 5 de la Ley impugnada, que precisamente han sido confiadas a los entes locales. Por lo demás, la indicación como parámetro del art. 120 Const. se muestra totalmente irrelevante, ya que dicha norma se refiere expresamente al poder sustitutivo extraordinario estatal”.

(Fundamento Jurídico, 5., 6.)

Sentencia nº 432/2005 (red. Flick)

Es constitucionalmente ilegítimo no incluir a los extranjeros residentes en la Región de Lombardía entre los habientes derecho a la circulación gratuita en los servicios de transporte público de línea reconocido a las personas totalmente inválidas por causas civiles

Un régimen de favor que sin duda excede los límites esenciales, no excluye sin embargo que las elecciones relacionadas con la determinación de las categorías de los beneficiarios - necesariamente

a circunscribir en función de la limitación de los recursos financieros – deban ser ejercidos, siempre y en cualquier caso, respetando el principio de razonabilidad, permitiendo al legislador, ya sea estatal o regional, introducir regímenes diferenciados únicamente cuando existe una causa normativa evidentemente no irracional o arbitraria

En el ámbito de una ayuda dictada con fines eminentemente sociales relacionados, en el plano de la causa normativa, con valores de solidaridad por las condiciones particulares de los beneficiarios, mientras que el requisito de la residencia se muestra como un criterio no irrazonable, la ciudadanía se presenta como condición ulterior, espontánea e incoherente

“El art. 8 de la Ley nº 1 de la Región de Lombardía del 12 de enero de 2002, sustituido por el art. 5, apartado 7, de la Ley regional nº 25 del 9 de diciembre de 2003, establece ayudas particulares en favor de algunas categorías, en materia de servicios de transporte público de línea en el territorio regional: en particular, a partir del 1 de agosto de 2004, junto con las categorías de beneficiarios indicadas en el apartado 1 del mismo artículo, el derecho a la circulación gratuita en dichos servicios se les reconoce también «a los ciudadanos italianos inválidos civiles, discapacitados e inválidos laborales residentes en Lombardía con grado de invalidez del 100% [...] y sus eventuales acompañantes, según las modalidades establecidas mediante el oportuno acta de la Junta regional». Respecto a las restantes categorías de sujetos previstas en el apartado 1 – todas, por así decir, subjetivamente calificadas por su origen (inválidos de guerra y de servicio; deportados en los campos de exterminio nazis; inválidos a causa de actos terroristas y víctimas de la criminalidad organizada), o por la naturaleza de la invalidez (privados de visión por ceguera completa y sordomudos) – los inválidos mencionados en el apartado 2 de la misma norma presentan, como trato común y unificador, exclusivamente el porcentaje de invalidez: en este caso concreto, la más elevada con diferencia.

La *ratio* del beneficio es, por lo tanto, atribuible a la elección del legislador regional de facilitar – a través del disfrute gratuito del servicio – el acceso al sistema de transporte público local en favor de un grupo de personas unidas por la pertenencia a la condición de invalidez más grave. Nos movemos en el ámbito de una ayuda dictada con una finalidad eminentemente social, en este caso relacionada, en el plano de la “causa” normativa, con valores de solidaridad, no separados de las intuibles reverberaciones que las condiciones peculiares de los beneficiarios y la propia naturaleza del beneficio pueden en concreto presentar respecto a las exigencias de vida y de relación; no terminan las relacionadas con la tutela del derecho a la salud, mientras exista un daño tan grave.

El *discrimen* del que aquí se trata, y en el que se concentra toda la gama de las impugnaciones propuestas por el Tribunal remitente, gira, por lo tanto, alrededor del impedimento que la normativa de

favor – objeto de impugnación – declaradamente ha intentado introducir respecto a los extranjeros: comprometiéndolo con ello – según el juez *a quo* – no solamente «el canon general de razonabilidad [...] que se puede evocar como parámetro de coherencia de la norma legislativa regional con los principios aprobados para la tutela de situaciones atribuibles a una idéntica *ratio* interpretativa»; sino también, la necesaria tutela de la salud (art. 32 Const.), y del trabajo (art. 35, apartado primero, Const.), además de la reserva a la legislación estatal sobre la determinación de los niveles esenciales de las prestaciones que conciernen a los derechos civiles y sociales que deben garantizarse en todo el territorio nacional (art. 117, apartado segundo, letra m, Const.), y sobre los principios fundamentales en cuestión de legislación regional concurrente en la salud.

En principio, son correctas las observaciones realizadas por la defensa regional a propósito de las peculiaridades que caracterizan la condición del extranjero en el marco de los valores constitucionales. En particular, según la constante jurisprudencia de este Tribunal, el principio constitucional de igualdad no permite discriminaciones entre la posición del ciudadano y la del extranjero sólo cuando se refiere al beneficio de los derechos inviolables del hombre (v., entre otras muchas, la sentencia n° 62 de 1994): de manera que sea legítimo, para el legislador ordinario, introducir normas aplicables únicamente respecto a quien posea el requisito de la ciudadanía - o por el contrario se vea privado de ella – siempre que sean tales que no comprometan el ejercicio de aquellos derechos fundamentales.

Al mismo tiempo, y en el aspecto específico del derecho a la salud, este Tribunal ha puntualizado reiteradamente que «el derecho a los tratamientos sanitarios necesarios para la tutela de la salud está “constitucionalmente condicionado” por las exigencias de equilibrio con otros intereses constitucionalmente protegidos, con la excepción, en cualquier caso, de la garantía de “un núcleo irrenunciable del derecho a la salud protegido por la Constitución como ámbito inviolable de la dignidad humana, el cual impone que se impida la conformación de situaciones privadas de tutela, que puedan precisamente perjudicar la ejecución de ese derecho” [...] Este “núcleo irreductible” de tutela de la salud como derecho fundamental de la persona debe por esto ser reconocido también para los extranjeros, cualquiera que sea su posición respecto a las normas que regulan la entrada y la residencia en el Estado, a pesar de que pueda el legislador prever distintas modalidades de ejercicio del mismo». Por lo tanto, incluso el extranjero que se encuentra de forma irregular en el Estado «tiene derecho a disfrutar de todas las prestaciones que resulten indiferibles y urgentes, según los criterios indicados en el citado art. 35, apartado 3 (del DECRETO LEGISLATIVO n° 286 de 1998), al tratarse de un derecho fundamental de la persona que debe estar garantizado, tal y como está previsto, en líneas generales, en el art. 2 del mismo Decreto Ley n° 286 de 1998» (v. sentencia n° 252 del 2001).

En este marco de referencia, y si se tiene en consideración el texto y la *ratio* de la norma objeto de impugnación, es posible estar de acuerdo con el adoptado por la Región, en la parte en la que se subraya que la elección «legislativa de atribuir a determinadas categorías de sujetos el derecho a la circulación gratuita, o el derecho a beneficiarse de tarifas reducidas, no conforma en modo alguno una prestación esencial o mínima, ni se presenta, obviamente, como una elección constitucionalmente obligada».

Por un lado, de hecho, la previsión facilitadora en cuestión se dirige a categorías heterogéneas de beneficiarios, además tampoco son todas atribuibles al *genus* de los inválidos, como los caballeros de Vittorio Veneto o los agentes y oficiales de la policía judicial en servicios de seguridad pública, integrados respectivamente en categorías de beneméritos o de beneficiarios del servicio *ratione officii*: donde la imposibilidad de considerar el derecho a la salud (o al trabajo) como valor fundamental a cuya salvaguardia relacionar – además mediante un nexo de “indispensabilidad” abstracta - la concesión de la ayuda. Por otro lado, es igualmente evidente la imposibilidad de determinar en el transporte regional un servicio destinado a integrar - siempre y en cualquier caso – a ese “núcleo irreductible del derecho a la salud protegido en la Constitución como ámbito inviolable de la dignidad humana”, según se ha dicho antes, que la naturaleza misma del servicio evoca para satisfacer una gama indefinida (e indefinible) de exigencias de desplazamiento.

La ayuda a favor de los inválidos, por lo tanto, no se justifica en función de las “necesidades” individuales de locomoción (entre las cuales bien pueden incluirse – aunque no necesariamente y no solamente – las relacionadas con la salud o con el trabajo). Ésta encuentra su propia razón de ser en una lógica de solidaridad social, en el razonable supuesto de las condiciones de dificultad en la que se encuentran los residentes que, por estar totalmente inválidos, ven en gran medida comprometida, si no totalmente eliminada, su propia capacidad de obtener ganancias.

Si la previsión de tarifas gratuitas o reducidas para los inválidos responde a fines sociales y se integra en el grupo de las disposiciones por así decir “facultativas”, al no estar destinada, en sí, a satisfacer derechos fundamentales, deriva de ella - ha subrayado la Región - la legitimidad de elecciones enfocadas a equilibrar el máximo disfrute del beneficio con la limitación de los recursos financieros, para hacer frente a la considerable carga mayor que del beneficio en cuestión deriva para el ente regional. Por otra parte, si dicho equilibrio es impuesto también «en relación a los recursos organizativos y financieros, con la excepción, en cualquier caso, de aquel núcleo irreductible del derecho a la salud» al que ya que se ha aludido (v., entre otras muchas, la sentencia nº 509 de 2000), tanto más se impone dicha ponderación – subraya la Región - «si el objetivo es el de contener el

desembolso económico para prestaciones adicionales que cuestan».

La decisión adoptada por la Región, correcta en principio, resulta sin embargo totalmente excéntrica respecto a la previsión objeto de impugnación. La circunstancia de que la Región haya introducido en este caso un régimen de favor que sin duda excede los límites “esenciales”, tanto en el aspecto del derecho a la salud, como en el de las prestaciones que conciernen a “los derechos civiles y sociales que deben estar garantizados en todo el territorio nacional”, no excluye en absoluto que las elecciones relacionadas con la determinación de las categorías de los beneficiarios - necesariamente a en función de la limitación de los recursos financieros – deban ser ejercidas, siempre y en cualquier caso, respetando el principio de razonabilidad; al legislador (ya sea estatal o regional) le está permitido, de hecho, introducir regímenes diferenciados, sobre el tratamiento que se reserva a cada asociado, únicamente cuando existe una “causa” normativa evidentemente no irracional o, peor, arbitraria.

La disposición que se está discutiendo contrasta con el principio aprobado en el art. 3 de la Carta fundamental, porque la evaluación correspondiente está circunscrita dentro de la previsión específica, en virtud de la cual la circulación gratuita se garantiza no a todos los inválidos residentes en Lombardía que tengan un grado de invalidez del 100%, sino solamente a los que, entre ellos, posean la ciudadanía italiana. El requisito de la ciudadanía no puede considerarse - como deduce la Región - como «criterio preliminar de acceso» al beneficio, y sin que éste haya sido «pensado en referencia a una categoría específica de sujetos»; éste, de hecho, se comporta – en la disposición - como un supuesto específico que condiciona la admisión al régimen de *favor*, al igual que el resto de los requisitos específicos que se usan para identificar cada una de las categorías privilegiadas.

Se puede decir, como sostiene la Región, que el requisito de la ciudadanía puede legítimamente contribuir en la selección de los beneficiarios de la ayuda según las exigencias financieras, al igual que el de la residencia, desde el momento que – mientras que la residencia, respecto a una ayuda regional, se muestra como un criterio no irrazonable para la atribución del beneficio – con conclusiones distintas debe hacerse llegar a la ciudadanía, que, por lo tanto, se presenta como condición ulterior, espontánea e incoherente, a efectos de un hipotético régimen diferenciado respecto a una medida social que ve en los inválidos al 100% la categoría de los beneficiarios. Distinguir, con el fin de la aplicabilidad de la medida en cuestión, entre ciudadanos italianos y ciudadanos de países extranjeros - comunitarios o extracomunitarios - o apátridas, acaba, por lo tanto, por introducir en el tejido normativo elementos de distinción totalmente arbitrarios, al no existir ninguna relación razonable entre la condición positiva de admisibilidad al beneficio (la ciudadanía italiana, precisamente) y el resto de requisitos peculiares (invalidez del 100% y residencia) que condicionan su reconocimiento y definen la *ratio* y la función.

Por otro lado, y como señalan las partes privadas, el art. 41 del DECRETO LEGISLATIVO del 25 de julio de 1998, n° 286 (Texto único de las disposiciones concernientes a la ordenación de la inmigración y normas sobre la condición del extranjero) aprueba expresamente el principio según el cual «los extranjeros titulares de la tarjeta de residencia o de permiso de residencia con duración no inferior a un año, además de los menores inscritos en su tarjeta de residencia o en su permiso de residencia, están equiparados a los ciudadanos italianos con el fin de beneficiarse de las ayudas y de las prestaciones, también económicas, de asistencia social, incluidas las previstas [...] para los sordomudos, para los ciegos civiles, para los inválidos y para los indigentes».

Esta disposición - al igual que el resto, contenidas en el mismo texto único - constituye, según el art. 1, apartado 4, del mismo Decreto Ley n° 286 de 1998, un principio fundamental “según el art. 117 de la Constitución” (obviamente en el texto entonces vigente) “en las materias de competencia legislativa de las regiones”, entre las cuales se engloba la del transporte regional. Un principio, por lo tanto, al que – más allá del distinto contraste que a éste se le puede atribuir en el marco de la nueva distribución de la potestad legislativa entre Estado y Regiones - bien se puede hacer referencia como necesario paradigma sobre cuya pauta calibrar la actual evaluación de razonabilidad; y esto en cuanto en relación con la relevancia general que aquel principio sigue desempeñando en el sistema, cualquier elección del legislador regional que introdujese respecto a éste regímenes derogatorios – como sin duda ha sucedido en la disposición objeto de impugnación – debería permitir encontrar en la misma estructura normativa una específica, transparente y racional “causa justificadora”, adecuada para “explicar”, en el plano constitucional, las “razones” puestas en la base de la derogación. A conclusiones análogas se puede también llegar con referencia a los arts. 2 y 3, apartado 4, de la Ley del 5 de febrero de 1992, n° 104 (Ley-marco para la asistencia, la integración social y los derechos de las personas minusválidas), que – en el ámbito de los principios fundamentales y por lo que respecta a las prestaciones en cuestión de *minusvalía* – equiparan a los ciudadanos extranjeros y a los apátridas residentes, domiciliados o con residencia estable en el territorio nacional.

Al no ser, por lo tanto, explicable de la norma impugnada otra *ratio* que no sea la de introducir un obstáculo destinado a excluir, del grupo de los beneficiarios de la ayuda social, a los extranjeros en cuanto tales, se deduce la ilegitimidad constitucional *in parte qua* de la propia norma, por incumplimiento del art. 3 de la Constitución.

Quedan asimiladas otras situaciones deducidas por el juez remitente”.

(*Fundamento Jurídico*, 5., 5.1., 5.2.)

Sentencia nº 156/2006 (red. Saulle)

Son legítimas las intervenciones regionales para los menores extranjeros no acompañados incluso después de que hayan alcanzado la mayoría de edad, ya que son acciones asistenciales que entran en las competencias regionales que no afectan a la competencia exclusiva del Estado en materia de inmigración

“... en materia de inmigración y de condición jurídica de los extranjeros es la propia Ley estatal la que regula una serie de acciones relativas al fenómeno migratorio y de los efectos sociales de este último, y que éstas sean ejercidas por el Estado en estrecha coordinación con las Regiones a las que le han sido directamente confiadas algunas competencias. Teniendo en cuenta el hecho de que la intervención pública no puede limitarse al control de la entrada y de la residencia de los extranjeros en el territorio nacional, sino que necesariamente también debe tener en consideración otros ámbitos - desde la asistencia social a la educación, desde la salud a la vivienda - que implican competencias normativas, algunas atribuidas al Estado y otras atribuidas a las Regiones.

A la luz del citado marco normativo las cuestiones no están fundadas.

En realidad, el art. 16 de la Ley impugnada, como consta en el propio epígrafe que dice «Intervenciones para menores extranjeros no acompañados», se marca como objetivo prever formas de apoyo con el fin de la inserción de los menores no acompañados y, precisamente con el fin de alcanzar por completo dichos objetivos, en el apartado 3, dispone que dichas intervenciones pueden continuar incluso después de que los beneficiarios hayan alcanzado la mayoría de edad. La norma impugnada, por lo tanto, hay que interpretarla en el sentido de que ésta se limita a prever el ejercicio de acciones de asistencia que se engloban en las competencias regionales, sin afectar en modo alguno a la competencia exclusiva del Estado en materia de inmigración.

En resumen, la «posibilidad» de continuar, en favor del menor no acompañado, las intervenciones de apoyo previstas en el art. 16, incluso después de que hayan alcanzado la mayoría de edad, con su consiguiente ulterior permanencia en el territorio nacional, está supeditada a la concesión a éstos del permiso de residencia, lo que podrá producirse solamente recurriendo a las condiciones previstas con este fin en el DECRETO LEGISLATIVO nº 286 de 1998”.

(Fundamento Jurídico, 3., 4.)

Sentencia n. 324/2006 (red. Amirante)

La norma que introduce el requisito de la posesión de tarjeta de residencia para el reconocimiento del derecho de los extranjeros a la pensión de incapacidad no se aplica, según una interpretación constitucionalmente orientada, a los informes en vigor

“Es necesario partir de la premisa de que el derecho a la pensión de incapacidad, que es una prestación asistencial, está regulado directamente por la ley y da lugar a una relación duradera, en el ámbito de la cual se tiene derecho a cobrar dicha prestación, estando sujeta, esta última, al régimen de las prestaciones periódicas.

En principio, al legislador se le permite modificar el régimen de una relación de duración determinada, como el que nos ocupa, mediante medidas que incidan negativamente – tanto respecto al *an*, como al *quantum* – sobre la posición del destinatario de las prestaciones, siempre que estas últimas no sean contrarias a los principios constitucionales y, por lo tanto, no menoscaban posiciones con fundamento constitucional.

Sin embargo, la importancia del poder del legislador anteriormente citado no implica que, cada vez que se introduce una nueva norma legal de una relación duradera que posea tales características, esta tenga que ser necesariamente aplicada a las relaciones ya constituidas sobre la base de la normativa anteriormente vigente.

Si es cierto que el principio de irretroactividad tiene fundamento constitucional solo en lo que respecta a las normas penales, también es cierto que constituye un criterio general con el que debemos alinearnos en ausencia de derogaciones (art. 11 disposiciones sobre la ley en general).

En el caso que estamos examinando, ninguno de los juicios *a quibus* esgrime una motivación propia y coherente con las razones por las que una normativa como la censurada -que no se autocalifica como interpretativa y no contiene ninguna medida derogatoria expresa respecto al mencionado principio general que regula la eficacia de la ley en el tiempo - deba aplicarse a relaciones de duración ya existentes.

Los remitentes se limitan a referirse a prácticas administrativas de un ente local y a un acto meramente consultivo, pero no examinan la posibilidad de adoptar una interpretación distinta de las

medidas objeto de estudio – que además está apoyada por la jurisprudencia común – de forma que no entra a analizar las dudas que se han planteado sobre la legitimidad constitucional”.

(Fundamento Jurídico, 3.)

Ordenanza n. 32/2008 (red. Napolitano)

El requisito de residencia continuada en la Región de Lombardía, con los fines de la asignación de las viviendas públicas, resulta no irrazonable cuando se pone en relación con las finalidades que el legislador quiere perseguir.

“*Considerando* que el Tribunal Administrativo Regional de Lombardía (sede de Milán) mediante la ordenanza que figura en el epígrafe, ha planteado cuestión de legitimidad constitucional del art. 3, párrafo 41- *bis*, de la ley de la Región Lombardía n. 1, de 5 de enero de 2000, que reza «Reordenación del sistema de las autonomías en Lombardía. Aplicación del decreto legislativo n. 112, de 31 marzo de 1998, (atribución de funciones y tareas administrativas del Estado a las regiones y a los entes locales, en aplicación del punto I de la ley n. 59, de 15 marzo de 1997,)», introducido por el art. 1, letra a), de la ley Región Lombardía n. 7, de 8 de febrero de 2005, (Modificaciones a la ley regional n. 1, de 5 de enero de 2000, «Reordenación del sistema de las autonomías en Lombardía. Aplicación del decreto legislativo n. 112, de 31 de marzo de 1998, (atribución de funciones y tareas administrativas del Estado a las regiones y a los entes locales, n aplicación del punto n. 59, de la ley de 15 marzo de 1997,», y en referencia a los art. 3, 47, 101, 102, 103, 104, 111, 117, párrafos primero, segundo, letra *m*), tercero, y 120 de la Constitución, y en la parte en la que contempla, entre los requisitos para la presentación de las demandas de asignación de viviendas públicas, que «los solicitantes deben ser titulares de residencia o haber desempeñado su actividad laboral en la Región de Lombardía desde al menos cinco años, durante el periodo inmediatamente anterior a la fecha de presentación de la solicitud», requisito ausente en las dos instancias;

que el remitente censura la medida en cuestión, en referencia a los art. 3, 47, 101, 102, 103, 104, 111, 117, párrafos, segundo, letra *m*), tercero, y 120 de la Constitución, en cuanto esta última introduciría un factor de discriminación entre los ciudadanos para el acceso al servicio, infringiría los principios fundamentales en materia de viviendas públicas que fijan las leyes del Estado, intervendría sobre la determinación de los niveles esenciales, y se opondría al derecho de los trabajadores a la libre circulación que se contempla en el art. 48 (ahora 39) del Tratado CE, previsto en el art 120 de la Constitución, y estaría, por último, inspirada en la finalidad de neutralizar la cosa juzgada que se determinó sobre el mismo tema; que, de forma preliminar, debe hacerse constar la renuncia implícita

de los intervinientes CGILy CISL nacionales a la pretensión de ser parte en el presente procedimiento, resultando de la memoria depositada el 2 de enero de 2008 que la intervención de la que se trata estaba destinada únicamente a dar testimonio de la identidad de las evaluaciones, de acuerdo a las dudas de constitucionalidad de la norma censurada, con las respectivas instituciones territoriales, que ya eran parte en el proceso *a quo*;

que, respecto a la censura que figura en el art. 117, primer párrafo, y 120 de la Constitución, la cuestión debe considerarse inadmisibles por carencia de motivación y en orden al parámetro del que se deduce la violación;

que, en cuanto a la violación denunciada del art. 117, tercer párrafo, de la Constitución también en relación al art. 47 de la Const., y del art. 117, segundo párrafo, letra m), Const., la cuestión debe considerarse manifiestamente infundada, porque la materia de la que se trata entra en la competencia residual de las Regiones y en cualquier caso no afronta la problemática de la determinación de los niveles esenciales de las prestaciones relativas a los derechos civiles y sociales que han de garantizarse en todo el territorio nacional; que, a este propósito, este Tribunal ha tenido recientemente forma de resaltar cómo «una materia específica “viviendas públicas” no figura entre las que se enumeran en el segundo y tercer párrafos del art. 117 Const.», de manera que existe un tercer nivel normativo que entra en el cuarto párrafo del art. 117 de la Constitución, el cual afronta, precisamente, la gestión del patrimonio inmobiliario de viviendas públicas y, por consiguiente, implica la determinación de los criterios de asignación de las viviendas de los sectores más desfavorecidos (recientemente, Sentencia n. 94 de 2007); que también la alegada violación por parte de la norma censurada por el art. 3 de la Constitución, en cuanto introduce un factor discriminatorio irracional e injustificado para el acceso a las viviendas públicas en relación a la duración de la residencia o del trabajo en Lombardía, debe considerarse manifiestamente infundada, en cuanto, al respecto, este Tribunal ha tenido ya ocasión de afirmar que el requisito de la residencia continuada, a efectos de la asignación, no resulta irracional (Sentencia n. 432 de 2005) cuando se pone en coherencia con la finalidad que el legislador entiende perseguir (Sentencia n. 493 de 1990), especialmente allí donde las mismas logren un balance equilibrado entre los valores constitucionales que están en juego (ordenanza n. 393, de 2007); que, respecto a los ulteriores motivos de censura sugeridos por el remitente actual a los art. 101, 102, 103, 104 y 111 de la Constitución, no se ha apreciado, como efecto de la norma impugnada, ningún compromiso del ejercicio de la función jurisdiccional, que opera en un plano distinto al del poder legislativo, máxime si se considera que la mencionada cosa juzgada hacía referencia a normas de rango secundario; que, por lo tanto, también esta última objeción debe considerarse manifiestamente infundada”.

Sentencia n. 50/2008 (red. Quaranta)

La norma que instituye un fondo ministerial destinado a favorecer la acogida de los alumnos extranjeros incluye a los ámbitos materiales regionales, como los de los servicios sociales y educativos y no se engloba dentro de la competencia legislativa exclusiva estatal en materia de inmigración

La naturaleza social de las ayudas proporcionadas, las cuales incluyen derechos fundamentales, exige que se garantice en cumplimiento de los principios de solidaridad social, continuidad en este suministro con la consiguiente salvación de los eventuales procedimientos de gastos en vigor, aunque no se hayan llevado a cabo.

“El párrafo 1267 instituye un Fondo para la inclusión social de los inmigrantes, y lo destina a la realización de un plan para acoger a los alumnos extranjeros y también para favorecer la relación escuela-familia, mediante «el recurso a profesionales nativos adecuados -para fines no didácticos- como son los mediadores culturales».

La cuestión tiene fundamento.

El legislador ha previsto perseguir, como se desprende de la propia denominación del Fondo, una clara finalidad de política social, al contemplar una asignación de recursos financieros con el fin de asegurar la adopción de las mencionadas medidas de asistencia.

De ello se desprende que la norma objeto de examen, al no prever una intervención pública en relación con la programación de los flujos de entrada, es decir a la estancia de los extranjeros en el territorio nacional, no entra en la competencia legislativa exclusiva del Estado en materia de inmigración, sino que atañe a los ámbitos materiales regionales, como los de los servicios sociales y de la educación (Sentencia n. 300 de 2005, así como, incluso en referencia a una situación distinta, Sentencia n. 156 de 2006). Por otra parte, el propio legislador público ha atribuido a las Regiones la labor de adoptar medidas de «integración social» en el ámbito «de sus propias competencias» según cuanto se contempla en el art. 42 del decreto legislativo n. 286, de 25 julio de 1998, que reza «Texto único de las disposiciones que regulan la disciplina de la inmigración y normas sobre la condición del extranjero».

Por otro lado, no carece de significado que la directiva publicada con fecha de 9 de agosto de 2007

por el Ministro de la Solidaridad Social, de acuerdo con el Ministro para los Derechos y la Igualdad de oportunidades establezca, «de acuerdo a las modalidades de uso del mencionado Fondo», los objetivos y las líneas generales principales, así como las prioridades financiables, en áreas de intervención específicas de los servicios sociales.

Por lo tanto, debe declararse la ilegitimidad constitucional de la norma impugnada por violación de los art. 117, cuarto párrafo, y 119 Const.

También en este caso, tal como ya se ha indicado a propósito de la financiación a favor de las escuelas paritarias (punto 6), debe considerarse que la naturaleza social de las ayudas proporcionadas, las cuales incluyen derechos fundamentales, exige que se garantice en cumplimiento de los principios de solidaridad social, continuidad en este suministro con la consiguiente salvación de los eventuales procedimientos de gastos en vigor, aunque no se hayan llevado a cabo. (*Sentencias n. 423 de 2004 y n. 370 de 2003*)”.

(Fundamento Jurídico, 9.)

Sentencia n. 306/2008 (red. Amirante)

Es constitucionalmente ilegítimo negar la indemnización de acompañamiento en favor de los extranjeros extracomunitarios que no posean los requisitos de renta que se establecieron para la tarjeta de residencia y ahora previstos para el permiso de residencia CE para residentes de larga duración

Las decisiones relacionadas con la determinación de las categorías de los beneficiarios de ayudas económicas, necesariamente a circunscribir en función de la limitación de los recursos financieros, deben ser tomadas, siempre y, en cualquier caso, respetando el principio de razonabilidad; está permitido introducir regímenes diferenciados, sobre el tratamiento que se reserva a cada afectado, únicamente cuando existe una causa normativa que no sea manifiestamente irracional o arbitraria

Con los fines de la atribución de ayudas, cuyos presupuestos son la incapacidad total para trabajar y la incapacidad para la deambulación autónoma o para llevar a cabo ellos solos las acciones de la vida cotidiana, es irrazonable discriminar a los extranjeros, cuando no esté en discusión su derecho a residir, estableciendo en lo que respecta a éstos limitaciones especiales para el beneficio de los derechos fundamentales de la persona, reconocidos, en cambio, a los ciudadanos

“Es oportuno partir de la premisa de que la ayuda económica al acompañante - correspondiente a los discapacitados que no pueden deambular de forma autónoma, o que no son capaces de desempeñar solos las actividades cotidianas de la vida, a causa de su minusvalía es independiente de cualquier requisito de obtención de ingresos.

- Entra dentro de las prestaciones de asistencia y, de forma más general, también dentro de la terminología adoptada por el Tribunal de Estrasburgo y pertenece a la “previsión o asistencia social”.

En tal ámbito, este Tribunal ha afirmado que «Las decisiones relacionadas con la determinación de las categorías de los beneficiarios de ayudas económicas, necesariamente a circunscribir en función de la limitación de los recursos financieros, deben ser ejercidas, siempre y, en cualquier caso, respetando el principio de razonabilidad, pero también que al legislador se le permita « introducir regímenes diferenciados, sobre el tratamiento que se reserva a cada asociado, únicamente cuando existe una causa normativa evidentemente no irracional o arbitraria» (Sentencia n. 432 de 2005).

Por todo ello, el Tribunal considera manifiestamente irrazonable subordinar la atribución de una prestación de asistencia como la ayuda económica al acompañante -cuyos supuestos son, como ya se ha dicho, discapacidad laboral total, así como la discapacidad para deambular de forma autónoma o para desempeñar solos las actividades cotidianas de la vida – a estar en posesión de un permiso que legitime la continuidad de la residencia en Italia que requiere para ser concedido, entre otras cosas, ser beneficiario de una renta.

Tal irrazonabilidad incide sobre el derecho a la salud, entendido también como derecho a los medicamentos posibles y, como en el caso, parcial, a las minusvalías producidas por patologías de importancia no menor. De aquí se deduce la contradicción de las medidas censuradas no solo con el art. 3 Const., sino también con los arts. 32 y 38 Const., así como - habida cuenta de que el derecho a la salud es un derecho fundamental de la persona (véase, para todos los casos, las Sentencias n. 252 del 2001 y n. 432 del 2005) - con el art. 2 de la Constitución.

Desde este punto de vista y por los mismos motivos, la normativa censurada viola el art. 10, primer párrafo de la Constitución, desde el momento en que entre las normas del derecho internacional generalmente reconocidas entren aquellas que, al garantizar los derechos fundamentales de la persona independientemente de su pertenencia a determinadas entidades políticas, prohíben discriminaciones hacia los extranjeros, que residan de forma legítima en el territorio del Estado.

Al legislador italiano se le permite ciertamente dictar normas, que no sean claramente irracionales y

que no sean contrarias a las obligaciones internacionales, que regulen la entrada y la permanencia de extracomunitarios en Italia (recientemente, Sentencia n. 148 de 2008). Asimismo, es posible, subordinar, no de forma irracional la asignación de determinadas prestaciones – no destinadas a remediar graves situaciones de urgencia – a la circunstancia de que el permiso que legitima al extranjero a residir en el territorio del Estado demuestre que no tiene un carácter episódico y de no breve duración; una vez, sin embargo, que el derecho a residir de acuerdo a las mencionadas condiciones no entra en discusión, no se puede discriminar a los extranjeros estableciendo para ellos limitaciones específicas al goce de los derechos fundamentales de la persona, que en cambio sí se reconocen a los ciudadanos.

Por tanto, las disposiciones censuradas son, ilegítimas en la parte en la que además de los requisitos sanitarios y de duración de la permanencia en Italia y en cualquier caso que atañen a la persona, que ya están establecidas para conceder la tarjeta de residencia y ahora (por efecto del decreto legislativo n. 3 del 2007) del permiso de residencia CE para residentes de larga duración, no sospechosos de ilegitimidad del solicitante - exigen, para la atribución de la ayuda al acompañante, también requisitos de renta, incluyendo aquí la disponibilidad de una vivienda, con las características que figuran en el nuevo texto del art. 9, párrafo 1, del decreto legislativo n. 286 de 1998”.

(Fundamento Jurídico, 9., 10.)

Sentencia n. 11/2009 (red. Amirante)

Es constitucionalmente ilegítimo negar la pensión de incapacidad en favor de los extranjeros extracomunitarios que no posean los requisitos de renta que se establecieron para la tarjeta de residencia y ahora previstos para el permiso de residencia CE para residentes de larga duración.

Supeditar la atribución de la pensión de invalidez a la posesión de un título de residencia cuya expedición presupone el beneficio de una renta, es intrínsecamente irrazonable y discriminatorio para los extranjeros legalmente y no ocasionalmente residentes en Italia.

“La cuestión tiene fundamento en cuanto concierne a la pensión de discapacidad.

Los motivos principales que han llevado a este Tribunal a dictar dicha Sentencia – es decir la intrínseca irrazonabilidad del conjunto normativo que aquí se censura y la disparidad de tratamiento que el mismo determina entre ciudadanos y extranjeros que residen en Italia legalmente y no de forma ocasional - subsisten con mayor razón también respecto a la pensión de discapacidad.

De hecho, mientras que la ayuda al acompañante se concede únicamente por la minusvalía, sin que los ingresos influyan en modo alguno, la pensión de discapacidad se circunscribe a la percepción de ingresos superiores a una medida fijada por la ley. La subordinación de la atribución de tal prestación a que el extranjero posea un permiso de residencia cuya expedición supone la percepción de una renta, hace aún más evidente la irrazonabilidad intrínseca del conjunto normativo que se está examinando.

Se demuestra, por tanto, la violación, desde un doble perfil, del art. 3 Const., de forma que debe declararse la inconstitucionalidad del art. 80, párrafo 19, de la ley n. 388 de 2000 y del art. 9, párrafo 1, del decreto legislativo n. 286 de 1998 – este último tal como queda modificado por el art. 9, párrafo 1, de la ley n. 189 de 30 julio de 2002, y posteriormente sustituido por el art. 1, párrafo 1, del decreto legislativo n. 3 del 2007 – en la parte en la que excluye que la pensión de discapacidad, que se contempla en el art. 12 de la ley n. 118 de 1971, pueda atribuirse a los extranjeros extracomunitarios solo porque no cumplen los requisitos de percepción de ingresos que se establecen para la tarjeta de residencia, contemplados, por efecto del decreto legislativo n. 3 de 2007, para el permiso de residencia CE para residentes de larga duración.

Quedan absorbidas las demás objeciones”.

(Fundamento Jurídico, 3.)

Sentencia n. 187/2010 (red. Grossi)

Es constitucionalmente ilegítimo supeditar al requisito de la titularidad de la tarjeta de residencia la concesión a los extranjeros legalmente residentes en el territorio del Estado del subsidio mensual de invalidez

Es posible supeditar, no irrazonablemente, el suministro de determinadas prestaciones no inherentes a poner remedio a graves situaciones de urgencia a la circunstancia de que el título de legitimación del extranjero a la residencia en el territorio del Estado demuestre el carácter no puntual y de no breve duración; sin embargo, una vez, que el derecho a residir no se discute, no se puede discriminar a los extranjeros, estableciendo, en lo que respecta a éstos limitaciones especiales para el beneficio de los derechos fundamentales de la persona, reconocidos, en cambio, a los ciudadanos

Cuando se trate de ayudas destinadas al sustento de la persona además de la salvaguardia de condiciones de vida aceptables para el contexto familiar en el que el inválido está inmerso, cualquier discriminación entre ciudadanos y extranjeros residentes legalmente en el territorio del

Estado, que se base en requisitos distintos de los previstos para los sujetos en general, acaba por resultar contraria al principio de no discriminación según el art. 14 de la CEDU, teniendo en cuenta la interpretación rigurosa que de esta norma se ha ofrecido a la jurisprudencia de Tribunal Europeo

“La jurisprudencia del Tribunal Europeo de derechos humanos en varias ocasiones ha subrayado cómo la Convención no establece una obligación para los Estados Miembros de aplicar un sistema de protección social y/ o de asegurar un determinado nivel de prestaciones de asistencia; no obstante, una vez que tales prestaciones hayan sido instituidas y concedidas, la disciplina correspondiente no podrá sustraerse al juicio de compatibilidad con las normas de la Convención, en particular, con el art. 14 que prohíbe que se prevean tratamientos discriminatorios (en este sentido, *Stec y otros contra Reino Unido*, decisiones sobre la admisibilidad de 6 de julio de 2005; *Koua Poirrez contra Francia*, Sentencia de 30 de setiembre de 2003; *Gaygusuz contra Austria*, Sentencia de 16 de 1996; *Salesi contra Italia*, Sentencia del 26 febrero 1993). Al mismo tiempo, el Tribunal de Estrasburgo ha subrayado también el amplio margen de apreciación del que gozan los Estados Miembros en materia de prestaciones sociales, en particular al poner de relieve cómo las autoridades nacionales, en razón del conocimiento directo de las peculiaridades que caracterizan a las respectivas sociedades y sus necesidades correspondientes, se encuentran, en principio en una posición privilegiada respecto a la del juez internacional para determinar aquello que resulta de utilidad pública en materia económica y social. De aquí, el argumento según el cual el Tribunal respeta en general, las decisiones que en ese sentido ha tomado el legislador nacional, salvo que la evaluación correspondiente resulte manifiestamente irrazonable (*Carson y otros contra Reino Unido*, Sentencia de 16 de marzo de 2010; *Luczak contra Polonia*, Sentencia de 27 de noviembre de 2007). A propósito, de los límites en los que opera la prohibición de tratamientos discriminatorios que se establece en el art. 14 de la Convención, el propio Tribunal no ha dejado de señalar el carácter de relación que caracteriza el principio, en el sentido de que este último no asume un carácter autónomo, «sino que desempeña un importante papel de complemento respecto a las demás disposiciones de la Convención y de sus protocolos, porque protege a aquellos que se encuentren en situaciones análogas de discriminación para disfrutar de los derechos que garantizan otras disposiciones» (últimamente, *Orsus y otros contra Croacia*, Sentencia de 16 de marzo de 2010). Por tanto, el tratamiento es discriminatorio - ha puntualizado la jurisprudencia del Tribunal allí donde no se encuentre una justificación objetiva y razonable; es decir, donde no se encuentre una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y el objetivo perseguido (ej.: *Niedzwiecki contra Alemania*, Sentencia de 25 de octubre de 2005). No sin las ulteriores puntualizaciones según las cuales solo «consideraciones muy contundentes podrán inducir a que sea compatible con la Convención una diferencia de tratamiento fundada exclusivamente en la

nacionalidad» (últimamente, Si Amer contra Francia, Sentencia de 29 de 2009, y los citados anteriormente).

El escrutinio de legitimidad constitucional se llevará a cabo a la luz de los mencionados planteamientos hermenéuticos, a los que el Tribunal de Estrasburgo ha llegado al reconstruir el alcance del principio de no discriminación que se establece en el art. 14 de la Convención, asumido por la actual autoridad competente mediante parámetro interpuesto junto al art. 1 del Primer Protocolo adicional, que la propia jurisprudencia europea ha considerado en concordancia, en tema de prestaciones sociales, con el principio anteriormente indicado (en particular, sobre este punto, la citada decisión sobre admisibilidad en el caso Stec y otros contra Reino Unido).

En este sentido, es necesario en primer lugar subrayar cómo la medida objeto de impugnación ha perseguido una finalidad restrictiva en tema de prestaciones sociales que han de reconocerse a favor de los ciudadanos extracomunitarios. El art. 80, párrafo 19, de la ley n. 388 de 2000, establece, de hecho, por lo que aquí nos ocupa, que «la asignación social y las ayudas económicas que constituyen derechos subjetivos en virtud de la legislación vigente en materia de servicios sociales, se conceden, en las condiciones que se contemplan en la propia normativa, a los extranjeros que sean titulares de tarjeta de residencia» (ahora permiso de residencia CE para residentes de larga duración). La norma, por lo tanto ha intervenido directamente sobre los supuestos de legitimación para conseguir las ayudas de asistencia, limitando el grupo de beneficiarios de los ciudadanos extracomunitarios, a aquellos que posean la tarjeta de residencia, cuya concesión supone entre otras cosas, residir de forma regular en el territorio del Estado desde al menos cinco años, según la previsión original del art. 9 del decreto legislativo n. 286, de 25 julio de 1998, (Texto único de las medidas relativas a la disciplina de la inmigración y normas sobre las condiciones del extranjero). Periodo que se elevó a seis años, tras las modificaciones aportadas al citado art. 9 por la ley n. 189, de 30 julio de 2002, (Modificación a la normativa en materia de inmigración y de asilo), y de nuevo determinado en cinco años, con la nueva disciplina del mismo artículo 9, introducida por obra del decreto legislativo n. 3, de 8 de enero de 2007, (Aplicación de la directiva 2003/109/CE relativa al estatus de los ciudadanos de Países terceros que sean residentes de larga duración). En sustancia, tras la entrada en vigor de la mencionada normativa, ha desaparecido, en referencia a los sujetos legitimados a gozar de ayudas sociales constitutivas de derechos subjetivos, la equiparación, anteriormente existente entre los ciudadanos italianos y los extranjeros extracomunitarios en posesión de un permiso de residencia válido.

Pues bien, precisamente en referencia a la normativa en cuestión, este Tribunal no ha dejado de subrayar cómo al legislador italiano se le permite entre otras cosas dictar normas, que no sean

claramente irrazonables y contrarias a las obligaciones internacionales, destinadas a regular la entrada y la permanencia de los extranjeros extracomunitarios en Italia. Asimismo ha añadido que «es posible, subordinar, no de forma irrazonable la concesión de determinadas prestaciones - no inherentes a remediar graves situaciones de urgencia – a la circunstancia de que el título que legitima al extranjero a residir en el territorio del Estado a la demostración del carácter no episódico y de no breve duración; sin embargo - ha llegado a este Tribunal - - que el derecho a residir en las mencionadas condiciones no está en tela de juicio, no se puede discriminar a los extranjeros, estableciendo para ellos limitaciones específicas para disfrutar de los derechos fundamentales de la persona, que sin embargo sí se reconocen a los ciudadanos» (Sentencia n. 306 del 2008).

En consecuencia, a efectos del examen actual, lo que adquiere valor dirimente no es tanto la configuración “nominalista” del instrumento social específico que puede mencionarse, sino, más bien, su comportamiento concreto en el panorama de los institutos de previsión, de tal manera que hay que verificar su relativa “esencialidad” a efectos de la tutela de los valores implicados. En otros términos hay que, comprobar si, a la luz de la configuración normativa y de la función social que está llamado a desempeñar en el sistema, la asignación específica de la que estamos tratando constituye o no un remedio destinado a permitir la satisfacción completa de las “necesidades primarias” inherentes a la propia esfera de tutela de la persona humana, que es tarea de la República promover y salvaguardar; por tanto el remedio constituye un derecho fundamental porque es garantía para la propia supervivencia del sujeto. Por otra parte, la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo ha subrayado cómo, «en un Estado democrático moderno, muchos individuos, durante toda su vida o parte de ella, únicamente pueden asegurar su sustento gracias a prestaciones sociales o de previsión social». Como, «por parte de numerosos ordenamientos jurídicos nacionales se reconoce que dichos individuos necesitan una cierta seguridad y contemplan, por tanto, la asignación automática de prestaciones, a condición de que se cumplan las condiciones establecidas para el reconocimiento de los derechos en cuestión» (la ya citada decisión sobre la admisibilidad de 6 julio de 2005, Staic y otros contra Reino Unido). Por lo tanto, allí donde se trate de un tema de previsión social, destinada a hacer frente al “sustento” de la persona, cualquier discriminación entre ciudadanos y extranjeros residentes de forma regular en el territorio del Estado, que esté fundada sobre requisitos distintos a las condiciones subjetivas, sería contraria al principio que se establece en el art. 14 de la Convención europea de los Derechos Humanos, teniendo en cuenta la relativa lectura que, como ya se ha dicho, ha ofrecido el Tribunal de Estrasburgo en distintas circunstancias.

En este sentido puede recordarse que el art. 13 de la ley n. 118, de 30 marzo de 1971, , preveía, en su texto original, el pago de una asignación mensual durante trece meses «a los mutilados y a inválidos

civiles de edad comprendida entre dieciocho y sesenta y cinco años, para los que se haya comprobado una reducción de su capacidad laboral, en una medida igual o superior al 74% que no desempeñen una actividad laboral y durante el tiempo en el que tales condiciones subsistan», se concede con cargo al Estado y asignado por el INPS una asignación mensual de 242,84 euros durante trece mensualidades con las mismas condiciones y modalidades previstas para la asignación de la pensión en el art. 12. Además, el párrafo 2 del mismo art.13 establece que el beneficiario de la asignación deberá autocertificar ante el INPS que no desempeña actividades laborales y cuando tal condición deje de cumplirse estará obligado a comunicárselo a dicho Instituto de forma inmediata.

De la disciplina anteriormente citada se desprende, que la asignación en cuestión puede ser reconocida solo a favor de sujetos inválidos civiles, a los que se reconozca una reducción de la capacidad laboral elevada; que la propia medida podrá concederse, en cuanto el sujeto inválido no preste ninguna actividad laboral; en definitiva, que el interesado se encuentre en las difíciles condiciones que se establecen en el art. 12 de la propia ley n. 118 de 1971, para el reconocimiento de la pensión de discapacidad.

Por lo tanto, se trata, de toda evidencia, de una asignación destinada no ya a complementar el menor ingreso dependiente de las condiciones subjetivas, sino de procurar a la persona un mínimo de “sustento”, destinado a garantizar su supervivencia; por lo tanto, es una institución que se inscribe dentro de los límites y para las finalidades esenciales que este Tribunal - también a la luz de los enunciados del Tribunal de Estrasburgo - ha adoptado como parámetro de ineludible igualdad de tratamiento entre ciudadanos y extranjeros residentes de forma regular en el territorio del Estado.

La norma impugnada debe por tanto declararse ilegítima desde el punto de vista constitucional en la parte en la que subordina al requisito de la titularidad de la tarjeta de residencia, la concesión a los extranjeros legalmente residentes en el territorio de Estado, de la asignación mensual de invalidez que se establece en el art. 13 de la ley n. 118, de 30 marzo de 1971,”.

(Fundamento Jurídico, 2.)

Sentencia n. 269/2010 (red. Tesauro)

Una serie de acciones relativas a la ordenación del fenómeno migratorio y de los efectos sociales de este último sean ejercidas por el Estado en estrecha coordinación con las Regiones, según criterios que razonablemente tienen en cuenta el hecho de que la intervención pública se refiere necesariamente a ámbitos, desde la asistencia a la educación, desde la salud a la vivienda, materias

que se entrecruzan ex Constitución, competencias del Estado con otras regionales, de forma exclusiva o concurrente

Existe un núcleo irreductible del derecho a la salud protegido por la Constitución como ámbito inviolable de la dignidad humana, reconocido también para los extranjeros, cualquiera que sea su posición respecto a las normas que regulan la entrada y la residencia en el Estado, a pesar de que pueda el legislador prever distintas modalidades de ejercicio del mismo

Está garantizada la inscripción en el servicio sanitario regional también para los extranjeros que hayan interpuesto recurso jurisdiccional contra la medida de denegación del permiso de residencia por reconocimiento del status de refugiado, solicitud de asilo, protección subsidiaria o por razones humanitarias

“La norma regional censurada se inscribe en un marco normativo destinado a favorecer la plena integración incluso de los ciudadanos neocomunitarios, supuesto imprescindible para la aplicación de las disposiciones comunitarias en materia de ciudadanía europea. Con el Decreto Legislativo n. 30, de 6 de febrero de 2007, (Aplicaciones de la directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de sus familiares de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros), el legislador estatal delegado ha dado aplicación a la directiva comunitaria n. 2004/38/CE, de 29 de abril de 2004, (Directiva del Parlamento europeo y del Consejo relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de sus familiares a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, que modifica el reglamento (CEE) n. 1612/68 y deroga las directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE), sobre el derecho de libre circulación y de residencia de los ciudadanos de la Unión Europea y de sus familiares. Mediante el citado decreto se han establecido criterios precisos inherentes al derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión Europea, destinados a regular el reconocimiento a favor de los mismos y de una serie de prestaciones relativas a derechos civiles y sociales. Las indicaciones que contiene el citado decreto, no obstante, deben armonizarse con las normas del ordenamiento constitucional italiano que consagran la tutela de la salud, aseguran cuidados gratuitos a los indigentes, el ejercicio del derecho a la educación, e implican prestaciones relativas a la tutela de derechos fundamentales, que corresponden a los ciudadanos neocomunitarios, en virtud del art. 12 del Tratado, que impone que se garantice, a los ciudadanos comunitarios que se encuentren en una situación regulada por el derecho de la Unión Europea, la igualdad de trato respecto a los ciudadanos del Estado miembro.

Desde esta perspectiva, la norma regional examinada no implica ningún menoscabo de las

competencias legislativas estatales en el ámbito de las relaciones con la Unión Europea, limitándose a asegurar también a los ciudadanos neocomunitarios las prestaciones que les corresponden en cumplimiento de las obligaciones comunitarias y respecto a materias de propia competencia, concurrentes o residuales, reconducibles a los ámbitos sanitario, educativo, del acceso al trabajo y a la vivienda y de la formación profesional.

El Presidente del Consejo de ministros deduce, además, la ilegitimidad constitucional del art. 6, párrafo 35, de la ley regional n. 29 del 2009, en la parte en la que dispone que, independientemente del artículo cuanto dispone el art. 5, párrafo 4, de la ley regional n. 41, de 24 febrero de 2005, (Sistema integrado de intervención y servicios para la tutela de los derechos de ciudadanía social), «todas las personas que vivan en el territorio regional, aunque carezcan de permiso de residencia, se podrán beneficiar de las intervenciones socio asistenciales urgentes e intransferibles, necesarias para garantizar el respeto de los derechos fundamentales reconocidos a toda persona en virtud de la Constitución y a las normas internacionales». Dicha norma, precisamente, reconoce al extranjero presente en Italia de forma irregular, una serie de prestaciones no establecidas puntualmente, reservando a la Región que fije criterios para identificar los caracteres de urgencia e indiferibles, es decir, el mismo contenido de dichas prestaciones, dando vida así a un sistema socio-asistencial paralelo para los extranjeros no presentes regularmente en el territorio del Estado, en violación del art. 117, segundo párrafo, letras a) y b), Const., además del art. 35, párrafo 3, y del art. 41 del Decreto Legislativo n. 286 del 1998.

La cuestión no tiene fundamento.

Este Tribunal ha afirmado otras veces que “el extranjero es [...] titular de todos los derechos fundamentales correspondientes a la persona que la Constitución reconoce» (Sentencia n. 148 del 2008) y en particular y, en referencia al derecho a la asistencia sanitaria, ha puntualizado que existe «un núcleo irreductible del derecho a la salud protegido por la Constitución como ámbito inviolable de la dignidad humana, que obliga a impedir que se den situaciones carentes de tutela, que puedan perjudicar la aplicación de ese derecho». Este último por lo tanto debe reconocerse «también a los extranjeros, independientemente de su posición respecto a las normas que rigen la entrada y la residencia en el Estado, a pesar de que el legislador puede ofrecer distintas modalidades de ejercicio del mismo» (Sentencia n. 252 del 2001). El legislador del Estado, mediante el Decreto Legislativo n. 286 de 1998, ha traspuesto dichos planteamientos, resolviendo, concretamente en el art. 35, párrafo 3, que «a los ciudadanos extranjeros presentes en el territorio nacional, que no estén en regla con las normas relativas a la entrada y a la residencia, se les garantizan, en las instituciones públicas y

acreditadas, los cuidados ambulatorios y hospitalarios urgentes o fundamentales, así como los continuos, por enfermedad y accidente laboral, y se han previsto programas de medicina preventiva para la protección de la salud individual y colectiva», garantizando así la tutela social del embarazo y de la maternidad, en igualdad de trato con las ciudadanas italianas, la tutela de la salud de los menores, las vacunas, las intervenciones de profilaxis internacionales, la profilaxis, el diagnóstico y el cuidado de los enfermos infecciosos y, en su caso, el saneamiento de los focos correspondientes.

En este marco se sitúa la norma regional censurada, la cual, en aplicación de los principios fundamentales establecidos por el legislador del Estado en tema de tutela de la salud, procede a garantizar también a los extranjeros irregulares las prestaciones sanitarias fundamentales y de asistencia destinadas a garantizar el derecho a la asistencia sanitaria, en el ejercicio de su competencia legislativa, en el pleno respeto de cuanto establece el legislador del Estado en cuestión de entrada y residencia en Italia por parte de un extranjero, también en referencia al extranjero que no tiene un título válido de entrada.

[...]

Y también, se censura el art. 6, párrafo 55, letra d), de la ley regional n. 29 del 2009, en la parte en la que garantiza la afiliación al servicio sanitario regional incluso a los extranjeros que hayan interpuesto un recurso jurisdiccional contra la medida de denegación del permiso de residencia en reconocimiento del estatuto de refugiado, solicitud de asilo, protección subsidiaria o por razones humanitarias. Al disponer de esta manera, la Región – en opinión del recurrente - habría incidido sobre la posición de los sujetos indicados anteriormente, cuya regulación sería competencia del Estado, de conformidad con el art. 117, segundo párrafo, letra a) y b), Const., sin producir ninguna otra referencia o remitir a otras normas del Estado pertinentes.

La cuestión carece de fundamento.

Tal norma, al igual que el art. 6, párrafo 55, se inscribe en un contexto normativo caracterizado por el reconocimiento a favor del extranjero, aunque este carezca de un título de residencia válido, por un núcleo irreductible de tutela del derecho a la salud protegido por la Constitución como ámbito inviolable de la dignidad humana. Más allá de las pautas generales que figuran en el citado art. 35, párrafo 3, del d.lgs n. 286 del 1998, en tema de asistencia sanitaria, hay que recordar que, con especial referencia a la categoría de sujetos incluidos en la norma regional examinada, el art. 34, párrafo 1, letra b), del mismo decreto prescribe la afiliación al servicio sanitario nacional de los extranjeros que hayan solicitado la renovación del título de residencia también en el caso de asilo político, por asilo humanitario o por solicitud de asilo. Para clarificar el alcance preciso de la norma que se acaba de citar

el Ministro de Sanidad, mediante circular n. 5, de 24 marzo de 2000, en el punto I.A.6., puntualizó que la afiliación obligatoria en el servicio sanitario nacional de aquellos que hayan solicitado asilo tanto político como humanitario está prescrita para todo el «periodo que va desde la solicitud hasta la expedición de la medida, incluido el periodo del posible recurso contra la medida denegatoria de concesión del permiso de residencia».

En consideración a dichas prescripciones, resulta evidente que la norma regional impugnada se limita a regular la materia de la tutela de la salud, por la parte de competencia propia, respecto a cuanto establece el legislador del Estado de acuerdo a la posición de los sujetos anteriormente indicados, a cuyas normas remite implícitamente.

Por último, se censuran los párrafos 11 y 43 del art. 6, en la parte en la que el primero establece que «La Región promueve acuerdos y acciones conjuntas con los entes locales, con las otras regiones con las oficinas centrales y periféricas de las administraciones del Estado con las instituciones europeas, las agencias de Naciones Unidas competentes en la materia de las migraciones»; el segundo dispone que «La Región, de conformidad con legislaciones del Estado, promueve acuerdos para facilitar la entrada en Italia de ciudadanos extranjeros mediante la asistencia a cursos de formación profesional o prácticas de formación».

Según la defensa del Estado, ambas disposiciones serían ilegítimas: la primera porque es contraria al art. 117, segundo párrafo, letras a) y b), y noveno párrafo, Const. y con el art. 6, párrafos 2 y 3, de la ley n. 131 de 2003, que no incluye a los organismos internacionales entre los sujetos con los que las Regiones pueden instaurar relaciones; ambos porque asignarían a las Regiones, en oposición con lo que establece el mencionado art. 117, segundo párrafo, letras a) y b), y noveno párrafo, Const., obligaciones internacionales en una materia, la de las políticas migratorias, que no corresponde a las competencias regionales sino que pertenece a la disciplina de los flujos migratorios.

Tampoco están fundadas las cuestiones anteriores.

Este Tribunal ha afirmado reiteradamente, respecto al poder exterior de las Regiones, que este último se resuelve en «actividades de mero relieve internacional», que corresponde a las actividades llevadas a cabo con organismos homólogos externos que tienen como objeto el estudio o la información (en temas técnicos) o la previsión de participar en actividades dedicadas a facilitar el progreso cultural y/o económico en ámbito local, o, por último, la enunciación de propósitos dirigidos a armonizar unilateralmente las conductas respectivas» (Sentencia n. 454 de 2007), en las materias de

competencia regional o en las que acciones destinadas a enlazar las propias actividades - siempre en las materias de competencia propia - con iniciativas de la administración del Estado, de la Unión Europea o incluso de los organismos internacionales (Sentencia n. 131 de 2008), que se adopten obviamente respetando los principios de la política exterior establecidos por el Estado.

Sobre la base de tales premisas, resulta evidente que la objeción planteada contra las mencionadas disposiciones regionales carece de fundamento.

De hecho, en cuanto al párrafo 11 del art. 6, no hace más que vincular la actividad de la Región, en las materias de su competencia, con la de la de las otras Regiones, de las administraciones estatales, de las instituciones europeas y de los organismos internacionales, con vistas a una acción más eficaz, de forma puramente indirecta y accesorio, de los objetivos establecidos por el legislador del Estado en tema de políticas migratorias.

Después, en cuanto al párrafo 43 del mismo art. 6, el objetivo de la norma es sin duda permitir a la Región que promueva acuerdos (con el fin de facilitar la asistencia de los extranjeros a cursos de formación profesional o cursillos de formación), que hagan referencia a un ámbito de competencia legislativa regional residual, que correspondan a la formación profesional, que deben realizarse expresamente «de conformidad con la legislación estatal y en el pleno respeto de los principios de la política exterior establecidos por el Estado».

(Fundamento Jurídico, 3.1., 4., 4.1., 6., 6.1., 7., 7.1.)

Sentencia n. 299/2010 (red. Tesauero)

Una serie de acciones relativas a la ordenación del fenómeno migratorio y de los efectos sociales de este último sean ejercidas por el Estado en estrecha coordinación con las Regiones, según criterios que razonablemente tienen en cuenta el hecho de que la intervención pública se refiere necesariamente a ámbitos, desde la asistencia a la educación, desde la salud a la vivienda, materias que se entrecruzan ex Constitución, competencias del Estado con otras regionales, de forma exclusiva o concurrente

Existe un núcleo irreductible del derecho a la salud protegido por la Constitución como ámbito inviolable de la dignidad humana, reconocido también para los extranjeros, cualquiera que sea su posición respecto a las normas que regulan la entrada y la residencia en el Estado, a pesar de que pueda el legislador prever distintas modalidades de ejercicio del mismo

El acceso a los cuidados esenciales y continuados a los extranjeros que se encuentran

temporalmente no en regla con las normas relativas a la entrada y a la residencia prevén el suministro de la asistencia farmacéutica en relación precisamente a dichas prestaciones y la facultad de elección del “médico de cabecera”

“Una vez identificado el ámbito del sindicato al que se someten las disposiciones impugnadas, hay que recordar que, según la jurisprudencia de este Tribunal, debe reconocerse la posibilidad de intervenciones legislativas de las Regiones respecto al fenómeno de la inmigración, tal como se contempla en el art. 1, párrafo 4, del Decreto Legislativo n. 286 de 1998, independientemente del hecho de que «tal potestad legislativa no puede hacer referencia a aspectos que corresponden a las políticas de programación de los flujos de entrada y de residencia en el territorio nacional, sino a otros ámbitos, como el derecho a la enseñanza o a la asistencia social, atribuidos a la competencia residual de las Regiones» (Sentencia n. 134 del 2010). La intervención pública que concierne a los extranjeros no puede, de hecho, limitarse al control de la entrada y la residencia de los mismos en el territorio nacional, sino que necesariamente debe considerar otros ámbitos – de la asistencia social a la educación, de la sanidad a la vivienda – que implican múltiples competencias normativas, algunas atribuidas al Estado, otras a las Regiones (sentencia n. 156 de 2006, n.300 de 2005).

El extranjero es «titular de todos los derechos fundamentales que la Constitución reconoce a la persona» (Sentencia n. 148 de 2008). Además, existe «Existe un núcleo irreductible del derecho a la salud protegido por la Constitución como ámbito inviolable de la dignidad humana, reconocido también para los extranjeros, cualquiera que sea su posición respecto a las normas que regulan la entrada y la residencia en el Estado, a pesar de que pueda el legislador prever distintas modalidades de ejercicio del mismo» (Sentencia n. 252 de 2001).

El legislador del Estado, mediante el Decreto Legislativo n. 286 del 1998, ha traspuesto tal planteamiento, resolviendo, en relación a la asistencia sanitaria, sobre todo en el art. 35, párrafo 3, que «a los ciudadanos extranjeros presentes en el territorio nacional, de forma irregular respecto a las normas relativas a la entrada y a la residencia, están garantizados en las instituciones públicas y acreditados, los cuidados ambulatorios y hospitalarios de urgencia o esenciales, incluso continuados, por enfermedad y accidente laboral y se han extendido programas de medicina preventiva como salvaguardia de la salud individual y colectiva», garantizando asimismo la tutela social del embarazo y de la maternidad, en igualdad de trato de trato con las ciudadanas italianas, la tutela de la salud de los menores, las vacunas, las intervenciones de profilaxis internacionales, la profilaxis, el diagnóstico y el cuidado de los enfermos infecciosos y, en su caso, el saneamiento de los focos correspondientes. El art. 43, párrafos del 2 al 8, del d.P.R. n. 394 de 1999, regula, en detalle, las modalidades de concesión de

las prestaciones previstas en el citado art. 35, párrafo 3, disponiendo, en el párrafo 8, que «las regiones establecerán las modalidades más oportunas para garantizar que los cuidados esenciales y continuos previstos en el artículo 35, párrafo 3, del texto único, pueden concederse en el ámbito de las instituciones dedicadas a la medicina del territorio o en aquellas sanitarias, públicas y privadas acreditadas, estructuradas de forma poliambulatoria y /o hospitalaria, eventualmente en colaboración con organismos de voluntariado que cuenten con una experiencia específica».

Este Tribunal, al hacer un escrutinio de las normas de una ley regional que también hacía referencia a la tutela de los derechos fundamentales de los inmigrantes, que no tuvieran el permiso de residencia en regla, ha excluido que constituyan *vulnus* a las competencias legislativas del Estado, ya que son, «en aplicación de los principios fundamentales establecidos por el legislador del Estado en materia de tutela de la salud», y están destinados «a asegurar también a los extranjeros en situación irregular las prestaciones fundamentales sanitarias y de asistencia dirigidas a garantizar el derecho a la asistencia sanitaria, en el ejercicio de la propia competencia legislativa, en el pleno respeto de cuanto ha establecido el legislador del Estado y en materia de entrada y residencia en Italia del extranjero, haciendo también referencia al extranjero que vive en Italia que carece de un permiso válido de entrada» (Sentencia n. 269 del 2010).

[...]

La cuestión de la que trata el art. 10, párrafos 5 y 6, de la ley regional objeto de examen, que se propone en referencia al art. 117, segundo párrafo, letra a) y b), Const., no tiene fundamento.

El párrafo 5 garantiza, de hecho, «el acceso a los cuidados esenciales y continuados a los ciudadanos extranjeros presentes de forma temporal (STP) que no cumplan con las normas relativas a la entrada y residencia», en aplicación de los principios anteriormente indicados y de las normas fundamentales del estado. Por otra parte, la disposición lo establece, remitiendo expresamente al art. 48, párrafo 3, del d.P.R. n. 394 de 1999 (párrafo 5) y c estableciendo claramente la concesión de la asistencia farmacéutica precisamente en relación a tales prestaciones (letra b). Además, está libre de los vicios que se denuncian en la letra c) de tal párrafo, que contempla la facultad de elección del «médico de confianza», ya que, independientemente de la ausencia de indicaciones por parte del demandante del principio fundamental que establecen las normas del Estado en materia de «tutela de la salud» que sería menoscabado por la disposición, esta, coherentemente con la previsión que figura en la primera parte del párrafo 5, debe interpretarse en el sentido de que tal elección, en cualquier caso, no excluye la limitación del acceso del extranjero a los cuidados esenciales y continuados.

A idéntica conclusión debe llegarse respecto al párrafo 6 de dicha norma regional, el cual dispone:

«que a los ciudadanos comunitarios presentes en el territorio regional que no reciban asistencia de su Estado de procedencia, carentes de los requisitos para estar afiliados al SSR y que se encuentren en situación de indigencia, se les garantizarán los cuidados de urgencia, los esenciales y los continuados mediante la atribución del código ENI (europeo no regular). Las modalidades para la atribución del código ENI para tener acceso a las prestaciones, son las mismas que se han establecido anteriormente para los STP» (párrafo 6). En este sentido, debe añadirse que la medida es conforme a la interpretación ofrecida por el Ministro de Sanidad, el cual para aclarar la disciplina relativa a los ciudadanos comunitarios, «que se encuentran en territorio del Estado, [y] no resulten asistidos por sus Estados de procedencia y no cumplan los requisitos para afiliarse al SSN», ha indicado que la armonización de las normas del Decreto Legislativo n.30, de 6 de febrero de 2007, (Aplicación de la directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de sus familiares de circular y de residir libremente en el territorio de los Estados miembros) «con las normas de principio del ordenamiento italiano que consagran la tutela de la salud y garantizan los cuidados gratuitos a los indigentes (art. 32 Const.)» conlleva que «los ciudadanos comunitarios tienen derecho a las prestaciones indiferibles y de urgencia» (nota del 19 de febrero de 2008, que tiene como objeto «Puntualizaciones respecto a la asistencia sanitaria a los ciudadanos comunitarios que viven en Italia»).

En definitiva, la norma impugnada regula la materia de la tutela de la salud, por la parte de competencia de la Región, respetando cuanto ha establecido el legislador del Estado respecto a la situación de los sujetos más arriba indicados.

Las objeciones correspondientes al art. 117, segundo párrafo, letra h) y d l), Const., respecto a los temas «orden público y seguridad» y «ordenamiento penal», son, por último, inadmisibles, en cuanto la impugnación, en relación a dichos parámetros, no está apoyada por ninguna argumentación (recientemente, Sentencia n. 200 de 2010).

[...]

La cuestión propuesta en referencia al art. 117, segundo párrafo, letra a), Const., no tiene fundamento.

El legislador del estado, mediante el Decreto Legislativo n. 30 de 2007, ha dado aplicación a la directiva comunitaria n. 2004/38/CE de 29 de abril de 2004, (Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de sus familiares de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, que modifica el reglamento CEE n. 1612/68 y deroga las directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE), relativas al derecho de libre circulación y de residencia de los

ciudadanos de la Unión Europea y de sus familiares, estableciendo los criterios relativos al derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión Europea, respecto al reconocimiento a favor de los mismos de una serie de prestaciones relativas a derechos civiles y sociales. Tales criterios deben armonizarse con las normas del ordenamiento constitucional italiano que garantizan la tutela de la salud, garantizan cuidados gratuitos a los indigentes, el ejercicio del derecho a la educación, y afectan a prestaciones relacionadas con la tutela de derechos fundamentales, que corresponden a los ciudadanos neocomunitarios en virtud del art. 18 del TFUE (ahora art. 12 del Tratado CE), que impone que se garantice, a los ciudadanos comunitarios que se encuentren en una situación regida por el derecho de la Unión Europea, la igualdad de trato respecto a los ciudadanos del Estado miembro.

A la luz de dicho principio, este Tribunal, al examinar las objeciones planteadas a una norma regional con un contenido sustancialmente idéntico al que se está examinando, ha excluido que viole la competencia legislativa estatal en materia de relaciones con la Unión Europea (art. 117, segundo párrafo, letra a, Const.), en cuanto se limita «a garantizar también a los ciudadanos comunitarios que las prestaciones que les corresponden en observancia de las obligaciones comunitarias y respectivas a sectores de su competencia, concurrentes o residuales, que puedan relacionarse con el sector sanitario, de la educación, del acceso al trabajo y a la vivienda así como de la formación profesional» (Sentencia n. 269 del 2010).

La medida impugnada está, por tanto, libre de los vicios denunciados, ya que se inscribe en un marco normativo destinado a favorecer la plena integración también de los ciudadanos neocomunitarios, supuesto imprescindible para la aplicación de las disposiciones comunitarias en materia de ciudadanía europea”. (*Fundamento jurídico 2.2.1., 2.2.4., 3.1.*)

Sentencia n. 8/2011 (red. Saulle)

No perjudica ninguna competencia reservada al Estado la norma de la Región de Emilia-Romaña que reconoce a todos los ciudadanos de Estados pertenecientes a la Unión europea el derecho a acceder a los beneficios de los servicios públicos y privados en condiciones de igualdad de trato y sin discriminación, directa o indirecta, de raza, sexo, orientación sexual, lengua, religión, opiniones políticas, condiciones personales y sociales y prevé que el acceso a los servicios se produce en igualdad de condiciones respecto a los ciudadanos italianos y con el pago de las eventuales contribuciones debidas por éstos

La disposición se limita a recordar la obligación del necesario respeto al principio de igualdad y

de no discriminación extraídos de la Constitución y de los Tratados europeos

“El art. 48, párrafo 1, se impugna en la parte en la que «reconoce a todos los ciudadanos de Estados pertenecientes a la Unión europea el derecho a acceder a los beneficios de los servicios públicos y privados en condiciones de igualdad de trato y sin discriminación, directa o indirecta, de raza, sexo, orientación sexual, lengua, religión, opiniones políticas, condiciones personales y sociales y prevé que el acceso a los servicios se produce en igualdad de condiciones respecto a los ciudadanos italianos y con el pago de las eventuales contribuciones debidas por éstos». Según el Presidente del Consejo de Ministros, la citada medida violaría el art. 117, segundo párrafo, letra l), de la Constitución, ya que introduciría «una hipótesis de obligación legal que habría que contraer», afectando así a la autonomía negociadora de los particulares.

La cuestión no está fundada.

La medida se limita a recordar la obligación del necesario respeto del principio de igualdad y de no discriminación que se desprende de la Constitución y de los Tratados europeos. De aquí deriva el hecho de que la medida impugnada no es apta para invadir ninguna competencia reservada al Estado”.

(Fundamento jurídico, 1.2., 1.2.1.)

Sentencia n. 40/2011 (red. Saulle)

Es constitucionalmente ilegítimo impedir el acceso al sistema integrado de intervenciones y servicios sociales de la Región de Friuli-Venecia Julia a los ciudadanos extracomunitarios en cuanto tales, y además a los ciudadanos europeos no residentes desde hace al menos treinta y seis meses

Las elecciones relacionadas con la determinación de los beneficiarios de ayudas, necesariamente a circunscribir en función de la limitación de los recursos financieros, deben ser ejercidas, siempre y, en cualquier caso, respetando el principio de razonabilidad

Ayudas dirigidas al apoyo de las personas en situación de necesidad y de pobreza no permiten distinciones basadas en la ciudadanía o en particulares tipos de residencia

“En concreto, la cuestión de legitimidad constitucional respecto a la violación del art. 3 Const. está fundada.

El art. 4 de la ley regional n. 6 de 2006, tal como está modificado por el art. 9, párrafos 51, 52 y 53,

de la ley regional n. 24 de 2009, regula los requisitos subjetivos de los destinatarios del sistema compuesto por los servicios regionales relativos a «la predisposición y la concesión de servicios, gratuitos y de pago, o de prestaciones económicas destinadas a eliminar y superar las situaciones de necesidad y de dificultad que el ser humano encuentra en el curso de su vida, excluidas solo las que garantiza el sistema social y sanitario», en la medidas en que se inscriben en el contexto más general del ámbito de los servicios sociales atribuido a la competencia legislativa residual de las Regiones (ex *plurimis*: Sentencia n. 50 del 2008).

La circunstancia evidenciada por la defensa regional según la cual la Región en este caso habría establecido un régimen que excede los límites de lo esencial, no excluye de ninguna manera, como ya ha afirmado este Tribunal, «Las elecciones relacionadas con la determinación de los beneficiarios de ayudas, necesariamente a circunscribir en función de la limitación de los recursos financieros, deben ser ejercidas, siempre y, en cualquier caso, respetando el principio de razonabilidad» (Sentencia n. 432 de 2005).

La medida en discusión introduce inequívocamente una limitación destinada a discriminar entre los beneficiarios del sistema compuesto por los servicios respecto a servicios sociales que presta la Región a los ciudadanos extracomunitarios en cuanto tales, así como a los ciudadanos europeos no residentes desde al menos treinta y seis meses.

Dicha exclusión absoluta de categorías completas de personas fundada bien en el defecto de la posesión de la ciudadanía europea, o bien en ausencia de una residencia de una duración de al menos treinta y seis meses, no respeta el principio de igualdad, en cuanto introduce en el tejido normativo elementos de distinción arbitrarios, no existiendo ninguna correlación razonable entre las condiciones positivas de admisibilidad al beneficio (la ciudadanía europea junto a la residencia desde al menos treinta y seis meses) y los demás requisitos específicos (situaciones de necesidad y dificultad relacionados directamente con la persona en sí) que constituyen el supuesto para beneficiarse de ayudas que, por su propia naturaleza, no toleran distinciones basadas ni en la ciudadanía ni en tipologías específicas de residencia destinadas a excluir precisamente a aquellos más expuestos a las situaciones de necesidad y dificultad que tal sistema de prestaciones y servicios se propone corregir persiguiendo una finalidad eminentemente social.

Tales discriminaciones, por tanto, contrastan con la función y la propia *ratio* normativa de las medidas que componen el complejo y articulado sistema de prestaciones establecido por el legislador regional en el ejercicio de su competencia en materia de servicios sociales, violando los límites de

razonabilidad impuestos por el respeto al principio de igualdad (art. 3 Const.).

“Quedan absorbidas las ulteriores objeciones”.

(*Fundamento Jurídico*, 4., 4.1., 5.)

Sentencia n. 61/2011 (red. Grossi)

Son legítimas las intervenciones de las Regiones que garantizan a los extranjeros sin permiso de residencia regular el acceso a derechos fundamentales, como el estudio y la formación profesional, la asistencia social, el trabajo, la vivienda, la salud, sin que esto suponga, en sí, interferencia con las competencias estatales en materia de inmigración

“Como se estableció en la Sentencia n. 299 de 2010, mediante la cual este Tribunal se pronunció en relación a una impugnación formulada de manera sustancialmente idéntica, respecto a una normativa análoga de otra Región en la misma materia, el primer grupo de objeciones hace evidente que el demandante, tras haber transcrito, en parte, las disposiciones regionales impugnadas con aquellas, haya deducido su ilegitimidad constitucional exclusivamente en cuanto, en su opinión, serían aplicables «también a los ciudadanos extranjeros sin permisos de residencia válidos», los cuales «no solo no tendrían permiso de residencia, sino que, una vez en el territorio nacional, deberían ser perseguidos desde el punto de vista penal». Según la Abogacía general del Estado, dichas normas violarían los parámetros mencionados, ya que «inciden sobre la regulación de la entrada y de la residencia de los inmigrantes» y contemplan «intervenciones destinadas al reconocimiento o a la extensión de derechos a favor del inmigrante irregular o en espera de regularización» (Sentencia n. 299 de 2010).

Por tanto, aunque tales normas regulen intervenciones múltiples y no homogéneas referentes a distintos ámbitos materiales (no establecidos por el demandante), las únicas objeciones específicas propuestas hacen referencia a dichas medidas exclusivamente en la parte relativa a los inmigrantes que no posean el permiso de residencia; y, consecuentemente, solo dentro de estos términos y límites pueden constituir objeto de escrutinio.

Además, hay que puntualizar que las objeciones relativas a la violación del art. 117, segundo párrafo, letra h) y l), Const., respecto al perjuicio de la competencia exclusiva del Estado en las materias «orden público y seguridad» y «ordenamiento penal», son inadmisibles en cuanto la impugnación, tal como está formulada, resulta ser meramente asertiva, ya que no está refrendada por ninguna argumentación (sentencias n. 312 y n. 200 de 2010). Y el mismo vicio de inadmisibilidad afecta también, en parte aquí, a las demás cuestiones, en las que el pretendido vulnus también carece

de motivación, ya que ha sido presentado, igualmente, mediante la mera referencia a dichos parámetros.

Las demás objeciones relativas a la violación del art. 117, segundo párrafo, letras a) y b), resultan infundadas.

De hecho, hay que subrayar de nuevo, en general que debe reconocerse la posibilidad de intervenciones legislativas de las Regiones respecto al fenómeno de la inmigración, como contempla el art. 1, párrafo 4, del Decreto Legislativo n. 286 de 1998, independientemente del hecho de que tal potestad legislativa no puede referirse a aspectos que atañen a las políticas de programación de los flujos de entrada y residencia en el territorio nacional, pero otros ámbitos, como el derecho a estudiar o a la asistencia social, atribuidos a la competencia concurrencial y residual de las Regiones (sentencias n. 299 y n. 134 de 2010). Y ello, en cuanto la intervención pública relativa a los extranjeros no puede limitarse al mero control de la entrada y residencia de los mismos en el territorio nacional, sino que debe necesariamente considerar otros ámbitos – de la asistencia social a la educación, de la salud a la vivienda- que implican múltiples competencias normativas, algunas atribuidas al Estado, otras a las Regiones (sentencia n. 156 de 2006, n. 300 de 2005). Aún más porque el extranjero es titular de todos los derechos fundamentales que reconoce la Constitución a la persona (Sentencia n. 148 de 2008). En este caso, las distintas disposiciones censuradas, incluso en su heterogéneo contenido preceptivo, están todas destinadas – entre otras cosas en aplicación del párrafo 5 del art. 3 del mismo Decreto Legislativo n. 286 de 1998, en virtud del cual «En el ámbito de las respectivas atribuciones y dotaciones presupuestarias, las regiones, las provincias, los ayuntamientos y los demás entes locales adoptan las medida adecuadas para lograr el objetivo de eliminar los obstáculos que de hecho impiden el pleno reconocimiento de los derechos e intereses que se reconocen a los extranjeros en el territorio del Estado, con particular atención a los inherentes a la vivienda, la lengua, la integración social, en el respeto de los derechos fundamentales de la persona humana» - al establecimiento por parte de la Región, en un contexto de competencias concurrentes o residuales, de sistemas de tutela y promociones, destinados a garantizar la oportunidad para las personas extranjeras presentes en Campania de acceder a derechos como la enseñanza y la formación profesional, la asistencia social, el trabajo, la vivienda o la salud. Si dichas normas (excepto cuanto se dirá más adelante, respecto a los art. 17, párrafo 5, y 20, párrafo 1, censurados de forma individual) se consideran aplicables también a favor de los extranjeros que posean el permiso de residencia, también es cierto que consideran exclusivamente la tutela de derechos fundamentales, sin incidir mínimamente sobre la política de regulación de la inmigración o sobre la posición jurídica del extranjero presente en el territorio nacional o regional o sobre el estatus de los beneficiarios. Como consecuencia, la lectura y el alcance teleológico de las normas regionales impugnadas no permiten interpretarlas en el sentido de que las

intervenciones previstas allí donde pueden referirse también a los inmigrantes irregulares, permiten ni siquiera indirectamente legitimar su presencia en el territorio del Estado, interfiriendo con la potestad, que corresponde exclusivamente al Estado, relativa a la programación de los flujos de entrada y residencia en el territorio nacional o a los supuestos y modalidades de regularización del extranjero”.

(Fundamento Jurídico, 2.1.)

Es legítima y se sitúa en el ámbito material de la asistencia y de los servicios sociales, correspondiente a la competencia legislativa residual de la Región, la acogida temporal de todas las personas extranjeras que se encuentran en el territorio desprovistas de un propio alojamiento autónomo, debiéndose garantizar un derecho inviolable del hombre según el art. 2 de la Constitución

El demandante - en referencia a las letras a) y b) del art. 117, segundo párrafo, Const., mencionados sobre la base de las mismas motivaciones - impugna distintamente el párrafo 2 del art. 17 de la misma ley regional, que (en la parte en la que prevé que los centros de acogida de las personas extranjeras en la Región y desempeñen actividades de acogida temporal hacia todas las personas extranjeras presentes en el territorio que no posean un la capacidad autónoma de tener un alojamiento) entraría en contraste con el art. 40, párrafo 1 y 1-bis, del Decreto Legislativo n. 286 de 1998, según el cual los centros de acogida establecidos por las Regiones están destinados a alojar de forma exclusiva a «extranjeros residentes de forma regular por motivos distintos al turismo, que estén temporalmente imposibilitados a satisfacer de forma autónoma sus necesidades de vivienda y de supervivencia» y según el cual «El acceso a los medidas de integración social está reservado a los extranjeros que no pertenecen a Países de la Unión Europea que demuestren que están en regla con las normas que rigen la residencia en Italia de conformidad con el presente texto único y las leyes y reglamentos vigentes en la materia».

La cuestión no tiene fundamento.

El párrafo 2 del art. 17 establece que «Los centros de acogida de las personas extranjeras en la región desempeñan actividades de acogida temporal para todas las personas extranjeras presentes en el territorio y que no disponen de un alojamiento autónomo con especial atención a las categorías siguientes a) solicitantes de asilo y sus familias hasta la conclusión definitiva de los procedimientos administrativos y judiciales relativos a las solicitudes de asilo; la acogida puede producirse incluso mientras se espera la concesión o la renovación del permiso de residencia por solicitud de asilo, por asilo, por asilo humanitario; b) trabajadores temporales; c) extranjeros víctimas de violencia o de grave

explotación, que gozan de medidas de protección por motivos humanitarios en el ámbito de los programas de protección sociales, que se establecen en el artículo 18 del Decreto Legislativo 286/1998; el acceso a los centros podrá producirse incluso mientras se verifican los supuestos para la admisión al programa de asistencia e integración sociales o mientras se espera la concesión o la renovación del permiso de residencia por motivos de protección social o por motivos humanitarios; d) extranjeros destinatarios de medidas de protección temporal o de medidas extraordinarias de acogida deliberadas por el Gobierno nacional, de conformidad con el artículo 20 del Decreto Legislativo 286/1998; e) menores extranjeros no acompañados admitidos en un proyecto de integración civil y social gestionado por un ente público o privado, de conformidad con los artículos 32 y 33 del Decreto Legislativo 286/1998; f) trabajadores del mar extranjeros durante el tiempo necesario para encontrar un nuevo contrato».

De conformidad a cuanto ya ha sido afirmado por este Tribunal (en la citada Sentencia n. 299 de 2010) hay que , subrayar que la norma, lejos de incidir sobre la competencia exclusiva del Estado en materia de inmigración (Sentencia n. 156 de 2006) y, por lo tanto, en el pleno respeto de cuanto establece el legislador del Estado en materia de entrada y residencia en Italia del extranjero, también aplicable al extranjero que vive en este país y que no posee un título de entrada válido (Sentencia n. 269 de 2010), plantea una medida que se sitúa en el ámbito material de la asistencia y de los servicios sociales, que corresponde a la competencia legislativa residual de la Región (Sentencia n. 10 de 2010) cuya regulación, en cuanto expresión de la más amplia autonomía legislativa constitucionalmente reconocida, no es evaluable, como tal, sobre la base de una prospección basada (además de sobre el no fundado asunto de la afirmada invasión de competencias exclusivas del Estado) sobre la deducida violación de los principios fundamentales que, viceversa, están destinados a regular materias de competencia concurrente ex art. 117, tercer párrafo, Const. (cfr. Sentencia n. 247 de 2010).

Por otro lado, la autonomía del legislador regional en la materia, en este caso está guiada por la voluntad de extender el acceso al derecho social a una vivienda (si bien precaria y temporal), que entre otras cosas el Tribunal ha considerado que puede ponerse en relación «con los derechos inviolables del hombre que se establecen en el art. 2 de la Constitución» (sentencias n. 209 de 2009 y n. 404 de 1988; ordenanza n. 76 de 2010). Y todo ello, en coherencia con la natural propensión “expansiva” de la exigencia de garantizar el “respeto” (que no puede significar más que una aplicación concreta de los derechos fundamentales que corresponden a la persona, en sintonía de lo que consagra el propio Decreto Legislativo n. 286 de 1998, que: a) en el art. 2, párrafo 1, proclama que «Al extranjero presente en la frontera o en el territorio del Estado se le reconocen los derechos fundamentales de la persona humana previstos en las normas de derecho interno, por las convenciones internacionales en

vigor y por los principios de derecho internacionales generalmente reconocidos»; b) en el art. 3, párrafo 5, dispone que «En el ámbito de las respectivas atribuciones y dotaciones presupuestarias, las regiones, las provincias, los municipios y los demás entes locales adoptan las medidas necesarias para alcanzar el objetivo de eliminar los obstáculos que de hecho impiden el pleno reconocimiento de los derechos y de los intereses que se reconocen a los extranjeros en el territorio del Estado, especialmente respecto a los inherentes a la vivienda, la lengua, la integración social, en el respeto de los derechos fundamentales de la persona humana»”.

(Fundamento Jurídico, 3., 3.1.)

Es errónea la premisa interpretativa de una norma de la Región Campania según la cual el extranjero irregular podría ser asignatario de viviendas públicas y de otros beneficios de alojamiento

“El demandante - haciendo referencia a los mismos parámetros - impugna asimismo el párrafo 5 del mismo art. 17, que (al atribuir «a las personas extranjeras» a la par que a los ciudadanos italianos, el derecho de ser beneficiarios de vivienda pública y destinatarios de contribuciones que pueden concederse a los inquilinos en los contratos de alquiler para uso de viviendas, así como la posibilidad de participar en concursos para la asignación de medidas en materia de vivienda para la adquisición, la recuperación, la construcción y el alquiler de viviendas) entraría en contradicción con el art. 40, párrafo 6, del mismo decreto legislativo, por el cual solo «los extranjeros titulares de tarjeta de residencia y los extranjeros que residan de forma regular y sean titulares de un permiso de residencia al menos de dos años y que ejerzan una actividad laboral por cuenta propia o ajena tienen derecho a acceder, en condiciones de igualdad con los ciudadanos italianos, a una vivienda pública y a los servicios de intermediación de las agencias sociales que haya dispuesto cada región o los entes locales para facilitar el acceso al alojamiento y a un crédito blando en materia de vivienda, rehabilitación, compra y alquiler de la primera casa para uso vivienda».

Tampoco esta objeción tiene fundamento, por ser errónea la premisa interpretativa.

La norma contempla que, «En aplicación del artículo 40, párrafo 6, del Decreto Legislativo n. 286/1998, las personas extranjeras, al igual que los ciudadanos italianos, tienen derecho a: a) ser beneficiarios de vivienda pública que esté disponible en el territorio de la Región de Campania; b) ser destinatarios de las ayudas que pueden concederse a los usuarios de contrato de arrendamiento con uso de vivienda, que conceda la Región en el ejercicio de la facultad que se contempla en el artículo 11, párrafo 6, de la ley n. 431, de 9 de diciembre de 1998 (Regulación de los arrendamientos y de la

concesión de los inmuebles para uso de vivienda); c) ser destinatarios de las ayudas directas en capital para la compra de la primera vivienda, que conceda la Región; d) participar en los concursos relativos a la concesión de cualquier otro tipo de ayuda que conceda la Región Campania en materia de vivienda para la rehabilitación, compra y alquiler de la primera casa para uso vivienda». La premisa para el demandante se basa en la supuesta extensión también al extranjero en situación irregular de la posibilidad de participar en la asignación o de acceder a los beneficios previstos en la norma.

Sin embargo, tal asunto queda desmentido, aparte de por el expreso fin de aplicación del art. 40, párrafo 6, del Texto único sobre la inmigración, por la comparación entre la referencia genérica a las «personas extranjeras» que figura en la medida objeto de examen y la específica, a «todas las personas extranjeras presentes en el territorio», que se establece en el párrafo 2 del mismo art. 17, anteriormente examinado que (como tal) no puede llevar a interpretar el párrafo 5 como aplicable también al inmigrante en situación irregular. Y queda desmentido sobre todo por la letra del art. 25 de la misma ley regional n. 6 del 2010, que - en modificación de la letra a) del art. 2 de la ley de la Región Campania n. 18, de 2 julio de 1997, (que reza «Nueva disciplina para la asignación de viviendas públicas») - contempla, entre los requisitos para poder participar en el concurso de asignación de dichas viviendas, la «ciudadanía italiana o de un Estado miembro de la Unión Europea o, para los ciudadanos de países no miembros de la Unión Europea, ser poseedores del estatus de refugiado reconocido por las autoridades italianas competentes o ser titulares de la tarjeta de residencia o de un permiso de residencia de al menos dos años y, en este último caso, el ejercicio de una actividad regular de trabajo autónomo o por cuenta ajena».

Resulta entonces evidente la contradicción de una lectura extensiva de la norma censurada que pasa por alto la delimitación explícita de los beneficiarios del mismo derecho, totalmente conforme a la invocada norma estatal, que se usa en el mismo contexto legislativo”.

(Fundamento Jurídico, 4., 4.1.)

Debe reconocerse en favor del extranjero, incluso aunque no posea un título de residencia válido, un núcleo irreductible de tutela del derecho a la salud protegido por la Constitución como ámbito inviolable de la dignidad humana

“Siempre por violación de los mismos parámetros, el Gobierno impugna también el art. 18, párrafos 1 y 3, que garantizan «a las personas extranjeras presentes en el territorio regional» los servicios sanitarios, que se establece en el art. 34 del Decreto Legislativo n. 286 de 1998, previendo la

promoción de las medidas organizativas cuyo objetivo es que se puedan beneficiar de las prestaciones sanitarias también las personas extranjeras que no estén afiliadas al servicio sanitario regional. Según la defensa fiscal tales normas entran en contraste con los principios que se establecen en el art. 35 del citado Decreto Legislativo, que, en el párrafo 3, establece que «A los ciudadanos extranjeros presentes en el territorio regional, en situación irregular con la norma relativa a la entrada y a la residencia, se aseguran» únicamente «los cuidados ambulatorios y hospitalarios urgentes o esenciales, así como continuados, por enfermedad y accidente laboral y se extienden los programas de medicina preventiva a salvaguarda de la salud individual y colectiva».

Esta objeción tampoco tiene fundamento.

El párrafo 1 del art. 18 establece que: «Se garantizan a las personas extranjeras presentes en el territorio regional los servicios sanitarios previstos en la normativa y en los programas regionales vigentes en condiciones de igualdad de trato respecto a las ciudadanas y a los ciudadanos italianos, en aplicación de los artículos 34 y 35 del Decreto Legislativo n. 286/1998»; a su vez el párrafo 3 del mismo artículo establece que «La administración regional promueve las medidas organizativas destinadas a que puedan beneficiar de las prestaciones previstas, también las personas extranjeras que no estén afiliadas al servicio sanitario regional». Llamado a examinar principalmente la norma análoga de otra ley regional (Sentencia n. 269 de 2010), este Tribunal ha puesto de relieve que «el extranjero es [...] titular de todos los derechos fundamentales que la Constitución reconoce a la persona» (Sentencia n. 148 de 2008) y en particular, en referencia al derecho a la asistencia sanitaria, ha puntualizado que existe «un núcleo irreductible del derecho a la salud que está protegido por la Constitución como ámbito inviolable de la dignidad humana, el cual impone que se impida la creación de situaciones carentes de tutela, que puedan perjudicar la aplicación de ese derecho». Este último por tanto debe reconocerse «también a los extranjeros, independientemente de su situación respecto a las normas que regulan la entrada y la residencia en el Estado, pudiendo incluso el legislador ofrecer distintas modalidades de ejercicio del mismo» (Sentencia n. 252 de 2001).

Ahora bien, las medidas objeto de censura (igual que las que se han sometido al examen de este Tribunal en las mencionadas sentencias n. 299 y n. 269 de 2010) se insertan en un contexto normativo que se caracteriza por reconocimiento a favor del extranjero, incluso sin un permiso válido de residencia, de un núcleo irreductible de tutela del derecho a la salud protegido por la Constitución como ámbito inviolable de la dignidad humana. Por tanto la norma regional – en explícita aplicación de los mencionados principios fundamentales que se establecen en los art. 34 y 35 del texto único sobre inmigración - garantiza también a los extranjeros en situación irregular las prestaciones

fundamentales destinadas a garantizar el derecho a la asistencia sanitaria, en el ejercicio de la propia competencia legislativa, en el pleno respeto de cuanto ha establecido el legislador del Estado en materia de entrada y residencia en Italia del extranjero, también referido al extranjero que vive en el país sin un permiso válido de entrada”.

(Fundamento Jurídico, 5.,5.1.)

Es errónea la premisa interpretativa de una norma de la Región Campania según la cual las personas extranjeras tienen derecho a acceder, en las mismas condiciones que el resto de ciudadanos, a todos los cursos de orientación, formación y reciclaje profesional

“El art. 20, párrafo 1, en la parte en la que permite el acceso a los cursos de formación y de recualificación profesionales a las personas extranjeras, entendido en sentido general y sin especificar, se censura por considerar que viola el art. 117, segundo párrafo, letras a) y b), Const., así como del art. 39-bis del Decreto Legislativo n. 286 del 1998, que reserva expresamente el acceso a dichos cursos a los extranjeros con permiso de residencia válidos por motivos de estudio.

La cuestión no tiene fundamento, por error de la premisa interpretativa.

La norma censurada prevé que «Las personas extranjeras tienen derecho a acceder, en igualdad de condiciones con los demás ciudadanos, a todos los cursos de orientación, formación y recualificación profesionales, en el ámbito de las intervenciones previstas por la normativa regional vigente». La afirmación (por otra parte, sin motivación específica) de la aplicabilidad de la medida *de qua* también a los extranjeros sin un permiso válido de residencia, queda desmentida por el hecho de que la propia norma censurada prevé expresamente que el derecho de acceso a los cursos *de quibus* tenga lugar «en el ámbito de las intervenciones previstas por la normativa regional vigente». Y es precisamente dicha normativa la que – en el art. 1, párrafo 1, letra o), de la ley de la Región Campania n. 14, de 18 noviembre de 2009, en la que figura el «Texto único de la normativa de la Región Campania en materia de trabajo y formación profesional para la promoción de la calidad del trabajo» -, con el fin de «valorizar los instrumentos de garantía y promoción de la igualdad de oportunidades, en el acceso y el desempeño del trabajo, relativos al género, a la condición de inmigrante o de extranjero, presente de forma regular en el territorio nacional, así como de la inclusión social y laboral de los sujetos discapacitados y desfavorecidos», establece, de conformidad a la evocada medida del texto único inmigración, que «Los inmigrantes y extracomunitarios que residen de forma regular en el territorio regional de conformidad con la normativa comunitaria y estatal vigentes tienen derecho a la formación profesional en condiciones de igualdad con los demás ciudadanos, respetando la igualdad de

oportunidades en el instrumento laboral y análogo derecho al sustento por actividades autónomas y empresariales»”.

(Fundamento Jurídico, 6., 6.1.)

Es legítima la equiparación de las personas extranjeras con residencia regular a los ciudadanos italianos con los fines de las ayudas y de las prestaciones, también económicas, que ofrece la región

Está consolidada la orientación de que al legislador italiano le esté permitido supeditar la concesión de determinadas prestaciones, no dirigidas a poner remedio a graves situaciones de urgencia, a la circunstancia de que el título de legitimación del extranjero a la residencia en el territorio del Estado demuestre el carácter no puntual y de no breve duración; está, sin embargo, igualmente establecido que, existiendo el derecho a residir, no se puede discriminar a los extranjeros, estableciendo, en lo que respecta a éstos, limitaciones especiales para el beneficio de los derechos fundamentales de la persona, reconocidos, en cambio, a los ciudadanos

“El demandante, por último, ha impugnado el art. 16 - según el cual las personas extranjeras que residen de forma regular en Campania «están equiparadas a los ciudadanos italianos para poder ser beneficiarios de las ayudas y de las prestaciones, también económicas, que concede la región» - por «violación del art. 1, párrafo 4, del Decreto Legislativo n. 286, de 1998 y del art. 117, tercer párrafo, Const.», ya que la medida no entra en contradicción con el art. 80, párrafo 19, de la ley n. 388, de 23 de diciembre de 2000, (Medidas para la formación del presupuesto anual y plurianual del Estado - ley financiera 2001), que circunscribe el ámbito de los destinatarios de las ayudas sociales, estableciendo que «De conformidad con el art. 41 del Decreto Legislativo n. 286 del 1998, la asignación social y las ayudas económicas que constituyen los derechos subjetivos que se encuentran en la base de la legislación vigente en materia de servicios sociales se conceden, en las condiciones previstas por la propia legislación, a los extranjeros que sean titulares de tarjeta de residencia; para las demás prestaciones y servicios sociales se permite a los extranjeros la equiparación con los ciudadanos italianos siempre que sean al menos titulares de un permiso de residencia de duración no inferior a un año». Según el demandante, la medida regional sería inconstitucional en la parte en la que se limita a solicitar la regularidad de la presencia en el territorio del sujeto extranjero, sin indicar el título de residencia específico que necesita el extranjero para beneficiar de los servicios sociales. En los términos en los que se ha planteado, también esta última cuestión carece de fundamento.

Ahora bien, aun prescindiendo del hecho de que se denuncia la violación de un principio fundamental sin una previa y específica identificación de la materia en cuyo ámbito se inscribe la

norma censurada, resulta dirimente subrayar que el demandante omite la consideración de que tal norma ya ha sido objeto de tres pronunciamientos de ilegitimidad constitucional (dos de los cuales precedentes a la proposición del presente juicio) con las que este Tribunal ha considerado manifiestamente irrazonable subordinar la atribución de las prestaciones de asistencia *de quibus* a la posesión, por parte de aquel que resida legalmente en el territorio del Estado, de requisitos específicos que le cualifiquen para obtener la tarjeta o el permiso de residencia. Así, el art. 80, párrafo 19, de la ley n. 388 de 2000 ha sido declarado constitucionalmente ilegítimo, junto al art. 9, párrafo 1, del Decreto Legislativo n. 286 de 1998, en la parte en la que tales medidas excluyen que la ayuda al acompañante (Sentencia n. 306 de 2008) y la pensión de discapacidad (Sentencia n. 11 de 2009) no puedan atribuirse a los extranjeros y extracomunitarios solo porque no cumplan los requisitos de renta ya establecidos para la tarjeta de residencia y ahora previstos, por efecto del Decreto Legislativo n. 3, de 8 enero de 2007, (Aplicación de la directiva 2003/109/CE relativa al estatus de ciudadanos de Países terceros que sean residentes de larga duración) para el permiso de residencia CE para residentes de larga duración. Análogamente, solo el art. 80, párrafo 19, de la ley n. 388 de 2000, ha sido declarado también constitucionalmente ilegítimo, en la parte en la que subordina al requisito de la titularidad de la tarjeta de residencia la concesión a los extranjeros legalmente residentes en el territorio del Estado de la asignación mensual de invalidez (Sentencia n. 187 de 2010).

En particular, este Tribunal ha fundado tales pronunciamientos sobre la consideración de que - si al legislador italiano ciertamente se le permite dictar normas, que no sean claramente irrazonables y que no entren en contradicción con las obligaciones internacionales, que regulen la entrada y la permanencia de extracomunitarios en Italia, y si es posible subordinar, no irrazonablemente, la concesión de determinadas prestaciones, que no están dirigidas a remediar graves situaciones de urgencia, a la circunstancia de que el título de legitimación del extranjero a la residencia en el territorio del Estado demuestre su carácter no episódico y de no breve duración - «sin embargo, una vez que el derecho a residir en las mencionadas condiciones no esté en tela de juicio, no se puede discriminar a los extranjeros, estableciendo para ellos, limitaciones específicas para poder gozar de los derechos fundamentales de la persona, que sí se reconocen a los ciudadanos» (sentencia n. 187 de 2010 y n. 306 de 2008).

Ahora bien, respecto a tales pronunciamientos que inciden sobre el establecimiento de las condiciones para poder beneficiar de las prestaciones, la afirmada necesidad de un específico título de residencia para gozar de los servicios sociales representa una condición restrictiva que, evidentemente, se situaría (desde el punto de vista aplicativo) en sentido diametralmente opuesto al que indica este Tribunal, cuyas reiteradas intervenciones han asumido incidencias generales e inmanentes en el

sistema de atribución de las relativas ayudas. De manera que la medida que figura en la norma censurada, está lejos de ser lesiva del principio fundamental, como evoca el demandante”.

(Fundamento Jurídico, 7., 7.1.)

Sentencia nº 329/2011 (red. Grossi)

Es constitucionalmente ilegítimo supeditar al requisito de la titularidad de la tarjeta de residencia la concesión a los menores de edad extracomunitarios legalmente residentes en el territorio del Estado del subsidio por asistencia escolar según el art. 1 de la ley del 11 de octubre de 1990, nº 289, ya que este intenta contrarrestar necesidades relacionadas con el estado de salud y la pérdida o disminución de la capacidad de ganancia, a exigencias formativas y de asistencia al propio menor afectado por patologías invalidantes y perteneciente a núcleos familiares que se encuentran en condiciones de necesidades económicas

En relación con las ayudas destinadas a hacer frente al sustento de la persona, para permitir satisfacer las necesidades básicas inherentes a la esfera de tutela del ser humano, que es tarea de la República promover y salvaguardar, cualquier distinción de régimen que se introdujese entre nacionales y extranjeros con residencia regular en el territorio del Estado acabaría por ir contra el principio de no discriminación aprobado en el art. 14 de la Convención europea de los derechos humanos

Como ha señalado correctamente el auto de remisión, esta cuestión supone un precedente específico para los principios que sirven de base a la sentencia nº 187 de 2010, en la cual se observó que la ayuda examinada en ese momento, por los requisitos que condicionaban su reconocimiento, representaba una prestación destinada no ya a completar la menor renta en relación con las condiciones subjetivas y las capacidades disminuidas de obtener ingresos, sino a proporcionar a la persona un mínimo de sustento, en línea, evidentemente, con los principios de ineludible solidaridad social, asumidos como valor fundamental de los mismos derechos inalienables del individuo, que no admiten distinciones de ningún tipo dependientes de cualquier tipo de calidad o posición subjetiva y, por tanto, incluso con motivo del distinto estatus de nacional o extranjero. La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos –se observó– ha subrayado varias veces que, cuando se trata, –como ocurría en este caso– de ayudas destinadas a hacer frente a la subsistencia de la persona, cualquier distinción de régimen que se introdujera entre nacionales y extranjeros residentes legalmente en el territorio del Estado acabaría por ir en contra del principio de no discriminación sancionado por el art. 14 de la Convención europea de los derechos humanos. Por tanto, la normativa que ahora es objeto de crítica, al intervenir directa y restrictivamente sobre los presupuestos de legitimación para la obtención de las ayudas asistenciales

dirigidas a satisfacer exigencias fundamentales de la persona, se consideró que iba en contra de los límites derivados del respeto de las obligaciones internacionales, impuesto por el art. 117, párrafo primero, Const., precisamente porque introducía un régimen irracionalmente discriminatorio para los extranjeros legalmente residentes en el territorio del Estado, por lo que respecta al disfrute de los derechos que deben reconocerse y asegurarse a todos y en igual medida.

Dichos principios valen, *eo magis*, con referencia específica al concepto asistencial objeto de la actual cuestión de legitimidad constitucional, ya que del examen de los correspondientes presupuestos y finalidades se desprende con claridad una gama de exigencias de tutela de la persona todavía más amplia que la que suponen los diversos –aunque cercanos – beneficios de carácter asistencial hasta aquí analizados, bajo el aspecto específico de la peculiar y restrictiva disciplina para los extranjeros, introducida por el art. 80, párrafo 19, de la ley n° 388 del 2000.

Como este Tribunal ha subrayado en la mencionada sentencia n° 187 del 2010, lo que asume valor dirimente a los efectos del control reservado al mismo, no es la denominación o la clasificación formal de cada ayuda, sino, más bien, el comportamiento concreto de la misma en el panorama de las distintas ayudas y de los beneficios de orden económico que el legislador ha preparado como instrumentos de ayuda y asistencia a favor de categorías “débiles”. De hecho, para la compatibilidad constitucional de las decisiones legislativas es preciso verificar si, “a la luz de la configuración normativa y de la función social”, la medida tomada en consideración “constituye o no un remedio destinado a permitir la concreta satisfacción de “necesidades básicas” inherentes a la esfera de tutela de la persona humana, que es obligación de la República promover y salvaguardar...”

En este marco de referencia es fácil entender que el reconocimiento del subsidio por asistencia escolar se inscribe en el grupo de las ayudas, por así decir, “polifuncionales”, ya que las necesidades que pretenden satisfacerse a través de la misma no se concentran solo en el aspecto de la salud y de la consiguiente pérdida o disminución de la capacidad de obtener ingresos, sino, también, en el de las exigencias formativas y de asistencia de menores que sufren patologías que les incapacitan y que pertenecen a núcleos familiares que se encuentran en condiciones de necesidad económica.

De hecho, el art. 1 de la ley n° 289, de 11 de octubre de 1990, establece que el subsidio por asistencia escolar -de un importe equivalente al subsidio mensual reconocido a los inválidos civiles por el art. 13 de la ley n° 118 de 1971- se reconoce a los mutilados e inválidos civiles menores, que presenten “dificultades persistentes para desarrollar las tareas y funciones propias de su edad” o tengan un determinado grado de hipoacusia, con el fin de permitir “el recurso continuo o incluso periódico a

tratamientos rehabilitadores o terapéuticos a raíz de su minusvalía”. El subsidio en cuestión se concede también a los mutilados e inválidos civiles menores que se encuentren en las condiciones antedichas y “que asistan a escuelas, públicas o privadas, de cualquier orden y grado, a partir de la escuela materna, así como a centros de formación o capacitación y profesional destinados a la reinserción social de dichos sujetos”. Por último, el subsidio en cuestión, se concede en las mismas condiciones de renta establecidas para el subsidio mensual de invalidez mencionado en el art. 13 de la ley n° 118 de 1971, y está sujeto al mismo mecanismo de actualización automática.

Por tanto, se trata de un marco de referencia del cual se desprende, sobre todo, una finalidad directamente reconducible a la salvaguarda de las exigencias de cuidado y asistencia de personas menores portadoras de patologías significativas e invalidantes y, como tales, directamente encuadrables en el ámbito de las intervenciones de naturaleza solidaria que el ordenamiento está llamado a crear; y ello, como es evidente, tanto desde el punto de vista específico de la salud, como desde el de la correspondiente inserción social, con la atención dirigida a facilitar el necesario auxilio, incluso económico, para sus familias, especialmente en los casos en los que -como los límites de renta a los que está subordinado el beneficio indefectiblemente certifican- se encuentren en condiciones desfavorables.

Como este Tribunal ha subrayado reiteradas veces, la tutela de la salud psicofísica de la persona discapacitada -que constituye la finalidad perseguida por la ley n° 104, de 5 de febrero de 1992, (Ley-marco para la asistencia, la integración social y los derechos de las personas con discapacidad) - postula también la adopción de ayudas económicas integradoras de apoyo a las familias, cuyo papel sigue siendo fundamental (sentencia n° 233 de 2005). Junto a esto, asume una importancia absolutamente peculiar, precisamente desde la perspectiva de facilitar la inserción social del menor portador de enfermedades que perjudiquen su sociabilidad, la asistencia a centros especializados en el tratamiento terapéutico y rehabilitador y, “en la recuperación de personas portadoras de minusvalías” o a “centros de formación o de capacitación profesional destinados a la reinserción social de dichos sujetos”, como indica el art. 1 de la ley n° 289 de 1990. Todo ello, por otra parte -como se señala en el auto n° 285 de 2009- en línea con los principios afirmados también en el Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, adoptado por la Asamblea General el 13 de diciembre de 2006 y ratificado con la ley n° 18 de 2009, donde se subraya, entre otras cosas, además de la exigencia de garantizar el pleno respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales con especial referencia a los niños con discapacidad (art. 7), también el compromiso de desarrollar las ayudas tendentes a satisfacer las exigencias educativas y reeducativas de los sujetos portadores de discapacidad, las conexas con la salud y el trabajo, así como las tendentes a garantizar

un adecuado nivel de vida y de protección social.

El contexto en el que se inscribe el subsidio por asistencia escolar es, por tanto, cada vez más complejo y plagado de finalidades sociales que implican bienes y valores, todos ellos de primera importancia en el marco de los derechos fundamentales de la persona. De hecho, van desde la tutela de la infancia y de la salud a las garantías que deben asegurarse, en situaciones de paridad, a los portadores de minusvalías, así como a la salvaguarda de condiciones de vida aceptables para el contexto familiar en el que el menor discapacitado se encuentra inserto, implicando al mismo tiempo la exigencia de facilitar el futuro ingreso del menor en el mundo laboral y la participación activa en la vida social.

Pues bien, frente a todo ello, el condicionamiento que viene impuesto a los fines del reconocimiento del beneficio en cuestión para los menores extranjeros, aunque estén regularmente presentes en el territorio del Estado, representado por la titularidad de la tarjeta de residencia, acaba por determinar, por un periodo mínimo de cinco años –el que se exige para la expedición de la tarjeta- una sustancial desaparición del mismo, incompatible no solo con las exigencias de “efectividad” y satisfacción que los derechos fundamentales naturalmente presuponen, sino también con la misma función específica del subsidio por asistencia escolar, dado que –como puntualmente ha señalado el juez remitente- la espera de la terminación del plazo de cinco años de permanencia en el territorio nacional podría “comprimir sensiblemente las exigencias de cuidado y asistencia de sujetos que el ordenamiento debería por el contrario tutelar”, si no hacerlas desaparecer propiamente en su totalidad.

Por tanto, la normativa analizada contrasta, no solo con el art. 117, párrafo primero, Const., con referencia al art. 14 de la CEDU, según la interpretación del Tribunal de Estrasburgo, sino también con los restantes parámetros evocados por el juez a quo, puesto que el tratamiento irracionalmente diferenciado que el mismo impone –basado en la simple condición de extranjero legalmente residente en el territorio del Estado, pero que todavía no está en posesión de los requisitos de permanencia necesarios para conseguir la tarjeta de residencia- viola, a un tiempo, el principio de igualdad y los derechos a la educación, la salud y el trabajo, de manera tanto más grave en la medida en que los mismos se refieran a menores en condición de discapacidad”.

(Fundamento Jurídico, 4., 5.)

Sentencia n° 2/2013 (red. Frigo)

Es constitucionalmente ilegítimo supeditar la concesión de una ayuda regional de asistencia social de naturaleza económica a la posesión del requisito de residencia prolongada durante un predeterminado y significativo período, sin que haya ninguna relación razonable entre la duración

de la residencia y las situaciones de necesidad o de pobreza, referidas directamente a la persona, a la que tiene intención de contrarrestar dicha ayuda

Las exigencias de contención del gasto público y la circunstancia de que se trate de prestaciones de naturaleza económica que exceden a las esenciales no son suficientes para justificar la previsión del requisito de residencia prolongada durante un tiempo determinado, en cuanto que las elecciones relacionadas con la determinación de los beneficiarios deben ser ejercidas, siempre y, en cualquier caso, respetando el principio de razonabilidad

“El Presidente del Consejo de Ministros impugna, en segundo lugar, el art. 10, párrafo 2, donde se prevé que, para el acceso a las prestaciones de asistencia social que tengan “naturaleza económica”, se exige a los ciudadanos de Estados no pertenecientes a la Unión Europea “un periodo mínimo” de cinco años de residencia ininterrumpida y domicilio fijo en la provincia de Bolzano”; así como, por lo que respecta a su última parte, el art. 1, párrafo 3, letra g), segundo periodo –con el que está relacionado el citado art. 10, párrafo 2- donde se establece, con carácter general, que para los extranjeros en cuestión “el acceso a las prestaciones, que van más allá de las prestaciones esenciales, puede estar condicionado a la residencia, al domicilio fijo y a la correspondiente duración”.

Según el demandante, el requisito de la duración mínima de la residencia y el domicilio fijo y, en particular, de la duración quinquenal, violaría el art. 3 Const., tanto en relación con el principio de racionalidad como con el de igualdad. Desde el primer punto de vista, porque dicho criterio sería contradictorio respecto a la afirmación del párrafo 1 del mismo art. 10, en virtud del cual la concesión de las prestaciones sociales a los extranjeros con residencia y domicilio fijo en el territorio provincial debe realizarse según el criterio de igualdad de las ayudas a igualdad de necesidades. Desde el segundo punto de vista, porque crearía injustificadas disparidades de tratamiento, al no tener el requisito en cuestión ninguna conexión con el estado de necesidad.

Las normas impugnadas lesionarían, asimismo, los arts. 8, número 25), y 4 del estatuto, contrastando con los principios fundamentales de la asistencia pública fijados en el art. 41 del decreto legislativo n° 286 de 25 de julio de 1998, (Texto único de las disposiciones relativas a la disciplina de la inmigración y normas sobre la condición del extranjero) y por el art. 80, párrafo 19, de la ley n° 388, de 23 de diciembre de 2000, (Disposiciones para la formación del presupuesto anual y plurianual del Estado - ley presupuestaria 2001), que, a los efectos de disfrutar de las ayudas y de las prestaciones, incluso económicas, de asistencia social, equiparan a los ciudadanos italianos a los extranjeros titulares de la tarjeta de residencia o de permiso de residencia de duración no inferior a un año.

Las mismas disposiciones violarían, también, el art. 117, párrafo segundo, letra m), Const., dado que el requisito de duración mínima de la residencia contribuiría a definir el nivel esencial de las prestaciones sociales; así como los arts. 16 y 120 Const., ya que dicho requisito se traduciría en una “barrera a la entrada” en el territorio provincial para los extranjeros residentes en diversas partes del territorio nacional y que disfrutaran allí de servicios de asistencia.

Con referencia al art. 3 Const., la cuestión es fundada.

En materia de acceso de los extranjeros a las prestaciones de asistencia social, este Tribunal ya ha afirmado que mientras la residencia (o, como en el caso que nos ocupa, el “domicilio fijo”) constituye, respecto a una ayuda regional (en este caso, provincial), “un criterio no irracional para la atribución del beneficio” (sentencia n° 432 de 2005), no puede decirse lo mismo en cuanto a la residencia (o “domicilio fijo”) prolongada por un determinado y significativo periodo mínimo de tiempo (en el presente caso, quinquenal). De hecho, la previsión de un requisito similar, no resulta respetuosa de los principios de racionalidad y e igualdad, en cuanto “introduce en el tejido normativo elementos de distinción arbitrarios”, no existiendo ninguna correlación racional entre la duración de la residencia y las situaciones de necesidad o desamparo, referibles directamente a la persona en cuanto tal, que constituyen el presupuesto para disfrutar de las ayudas en cuestión (sentencia n° 40 del 2011). De hecho, evidentemente no es posible presumir, en términos absolutos, que los extranjeros que haya inmigrado a la Provincia desde hace menos de cinco años, pero que siempre hayan residido o vivido allí de manera estable, se encuentren en un estado de necesidad menor respecto a quien reside o vive allí desde hace varios años.

No son relevantes, en sentido contrario, las circunstancias –en las que pone el acento la defensa de la Provincia- de que el requisito en cuestión esté previsto en relación con prestaciones de naturaleza económica que excedan de las esenciales, y que su introducción responda a necesidades de ahorro, relacionadas con la disminución de las disponibilidades financieras consiguiente a las ayudas estatales de contención del gasto público. Tanto una como otra circunstancia no excluyen, de hecho, “que las decisiones relacionadas con la identificación de los beneficiarios- que necesariamente deben circunscribirse con motivo de la limitación de los recursos disponibles- deben realizarse siempre y en cualquier caso en cumplimiento del principio de racionalidad” (sentencia n° 40 de 2011 y n° 432 de 2005).

Con mayor motivo carece de influencia la posibilidad, configurada por el párrafo 3 del art. 10, de que disposiciones sectoriales establezcan periodos de residencia y domicilio fijo de duración inferior al

quinquenio para la concesión de prestaciones destinadas a la “satisfacción de necesidades fundamentales”, teniendo en cuenta la “finalidad específica y la naturaleza” de dichas prestaciones. La reducción sectorial (que no equivale a supresión) del periodo mínimo exigido –por otra parte meramente discrecional- no elimina el *vulnus*, sino que, como señala el demandante, es susceptible de determinar otras discriminaciones irracionales.

Por tanto, las disposiciones impugnadas deben ser declaradas constitucionalmente ilegítimas: íntegramente, por lo que respecta al art. 10, párrafo 2; con limitación a las palabras “y a su duración”, en cuanto al art. 1, párrafo 3, letra g), segundo periodo.

Por consiguiente, se declara, asimismo, la ilegitimidad constitucional del párrafo 3 del art. 10, arriba citado: de hecho, la posibilidad de derogación prevista en el mismo, carece de significado una vez eliminada la disposición del párrafo 2, a que se refiere.

“Quedan absorbidas todas las demás objeciones”.

(Fundamento Jurídico, 3., 3.1., 3.2.)

Es constitucionalmente ilegítimo prever que las becas de estudio, los subsidios a las familias y el resto de ayudas necesarias para hacer que sea real el derecho al estudio sean atribuidos también a los extranjeros extracomunitarios sólo si residen en la Provincia de Bolzano desde hace al menos cinco años, en cuanto que el requisito no tiene relación alguna con el estado de necesidad y el merecimiento del estudiante y, por lo tanto, resulta irrazonable y discriminatorio

“El Presidente del Consejo critica, además, los párrafos 3 y 5 del art. 14, que exigen, para los ciudadanos de Países no pertenecientes a la Unión Europea, un periodo mínimo de cinco años de residencia ininterrumpida en el territorio provincial para acceder, respectivamente a las “ayudas por asistencia a una escuela fuera de la provincia de Bolzano”, y a las “prestaciones de naturaleza económica para el derecho al estudio universitario”. Se impugnan, correlativamente, también los párrafos 3 y 4 del art. 16, en la parte en la que -añadiendo, respectivamente, la letra e) al art. 3, párrafo 1, de la ley provincial nº 7, de 31 de agosto de 1974, (Asistencia escolar. Ayudas para asegurar el derecho al estudio) y la letra e) al art. 2, párrafo 1, de la ley provincial nº 9, de 30 de noviembre de 2004, (Derecho al estudio universitario)- incluyen entre los que tienen derecho a las ayudas consideradas también a los extranjeros, pero solo si residen en la Provincia desde al menos cinco años.

Según el demandante, podrían apreciarse, en relación con dichas disposiciones, los mismos aspectos de violación de los arts. 3, 16 y 120 Const., puestos de manifiesto con referencia al art. 10, párrafo 2,

de la ley provincial, además de la violación del art. 34 Const., que garantiza el derecho al estudio.

Con referencia a los arts. 3 y 34 Const., la cuestión es fundada.

El art. 14 de la ley provincial, bajo la rúbrica “derecho al estudio”, reconoce, en el párrafo 2, “a todos los ciudadanos extranjeros presentes en el territorio provincial e inscritos en una escuela en la provincia de Bolzano el acceso a las medidas y a las ayudas de la asistencia escolar previstas por la normativa sectorial”. Análogo acceso generalizado a las ayudas de asistencia está garantizado por el párrafo 4 a los “estudiantes extranjeros residentes en la provincia e inscritos en la universidad”.

En las normas objeto de impugnación, por lo que respecta a la asistencia a una escuela fuera de la Provincia (párrafo 3) y las “prestaciones de naturaleza económica” de apoyo a los estudiantes universitarios (párrafo 5), el acceso a las prestaciones está, no obstante, condicionado, con referencia solamente a los ciudadanos de Estados no pertenecientes a la Unión Europea, al requisito de la residencia quinquenal ininterrumpida en el territorio provincial.

Por tanto, análogamente a lo dispuesto en el art. 10, párrafo 2, con referencia genérica a las prestaciones asistenciales de naturaleza económica, el legislador provincial ha utilizado el dato de la residencia cualificada para diversificar el acceso de los extranjeros a las prestaciones que excedan de los límites de lo esencial destinadas al apoyo al estudio, ya sea escolar o universitario.

También en este caso, por las razones antes indicadas, el criterio utilizado contrasta con los principios de racionalidad e igualdad, con la consiguiente violación del art. 3 Const.

Las ayudas de apoyo en cuestión encuentran, por otro lado, su fundamento en el art. 34 Const., que, para asegurar a todos el derecho al estudio, sanciona que “las personas capaces y los que hayan hecho méritos, aunque carezcan de medios, tienen derecho a alcanzar los grados más altos de los estudios”, previendo asimismo, que las becas de estudio, los subsidios a las familias y las otras ayudas necesarias para hacer “efectivo este derecho” sean atribuidas por concurso.

Si la necesidad del concurso hace legítima la previsión de formas de graduación entre los que tengan derecho, no obstante, las mismas deben tener siempre un nexo con la necesidad y los méritos del estudiante: lo que no puede decirse de la duración de la residencia en la Provincia.

Por tanto, las disposiciones impugnadas deben ser declaradas constitucionalmente ilegítimas: en su

integridad en cuanto a los párrafos 3 y 5 del art. 14; con limitación a la referencia a la duración quinquenal de la residencia, en cuanto a las disposiciones introducidas en los párrafos 3 y 4 del art. 16. Quedan absorbidas las restantes objeciones”.

(Fundamento Jurídico, 6., 6.1., 6.2.)

Es constitucionalmente ilegítimo exigir el requisito de una residencia mínima anual en la Provincia de Bolzano para los ciudadanos de la Unión europea que desean beneficiarse de las subvenciones para el aprendizaje de lenguas extranjeras, al no ser la duración de la residencia una circunstancia idónea para diferenciar de forma razonable las posiciones de los potenciales interesados en la ayuda

“El Presidente del Consejo impugna, por último, la legitimidad constitucional del art. 16, párrafo 2, de la ley provincial nº 12 de 2011, que, sustituyendo el párrafo 1 del art. 2 de la ley provincial 13 de marzo de 1987, nº 5 (Fomento del conocimiento de las lenguas), prevé que los ciudadanos de la Unión Europea, que hayan concluido la enseñanza obligatoria, solo podrán beneficiarse de las subvenciones previstas para el aprendizaje de las lenguas extranjeras si han residido ininterrumpidamente durante un año en la Provincia de Bolzano.

En opinión del demandante, la disposición violaría el párrafo primero del art. 117 Const., en la parte en que establece que “la potestad legislativa es ejercitada por el Estado y por las Regiones respetando [...] las restricciones derivadas del ordenamiento comunitario”. A falta de análoga limitación para los ciudadanos italianos, el requisito de la duración mínima de la residencia comportaría, de hecho, un tratamiento diferenciado para el ciudadano de la Unión Europea, en contraste con los principios de no discriminación y libre circulación dentro de la Unión (arts. 18 y 45 del Tratado sobre el funcionamiento de la Unión Europea).

Asimismo, se violarían los arts. 3, 16 y 120 Const.

Con referencia al art. 3 Const., la cuestión es fundada.

El art. 16, párrafo 2, introduce solo para los ciudadanos de la Unión Europea el requisito de la residencia mínima anual en la Provincia de Bolzano para obtener las subvenciones para los cursos de aprendizaje de las lenguas extranjeras.

El canon de selección previsto para diversificar el acceso a las prestaciones resulta, también en este

caso, incompatible con los principios de racionalidad e igualdad, dado que la mera duración de la residencia no puede considerarse una circunstancia apta para diferenciar de modo razonable las posiciones de los potenciales interesados en la ayuda en cuestión.

Por tanto, la disposición impugnada debe ser declarada constitucionalmente ilegítima, en la parte en que exige el requisito en cuestión. Quedan absorbidas las restantes objeciones”.

(Fundamento Jurídico, 7., 7.1., 7.2.)

Sentencia nº 4/2013 (red. Frigo)

Es constitucionalmente ilegítimo prever que los extranjeros extracomunitarios, para beneficiarse de una ayuda social financiada con los recursos del “Fondo regional para la no autosuficiencia”, deban estar en posesión de “tarjeta de residencia regular”, ya que no existe ninguna relación razonable entre el requisito y las situaciones de necesidad o pobreza

Al legislador, ya sea estatal o regional, le está permitido llevar a cabo una ordenación diferenciada para el acceso a prestaciones que exceden a los límites esenciales, con el fin de conciliar el máximo aprovechamiento de los beneficios previstos con la limitación de los recursos económicos a destinar a la mayor carga consiguiente, siempre que los cánones selectivos adoptados respondan al principio de razonabilidad

En cambio, es posible supeditar, no irrazonablemente, el suministro de determinadas prestaciones sociales, no dirigidas a poner remedio a graves situaciones de urgencia, a la circunstancia de que el título de legitimación del extranjero a la permanencia en el territorio del Estado demuestre el carácter no puntual y de no breve duración, una vez que el derecho a residir en las citadas condiciones no se discute, el acceso a medidas sociales no puede diferenciarse a razón de la necesidad de un título específico de residencia

“Con referencia al art. 3 Const., la cuestión es fundada.

La ley Reg. Calabria nº 44 de 2011, según lo indicado en su art. 1, “define las acciones y las intervenciones para garantizar una mayor y más eficaz tutela de las personas no autosuficientes y de sus familias”. Dicha ley trata, por este lado de “potenciar el sistema de protección social” ya esbozado en la ley regional nº 23, de 5 de diciembre de 2003, (Realización del sistema integrado de intervenciones y servicios sociales en la Región de Calabria), “en armonía con las disposiciones contenidas en el capítulo III de la ley nº 328, de 8 de noviembre de 2000, (Ley marco para la realización del sistema integrado de intervenciones y servicios sociales)”.

Desde esta perspectiva, el art. 3 de la ley regional prevé, en particular, que se financien, con los

recursos del “Fondo regional para la no autosuficiencia” (art. 10) creado, varios tipos de intervenciones en apoyo de los sujetos protegidos.

En cuanto a los beneficiarios de las prestaciones, el art. 2 –después de haber definido, en el párrafo 1, la noción de persona “no autosuficiente”- establece, en el siguiente párrafo 3 (norma impugnada), que “los destinatarios de las intervenciones previstas en la presente ley son los ciudadanos europeos o extracomunitarios con tarjeta de residencia regular residentes en la Región de Calabria”. En el ámbito de los ciudadanos de Estados no pertenecientes a la Unión Europea, únicamente gozan por tanto de las ayudas los sujetos que, además de ser residentes en el territorio regional, estén en posesión del título de legitimación que la norma califica como “tarjeta de residencia”.

La referencia a ese documento –ya previsto en el texto inicial del art. 9 del decreto legislativo n° 286 de 1998- resulta, por otra parte, desactualizada. Por efecto de la reescritura de la disposición antes citada en virtud del art. 1, párrafo 1, letra a), del decreto legislativo n° 3, de 2007, la “tarjeta de residencia” ha sido sustituida por el “permiso de residencia de residente de larga duración-CE”. Teniendo igualmente en cuenta la norma transitoria contemplada en el art. 2, párrafo 3, del mismo decreto legislativo n° 3, de 2007, debe, por tanto, considerarse que el acceso a las prestaciones previstas por la ley regional queda circunscrito a los ciudadanos extracomunitarios titulares del permiso de residencia de residente de larga duración, cuya condición preliminar de obtención es la posesión, desde al menos cinco años, de un permiso de residencia en vigor.

El dato textual no permite acceder a la interpretación “constitucionalmente orientada” prevista por la Región, según la cual la referencia a la “tarjeta de residencia” evocaría más bien el permiso de residencia de duración no inferior a un año, conforme a lo dispuesto en el art. 41 del decreto legislativo n° 286, de 1998: documento que no corresponde para nada al citado, ni siquiera desde el punto de vista de la sucesión normativa. Por otra parte, la recordada circunstancia de que la ley regional n° 44 de 2011 prevea intervenciones de “potenciación” -por tanto, adicionales- respecto al sistema esbozado por la ley regional n° 23 de 2003 (cuyo art. 3 identifica a los extranjeros que tienen derecho a las prestaciones mediante la remisión al citado art. 41), excluye que la correspondencia entre los destinatarios de las ayudas previstas por ambas leyes pueda considerarse implícita, como postula la defensa de la demandada.

Dicho esto, la limitación del número de beneficiarios de las ayudas, operada por la norma impugnada desde el aspecto examinado, debe considerarse irracional y lesiva del principio de igualdad.

De hecho, al legislador, ya sea estatal o regional se le permite aplicar una disciplina diferenciada para acceder a prestaciones que excedan de los límites de lo esencial, con el fin de conciliar la máxima disponibilidad de los beneficios previstos con la limitación de los recursos económicos a destinar a la mayor carga consiguiente. La legitimidad, en principio, de dicha finalidad no excluye, no obstante, que los cánones de selección adoptados deban responder al principio de racionalidad, en cuanto “se permite [...] introducir regímenes diferenciados, acerca del tratamiento de debe reservarse a cada uno de los asociados, solo en presencia de una “causa” normativa no claramente irracional o, peor, arbitraria” (sentencia nº 432 de 2005).

Por el contrario, en el presente caso se ha introducido un elemento de distinción arbitrario, no existiendo ninguna correlación racional entre la condición de acceso de los ciudadanos extracomunitarios a las prestaciones asistenciales en cuestión y las situaciones de necesidad o desamparo, referibles directamente a la persona en cuanto tal, que constituyen el presupuesto de disponibilidad de una ayuda social. De hecho, no es posible presumir de modo apriorístico que extranjeros no autosuficientes, titulares de un permiso de residencia para residentes de larga duración – por estar presentes ya con anterioridad en el territorio nacional en base a un permiso de residencia que se haya prolongado durante cinco años- se encuentren en estado de necesidad o desamparo mayor respecto a los extranjeros que, si bien también regularmente presentes en el territorio nacional, no puedan ostentar análogo título de legitimación.

Como ya ha afirmado este Tribunal, aunque es posible supeditar, no irracionalmente, la concesión de determinadas prestaciones sociales, no dirigidas a remediar graves situaciones de urgencia, a la circunstancia de que el título de legitimación del extranjero a la permanencia en el territorio del Estado demuestre su carácter no episódico y de no breve duración, una vez que el derecho a residir en dichas condiciones no esté en discusión, el acceso a una ayuda social no puede ser diferenciado con motivo de la “necesidad de un título específico de residencia” (sentencia nº 61 de 2011) o de “particulares tipos de residencia destinados a excluir precisamente a aquellos que están más expuestos a las condiciones de necesidad y de desamparo que dicho sistema de prestaciones y servicios se propone superar persiguiendo una finalidad eminentemente social” (sentencia nº 40 de 2011).

Por tanto, el art. 2, párrafo 3, de la ley regional nº 44 de 2011 debe ser declarado constitucionalmente ilegítimo, en la parte en que prevé que los ciudadanos extracomunitarios, para beneficiarse de las intervenciones previstas por la ley, deban estar en poder de una “tarjeta de residencia regular”.

Quedan absorbidas las restantes críticas, formuladas con referencia al art. 117, párrafo cuarto, Const.”. (*Fundamento Jurídico*, 2.2.)

Sentencia nº 40/2013 (red. Grossi)

Es constitucionalmente ilegítimo supeditar al requisito de la titularidad de la tarjeta de residencia - ahora permiso de residencia CE para residentes de larga duración - la concesión a los extranjeros residentes legalmente en el territorio del Estado de la indemnización de acompañamiento a los inválidos civiles totalmente incapacitados y de la pensión de incapacidad

Valores constitucionales de esencial relevancia, como la salvaguardia de la salud, las exigencias de solidaridad respecto a condiciones de gran pobreza social, los deberes de asistencia a las familias, dejan sin justificación la previsión de un régimen restrictivo (ratione temporis, así como ratione census) para la atribución de prestaciones asistenciales respecto a ciudadanos extracomunitarios, que residen legalmente en el territorio del Estado desde hace un tiempo considerable y de forma no puntual

En el caso de que tomen relevancia ayudas destinadas al sustento de la persona además de la salvaguardia de condiciones de vida aceptables para el contexto familiar en el que el inválido está inmerso, cualquier discriminación entre ciudadanos y extranjeros residentes legalmente en el territorio del Estado, que se base en requisitos distintos de los previstos para los sujetos en general, acaba por resultar contraria al principio de no discriminación según el art. 14 de la CEDU, teniendo en cuenta la interpretación del Tribunal Europeo de los derechos humanos

“Las dudas de legitimidad constitucional se concentran en las restricciones introducidas por el art. 80, párrafo 19, de la ley presupuestaria de 2001 –varias veces examinado por este Tribunal, como ya se ha señalado y como se especificará en breve- en materia de prestaciones sociales a los extranjeros, al estar previsto que las ayudas que constituyan derechos subjetivos en base a la legislación vigente en materia de servicios sociales se conceden solo a los extranjeros titulares de la tarjeta de residencia, figura esta, sustituida, a partir de 2007, por el permiso de residencia de residente de larga duración-CE, de conformidad con el art. 2, párrafo 3, del decreto legislativo nº 3, de 8 de enero de 2007, (Aplicación de la Directiva 2003/109/CE relativa al estatuto de los ciudadanos de terceros Países residentes de larga duración) y cuya obtención está a su vez condicionada por algunos requisitos. De hecho, para obtener dicho permiso es necesario que el extranjero demuestre: a) la disponibilidad de una renta no inferior al importe anual de los ingresos mínimos y, en el caso de solicitud relativa a los familiares, de una renta suficiente según los parámetros indicados en el art. 29, párrafo 3, letra b), del decreto legislativo nº 286, de 25 de julio de 1998, (Texto único de las disposiciones relativas a la disciplina de

la inmigración y normas sobre la condición del extranjero); b) la disponibilidad de una vivienda adecuada que entre dentro de los parámetros mínimos previstos por la ley regional para las viviendas residenciales públicas o que esté provista de los requisitos de idoneidad higiénico-sanitaria comprobados por la unidad sanitaria local competente por territorio; c) la posesión, desde al menos cinco años, de un permiso de residencia en vigor (art. 9 del Texto único sobre la inmigración). Se trata, por tanto, de requisitos que van desde parámetros de exquisita connotación censal a otros que se refieren a las condiciones generales de vida, para terminar con un presupuesto de tipo meramente temporal, vinculado al periodo de permanencia en Italia con un permiso de residencia legal.

La norma objeto de impugnación resulta, por tanto, fuertemente restrictiva –y en muchos aspectos intrínsecamente derogatoria- respecto a la previsión general dictada en materia de prestaciones sociales y asistenciales a favor de los ciudadanos extracomunitarios por el art. 41 del decreto legislativo nº 286 de 1998, el cual, por el contrario, prevé que “Los extranjeros titulares de tarjeta de residencia o de permiso de residencia de duración no inferior a un año, así como los menores inscritos en su tarjeta o en su permiso de residencia, se equiparan a los ciudadanos italianos a los efectos de disfrutar de las ayudas y de las prestaciones, incluso económicas, de asistencia social, incluidas las previstas para aquellos que estén afectados por la enfermedad de Hansen o por tuberculosis, para los sordomudos, para los ciegos civiles, para los inválidos civiles y para los indigentes”.

El legislador de la ley presupuestaria de 2001, precisamente en materia de prestaciones que, en base a la ley, se configuran como “derechos subjetivos” y precisamente frente a sujetos portadores de graves patologías e invalidez, y por tanto especialmente necesitados de ayudas de asistencia específicas, ha terminado así por introducir frente a los extranjeros, aunque sean legalmente residentes en el territorio del Estado, una variada gama de presupuestos limitativos, caracterizados por los diversos requisitos a los que otra normativa (por lo demás inscrita en un panorama de adaptación a las previsiones de la mencionada Directiva 2003/109/CE, dictadas por exigencias absolutamente ajenas al asunto que nos ocupa) ha subordinado el permiso CE para residentes de larga duración, lo cual ha generado una indudable desigualdad de tratamiento entre extranjeros y nacionales, especialmente grave no solo por la implicación directa de derechos fundamentales de la persona, sino también porque está destinada a repercutir automáticamente en los núcleos familiares en los que los potenciales beneficiarios de las ayudas –a menudo también menores- se encuentran insertos.

El Tribunal se ha ocupado repetidamente de la misma disposición ahora denunciada con referencia a los conceptos de la pensión de incapacidad (sentencia nº 11 de 2009 y sentencia nº 324 de 2006) y del subsidio de acompañamiento (sentencia nº 306 de 2008), es decir, las mismas ayudas de las que se

trata aquí, declarando la ilegitimidad constitucional también del art. 9 del Texto único sobre la inmigración, en la parte en que se excluían estas ayudas para los extranjeros que no estuvieran en posesión de los requisitos de renta prescritos. Entretanto, el Tribunal señaló que era manifiestamente irracional supeditar la atribución de prestaciones asistenciales (que presuponían un estado de invalidez o discapacidad) a la posesión de un título de legitimación para la permanencia en el territorio del Estado que requiere, para su expedición, entre otras, la titularidad de una determinada renta.

La previsión más general de posesión del permiso de residencia de residentes de larga duración - CE señalado, como sea dicho, por la norma impugnada como requisito previo para la obtención de las ayudas sociales a favor de los extranjeros legalmente residentes en el territorio del Estado – ha sido por el contrario examinada, desde el punto de vista de la titularidad del permiso de residencia desde al menos cinco años, en las sentencias nº 187 de 2010 (relativa al subsidio mensual de invalidez, prevista en el art. 13 de la ley nº 118 de 1971) y nº 329 de 2011 (relativa al subsidio por asistencia escolar prevista en el art. 1 de la ley nº 289, de 11 de octubre de 1990, sobre “Modificaciones a la disciplina de los subsidios de acompañamiento contemplados en la ley nº 508, de 21 de noviembre de 1988, que contiene normas complementarias en materia de asistencia económica a los inválidos civiles, a los ciegos civiles y a los sordomudos e institución de un subsidio por asistencia escolar para los menores inválidos”). En ambas ocasiones, al declarar la ilegitimidad constitucional de la normativa denunciada, el Tribunal, en particular, señaló que –cuando se trate, como en los casos entonces examinados, de ayudas destinadas a la subsistencia de la persona así como a la salvaguarda de condiciones de vida aceptables para el contexto familiar en el que discapacitado se encuentra inserto- cualquier discriminación entre nacionales y extranjeros legalmente residentes en el territorio del Estado, basada en requisitos distintos de los previstos para la generalidad de los sujetos, termina por resultar contraria al principio de no discriminación contemplado en el art. 14 de la CEDU, teniendo en cuenta la interpretación rigurosa que de dicha norma ha sido ofrecida por la jurisprudencia del Tribunal europeo.

Pues bien, si se tienen en cuenta los principios afirmados, en particular, en la sentencia nº 329 de 2011, es evidente que un idéntico tipo de observaciones pueda y deba ser evocado- si bien *mutatis mutandis*- también en el examen actual, teniendo en cuenta la naturaleza y la *ratio* de las ayudas consideradas.

Con motivo de las graves condiciones de salud de los sujetos de referencia, portadores de *handicap* fuertemente invalidantes (en uno de los dos juicios *a quibus* se trata propiamente de un menor), están implicados de hecho una serie de valores de especial relevancia -como, en particular, la salvaguarda de la salud, las exigencias de solidaridad respecto a condiciones de elevado desamparo social, los deberes

de asistencia para las familias-, todos ellos de relevancia constitucional con referencia a los parámetros evocados, entre los que destaca el art. 2 de la Constitución -a la luz, también, de los diversos convenios internacionales que igualmente los protegen- y que hacen que carezca de justificación la previsión de un régimen restrictivo (*ratione temporis*, así como *ratione census*) frente a ciudadanos extracomunitarios, legalmente residentes en el territorio del Estado desde un tiempo apreciable y de modo no episódico, como en los casos que nos ocupan.

Por tanto, la normativa impugnada debe ser declarada constitucionalmente ilegítima, en la parte en la que supedita al requisito de la titularidad de la tarjeta de residencia - ahora permiso de residencia de residentes de larga duración – CE- la concesión a los ciudadanos extracomunitarios legalmente residentes en el territorio del Estado, del subsidio de acompañante y de la pensión de incapacidad”.

(Fundamento Jurídico, 5.)

Sentencia nº 133/2013 (red. Frigo)

Es constitucionalmente ilegítimo supeditar el suministro del “subsidio regional al núcleo familiar para los hijos y equiparados”, en relación únicamente a los extranjeros, a la residencia en la Región o en la Provincia autónoma por un cierto período de tiempo

Al legislador, ya sea estatal o regional, le está permitido introducir una ordenación diferenciada para el acceso a las prestaciones que exceden los límites esenciales, con el fin de conciliar el máximo aprovechamiento de los beneficios previstos con la limitación de los recursos financieros disponibles, siempre que los cánones selectivos adoptados respondan al principio de razonabilidad

En cuestión de acceso de los extranjeros a las prestaciones de asistencia social, mientras que la residencia constituye, respecto a una ayuda regional, un criterio no irrazonable para la atribución del beneficio, no se puede decir lo mismo en cuanto a la previsión de un requisito diferencial basado en la residencia prolongada durante un predeterminado y significativo período mínimo de tiempo, sin que haya ninguna relación razonable entre la duración de la residencia y las situaciones de necesidad o de pobreza referidas directamente a la persona en cuanto tal, a las que tiene intención de contrarrestar dicha ayuda

“El impugnado art. 3, párrafo 3, de la ley reg. nº 8 de 2011, que modifica el art. 3, párrafo 1, de la ley reg. nº 1 de 2005, modifica los requisitos necesarios para obtener la concesión del “subsidio regional al núcleo familiar para los hijos y equiparados”, regulado por la norma modificada, con especial referencia a la condición de la residencia del solicitante en la Región (Trentino-Alto Adige).

Como se ha indicado en el párrafo 4-*bis* del art. 3 de la ley reg. nº 1 de 2005, el subsidio en cuestión se instituye con el fin de completar, en el ámbito de las competencias de la Región, las ayudas previstas por la legislación estatal en materia asistencial e instituir “formas de tutela y de apoyo de la familia en el desarrollo de su función social”. El importe del subsidio –que corresponde a un solo solicitante por cada núcleo familiar cuya condición económica no supere los límites establecidos en el reglamento regional (art. 3, párrafos 1 y 4, de la ley reg. nº 1 de 2005)- varía en función de la composición de dicho núcleo (presencia o no de ambos progenitores, número de hijos y equiparados. Presencia o no de hijos o equiparados discapacitados: tablas A, B y C adjuntas a la ley reg. nº 1 de 2005).

En el texto anterior a la modificación realizada por la norma impugnada, el art. 3, párrafo 1, de la ley reg. nº 1 de 2005 preveía, con carácter general, como condición para la obtención del subsidio, que el solicitante fuese residente desde al menos cinco años en la Región Trentino-Alto Adige o estuviera casado con una persona que cumpliera dicho requisito.

En cambio, la norma impugnada ha realizado una distinción según la nacionalidad del interesado. De hecho, la ayuda se reconoce a los ciudadanos italianos a condición de que residan en la Región (no importa desde cuánto tiempo) o que estén casados con una persona que cumpla dicho requisito; a los ciudadanos comunitarios, “dentro de los límites y según los criterios previstos por la normativa europea en materia de coordinación de los sistemas nacionales de seguridad social”; a los ciudadanos extracomunitarios, solo cuando “estén en poder de la residencia en la región desde al menos cinco años”. Y es sobre dicho requisito de “residencia cualificada” –actualmente previsto solo para los ciudadanos extracomunitarios y, por tanto, susceptible de aplicar una disciplina diferenciada y menos favorable frente a ellos- se apuntan las críticas del demandante.

A este respecto, este Tribunal ya ha afirmado que el legislador, ya sea estatal o regional, puede introducir una disciplina diferenciada para el acceso a las prestaciones que excedan de los límites de lo esencial -entre las cuales hay que incluir la aquí considerada- con el fin de conciliar la máxima disponibilidad de los beneficios previstos con la limitación de los recursos financieros disponibles. Sin embargo, la legitimidad de una decisión similar no excluye que los cánones de selección adoptados deban responder en cualquier caso al principio de racionalidad, en la medida en que “está permitido [...] introducir regímenes diferenciados, acerca del tratamiento que deba reservarse a cada uno de los socios, solo en presencia de una “causa” normativa no claramente irracional o, peor, arbitraria”. El examen se realiza dentro de la específica disposición, con el fin de verificar si existe una correlación razonable entre la condición prevista para la admisibilidad al beneficio y los otros requisitos peculiares que condicionan su reconocimiento y definen su *ratio* (sentencia nº 432 de 2005).

Al amparo de dichas consideraciones, el Tribunal ha considerado ya en varias ocasiones constitucionalmente ilegítimas, por contraste con el art. 3 Const., normas legislativas regionales o provinciales que, como la que es objeto del examen de hoy, subordinaban el reconocimiento de determinadas prestaciones asistenciales, solo frente a los extranjeros, a la residencia en la Región o en la Provincia autónoma por un determinado periodo mínimo de tiempo.

A este respecto, se ha señalado en particular que, en materia de acceso de los extranjeros a las prestaciones de asistencia social, mientras que la residencia constituye, respecto a una ayuda regional, “un criterio no irracional para la atribución del beneficio” (sentencia nº 432 de 2005), no puede decirse lo mismo en cuanto a la previsión de un requisito diferencial basado en la residencia prolongada por un determinado y significativo periodo mínimo de tiempo (en este caso, quinquenal). De hecho, la previsión de un requisito similar, no resulta respetuosa con los principios de racionalidad e igualdad, en cuanto “introduce en el tejido normativo elementos de distinción arbitrarios”, no existiendo ninguna correlación razonable entre la duración de la residencia y las situaciones de necesidad o de desamparo, referibles directamente a la persona en cuanto tal, que constituyen el presupuesto de disponibilidad de las ayudas en cuestión (sentencia nº 40 de 2011). De hecho, no es posible presumir, en términos absolutos, que los extranjeros residentes o establecidos legalmente, se encuentren en un estado de necesidad menor respecto a aquellos que residen o están establecidos desde varios años” (sentencia nº 2 de 2013; desde una perspectiva similar, sentencia nº 4 de 2013).

Evidentemente, las mismas consideraciones son válidas en relación con la norma hoy impugnada, que presenta una estructura análoga. Por tanto, el art. 3, párrafo 1, segundo periodo, de la ley reg. nº 1 de 2005, en el texto que resulta a raíz de las modificaciones realizadas por el criticado art. 3, párrafo 3, de la ley reg. nº 8 de 2011, debe ser declarado constitucionalmente ilegítimo, con limitación a las palabras -que aparecen en el mismo, con referencia al requisito de la residencia en la Región de los ciudadanos extracomunitarios- “desde al menos cinco años”.

Las críticas referidas al art. 117, párrafo segundo, letra b), Const. quedan absorbidas”.

(Fundamento Jurídico, 2.1., 2.2.)

Sentencia nº 172/2013 (red. Grossi)

Es constitucionalmente ilegítimo supeditar al requisito de la titularidad de la tarjeta de residencia la concesión del “subsidio de cuidados” a los extranjeros legalmente residentes en la Provincia

autónoma de Trento, al no subsistir una relación razonable entre el supuesto de la residencia prolongada en el tiempo y los requisitos de la situación de necesidad y de pobreza también económica que se refieren directamente a la persona no autosuficiente en cuanto tal

Al legislador, ya sea estatal o regional, le está permitido introducir una ordenación diferenciada para el acceso a las prestaciones sociales que exceden los límites esenciales, con el fin de conciliar el máximo aprovechamiento de los beneficios previstos con la limitación de los recursos financieros disponibles, siempre que los cánones selectivos adoptados respondan al principio de razonabilidad

El de residencia constituye un criterio no irrazonable para la atribución de una prestación social, sin embargo, la introducción de regímenes diferenciados está permitida únicamente si existe una causa normativa no evidentemente irracional o arbitraria, es decir, que esté justificada por una relación razonable entre la condición a la que está supeditada la atribución del beneficio y el resto de requisitos particulares que condicionan su reconocimiento y definen la ratio

“Teniendo en cuenta lo que antecede, en relación con la alegada violación del canon de racionalidad determinada por la exclusión del beneficio de todos aquellos (italianos y extranjeros) que no sean residentes desde al menos tres años continuados en el territorio provincial (art. 9, párrafo 1, letra a), se reitera que –si bien al legislador, ya sea estatal o regional (y provincial), se le permite introducir una disciplina diferenciada para el acceso a las prestaciones asistenciales con el fin de conciliar la máxima disponibilidad de los beneficios previstos con la limitación de los recursos financieros disponibles (por último, sentencia nº 133 de 2013) y que el de la residencia constituye “un criterio no irracional para la atribución del beneficio” (sentencia nº 432 de 2005)- aunque la legitimidad de una decisión similar no excluye que los cánones de selección adoptados deban responder en cualquier caso en cualquier caso al principio de racionalidad, en cuanto la introducción de regímenes diferenciados solo se permite en presencia de una causa normativa no claramente irracional o arbitraria, ya esté justificada por una razonable correlación entre la condición a la que está supeditada la atribución del beneficio y los otros requisitos peculiares que condicionan su reconocimiento y definen su ratio (sentencias nº 133 y nº 2 de 2013, nº 40 de 2011 y nº 432 de 2005).

Ahora bien, en el presente caso, no se puede hallar precisamente dicha correlación razonable entre el impugnado presupuesto de admisibilidad al beneficio (residencia prolongada en el tiempo) y los otros requisitos peculiares (situación de necesidad y de desamparo incluso económico referibles directamente a la persona no autosuficiente en cuanto tal), que constituyen las condiciones de disponibilidad de la ayuda examinada. La falta de correlación determina la desaparición de la racionalidad de la previsión de un requisito diferenciado (y, en este caso, fuertemente agravado), que,

lejos de encontrar justificación en la esencia y finalidad del beneficio, contradictoriamente podría llevar a excluir a sujetos igualmente (si no más) expuestos a las condiciones de necesidad y de desamparo (que el criticado sistema de prestaciones y servicios se propone superar persiguiendo una finalidad eminentemente social), sin que sea posible presumir, en términos absolutos, que el estado de necesidad de quien resida (aunque sea regularmente) en la Provincia desde menos de tres años sea menor respecto a quien resida allí desde varios años (sentencias n° 133, n° 4 y n° 2 de 2013).

Dicha previsión realiza, por tanto, una discriminación que contrasta con la propia función y la ratio normativa, en violación del límite de racionalidad impuesto también por el respeto del principio de igualdad.

No es pertinente en sentido contrario la circunstancia –sobre la que se basa la defensa de la Provincia demandada- de que el subsidio para cuidadores constituye una prestación ulterior y facultativa, que se coloca por encima de los niveles mínimos esenciales de la Provincia financiada por libre elección y con sus propios medios y que, por tanto, para su atribución se requeriría legítimamente un especial vínculo con el territorio de la comunidad (sin discriminaciones en base a la nacionalidad o al origen), con el fin de desincentivar fenómenos de traslado de residencia ficticios u oportunistas, así como de garantizar la sostenibilidad financiera del beneficio. Por el contrario, se reitera la afirmación de este Tribunal, según la cual, tanto una como otra circunstancia alegadas no excluyen “que las decisiones conexas con la identificación de los beneficiarios –que necesariamente deben circunscribirse con motivo de la limitación de los recursos disponibles- deban realizarse siempre y en cualquier caso en cumplimiento del principio de racionalidad” (sentencias n° 2 de 2013, n° 40 de 2011 y n° 432 de 2005)”.

(Fundamento Jurídico, 3., 3.1.)

Es constitucionalmente ilegítimo supeditar al requisito de la titularidad de la tarjeta de residencia la concesión del subsidio de cuidados a los extranjeros extracomunitarios legalmente residentes en la Provincia autónoma de Trento

El subsidio asistencial, que incorpore una solución destinada a permitir satisfacer las necesidades básicas inherentes a la esfera de tutela del ser humano, no puede diferenciarse a razón de la necesidad de un título específico de residencia, que de hecho lleve a excluir precisamente a aquellos que podrían ser los sujetos más expuestos a las condiciones de necesidad y de pobreza que un sistema de prestaciones y servicios se propone superar persiguiendo una finalidad eminentemente social

En cambio, es posible supeditar, no irrazonablemente, el suministro de determinadas prestaciones sociales, no dirigidas a poner remedio a graves situaciones de urgencia, a la circunstancia de que el título de legitimación del extranjero a la permanencia en el territorio del Estado demuestre el carácter no puntual y de no breve duración, una vez que el derecho a residir en las citadas condiciones no se discute, el acceso a medidas sociales no puede diferenciarse a razón de la necesidad de un título específico de residencia

“Igualmente fundado resulta el segundo punto de crítica, relativo a la limitación de la atribución del “subsidio para cuidadores” solo a los sujetos (extracomunitarios) que estén en poder del título específico constituido por la “tarjeta de residencia de conformidad con el artículo 9 del decreto legislativo 25 de julio de 1998, n° 286” (art. 9, párrafo 1).

Como se ha subrayado, por último, por la sentencia n° 40 de 2013, la tarjeta de residencia ha sido sustituida, a partir de 2017, por el permiso de residencia de residentes de larga duración-CE, de conformidad con el art. 2, párrafo 3, del decreto legislativo 8 de enero de 2007, n° 3 (Aplicación de la Directiva 2003/109/CE relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración), cuya obtención por parte del extranjero está condicionada: a) por la disponibilidad de una renta no inferior al importe anual de los ingresos mínimos y, en el caso de solicitud relativa a los familiares, de una renta suficiente según los parámetros indicados en el art. 29, párrafo 3, letra b), del decreto legislativo n° 286, de 25 de julio de 1998, (Texto único de las disposiciones relativas a la disciplina de la inmigración y normas sobre la condición del extranjero); b) la disponibilidad de una vivienda adecuada que entre dentro de los parámetros mínimos previstos por la ley regional para las viviendas residenciales públicas o que esté provista de los requisitos de idoneidad higiénico-sanitaria comprobados por la unidad sanitaria local competente por territorio; c) la posesión, desde al menos cinco años, de un permiso de residencia en vigor.

Se trata de requisitos (que van desde parámetros de exquisita connotación censal a otros que se refieren a las condiciones generales de vida, para terminar con un presupuesto de tipo meramente temporal, relativo al periodo de permanencia en Italia con permiso de residencia regular) que no concuerdan (e incluso presentan carácter fuertemente derogatorio) con la previsión general dictada en materia de prestaciones sociales y asistenciales a favor de ciudadanos extracomunitarios por el art. 41 del decreto legislativo n° 286 de 1998, el cual prevé que “Los extranjeros titulares de la tarjeta de residencia o de permiso de residencia de duración no inferior a un año, así como los menores inscritos en la su carta o en su permiso de residencia, están equiparados a los ciudadanos italianos a los efectos de la disfrutar de las ayudas y de las prestaciones, incluso económicas, de asistencia social, incluidas

las previstas para aquellos que están afectados por enfermedad de Hansen o por tuberculosis, para los sordomudos, para los ciegos civiles, para los inválidos civiles y para los indigentes”.

La limitación del número de beneficiarios de la ayuda examinada operada por la norma, criticada también desde este punto de vista, debe considerarse lesiva del art. 3 Const. (sentencia nº 4 de 2013), por no existir ninguna correlación racional entre la condición de acceso de los ciudadanos extracomunitarios a las prestaciones asistenciales en cuestión y las situaciones de necesidad o desamparo, referible directamente a la persona en cuanto tal, que constituyen el presupuesto para acogerse al subsidio para los cuidadores. De hecho, reiteramos que no es posible presumir de modo apriorístico que extranjeros no autosuficientes, titulares de un permiso de residencia para residentes de larga duración –por estar presentes ya con anterioridad en el territorio nacional en base a un permiso de residencia prolongado por cinco años- se encuentren en estado de necesidad o desamparo mayor respecto a los extranjeros que, si bien también regularmente presentes en el territorio nacional, no puedan ostentar análogo título de legitimación.

Como ya ha afirmado este Tribunal, aunque es posible supeditar, no irracionalmente, la concesión de determinadas prestaciones sociales, no dirigidas a remediar graves situaciones de urgencia, a la circunstancia de que el título de legitimación del extranjero a la permanencia en el territorio del Estado demuestre su carácter no episódico y de no breve duración, una vez que el derecho a residir en dichas condiciones no esté en discusión, el acceso a una ayuda social no puede ser diferenciado con motivo de la “necesidad de un título específico de residencia” (sentencia nº 61 de 2011) que de hecho lleve a excluir precisamente a aquellos que podrían resultar los sujetos más expuestos a las condiciones de necesidad y de desamparo que dicho sistema de prestaciones y servicios se propone superar persiguiendo una finalidad eminentemente social” (sentencia nº 40 de 2011).

Por tanto, lo que asume valor dirimente a los efectos del control de constitucionalidad, no es la denominación o la clasificación formal de cada ayuda, sino, más bien, el comportamiento concreto de esta en el panorama de las distintas ayudas y de los beneficios de orden económico que el legislador (estatal o regional) ha preparado como instrumentos de ayuda y asistencia a favor de categorías “débiles”. Por tanto, la compatibilidad constitucional de las decisiones legislativas debe ser afirmada en la medida en que “a la luz de la configuración normativa y de la función social”, la ayuda tomada en consideración constituya un remedio destinado a permitir la concreta satisfacción de “necesidades básicas” inherentes a la esfera de tutela de la persona humana, que es tarea de la República promover y salvaguardar (sentencias nº 329 del 2011 y nº 187 del 2010), condición esta que ciertamente (por todo lo expuesto) se da en relación con la ayuda examinada, que está expresamente destinada a implicar y salvaguardar bienes y valores todos ellos de primera

importancia en el marco de los derechos fundamentales de la persona no autosuficiente también con referencia al contexto familiar en el que está inmersa, sin que, por tanto, sea válida la excepción planteada por la demandada con motivo del hecho de que el subsidio *de quo* es una “ayuda complementaria del subsidio de acompañamiento” (art. 10, párrafo 2, último periodo), ya que (como ya se ha dicho) la clasificación del beneficio debe realizarse imprescindiblemente con referencia a la naturaleza y el alcance teleológico que caracterizan su predisposición y prestación”.

(Fundamento Jurídico, 4., 4.1.)

Ordenanza nº 197/2013 (red. Grossi)

Con el fin de la concesión del subsidio social, el nuevo y más amplio límite temporal de diez años, exigido por el art. 20, apartado 10, del DECRETO LEGISLATIVO nº 112 de 2008 - se refiere no sólo a los ciudadanos extracomunitarios sino también a los de los Países UE e incluso, atendiendo al estricto tenor literal de la norma, a los propios ciudadanos italianos

La previsión de un límite de permanencia estable (durante diez años) en el territorio nacional como requisito para obtener el reconocimiento al subsidio social aparece adoptada, más que en base a una elección de tipo meramente “restrictivo”, al supuesto, para todos «los derechohabientes», de un nivel de arraigo más intenso y continuo respecto a la mera presencia legal en el territorio del Estado

“Considerado que el Tribunal Ordinario de Urbino ha planteado, con referencia a los artículos 3, 32 y 117, párrafo primero, de la Constitución, cuestión de legitimidad constitucional del artículo 80, párrafo 19, de la ley nº 388, de 23 de diciembre de 2000, (Disposiciones para la formación del presupuesto anual y plurianual del Estado - ley presupuestaria 2001), “en la parte en que supedita la concesión del subsidio social a la posesión de la tarjeta de residencia y por tanto también al requisito de la duración de la propia residencia en el territorio del Estado”;

que, en opinión del juez remitente, dicha disciplina estaría en contraste con el art. 117, párrafo primero, Const., en relación con el art. 14 de la CEDU, según lo ha interpretado el Tribunal de Estrasburgo, a la luz de los principios ya expresados por este Tribunal en la sentencia nº 187 de 2010, con la cual se ha declarado la ilegitimidad constitucional de la norma examinada en la parte en que supedita la concesión del subsidio mensual de asistencia a la posesión del permiso de residencia de larga duración;

que se violaría también el art. 3 Const., en cuanto a la limitación objeto de impugnación determinaría una evidente injustificada desigualdad de tratamiento en cuanto a derechos fundamentales de la persona entre ciudadanos italianos y extranjeros;

que resultaría vulnerado, además, el art. 32 Const., en cuanto a través de la disposición objeto de crítica se negaría la tutela del derecho a la salud en igualdad de condiciones a los ciudadanos extranjeros legalmente residente en el territorio del Estado;

que de la escueta narración de hechos contenida en el auto de remisión -la cual, por el contrario, a efectos del control sobre la relevancia de la cuestión, debería ofrecer una exhaustiva y autosuficiente descripción del caso sometido al juicio *a quo*- se observa que a la demandante en el juicio principal, madre de ciudadana italiana, se le habría reconocido en un primer momento y posteriormente “revocado” por parte del Instituto Nacional de Previsión Social (INPS) el beneficio en cuestión, sin que sea posible no obstante comprender ni el título ni la fecha de efectos de este reconocimiento (ni las razones de la importancia atribuida a la no refutada “existencia del requisito sanitario”, no requerido a los efectos de la ayuda), quedando de manifiesto solamente que la medida de “revocación” habría sido adoptada el 3 de marzo de 2009, en virtud solo de una no mejor precisada “falta del requisito de la permanencia mínima en Italia”;

que el juez remitente ha mostrado no haberse planteado el problema de la posible aplicabilidad, aunque solo fuera para excluirla, al caso de la demandada, de la disciplina dictada por el decreto legislativo n° 30, de 6 de febrero de 2007, (Aplicación de la Directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de sus familiares de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros), en virtud de la cual (art. 14, párrafo 2) el “familiar que no tenga la nacionalidad de un Estado miembro adquirirá el derecho de residencia permanente si ha residido legalmente de manera continuada durante cinco años en el territorio nacional junto con el ciudadano de la Unión”; que si, de hecho, la causa no precisada de dicha “revocación” del beneficio por parte del INPS hubiera, hipotéticamente, consistido en la falta del requisito de la residencia con carácter continuado por cinco años, contemplada en el citado art. 14, párrafo 2, del dicho decreto legislativo n° 30 de 2007 -temporalmente idéntico al homólogo requisito prescrito para la obtención del permiso de residencia de residentes de larga duración-CE, contemplado en la norma impugnada-, existiría una evidente situación de *aberratio ictus*, con la consiguiente inadmisibilidad de la cuestión propuesta;

que, por otra parte, aun prescindiendo de las lagunas insalvables descritas, tiene alcance dirimente, a los mismos efectos, la falta de referencia, por parte del remitente, incluso a la disciplina dictada por el

art. 20, párrafo 10, del decreto-ley nº 112, de 25 de junio de 2008, (Disposiciones urgentes para el desarrollo económico, la simplificación, la competitividad, la estabilización de la finanzas públicas y la actualización tributaria), convertido, con modificaciones, por la ley nº 133, de 6 agosto 2008, el cual establece que “a partir del 1 de enero de 2009, el subsidio social contemplado en el art. 3, párrafo 6, de la ley nº 335, de 8 de agosto de 1995, se pagará a los beneficiarios a condición de que hayan residido legalmente de manera continuada, durante al menos diez años en el territorio nacional”; que dicha disciplina –las razones de cuya eventual inaplicabilidad en el juicio principal, deberían en cualquier caso haber sido expuestas, al menos con una referencia- parece en cualquier caso indicativa del horizonte dentro del cual el legislador ha considerado disponer en una materia absolutamente singular como esta del subsidio social, desde el momento en que el nuevo y más amplio límite temporal requerido para la concesión del beneficio se refiere no solo a los ciudadanos extracomunitarios sino también a los de los Países UE e incluso –conforme al estrecho tenor literal de la norma- a los mismos ciudadanos italianos;

que, por tanto, por un lado, no podría evocarse ningún elemento de discriminación entre ciudadanos extracomunitarios, según que resulten o no titulares del permiso de residencia UE de residentes de larga duración-CE, y, por otro lado, ni siquiera existiría una desigualdad de tratamiento entre ciudadanos extranjeros e italianos, dado que el requisito temporal de la residencia se referiría a todos los potenciales beneficiarios;

que, por otra parte, la previsión de un límite de permanencia estable (por diez años) en el territorio nacional como requisito para obtener el reconocimiento del dicho beneficio pareced adoptada más bien que sobre la base de una decisión de tipo meramente “restrictivo”, sobre el presupuesto, para todos “los derechohabientes”, de un nivel de arraigo más intenso y continuo respecto a la mera presencia legal en el territorio del Estado y, por otra parte, en exacta correspondencia con la previsión del término legal de residencia requerido para la obtención de la nacionalidad italiana, de conformidad con el art. 9, letra f), de la ley nº 91, de 5 de febrero de 1992, (Nuevas normas sobre la nacionalidad);

que, a la luz de las mencionadas observaciones, la cuestión propuesta debe declararse manifiestamente inadmisibles”.

Sentencia nº 222/2013 (red. Frigo)

Respetando los derechos fundamentales del individuo garantizados por la Constitución y por la normativa internacional, el legislador puede reservar algunas prestaciones asistenciales solamente

a los ciudadanos y a las personas equiparadas a estos residentes en Italia, cuyo status vale de por sí para crear un nexo adecuado entre la participación en la organización política, económica y social de la República, y la concesión del subsidio; es merecedora de tutela, a la luz del ordenamiento jurídico vigente (art. 8 CEDU), también la posición de quien incluso privado de status, tenga sin embargo legítimamente arraigada una fuerte ligazón con la comunidad en la que reside y de la que ha pasado a formar parte, por haber asentado allí una perspectiva estable de vida laboral, familiar y afectiva.

Es constitucionalmente ilegítima la previsión general, referida a prestaciones asistenciales de naturaleza tan distinta, del requisito de residencia de al menos cinco años en Italia, en cuanto es irrazonable la desproporcionada relevancia asignada al status respecto a la ligazón con la comunidad

El requisito de una residencia prolongada durante un tiempo predeterminado y significativo mínimo carece de razonable relación con las situaciones de necesidad o de pobreza, referidas directamente a la persona en cuanto tal, que en abstracto bien pueden tener connotación de solicitud de acceso al sistema de protección social

“La cuestión de legitimidad constitucional del art. 9 de la ley impugnada, en la parte en que solo para el extranjero supedita el acceso a los beneficios al requisito de la residencia en Italia desde no menos de cinco años, está fundada, con referencia al art. 3 Const.

Como se ha visto, el art. 9 exige un requisito general para el extranjero para acceder a las prestaciones sociales, es decir, que resida en el territorio nacional desde no menos de cinco años. Dicha condición se acumula, mediante una remisión dispuesta por la misma norma impugnada, a la establecida en el art. 41 del decreto legislativo nº 286, de 25 de julio de 1998, (Texto único de las disposiciones relativas a la disciplina de la inmigración y normas sobre la condición del extranjero), es decir, a la titularidad, al menos, de un permiso de residencia de una duración no inferior a un año.

No hay duda que, dentro de los límites permitidos por el art. 11 de la Directiva 25 de noviembre de 2003, nº 2003/109/CE (Directiva del Consejo relativa al estatuto de los nacionales de países terceros que sean residentes de larga duración), al cual ha dado aplicación el decreto legislativo nº 3, de 8 de enero de 2007, (Aplicación de la Directiva 2003/109/CE relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración), y en cualquier caso respetando los derechos fundamentales del individuo asegurado por la Constitución y por la normativa internacional, el

legislador pueda reservar algunas prestaciones asistenciales a solo a los ciudadanos y a las personas equiparadas a los mismos que residan en Italia, cuyo estatuto vale por sí mismo para generar un adecuado nexo entre la participación en la organización política, económica y social de la República, y la concesión de la ayuda. No obstante, no es seguro que un nexo a su vez merecedor de protección no pueda emerger con respecto a la posición de quién, aun carente del estatus, haya no obstante, radicado legítimamente un fuerte vínculo con la comunidad en la que reside y del que haya llegado a ser parte, por haber establecido una perspectiva estable de vida laboral, familiar y afectiva, cuya tutela no es ciertamente anómala a la luz del ordenamiento jurídico vigente (art. 8 de la Convención europea para la salvaguarda de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, firmada en Roma el 4 de noviembre de 1950, ratificada y hecha ejecutiva con ley n° 848, de 4 agosto 1955; art. 13, párrafo 2-bis, del decreto legislativo n° 286 de 1998).

En tales casos, frente al prejuicio que puede derivarse de la exclusión indiscriminada del extranjero de la prestación social, es preciso especial atención en la identificación del vínculo que une la ayuda al estatus de ciudadano, así como a la contribución ofrecida por el individuo a la sociedad en la que se inscribe.

Por tanto, el legislador, para evitar posibles restricciones en el acceso a las prestaciones sociales a un juicio de falta de igualdad y de manifiesta irracionalidad, está obligado a volver la vista no solo, al pasado, a la duración de la residencia en el territorio nacional o local más allá de un límite temporal mínimo, sino también en perspectiva, a la presencia o ausencia de indicios susceptibles de atestiguar el vínculo normalmente estable entre la persona y la comunidad.

La norma impugnada, a través de una previsión general que une prestaciones de naturaleza bastante distinta, se limita viceversa a exigir una residencia al menos quinquenal en Italia, a pesar de la remisión al art. 41 del decreto legislativo n° 286 de 1998, el cual ya prevé un límite mínimo de permanencia legal en el territorio nacional de una duración de un año solamente.

Combinando la naturaleza indiscriminada de la restricción, que no es apreciada en sus razones justificadoras, ayuda por ayuda, con la desproporcionada importancia atribuida al requisito de la residencia, por un periodo de tiempo significativo y en cualquier caso ampliamente superior al indicado en el art. 41 del decreto legislativo n° 286 del 1998, el legislador regional ha incurrido en el alegado vicio de violación del art. 3 Const.

De hecho, en materia de acceso de los extranjeros a las prestaciones de asistencia social, este

Tribunal ha afirmado ya (sentencias n° 133, n° 4 y n° 2 de 2013) que, mientras que la residencia constituye, respecto a una ayuda regional, “un criterio no irracional para la atribución del beneficio” (sentencia n° 432 de 2005), no puede decirse lo mismo en cuanto a la residencia prolongada por un determinado y significativo periodo mínimo de tiempo (en este caso, quinquenal). De hecho, la previsión de un requisito similar, cuando sea de carácter general y dirimente, no resulta respetuosa de los principios de racionalidad e igualdad, en cuanto “introduce en el tejido normativo elementos de distinción arbitraria”, no existiendo ninguna correlación razonable entre la duración prolongada de la residencia y las situaciones de necesidad o de desamparo, referibles directamente a la persona en cuanto tal, que en línea abstracta bien pueden connotar la demanda de acceso al sistema de protección social (sentencia n° 40 de 2011).

No es relevante, en sentido contrario, la circunstancia sobre la que pone el acento la defensa de la Región de que el requisito en cuestión responda a necesidades de ingresos, relacionadas con la disminución de las disponibilidades financieras consiguiente a las ayudas estatales de contención de gasto público. Eso no excluye, de hecho, “que las decisiones conexas con la identificación de los beneficiarios –que necesariamente deben circunscribirse con motivo de la limitación de los recursos disponibles – deban realizarse siempre y en cualquier caso en cumplimiento del principio de racionalidad” (sentencias n° 4 de 2013; n° 40 de 2011; n° 432 de 2005).

Por ello, el art. 9 impugnado debe ser declarado constitucionalmente ilegítimo, con limitación a las palabras “en el territorio nacional desde no menos de cinco años y”.

El art. 9 exige, asimismo, por parte del extranjero una residencia de al menos 24 meses en el territorio regional. Por dicha parte (así como por la parte en la que remite al art. 41 del decreto legislativo n° 286 de 1998), no es objeto de crítica autónoma dirigida a denunciar la desigualdad de tratamiento entre ciudadano y extranjero, sino que viene investido por el recurso junto con los arts. 2, 3, 5, 6, párrafo 1, 7 y 8, párrafo 2, con motivo de la manifiesta irracionalidad de una condición impuesta de la ley impugnada a todos los aspirantes a la ayuda social, ya sean nacionales o extranjeros.

De ello se desprende que dicha crítica se valora junto con las similares formuladas contra las disposiciones antes enumeradas”.

(Fundamento Jurídico, 6.)

La Región, en cuanto ente exponencial de la comunidad operante en el territorio, bien puede favorecer, dentro de los límites de la no manifiesta irrazonabilidad, a los propios residentes siempre

que se trate de ayudas que apoyen a los miembros de la comunidad

Es constitucionalmente ilegítimo supeditar el acceso a las prestaciones sociales al requisito de residencia en el territorio regional desde hace al menos 24 meses cuando se trata de ayudas relacionadas intrínsecamente con las necesidades básicas de la persona (fondo para el contraste de los fenómenos de carencia y pobreza social, subsidios para el estudio a los necesitados)

“Este Tribunal, en relación a la análoga violación del canon de racionalidad determinada por la exclusión de un beneficio para todos aquellos (italianos y extranjeros) que no sean residentes desde un periodo prolongado y continuado en el territorio regional, ha observado que la legitimidad de una decisión similar no excluye que los cánones de selección adoptados deban responder en cualquier caso al principio de racionalidad, en cuanto la introducción de regímenes diferenciados solo se permite en presencia de una causa normativa no claramente irracional o arbitraria, ya sea justificada por una razonable correlación entre la condición a la que está supeditada la atribución del beneficio y los otros requisitos peculiares que condicionan su reconocimiento y definen su *ratio* (sentencia nº 172 de 2013).

Es preciso ahora añadir que, a diferencia de las hipótesis de discriminación introducidas entre nacionales y extranjeros, un elemento que caracteriza el juicio de racionalidad está constituido por la relevancia que asume la dimensión regional en la concesión o denegación de una prestación social.

De hecho, la Región, en cuanto ente exponencial de la comunidad que opera en el territorio, puede favorecer, dentro de los límites de la no manifiesta irracionalidad, a sus residentes, incluso en relación con la contribución que los mismos han aportado al progreso de la comunidad trabajando en ella por un lapso de tiempo no indiferente, siempre que dicho aspecto no esté destinado a sucumbir, frente a ayudas intrínsecamente ligadas a las necesidades de la persona, más que al apoyo de los miembros de la comunidad.

Dicha premisa conduce a la ilegitimidad constitucional de los arts. 2 y 8, párrafo 2, de la ley impugnada, y del art. 9 de la misma ley, en la parte en la que dichas disposiciones supeditan el acceso a las prestaciones sociales reguladas por las mismas al requisito de la residencia en el territorio regional desde al menos 24 meses, y no solo al requisito de la residencia en la Región.

En particular, está fundada la cuestión de legitimidad constitucional de los arts. 2 y 9 de la ley regional nº 16 de 2011, con referencia al art. 3 Const.

El art. 2 indica las personas que pueden disfrutar de un fondo regional instituido por el art. 9,

párrafo 5, de la ley regional n° 9, de 14 de agosto de 2008, (Ordenación del presupuesto 2008 y del presupuesto plurianual para los años 2008-2010 de conformidad con el artículo 34 de la ley regional n° 21, de 8 de agosto de 2007), para el “contraste de los fenómenos de pobreza y desamparo social”.

Se trata, por ello, de una ayuda que, debido a la escasez de los recursos que pueden destinarse a las políticas sociales en el actual contexto histórico, solo podrá estar reservada a casos de indigencia. Por ello, es manifiestamente irracional e incongruente, negar la concesión de la prestación a cualquiera que tenga (solo) la residencia en la Región, dado que no existe ninguna correlación entre la satisfacción de las necesidades básicas del ser humano, establecido en el territorio regional, y la prolongación en el tiempo de dicho establecimiento (sentencia n° 40 de 2011; sentencia n° 187 de 2010).

Está asimismo fundada la cuestión de legitimidad constitucional de los arts. 8, párrafo 2, y 9 de la ley impugnada, con referencia al art. 3 Const.

El art. 8, párrafo 2, define los titulares del derecho a percibir becas de estudio de conformidad con la ley regional n° 14, de 24 de abril de 1991, (Normas complementarias en materia de derecho al estudio), teniendo en cuenta las condiciones económicas de los respectivos núcleos familiares (art. 3, párrafo 2).

Este Tribunal, a propósito de una norma regional que igualmente valoraba la prolongación de la residencia en el territorio del estudiante además de un cierto límite temporal, ha señalado ya que las ayudas de apoyo se inspiran en una razón justificativa, conexas con el derecho al estudio, que no tiene ninguna relación con “la duración de la residencia” (sentencia n° 2 de 2013”).

(Fundamento Jurídico, 7.)

No es arbitrario seleccionar a los beneficiarios de una ayuda no destinada a satisfacer necesidades básicas de la persona, a través del requisito de la residencia prolongada en el tiempo (subsídios de apoyo a la natalidad, acceso a viviendas en alquiler, apoyo a la renta, beneficio de bienes y servicios, apoyo a la reinserción laboral)

“La cuestión de legitimidad constitucional de los arts. 3 y 9 de la ley impugnada no tiene fundamento, con referencia al art. 3 Const.

El art. 3 tiene por objeto los subsidios de apoyo a la natalidad, en caso de nacimiento y adopción. La identificación de los beneficiarios se realiza mediante remisión material al art. 12-bis, párrafo 1, de la ley regional n° 11, de 7 de julio de 2006, (Intervenciones regionales en apoyo de la familia y de la

paternidad).

Por ello, contrariamente a lo alegado por la defensa regional, la disposición criticada prevé de ese modo ella misma, y con un precepto que sería autónomamente lesivo, seleccionar los beneficiarios de la ayuda, y resulta, por esa parte sin duda impugnabile.

Los subsidios en cuestión son ayudas destinadas a favorecer el desarrollo del núcleo familiar, a fin de que el mismo constituya una célula vital de la comunidad. En tal caso, no es manifiestamente irracional que el legislador se dirija precisamente a las formaciones sociales que no solo están presentes en el territorio, sino que ya han manifestado con el paso de los años, la actitud de actuar allí de manera estable, de manera que puedan ser valoradas en el ámbito de la dimensión regional.

En otras palabras, el legislador de Friuli no se enfrenta aquí a una necesidad básica del individuo que no tolera una distinción relacionada con el arraigo territorial, sino que dispone ayudas que exceden del núcleo intangible de los derechos fundamentales de la persona humana, y que premian, de manera no arbitraria, la contribución ofrecida por la familia al progreso moral y material de la comunidad constituida sobre base regional”.

La cuestión de legitimidad constitucional de los arts. 5 y 9 de la ley regional impugnada no está fundada, con referencia al art. 3 Const.

El art. 5, al igual que el art. 3 antes examinado, circunscribe a los destinatarios de prestaciones económicas destinadas a las familias. Se trata, en particular, del acceso a viviendas de alquiler (art. 8-ter de la ley regional nº 11 de 2006), del apoyo en caso de contracción de la renta familiar (art. 9 de la ley regional nº 11 de 2006), del disfrute de bienes y servicios, y de la posible reducción de impuestos y tasas, por medio de la “Tarjeta de Familia” (art. 10 de la ley regional nº 11 de 2006), y por medio de vales destinados a favorecer la reinserción laboral de los padres (art. 11 de la ley regional nº 11 de 2006). También en dicha hipótesis, el legislador tiene el objeto de valorar, con ayudas que exceden de los niveles esenciales de las prestaciones, la contribución ofrecida a la comunidad por el núcleo familiar, con adecuada constancia, de manera que no es manifiestamente irracional dirigir sus esfuerzos a favor de los núcleos ya activos desde tiempo apreciable, y por ello mismo parte vital de la comunidad”.

(Fundamento Jurídico, 8., 9.)

El acceso a un bien de primera necesidad y al disfrute con tendencia duradera, como la vivienda,

por un lado, se coloca para finalizar el camino de integración de la persona en la comunidad local y, por otro lado, puede exigir garantías de estabilidad, por consiguiente, no es irrazonable prever el requisito de la residencia continuada para la asignación de viviendas concertadas

“Las cuestiones de legitimidad constitucional de los arts. 6, párrafo 1, 7 y 9 de la ley impugnada, con referencia al art. 3 Const., no son fundadas.

El art. 6, párrafo 1, se refiere a intervenciones de construcción concertada y bonificada y de apoyo al alquiler, mientras que el art. 7 indica los beneficiarios de la asignación de viviendas de construcción concertada, con referencia, respectivamente, a los arts. 12 y 18 de la ley regional n° 6, de 7 de marzo de 2003, (Reordenamiento de las intervenciones regionales en materia de vivienda pública).

Este Tribunal ha considerado ya que “el requisito de la residencia continuada, a los efectos de la asignación, no resulta irracional (sentencia n° 432 de 2005) cuando se pone en coherencia con las finalidades que el legislador pretende perseguir” (orden n° 32 de 2008), y ha excluido la ilegitimidad constitucional de una norma de la Región de Lombardía que prescribe, a los efectos del acceso a las viviendas públicas, el requisito de la residencia o del desempeño de actividades laborales en la Región desde al menos cinco años.

En efecto, las políticas sociales de las Regiones vinculadas a la satisfacción de las necesidades de vivienda bien pueden tomar en consideración un arraigo territorial ulterior respecto a la residencia únicamente, siempre que esté contenido dentro de límites que no sean claramente arbitrarios o irracionales. El acceso a un bien de primera importancia y de uso normalmente duradero, como la vivienda, por una parte se sitúa al final de la trayectoria de integración de la persona en la comunidad local y, por otro lado, puede requerir garantías de estabilidad, que, en el ámbito de la asignación de viviendas públicas en alquiler, impidan rotaciones demasiado frecuentes entre arrendatarios, agravando la acción administrativa y reduciendo su eficacia”.

(Fundamento Jurídico, 10.)

Sentencia n° 141/2014 (red. Morelli)

Con el fin de la concesión del llamado “cheque bebé”, no es irrazonable la previsión regional que se limite a favorecer la natalidad en relación a la presencia estable del núcleo familiar en el territorio, sin que tomen relevancia ulteriores criterios selectivos concernientes a situaciones de

necesidad o pobreza, que no permiten de por sí discriminaciones

Las políticas sociales de las Regiones relacionadas con satisfacer las necesidades de vivienda bien pueden exigir un ulterior arraigo territorial respecto únicamente a la residencia, siempre que este requisito esté contenido dentro de unos límites evidentemente no arbitrarios e irracionales

Es constitucionalmente ilegítimo prever entre los requisitos de acceso a la vivienda pública, el de residencia en la Región desde al menos ocho años, también generados de forma no consecutiva, por la irrazonable discriminación tanto respecto a los ciudadanos de la Unión, a los que se debe garantizar la igualdad de trato respecto a los ciudadanos de los Estados Miembros, como respecto a los extranjeros extracomunitarios que residen desde hace un largo período de tiempo, a los que se aplica el mismo trato que a los ciudadanos nacionales

“El párrafo 77 reconoce “a partir del año 2011 un bonus de 2.000,00 euros, como una cantidad puntual, a favor de los niños o adoptados a partir de enero de 2011 en núcleos familiares con más de dos hijos menores a cargo sobre la base de los parámetros y de los criterios de graduación del necesidad definidos por las ayudas de actuación de la presente disposición, establecidos en los párrafos 78 y 79, dentro de los límites de la asignación presupuestaria disponible por parte de la Región de Campania”, y el sucesivo párrafo 78, letra a), prevé que los sujetos beneficiarios del bonus (madre, padre u otro sujeto que ejerza la responsabilidad parental en el momento de la presentación de la solicitud) deben ser residentes en Campania “desde al menos dos años del nacimiento del niño de la presentación de la solicitud de adopción ante el Tribunal competente o antes las instituciones autorizadas para el procedimiento de adopción internacional”.

Según el demandante, el párrafo 78, letra a) –prescindiendo de la violación del principio de igualdad contemplado en el art. 3 Const.- contrastaría con el art. 38 Const., desde el punto de vista de la garantía de la asistencia social para todo ciudadano desprovisto de los medios necesarios para vivir, y con el art. 117, párrafo segundo, letra m), Const., en relación con la competencia legislativa atribuida al estado con carácter exclusivo en materia de “determinación de los niveles esenciales de las prestaciones relativas los derechos civiles y sociales que deben ser garantizas en todo el territorio nacional”, por haber introducido, en contraste con el art. 2, párrafo 1, de la ley nº 328, de 8 de noviembre de 2000, (Ley marco para la realización del sistema integrado de intervenciones y servicios sociales), una discriminación sobre la base de un criterio absolutamente empírico y carente de toda razonable justificación como el de la posibilidad de presentare la solicitud solo a los sujetos “residentes en Campania desde al menos 2 años”.

La cuestión -que, con referencia al denominado “bonus bebé”, afecta propiamente solo al requisito exigido de la permanencia bienal en el territorio regional- no está fundada, dado que no es irracional la previsión regional que se limite a favorecer la natalidad en correlación con la presencia estable del núcleo familiar en el territorio, sin que sean pertinentes otros criterios de selección relativos a situaciones de necesidad o desamparo, los cuales no toleran de por sí discriminaciones (así, entre otras, las sentencias nº 222, nº 178, nº 4 y nº 2 de 2013)”.

(Fundamento Jurídico, punto 6.4.)

Sentencia nº 168/2014 (red. Tesauero)

Las políticas sociales de las Regiones relacionadas con satisfacer las necesidades de vivienda bien pueden exigir un ulterior arraigo territorial respecto únicamente a la residencia, siempre que este requisito esté contenido dentro de unos límites evidentemente no arbitrarios e irracionales

Es constitucionalmente ilegítimo prever entre los requisitos de acceso a la vivienda pública, el de residencia en la Región desde al menos ocho años, también generados de forma no consecutiva, por la irrazonable discriminación tanto respecto a los ciudadanos de la Unión, a los que se debe garantizar la igualdad de trato respecto a los ciudadanos de los Estados Miembros, como respecto a los extranjeros extracomunitarios que residen desde hace un largo período de tiempo, a los que se aplica el mismo trato que a los ciudadanos nacionales

“Este Tribunal ha señalado desde hace tiempo que las finalidades propias de las viviendas públicas son las de “garantizar una vivienda a sujetos económicamente débiles en el lugar en que se encuentra la sede de sus intereses” (sentencia nº 176 de 2000), con el fin de garantizar una existencia digna a todos aquellos que no disponen de recursos suficientes (art. 34 de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea), mediante un servicio público destinado a la “provisión de viviendas para los trabajadores y las familias menos pudientes” (sentencias nº 417 de 1994, nº 347 de 1993, nº 486 de 1992). Del complejo de las disposiciones constitucionales relativas al respeto de la persona humana, de su dignidad y de las condiciones mínimas de convivencia civil, se desprende, de hecho, con claridad que la exigencia de la vivienda asume las connotaciones de una pretensión destinada a satisfacer una necesidad social ineludible, un interés protegido, al que el ordenamiento debe dar adecuada satisfacción, aunque sea dentro de los límites de la disponibilidad de los recursos financieros. Por ese motivo, el acceso a la vivienda pública está sujeto a una serie de condiciones relativas, entre otras cosas, a los requisitos de los adjudicatarios de viviendas públicas, como por ejemplo, la baja renta

familiar (sentencia nº 121 de 1996) y la ausencia de titularidad del derecho de propiedad o de derechos reales de usufructo sobre un inmueble adecuado a las necesidades de vivienda del núcleo familiar de dicho adjudicatario, requisitos sintomáticos de una situación de necesidad real.

En este sentido, la ley nº 3 del 2013 de la Región del Valle de Aosta, titulada “Disposiciones en materia de políticas de vivienda”, establece que la Región “promueve una serie coordinada de intervenciones de interés general y de carácter social” (art. 1), tendente, entre otras cosas, a “resolver incluso con intervenciones extraordinarias, graves e imprevisibles emergencias de vivienda presentes en el territorio regional o expresadas por particulares categorías sociales” (párrafo 1, letra g), entre las cuales se encuentran los ancianos, las personas discapacitadas, los inmigrantes. Entre dichas intervenciones, está la realización de la denominada vivienda pública, definida por la propia ley, en el art. 8, párrafo 1, como “el patrimonio inmobiliario realizado con el concurso financiero de entidades públicas y constituido por viviendas destinadas a reducir el problema de la vivienda de los núcleos familiares que no son capaces de acceder al alquiler de viviendas en el mercado libre”, y por tanto destinadas a responder a situaciones de “emergencia de vivienda” (art. 13, párrafo 5, letra a).

Con el fin de realizar dicho servicio social, de naturaleza gratuita para el beneficiario, la Región ha establecido, en el art. 19, párrafo 1, criterios específicos de acceso para la asignación de los bienes que forman parte del patrimonio de vivienda regional examinado, entre los cuales, junto con la previsión de indicadores de baja renta y de la ausencia de titularidad de derechos de propiedad, usufructo, uso y habitación en cuotas de inmuebles adecuados para las exigencias de vivienda del núcleo familiar solicitante (requisitos que revelan de la situación de necesidad), indica, en la letra b), el distinto criterio de la residencia continuada durante ocho años, aunque no sean consecutivos, en el territorio regional.

Este Tribunal ha reconocido que “las políticas sociales de las Regiones vinculadas a la satisfacción de las necesidades de vivienda bien pueden tomar en consideración un arraigo territorial ulterior respecto a la residencia únicamente” (sentencia nº 222 del 2013), considerado que “El acceso a un bien de primera importancia y de uso normalmente duradero, como la vivienda, [...], puede requerir garantías de estabilidad, que, en el ámbito de la asignación de viviendas públicas en alquiler, impidan rotaciones demasiado frecuentes entre arrendatarios, agravando la acción administrativa y reduciendo su eficacia” (sentencia nº 222 de 2013). Un requisito similar, sin embargo, debe ser “contenido dentro de límites que no sean claramente arbitrarios o irracionales” (sentencia nº 222 del 2013), también en línea con el principio que “si bien al legislador, sea estatal o regional (y provincial), se le permite introducir una disciplina diferenciada para el acceso a las prestaciones asistenciales con el fin de conciliar la máxima disponibilidad de los beneficios previstos con la limitación de los recursos

financieros disponibles” (sentencia nº 133 de 2013), sin embargo “la legitimidad de una decisión similar no excluye que los cánones de selección adoptados deban responder en cualquier caso al principio de racionalidad” (sentencia nº 133 de 2013) y que, por tanto, deban ser en cada caso coherentes y adecuados para hacer frente a las situaciones de necesidad o de desamparo, referibles directamente a la persona en cuanto tal, que constituyen el presupuesto principal de disponibilidad de las ayudas en cuestión (sentencia nº 40 de 2011).

En el caso que nos ocupa, la previsión de la obligación de residencia desde al menos ocho años en el territorio regional, como presupuesto necesario para la admisión o el beneficio del acceso a la vivienda pública (y, por tanto, no como mera regla de preferencia), determina una discriminación irracional tanto frente a los ciudadanos de la Unión, a los que debe garantizárseles la igualdad de tratamiento respecto a los ciudadanos de los Estados miembros (art. 24, par. 1, de la Directiva 2004/38/CE), como frente a los ciudadanos de terceros países que sean residentes de larga duración, los cuales, en virtud del art. 11, apartado 1, letra f), de la Directiva 2003/109/CE, gozan del mismo tratamiento que los ciudadanos nacionales por lo que respecta también al acceso del procedimiento para la obtención de una vivienda.

En cuanto a los primeros, resulta evidente que la norma regional examinada les pone en una condición de inevitable desventaja en particular respecto a la comunidad regional, pero también respecto a los propios ciudadanos italianos, que podrían más fácilmente acumular los ocho años de residencia en manera no consecutiva, realizando una discriminación prohibida por el derecho comunitario (hoy “derecho de la Unión Europea”, en virtud del art. 2, número 2, letra a, del Tratado de Lisboa, que modifica el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007), en particular por el art. 18 del TFUE, en cuanto determina una compresión injustificada de su libertad de circulación y residencia, garantizada por el art. 21 del TFUE. De hecho, el requisito de la residencia continuada por ocho años en el territorio regional induce a los ciudadanos de la Unión a no ejercitar la libertad de circulación abandonando el Estado miembro al que pertenecen (Tribunal de Justicia, sentencia 21 de julio de 2011, en el asunto C-503/09, Stewart), limitando dicha libertad en una ayuda que no resulta ni proporcionada, ni necesaria al sin embargo legítimo fin de asegurar que se beneficien de la ayuda personas que hayan demostrado un nivel suficiente de integración en la comunidad en la que residen (Tribunal de Justicia, sentencia 23 de marzo de 2004, en el asunto C-138/02, Collins), también con el fin de evitarse cargas irracionales para preservar el equilibrio financiero del sistema local de asistencia social (Tribunal de Justicia, sentencia 2 agosto 1993, en asuntos acumulados C-259/91, C-331/91 y C-332/91, Allué). De hecho, no es posible presumir, en términos absolutos, que los ciudadanos de la

Unión que residan en el territorio regional desde menos de ocho años, pero que sigan siendo allí establemente residentes o establecidos, y que por tanto hayan instaurado un vínculo con la comunidad local, se encuentren en un estado de necesidad menor respecto a quien reside o está establecido desde varios años y, por ello mismo, sean excluidos de la posibilidad de acceder al beneficio.

Sobre la base de análogas argumentaciones, es fácil determinar el alcance irracionalmente discriminatorio de la norma regional impugnada también con respecto a los ciudadanos de terceros países que sean residentes de larga duración. El art. 11 de la Directiva 2003/109/CE establece en la letra f) que el residente de larga duración goza del mismo tratamiento que los ciudadanos nacionales por lo que respecta “el acceso a bienes y servicios a disposición del público y a la concesión de los mismos, así como al procedimiento para la obtención de una vivienda”. Dicha previsión, que ha sido traspuesta por el art. 9, párrafo 12, letra c), del decreto legislativo n° 286 del 1998 (en el texto modificado por el decreto legislativo n° 3, de 8 de enero de 2007, sobre “Aplicación de la Directiva 2003/109/CE relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración”), trata de impedir cualquier forma disimulada de discriminación que, aplicando criterios de distinción distintos de la nacionalidad, conduzca de hecho al mismo resultado, a menos que no sea objetivamente justificada y proporcionada a su fin. La previsión de una cierta antigüedad de establecimiento o de residencia en el territorio a los efectos del acceso a las viviendas públicas, se añade al requisito prescrito para obtener el estatus de residente de larga duración, constituido por la posesión del permiso de residencia desde al menos cinco años en el territorio del Estado, cuando dicha residencia no se haya producido en el territorio de la Región, podría encontrar una razonable justificación en la finalidad de evitar que dichas viviendas sean asignadas a personas que, no teniendo todavía un vínculo suficientemente establecido con el territorio, puedan después renunciar a vivir en ellas, haciéndolas inutilizables para otros que tendrían derecho a ello, en contraste con la función socio-asistencial de la vivienda pública. No obstante, la extensión de dicho periodo de residencia hasta una duración muy prolongada, como la equivalente a ocho años prescrita por la norma impugnada, resulta claramente desproporcionada para el fin e incoherente con las finalidades propias de la vivienda pública, en cuanto puede terminar por impedir el acceso a dicho servicio precisamente a aquellos que se encuentren en condiciones de mayor dificultad y problema de vivienda, entrando en la categoría de los sujetos a favor de los cuales la propia ley de la Región del Valle de Aosta n° 3 de 2013 dispone, en el art. 1, párrafo 1, letra g), la adopción de intervenciones, incluso extraordinarias, destinadas a hacer frente a emergencias de vivienda.

Por tanto, debe declararse la ilegitimidad constitucional del art. 19, párrafo 1, letra b), de la ley de la Región del Valle de Aosta n° 3 de 2013, en la parte en que indica, entre los requisitos de acceso a la

vivienda pública, el de la “residencia en la Región desde al menos ocho años, devengados incluso no consecutivamente”, por violación del art. 3 y del art. 117, párrafo primero, Const. con referencia al art. 21, apartado 1, del TFUE, en el art. 24, apartado 1, de la Directiva 2004/38/CE, así como en el art. 11, apartado 1, letra f), de la Directiva 2003/109/CE”.

(Fundamento Jurídico, 2.)

Sentencia nº 22/2015 (red. Grossi)

Es constitucionalmente ilegítimo supeditar al requisito de la titularidad de la tarjeta de residencia la concesión a los extranjeros que residen legalmente en el territorio del Estado de la pensión que les corresponde a las personas invidentes y de la indemnización especial

Valores de especial relevancia constitucional, como la salvaguardia de la salud, las exigencias de solidaridad respecto a condiciones de gran pobreza social, los deberes de asistencia a las familias, dejan sin justificación la previsión de un régimen restrictivo (ratione temporis, así como ratione census) para la atribución de prestaciones asistenciales respecto a ciudadanos extracomunitarios, que residen legalmente en el territorio del Estado desde hace un tiempo considerable y de forma no puntual

En el caso de que tomen relevancia ayudas destinadas al sustento de la persona además de la salvaguardia de condiciones de vida aceptables para el contexto familiar en el que el inválido está inmerso, cualquier discriminación entre ciudadanos y extranjeros residentes legalmente en el territorio del Estado, que se base en requisitos distintos de los previstos para los sujetos en general, acaba por resultar contraria al principio de no discriminación según el art. 14 de la CEDU, teniendo en cuenta la interpretación del Tribunal Europeo de los derechos humanos

“Por el contrario, está fundada, la cuestión planteada por el Tribunal de Apelación de Bolonia y referida a la previsión que supedita a la titularidad del permiso de residencia la concesión, a favor de los ciegos extracomunitarios, de la pensión prevista en el art. 8 de la ley nº 66 del 1962, en virtud de la cual “Todos aquellos que estén afectados por ceguera absoluta o tengan un visión residual no superior a una veintésima en ambos ojos con posible corrección, tendrán derecho al pago de la pensión a partir del cumplimiento del 18º año de edad” así como de la indemnización especial prevista en el art. 3, párrafo 1, de la ley nº 508 del 1988, según la cual “A partir del 1 de enero de 1988, a los ciudadanos reconocidos como ciegos, con una visión residual no superior a una veintésima en ambos ojos con posible corrección se les concederá una indemnización especial no reversible por el solo concepto de la minoración de 50.000 L. mensuales por doce mensualidades”.

A este respecto, parece útil, en primer lugar, basarse en el precedente específico constituido por la ya mencionada sentencia n° 40 de 2013.

En esta decisión, examinando la idéntica condición de exclusión de la necesaria titularidad de la tarjeta de residencia (ahora permiso de residencia de residentes de larga duración-CE, a norma del decreto legislativo n° 3, de 8 de enero de 2007, sobre “Aplicación de la Directiva 2003/109/CE relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración”), a los efectos del reconocimiento a los extranjeros extracomunitarios del subsidio para acompañantes (previsto en el art. 1 de la ley n° 18 de 1980) y de la pensión de incapacidad (prevista en el art. 12 de la ley n° 118 de 1971) (ayudas absolutamente similares a la examinada), el Tribunal señaló en particular, de acuerdo con sus decisiones anteriores análogos, que, en el supuesto de que se apliquen ayudas destinadas a la subsistencia de la persona, así como a la salvaguarda de condiciones de vida aceptables para el contexto familiar en que el discapacitado se encuentra inmerso, “cualquier discriminación entre nacionales y extranjeros legalmente residentes en el territorio del Estado, basada en requisitos distintos de los previstos para la generalidad de los sujetos, termina por resultar contraria al principio de no discriminación previsto en el art. 14 de la CEDU”, tal como lo interpreta el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Estos principios debían encontrar aplicación -se observó- también con referencia a las ayudas asistenciales adoptadas en esta situación, con referencia a beneficios destinados a sujetos en graves condiciones de salud, portadores de impedimentos fuertemente invalidantes, cuya tutela suponía la implicación de una serie de valores de esencial importancia y todos de relevancia constitucional, comenzando por el de la solidaridad, enunciado en el art. 2 Const. Por último -se dijo- también los distintos convenios internacionales, que igualmente regulan los correspondientes valores, hacían “carente de justificación la previsión de un régimen restrictivo (*ratione temporis*, así como *ratione census*) frente a ciudadanos extracomunitarios, legalmente residentes en el territorio del Estado desde un tiempo apreciable de modo no episódico”.

Las observaciones citadas deben, *a fortiori*, ser reafirmadas con referencia al estado de las personas invidentes. De hecho, el carácter específico de las connotaciones invalidantes –que se hace evidente por la especial atención y por el *favor* que caracterizan desde hace mucho tiempo, la normativa de sector, con la previsión de diversas ayudas para las personas que tengan derecho a ello- haría todavía más difícil justificar, en la dimensión constitucional de la convivencia solidaria, una condición obstativa -inevitablemente discriminatoria- que subordine a la posesión del permiso de residencia el

disfrute de los beneficios intrínsecamente vinculados a la necesidad de asegurar a cada persona, en la ayuda más amplia y compatible, condiciones mínima de vida y de salud.

Si no fuese así, por otra parte, específicas ayudas de carácter asistencial -inherentes a la esfera de protección de situaciones de incapacidad graves y no susceptibles de eficaz salvaguarda fuera de las intervenciones que la República prevé en cumplimiento de los deberes inderogables de solidaridad (art. 2 Const.) –se harían depender, en el caso de los extranjeros extracomunitarios, de requisitos de carácter meramente “temporal”, absolutamente incompatibles el carácter inaplazable y complejo de las necesidades correspondientes: requisitos que indefectiblemente terminarían por introducir en el tejido normativo condiciones incoherentes e incompatibles con la naturaleza misma de las ayudas, generando efectos irrazonablemente perjudiciales respecto al valor fundamental de cada persona.

Por tanto, la disposición denunciada, al resultar contraria a los parámetros constitucionales evocados y a los principios correspondientes –además de los varias veces afirmados por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos -, debe ser declarada constitucionalmente ilegítima”.

(Fundamento Jurídico, 4.)

Sentencia nº 230/2015 (red. Grossi)

Es constitucionalmente ilegítimo supeditar al requisito de la titularidad de la tarjeta de residencia la concesión a los extranjeros extracomunitarios que residen legalmente de la pensión de invalidez civil para sordos y de la indemnización de comunicación

Constituye una irrazonable discriminación aplicar criterios meramente extrínsecos o formales con el fin de la concesión de una pensión de invalidez civil, que se puede conceder cuando existen condiciones de renta limitada, dirigida a satisfacer necesidades básicas de las personas inválidas y en cuanto tal indistinguible e inaplazable

“Como puntualmente ha recordado el mismo juez remitente, este Tribunal ha ya tenido numerosas ocasiones de ocuparse, desde distintos ángulos y con referencia a diferentes ayudas de carácter asistencial, de las limitaciones previstas para los extranjeros extracomunitarios que residen legalmente en el territorio del Estado, derivadas de la disposición ahora nuevamente censurada: según esta, el subsidio social y las ayudas económicas que constituyen derechos subjetivos en base a la legislación vigente en materia de servicios sociales, solo se conceden a los extranjeros si son titulares de la “tarjeta de residencia”, ahora permiso de residencia UE para residentes de larga duración (decreto legislativo 8

de enero de 2007, nº 3, sobre “Aplicación de la Directiva 2003/109/CE relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración”), para cuya expedición se exige, entre otras cosas, estar en poder, desde al menos cinco años, de un permiso de residencia en vigor.

La larga serie de las correspondientes resoluciones se inició con algunas decisiones que se ocupaban de los límites de renta impuestos a los ciudadanos extracomunitarios para poder beneficiarse del permiso de residencia. En particular, con la sentencia nº 306 del 2008, la disposición examinada fue declarada constitucionalmente ilegítima en la parte en que excluía que el subsidio de acompañamiento por discapacidad - previsto en el art. 1 de la ley 11 de febrero de 1980, nº 18 (Subsidio de acompañamiento a los inválidos civiles totalmente discapacitados) - pudiese ser atribuida a los extranjeros extracomunitarios solo porque no estuvieran en poder de los requisitos de renta para obtener el permiso de residencia. Idéntica solución fue posteriormente adoptada con la sentencia nº 11 del 2009, con referencia a la pensión de incapacidad, prevista en el art. 12 de la ley 30 de marzo de 1971, nº 118 (Conversión en ley del D.L. 30 de enero de 1971, nº 5 y nuevas normas a favor de los mutilados e inválidos civiles).

En ambas ocasiones, el Tribunal considera irracional supeditar la atribución de prestaciones asistenciales a la posesión de un determinado nivel mínimo de renta.

Con la sentencia nº 187 del 2010 - ampliamente evocada, como ha señalado el juez *a quo* - el Tribunal ha comenzado posteriormente a censurar la disposición bajo el distinto ángulo de la injustificada discriminación frente a los ciudadanos extracomunitarios con referencia a los distintos tipos de ayudas tomadas en consideración de vez en vez.

De hecho, con la mencionada sentencia, la disposición fue declarada constitucionalmente ilegítima en la parte en que supeditaba al requisito de la posesión de la tarjeta de residencia (y, por tanto, de las condiciones de duración de la permanencia para poder obtenerlo) el subsidio mensual de invalidez previsto en el art. 13 de la mencionada ley nº 118 del 1971.

Siguió la sentencia nº 329 del 2011, con la cual la disposición fue, una vez más, declarada constitucionalmente ilegítima en relación con el subsidio por asistencia escolar previsto en el art. 1 de la ley 11 de octubre de 1990, nº 289 (Modificaciones a la disciplina de los subsidios de acompañamiento contemplados en la L. 21 de noviembre de 1988, nº 508, sobre normas complementarias en materia de asistencia económica a los inválidos civiles, a los ciegos civiles y a los sordomudos y creación de un subsidio por asistencia escolar para los menores inválidos). En esa

situación, el Tribunal subrayó la amplia gama de los intereses constitucionalmente protegidos que estaban implicados: la tutela de la infancia y de la salud, así como las garantías para asegurar a las personas discapacitadas, así como la salvaguarda de condiciones de vida aceptables para el contexto familiar en que el menor discapacitado se encuentra inserto, junto con la exigencia de facilitar el futuro ingreso de dicho menor en el mundo laboral y su participación activa en la vida social. De aquí la violación del art. 117, párrafo primero, Const., en relación con el principio de no discriminación previsto en el art. 14 de la Convención europea para la salvaguarda de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (CEDU), firmada en Roma el 4 de noviembre de 1950, ratificada y hecha ejecutiva con la ley 4 agosto 1955, n° 848, así como la violación de los principios de igualdad y de los derechos a la educación, a la salud y al trabajo, tanto más graves en cuanto se refieren a menores en condiciones de discapacidad.

Con la sentencia n° 40 del 2013, se pronunció idéntica declaración de ilegitimidad constitucional con referencia al subsidio de acompañamiento previsto en el art. 1 de la citada ley n° 18 del 1980 y a la pensión de incapacidad prevista en el art. 12 de la ley n° 118 del 1971, ya mencionada, al tratarse, también en este caso, de ayudas destinadas a favorecer a sujetos portadores de minusvalías fuertemente incapacitantes, cuya atribución estaba, por tanto, destinada a satisfacer diversos valores de importancia constitucional, y con una particular evocación del principio de solidaridad previsto en el art. 2 Const.

Por último, con la sentencia n° 22 del 2015, la disposición fue declarada constitucionalmente ilegítima - por violación de los arts. 2, 3 y 117, párrafo primero, Const., en relación con el art. 14 de la CEDU y en el art. 1 del relativo Primer Protocolo adicional - en relación con la pensión de invalidez - prevista en el art. 8 de la ley 10 de febrero de 1962, n° 66 (Nuevas disposiciones relativas a la Obra nacional para los ciegos civiles) - y al subsidio especial a favor de los ciegos parciales, previsto en el art. 3, párrafo 1, de la ley 21 de noviembre de 1988, n° 508 (Normas complementarias en materia de asistencia económica a los inválidos civiles, a los ciegos civiles y a los sordomudos). Se observó que el carácter específico de las connotaciones invalidantes de las personas invidentes hacía todavía más difícil, respecto a las otras discapacidades, supeditar el disfrute del beneficio a la posesión de la tarjeta de residencia, o sea, a un requisito de carácter meramente temporal, absolutamente incompatible con el carácter inaplazable y complejo de las correspondientes necesidades.

A la luz de los principios mencionados, el epílogo de la cuestión examinada no puede por menos que consistir en un idéntico resultado demoledor: la naturaleza, de hecho, y la función de la pensión de invalidez civil para sordos – prevista en la ley 26 de mayo de 1970, n° 381 (Aumento de la contribución ordinaria del Estado a favor del Entre nacional para la protección y la asistencia a los

sordomudos y de las ayudas del subsidio por asistencia escolar a los sordomudos), en su versión posteriormente modificada y completada, entre otras, por la ley 20 de febrero de 2006, n° 95 (Nueva disciplina a favor de los discapacitados auditivos) (que, en el art. 1, párrafo 1, ha ordenado la sustitución, en las disposiciones legislativas vigentes, del término “sordomudo” por el término “sordo”) - así como del subsidio de comunicación, previsto en la mencionada ley n° 508 del 1988, imponen la obligación de ampliar a esta situación la *ratio decidendi* que sirve de base a dichas decisiones, por lo que respecta a la posibilidad de reconocimiento de las ayudas también a los ciudadanos extracomunitarios que permanecen legalmente en el territorio del Estado, aunque no estén en posesión del permiso de residencia UE para residentes de larga duración.

De hecho, también en este caso, se trata de prestaciones económicas peculiares, que se basan en la exigencia de asegurar - en una dimensión constitucional orientada hacia la solidaridad como deber inderogable (art. 2 Const.), hacia la tutela del derecho a la salud también en el sentido de la accesibilidad a los medios más apropiados para garantizarla (art. 32 Const.), así como hacia la protección social más amplia y sostenible (art. 38 Const.) - un auxilio a favor de personas desfavorecidas, por estar afectadas por patologías o minusvalías que le incapacitan fuertemente para la vida de relación ordinaria y, por consiguiente, para las capacidades de trabajo y de sustento; beneficios que pueden concederse, en cuanto a la pensión, cuando se den condiciones de renta limitadas, susceptibles, por ello, de configurar la misma como medida de apoyo para las necesidades indispensables de una vida digna.

La discriminación que la disposición *de qua* realiza de manera irrazonable frente a los ciudadanos extracomunitarios residentes legalmente, con la atribución de una importancia desproporcionada a la circunstancia de la duración de la permanencia legal en el territorio del Estado, resulta, por otra parte, contraria al principio constitucional – además de convencional - de igualdad sustancial (art. 3 Const.): de hecho, la misma parece adecuada para comprometer exigencias de tutela que, precisamente al estar destinadas a la satisfacción de necesidades básicas de las personas inválidas, resultan en sí mismas indiferenciables e inaplazables sobre la base de criterios meramente extrínsecos o formales; siempre que, naturalmente, se compruebe la existencia de los otros requisitos exigidos para el reconocimiento del beneficio y siempre que – desde la óptica de la más compatible integración social y de la prevista equiparación, para fines asistenciales, entre nacionales y extranjeros extracomunitarios, prevista en el art. 41 del decreto legislativo 25 de julio de 1998, n° 286 (Texto único de las disposiciones relativas a la disciplina de la inmigración y normas sobre la condición del extranjero) - la residencia de estos últimos resulte, además de regular, no episódica ni ocasional.

Por tanto, sobre estas bases, la disposición denunciada debe ser declarada constitucionalmente ilegítima. Por último, aunque no por ello menos importante, debe formularse el deseo de que el legislador, teniendo en cuenta el elevado número de decisiones adoptadas por este Tribunal a propósito de la disposición ahora nuevamente censurada, proceda a un reconocimiento y a una revisión orgánica de la disciplina, para evitar, entre otras cosas, que la repetición de intervenciones necesariamente fragmentarias, y condicionadas por la naturaleza misma del juicio incidental de legitimidad constitucional, pueda tener repercusiones negativas en el plano de la tutela de la igualdad sustancial”.

(Fundamento Jurídico, 2.1., 2.2.)

Ordenanza nº 180/2016 (red. Criscuolo)

Con el fin de la concesión del subsidio social, el nuevo y más amplio límite temporal de diez años - exigido por el art. 20, apartado 10, del DECRETO LEGISLATIVO nº 112 de 2008 - se refiere no sólo a los ciudadanos extracomunitarios sino también a los de los Países UE e incluso, atendiendo al estricto tenor literal de la norma, a los propios ciudadanos italianos

La previsión de un límite de permanencia estable (durante diez años) en el territorio nacional como requisito para obtener el reconocimiento al subsidio social aparece adoptada, más que en base a una elección de tipo meramente “restrictivo”, al supuesto, para todos «los derechohabientes», de un nivel de arraigo más intenso y continuo respecto a la mera presencia legal en el territorio del Estado

“Considerando que el Tribunal Ordinario de Urbino ha planteado, con referencia a los artículos 3, 32 y 117, párrafo primero, de la Constitución, cuestión de legitimidad constitucional del artículo 80, párrafo 19, de la ley 23 de diciembre de 2000, nº 388 (Disposiciones para la formación del presupuesto anual y plurianual del Estado - ley presupuestaria 2001), “en la parte en que supedita la concesión del subsidio social a la posesión del permiso de residencia y, por tanto, también al requisito de la duración de la propia residencia en el territorio del Estado”;

que, en opinión del juez remitente, dicha disciplina sería contraria al art. 117, párrafo primero, Const., en relación con el art. 14 de la CEDU, tal como lo interpreta el Tribunal de Estrasburgo, a la luz de los principios ya expresados por este Tribunal en su sentencia nº 187 del 2010, con la cual se declaró la ilegitimidad constitucional de la norma examinada en la parte en que supedita la concesión del subsidio mensual de asistencia a la posesión del permiso de residencia de larga duración;

que habría infringido también el art. 3 Const., en cuanto la limitación objeto de impugnación

determinaría una evidente injustificada desigualdad de tratamiento en cuanto a derechos fundamentales de la persona entre ciudadanos italianos y extranjeros;

que se habría vulnerado, también, el art. 32 Const., en cuanto a través de la disposición objeto de crítica se denegaría la tutela del derecho a la salud en paridad de condiciones a los ciudadanos extranjeros legalmente residentes en el territorio del Estado;

que de la escueta narración de hechos contenida en el auto de remisión -la cual, por el contrario, a efectos del control sobre la relevancia de la cuestión, debería ofrecer una exhaustiva y autosuficiente descripción del caso sometido al juicio *a quo*- se observa que a la demandante en el juicio principal, madre de ciudadana italiana, se le habría reconocido en un primer momento y posteriormente “revocado” por parte del Instituto Nacional de Previsión Social (INPS) el beneficio en cuestión, sin que sea posible no obstante comprender ni el título ni la fecha de efectos de este reconocimiento (ni las razones de la importancia atribuida a la no refutada “existencia del requisito sanitario”, no requerido a los efectos de la ayuda), quedando de manifiesto solamente que la medida de “revocación” habría sido adoptada el 3 de marzo de 2009, en virtud solo de una no mejor precisada “falta del requisito de la permanencia mínima en Italia”;

que el juez remitente ha mostrado no haberse planteado el problema de la posible aplicabilidad, aunque solo fuera para excluirla, al caso de la demandada, de la disciplina dictada por el decreto legislativo n° 30, de 6 de febrero de 2007, (Aplicación de la Directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de sus familiares de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros), en virtud de la cual (art. 14, párrafo 2) el “familiar que no tenga la nacionalidad de un Estado miembro adquirirá el derecho de residencia permanente si ha residido legalmente de manera continuada durante cinco años en el territorio nacional junto con el ciudadano de la Unión”; que si, de hecho, la causa no precisada de dicha “revocación” del beneficio por parte del INPS hubiera, hipotéticamente, consistido en la falta del requisito de la residencia con carácter continuado por cinco años, contemplada en el citado art. 14, párrafo 2, del dicho decreto legislativo n° 30 de 2007 - temporalmente idéntico al homólogo requisito prescrito para la obtención del permiso de residencia de residentes de larga duración-CE, contemplado en la norma impugnada-, existiría una evidente situación de *aberratio ictus*, con la consiguiente inadmisibilidad de la cuestión propuesta;

que, por otra parte, aun prescindiendo de las lagunas insalvables descritas, tiene alcance dirimente, a los mismos efectos, la falta de referencia, por parte del remitente, incluso a la disciplina dictada por el art. 20, párrafo 10, del decreto-ley n° 112, de 25 de junio de 2008, (Disposiciones urgentes para el

desarrollo económico, la simplificación, la competitividad, la estabilización de la finanzas públicas y la actualización tributaria), convertido, con modificaciones, por la ley nº 133, de 6 agosto 2008, el cual establece que “a partir del 1 de enero de 2009, el subsidio social contemplado en el art. 3, párrafo 6, de la ley nº 335, de 8 de agosto de 1995, se pagará a los beneficiarios a condición de que hayan residido legalmente de manera continuada, durante al menos diez años en el territorio nacional”; que dicha disciplina –las razones de cuya eventual inaplicabilidad en el juicio principal, deberían en cualquier caso haber sido expuestas, al menos con una referencia- parece en cualquier caso indicativa del horizonte dentro del cual el legislador ha considerado disponer en una materia absolutamente singular como esta del subsidio social, desde el momento en que el nuevo y más amplio límite temporal requerido para la concesión del beneficio se refiere no solo a los ciudadanos extracomunitarios sino también a los de los Países UE e incluso –conforme al estrecho tenor literal de la norma- a los mismos ciudadanos italianos; que, por tanto, por un lado, no podría evocarse ningún elemento de discriminación entre ciudadanos extracomunitarios, según que resulten o no titulares del permiso de residencia UE de residentes de larga duración-CE, y, por otro lado, ni siquiera existiría una desigualdad de tratamiento entre ciudadanos extranjeros e italianos, dado que el requisito temporal de la residencia se referiría a todos los potenciales beneficiarios;

que, por otra parte, la previsión de un límite de permanencia estable (por diez años) en el territorio nacional como requisito para obtener el reconocimiento del dicho beneficio pareced adoptada más bien que sobre la base de una decisión de tipo meramente “restrictivo”, sobre el presupuesto, para todos “los derechohabientes”, de un nivel de arraigo más intenso y continuo respecto a la mera presencia legal en el territorio del Estado y, por otra parte, en exacta correspondencia con la previsión del término legal de residencia requerido para la obtención de la nacionalidad italiana, de conformidad con el art. 9, letra f), de la ley nº 91, de 5 de febrero de 1992, (Nuevas normas sobre la nacionalidad); que, a la luz de las mencionadas observaciones, la cuestión propuesta debe declararse manifiestamente inadmisibles”.

ENCUENTRO TRILATERAL DE ESTUDIO – ESPAÑA - ITALIA - PORTUGAL

PRESTACIONES SOCIALES Y LIMITACIONES PRESUPUESTARIAS

por Aldo Carosi

Resumen: 1. Premisa; 2. Legislación y jurisprudencia multinivel; 3. Las principales cuestiones que se suscitan en relación con las relaciones multilaterales entre limitaciones presupuestarias y prestaciones sociales; 4. La cuestión de la compatibilidad económica en relación con la satisfacción específica de los derechos sociales en la jurisprudencia constitucional; 4.1 La evolución de la jurisprudencia constitucional respecto al equilibrio entre la tutela de los derechos sociales y los intereses económicos; 5. Equilibrio presupuestario, autonomía territorial, prestaciones sociales – Relaciones antagonistas y sinergias; 6. La discrecionalidad del legislador en las asignaciones financieras y los límites de su responsabilidad; 7. El reflejo de las relaciones financieras entre el Estado y los entes territoriales sobre los recursos destinados a la satisfacción de las prestaciones sociales; 8. La relación con el principio de buen funcionamiento de la Administración Pública; 9. Modulación de los efectos temporales de las sentencias, principio del equilibrio dinámico y carácter vinculante de algunas sentencias en materia de cobertura financiera ex post; 9.1 Disposiciones relativas a los efectos financieros de la sentencia de la Corte constitucional en el debate entre el Estado y las autonomías con régimen especial; 10. Conclusiones.

1. Premisa

En el derecho constitucional contemporáneo, el tema de la relación entre las prestaciones sociales y las limitaciones presupuestarias se ha suscitado sobre todo en relación con la efectividad de la tutela de los derechos fundamentales y, en particular, respecto a los derechos sociales, entendidos estos últimos como aquellos derechos que para su satisfacción precisan de la intervención de la financiación pública¹.

Dicha cuestión presenta una estrecha relación con el marco jurídico de los derechos sociales en las constituciones contemporáneas, particularmente en las europeas, como la italiana. Dicha naturaleza implica que los derechos sociales, sin perjuicio de su diversa configuración y constante expansión, resultan exigibles y susceptibles de ser invocados ante los tribunales. En cuanto tales, su reconocimiento no debe quedar condicionado al coste de su prestación. Sin embargo, la grave crisis económica que ha atravesado la Italia y otros países europeos en los últimos años, junto con

¹ Aunque es bien conocido que dicha definición es puramente convencional considerando que la doctrina no es pacífica respecto a la distinción dentro de la categoría de derechos fundamentales entre derechos que no presuponen un coste de financiación y los derechos sociales. La doctrina más autorizada, de hecho, considera que todos los derechos fundamentales, independientemente de su vertiente social, conllevan un coste. En cualquier caso, a los efectos de esta ponencia, dicha precisión es útil para subrayar que nuestra argumentación se ciñe a aquellos derechos fundamentales que implican el desembolso de prestaciones sociales.

las consiguientes medidas de orden público adoptados a nivel nacional y europeo, ha conllevado que la jurisprudencia constitucional se haya mostrado particularmente cauta en adoptar resoluciones que pudiesen conllevar costes incontrolables e insostenibles.

La configuración de la normativa relativa a las medidas de urgencia y sus correspondientes efectos sobre la jurisprudencia constitucional han llevado a algunos expertos a considerar que las visiones idealizadas generadas tras la segunda guerra mundial sobre las experiencias estatales, basadas en el desarrollo del bienestar (*welfare*) y la constante expansión del número de derechos sociales que habrían de garantizarse para el conjunto de los sujetos bajo la tutela pública se han visto subvertidas.

En realidad, como ha mostrado la doctrina, los derechos que conllevan prestaciones sociales, que hayan de ser sufragados en todo o en parte por la financiación pública, siempre han estado expuestos a un problema de sostenibilidad global (y dicho problema, evidentemente, se acentúa, en los periodos de crisis económica) desde el momento en que ya – aunque tampoco era el caso en los periodos de coyuntura económica excepcionalmente favorable – los recursos disponibles no son ilimitados. Y resulta indiscutible que un adecuado reparto de los recursos disponibles sea una tarea que corresponda a la acción política, la cual debe traducir sus propias decisiones económico-financieras en términos jurídicos.

El redescubrimiento de los límites de la sostenibilidad ha atenuado, sin duda alguna, el triunfalismo con el que muchos constitucionalistas habían interpretado nuestra época como la era de nuevos derechos; de hecho, dicho entusiasmo se basa en una visión formalista – podríamos decir semántica y morfológica -, de la evolución legislativa y jurisprudencial y de una infravaloración del déficit de la eficacia respecto a la capacidad de estatuir a la que finalmente desemboca dicha concepción. Por otra parte, incluso desde un punto de vista lógico-formal, la expansión ilimitada de los derechos no puede ser compatible con una visión armónica y sistémica de los ordenamientos en los que se produce un nuevo reconocimiento: si los recursos se mantienen invariables, cada nuevo derecho que conlleve prestaciones sociales implica que se producirá una contracción de los derechos ya existentes ².

¿Por qué, por tanto, dicha revalorización improvisada de la regla – indiscutible en cuanto a su fundamento – conforme a la cual los recursos disponibles para las políticas sociales no se pueden multiplicar hasta el infinito y por consiguiente en el marco de los recursos financieros disponibles, implique que dichos recursos dependan de las decisiones adoptadas en sede política?

² Por otra parte, el concepto de “nuevos derechos sociales” presenta amplios márgenes de relativismo desde el momento en que las situaciones subjetivas emergentes en la actualidad se caracterizan por un proceso histórico evolutivo, de cuya lectura depende la constante y perseverante redefinición de su elenco y del contenido de cada uno de ellos. La mutable naturaleza de esta materia implica, de hecho, que la especificación de los derechos no puede considerarse jamás fijada de un modo inmutable, al contrario, asistimos al nacimiento constante de nuevas y diversas instancias que exigen una actualización permanente de los conceptos y del léxico jurídico.

El motivo posiblemente esté ligado a la intensidad con la que las recientes políticas europeas y nacionales han intervenido en la economía predicando la austeridad y la contracción del gasto público. La coyuntura económica ha sido la principal causa del redescubrimiento de la necesidad de políticas económicas y financieras vinculantes para los representantes parlamentarios (a nivel nacional y territorial), las cuales deben velar por una adjudicación responsable, eficaz y eficiente de los recursos públicos y, simultáneamente, la adopción de intervenciones que conlleven una “tributación justa”³.

Más allá de la áspera polémica suscitada por las políticas rigoristas adoptadas a nivel europeo, que sobrepasan el ámbito del presente estudio, no hay duda de que la legislación europea y nacional más reciente ha tenido un impacto restrictivo, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, en la tutela constitucional de los derechos fundamentales que tengas connotaciones de onerosidad.

El problema reside en determinar si dichos efectos son el producto de una mera recaída de hecho de alcance temporal derivada de la grave crisis económica o, si por el contrario, estamos ante un redimensionamiento sistémico del “welfare” previsto en las constituciones de algunos estados europeos, particularmente en el caso de Italia.

La crisis ha conllevado asimismo otras soluciones institucionales de reordenación territorial que conllevan intervenciones drásticas sobre el mapa territorial de la distribución de poderes (supresión de provincias e instituciones de amplio alcance, como por ejemplo las ciudades metropolitanas).

Dichas innovaciones se han visto acompañadas de la modificación, en parte ya ejecutada y en parte, todavía en trámite, de los parámetros constitucionales en materia de autonomía y coordinación financiera de los entes territoriales.

En Italia, las instituciones territoriales se encargan de financiar los servicios públicos incluidos en el ámbito de sus competencias, a pesar de haberse llevado a efecto un drástico recorte de los recursos. El Título V de nuestra Constitución concede un rol importante a los estatutos y a la legislación regional en materia de articulación de los servicios, descentralización de los procesos de toma de decisiones y, con carácter más general, a los estatutos de derechos sociales de la ciudadanía a nivel regional.

El ordenamiento italiano se caracteriza por la presencia de regionales fiscalmente fuertes y de otras fiscalmente débiles, elemento que tiene un impacto sobre la exigibilidad y la sostenibilidad

³ Dichas políticas inciden sobre la cantidad y la calidad de las prestaciones destinadas a los sujetos destinatarios de las previsiones constitucionales de tutela. Asimismo, debido a motivos relacionados con la finalidad de este encuentro, relativos a proporcionar una garantía imparcial del ordenamiento jurídico, se aprecia en esta cuestión una disputa (*querelle*) muy enconada en el ámbito político y cultural respecto a la adecuación de las medidas de rigor adoptadas a nivel nacional y europeo, y es en el marco de dichas medidas que algunos críticos han subrayado como la supuesta connotación de onerosidad que caracteriza dichas prestaciones sociales se ha utilizado en beneficio de determinadas decisiones ideológicas muy orientadas a consideraciones de tipo económico.

de las prestaciones sociales. Esto conlleva un factor adicional de complejidad en cuanto a las actividades legislativas enfocadas a conseguir un equilibrio entre las exigencias de solidaridad y la coordinación de las finanzas públicas, teniendo en cuenta que – aunque las regiones en Italia no gozan de una verdadera y efectiva autonomía tributaria -, el concepto de autonomía territorial presupone, frente a la redistribución equitativa, que los recursos fiscales por lo general han de emplearse en el territorio que ha generado los mismos.

En un contexto similar, las funciones de garantía de los derechos subjetivos previstos en la Constitución Italiana cuya tutela corresponde a nuestro Tribunal Constitucional, ha conllevado una mayor exposición política considerando que dicho Tribunal – a su pesar -, se ha visto con frecuencia actuando como árbitro de la legitimidad de las decisiones públicas de distribución y readjudicación de los recursos. Con el final de limitar al máximo el alcance de su intervención, el Tribunal (*Corte costituzionale*) Constitucional de Italia ha intentado ejercer sus atribuciones constitucionales respecto el marco interno de la legislación, evitando adoptar una función creativa o “sustitutiva” que hubiese desbordado su propio rol arbitrario.

2. Legislación y jurisprudencia multinivel

Sin perjuicio de la matriz tan restrictiva de las normas europeas en materia económico-financiera, incluso en los “nuevos” Tratados de la Unión, se constata la existencia de una tutela constitucional multinivel de los derechos fundamentales, particularmente en el caso de los sociales⁴.

Se ha llegado a afirmar por algunos que dicha constitucionalización multinivel podría conllevar un “proceso deconstructivo” de los estados miembros, mediante el cual, los principios del constitucionalismo social presentes en las constituciones de cada estado se habrían visto profundamente modificados por la legislación y la jurisprudencia supranacional, conllevando una sustancial desnaturalización de los mismos.

Probablemente, hasta que no se concluya el proceso de unificación de Europa a nivel político, dicha afirmación debe ser considerada prematura e inaceptable en los términos en que se viene expresando⁵.

⁴ Ya los Tratados originarios habían facultado a la Corte de Justicia de la Unión Europea la facultad de intervenir en la cuestión de los derechos. Inmediatamente se suscitaron debates sobre cual era el alcance de dicha tutela, por un lado, el Preámbulo y los arts. 2 y 3 de la Unión Europea aluden al “desarrollo sostenible”, a la “cohesión económica y social”, a la “eliminación de las desigualdades”, garantía de todos los derechos, incluyendo los sociales y laborales; por otra parte, la afirmación (a partir del Tratado de Maastricht) de políticas rigoristas en materia de mantenimiento de la estabilidad de los precios ha determinado una reducción de los servicios sociales, situación que posiblemente se derive del desarrollo de una corriente de pensamiento anti-europea que muestra una resistencia creciente al gobierno económico de la Unión, ligada a acuerdos intergubernamentales y a las instituciones europeas con competencias en materia monetaria.

⁵ Estas corrientes de pensamiento están presentes tanto en los europeístas como en los euroescépticos. Estos últimos, invocan los “principios de necesidad económica”, aunque dichos principios han sido más invocados que argumentados en el ámbito europeo.

De hecho, en la historia del derecho, e igualmente en la historia entendida en su conjunto, siempre asistimos a procesos de homologación y diferenciación de los sistemas y dichas oscilaciones de cambio y alternancia se acentúan cuando concurren estructuras sociales muy articuladas que se caracterizan por la existencia de elementos de creciente complejidad.

Si el proceso de ósmosis entre las distintas culturas jurídicas de Europa y de Occidente es muy intenso (se ha hablado de una vuelta al derecho común, sobretodo de aquel designado como “multinivel”), la irrupción de la homologación en tradiciones jurídicas muy consolidadas provoca, como reacción contraria, la aparición de resistencias identitarias que pueden tener efectos negativos sobre todo en relación con Estados que tienen una breve tradición de democracia representativa.

Es un aspecto estructural de nuestro universo cultural y lingüístico, antes de que jurídico, el de estar abierto a las intersecciones con otros universos. Las diversidades se influyen, se confrontan y – por el mero hecho de encontrarse, se modifican y modifican sus propios criterios de verdad.

El tema del que nos ocupamos es un ámbito paradigmático en el que constata la confrontación entre los valores identificativos de nuestra Constitución y los valores universales, respecto a los cuales no se puede negar que comparten un tronco común del patrimonio jurídico de las colectividades que se implican en el proceso de unificación europea y supranacional. Dicha ascendencia común se ha diferenciado naturalmente a lo largo de la historia en sus respectivos ámbitos de desarrollo, aunque sin haber perdido sus connotaciones respectivas de imbricación.

En este proceso circular de diferenciación y aproximación resulta necesario para los juristas y los operadores del derecho mantener un enfoque realista que tenga en cuenta la interdependencia y la ósmosis de los sistemas jurídicos, no siendo posible la restauración de un pasado autóctono (por otra parte, inexistente, dado que en todo momento las culturas y los institutos jurídicos – aunque hayan existido en un largo periodo de segregación – comparten su patrimonio genético de valores prestados del exterior), debido también al hecho de que las identidades nacionales que se traslucen de sus respectivas constituciones continúan siendo el punto de referencia de los procesos de interrelación descritos anteriormente.

En suma, parece razonable rebatir el concepto de que la identidad de una determinada colectividad nacional – y sobre todo de las que están aquí representadas en este tradicional encuentro trilateral – encuentra su fundamento en la propia carta magna. Lo anterior no contradice la constatación evidente de que las constituciones modernas son portadoras de valores universales, los cuales, aunque han sido incorporados a través de la cultura que los ha redactado y de las interpretaciones que los han aplicado, se basan en una evolución común y diacrónica.

3. Las principales cuestiones que se suscitan en relación con las relaciones multilaterales entre limitaciones presupuestarias y prestaciones sociales

Antes de proceder a examinar algunas decisiones recientes de la Corte Constitucional italiana resulta apropiado esbozar otra premisa: la complejidad de las relaciones entre los valores constitucionales objeto de la presente reflexión implican a numerosos criterios y, teniendo en cuenta las geometrías variables de dichas relaciones, nos invita a rechazar cualquier absolutismo en las conclusiones derivadas de los hechos concretos que se presentan ante la Corte Constitucional.

La potencialidad de las situaciones jurídicas que pueden presentarse derivadas de acciones ligadas a numerosos aspectos relativos a los valores implicados no permite establecer un criterio jerárquico entre los parámetros constitucionales considerados; existe un universo fenomenológico que, debido a la amplitud y variabilidad de sus contenidos, no ha sido capaz de explicar todavía gran parte de las posibles materializaciones que puedan darse al emitir una resolución por la Corte. Lo anterior obliga a una cierta cautela respecto a las conclusiones que puedan obtenerse de la casuística disponible al Juez cuando examina las leyes.

En la actualidad, las interactuaciones derivadas de las cuestiones examinadas anteriormente incluyen posiblemente: el tema de la compatibilidad económica; la discrecionalidad del legislador y los límites de su responsabilidad; la interrelación con el principio del buen funcionamiento de la administración pública y el control sobre la adjudicación de los recursos públicos; la modulación de los efectos temporales de la sentencia; las apreciaciones que pueda realizar el juez de la corte constitucional en relación con las normas aplicables a los presupuestos públicos, atendiendo específicamente a la exigencia de conciliar la ejecución de la sentencia con el equilibrio presupuestario, objetivo fundamental de la actividad legislativa.

4. La cuestión de la compatibilidad económica en relación con la satisfacción específica de los derechos sociales en la jurisprudencia constitucional

La intervención del juez constitucional italiano en materia de derechos sociales ha sido solicitada principalmente en relación con la violación del principio de igualdad y frente a comportamientos de omisión por parte del legislador.

En cualquier caso, en lo que se refiere a la interrelación y la interdependencia entre las disposiciones constitucionales que regulan la garantía de los derechos sociales, el equilibrio presupuestario y la tutela de los intereses económicos y financieros, se han invocado también otros parámetros: el propio art. 3 de la Const. bajo perfiles diversos o complementarios al de la igualdad; otros parámetros específicos como aquellos derivados de la tutela de los trabajadores, la previsión social y la salud; el artículo 81 al amparo de los gastos y del equilibrio presupuestario; el art. 97 de la Const. al amparo del buen funcionamiento y de la programación; el art. 117, primer inciso, Const. en lo tocante a la conformidad con el Tratado, a la Convención Europea de los Derechos Humanos y a la jurisprudencia multinivel; el Título V de nuestra Constitución respecto a las relaciones entre el Estado y las autonomías territoriales, sobre todo en lo referente a la cuestión de la proporcionalidad

entre las funciones administrativas ejercitadas y los recursos adjudicados, invocando la coordinación entre las finanzas públicas, la tutela de la autonomía organizativa y financiera, la solidaridad y la distribución equitativa a nivel territorial. Debe hacerse una especial mención al art. 119, inciso quinto del Título V de la Constitución, el cual hace referencia a la solidaridad social en la adjudicación adicional de recursos estatales a favor de regiones y entes locales económicamente desfavorecidos.

En las cuestiones referencias a las relaciones entre los vínculos presupuestarios y las garantías de las prestaciones sociales no se ha invocado con mucha frecuencia el art. 2 de la Const. que se refiere simplemente a la solidaridad política, económica y social entre los partícipes a un nivel más amplio que el mero vínculo de la ciudadanía.⁶ Posiblemente ello se deba a la particular redacción del art. 2 el cual es utilizado – más que frente a problemáticas de índole macroeconómica -, para enunciar los deberes del Estado y de la colectividad para hacer frente a situaciones de necesidad inherentes a derechos fundamentales que no pueden ser reducidos y por ello, precisamente, no pueden ser ponderados frente a las exigencias de contención del gasto público (por ejemplo cuando la solidaridad se vincula no solamente al “deber de intervención” sino también a la esfera de la libertad de los que han de beneficiarse de la misma).

En relación con el art. 3 de la Const., mientras que su primer inciso enfatiza la igualdad de todos los ciudadanos frente a las leyes, asumiendo la tradicional formulación del principio de igualdad desde un plano formal, el segundo inciso prescribe al legislador ordinario que se implique activamente en varias direcciones con el fin de eliminar las desigualdades de hecho entre los ciudadanos.

La doctrina constitucional es pacífica respecto a que la naturaleza y alcance de dicho segundo inciso se especifica y se enriquece en otras disposiciones constitucionales que regulan los derechos sociales: derechos de los trabajadores, previsión social, derecho a la salud (art. 32 de la Const.); derecho a la educación (art. 34 de la Const.). Se trata de preceptos constitucionales (que, con frecuencia, se invocan junto al citado art. 3, segundo inciso de la Const.), cuya puesta en práctica exige la intervención del legislador, generalmente mediante la imputación de recursos económicos.

Las cuestiones relativas a la igualdad material se han planteado de modo esporádico ante la Corte Constitucional en términos macroeconómicos relativos al coste de los servicios que tienen impacto social, aunque existe una tradición consolidada en lo que se refiere a hechos específicos

⁶ Por otra parte, en una serie de cuestiones diversas planteadas, la Corte ha subrayado el vínculo entre el principio de solidaridad conforme a la previsión del art. 2 de la Const. y el principio de igualdad material previsto en el art.3, segundo inciso, Const. (por ejemplo, en la sentencia n° 155/2002).

que merecen una protección inmediata, incluso cuando no exista una partida específica de carácter financiero.

Por otra parte, la Corte Constitucional en lo que se refiere a la cuestión del reconocimiento o ampliación de las prestaciones económicas a favor de personas desfavorecidas, rara vez ha tomado en cuenta la cuestión de la compatibilidad financiera: siendo una cuestión discutida si ello se debe a una particular sensibilidad respecto a categorías que merecen una protección especial o debido a que las cuestiones invocadas no habían aducido la existencia de relaciones macroeconómicas existentes entre la tutela de los derechos considerados en la resolución y la efectiva disponibilidad de recursos para hacerlos efectivos.

No obstante, en periodos de crisis surgen inevitablemente cuestiones macroeconómicas relativas a la compatibilidad presupuestaria: si la operatividad del art. 3, segundo inciso de la Const. no se suele poner en duda cuando está en juego situaciones directamente relacionadas con la tutela de derechos respecto a los cuales se considera que existe un intolerable recorte, el conflicto respecto a sus vínculos presupuestarios resulta menos predecible considerando que el conflicto normativo (*nomomachia*) hace referencia a sectores de servicios de relevancia social en su totalidad, tales como la sanidad pública, la previsión social, las prestaciones asistenciales, la remuneración de los funcionarios, la educación y otros servicios de naturaleza análoga.

El enfoque de los jueces en este punto tiende a diferenciarse entre aquellos que aunque de modo incidental no se refieren con frecuencia al conflicto entre el disfrute de derechos sociales y las cuestiones macroeconómicas, cuando lo hacen se expresan abiertamente; existen otros que como cuestión principal inherente a las relaciones entre el Estado y las Regiones, formulan en bastantes ocasiones referencias a los temas de contención del gasto público y de la rigurosa observancia de la obligación de que exista una cobertura para dicho gasto, y dichas cuestiones, con frecuencia, se examinan desde la perspectiva del conflicto de competencias entre el Estado y las Regiones, mientras que el conflicto entre las exigencias sociales y el equilibrio presupuestario se circunscribe al contexto de las relaciones económicas entre las partes afectadas, realizado consideraciones sobre el desempleo, la sanidad pública, el transporte público, las prestaciones sociales y, consecuentemente, sobre la materialización de los derechos sociales.

4.1 La evolución de la jurisprudencia constitucional respecto al equilibrio entre la tutela de los derechos sociales y los intereses económicos.

Se ha constatado que las técnicas de equilibrar los intereses igualmente meritorios de la tutela (como aquellos derivados de la tutela del equilibrio presupuestario y de los derechos sociales) llevan al Juez constitucional a realizar una comparación continua entre los diversos principios y valores constitucionales con el fin de individualizar, resolviendo contextualmente los conflictos, límites y contenidos de los derechos fundamentales.

Bajo una óptica histórica, puede decirse, en términos generales que hacia finales de los años ochenta del siglo XX, la compatibilidad económica no era una cuestión central en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. En línea con el contexto histórico y político de aquellos años, la Corte había ampliado con frecuencia el espectro de los destinatarios de beneficios y prestaciones sociales invocando el principio de igualdad y utilizando un *tertium comparationis*⁷.

Dicha tendencia jurisprudencial evolucionó en la década de los noventa cuando la Corte Constitucional se mostró más cauta en cuanto a la ampliación -mediante la utilización del *tertium comparationis* más favorable - de prestaciones económicas. En una resolución histórica, en lugar de extender - conforme a la propuesta formulada por el juez que remitía dicha cuestión amparándose en el art. 3 de la Const. - la norma de favor, modificando la norma impugnada "*respecto a aquella parte de la cual se excluye el derecho de repetición de las cotizaciones abonadas realizadas en un periodo anterior a la fecha de entrada en vigor de la ley [impugnada]*", la Corte Constitucional consideró, al contrario, que era la propia norma de favor la que resultaba inconstitucional afirmando que la "*operatividad del principio de la igualdad no implica de un modo unidireccional y necesariamente la extensión de una disposición más favorable utilizada como tertium comparationis, pero puede desplegarse asimismo en el sentido de eliminar un privilegio injustificado existente en una disposición más favorable respecto a la que se ha tenido en cuenta en la comparación* »⁸.

Se ha ido recorriendo gradualmente el camino - bajo los auspicios de numerosas coyunturas económicas - para llegar al convencimiento de que la resolución del conjunto de intereses contrapuestos implicados no puede conseguirse sino mediante un equilibrio de los mismos, en relación con el contexto económico y jurídico que se constata en cada momento. Se ha afirmado la legitimidad de disposiciones que «- *teniendo en cuenta la efectiva disponibilidad de los presupuestos públicos, que sufraga en parte los costes del sistema de previsión - [inciden] en el sentido de minorar las prestaciones de jubilación, sin que ello conlleve una vulneración de los arts. 36 y 38 de la Constitución*»⁹.

De una forma todavía más incisiva se ha considerado que resulta conforme a «*los principios de igualdad y de proporcionalidad que una ley que tenga en cuenta la circunstancia de que las contribuciones realizadas en Suiza son cuatro veces inferiores a las efectuadas en Italia, y por ello se proceda a un ajuste [ex post] con la finalidad de conseguir que las aportaciones realizadas sean proporcionales a las prestaciones y equilibrar así los gastos sociales evitando el despilfarro y conseguir que el sistema de previsión social resulte sostenible para atender a las personas que*

⁷ Para un examen de dicha jurisprudencia, véase: *La tutela dei diritti e i vincoli finanziari - Quaderno di giurisprudenza costituzionale* a cura di: MARIA FIERRO, RICCARDO NEVOLA, DANILO DIACO, Roma, 2013. [La tutela de derechos y sus implicaciones económicas - Cuaderno de jurisprudencia constitucional a cargo de los autores citados].

⁸ Sentencia n° 421 de 1995. Se pueden encontrar afirmaciones similares en las sentencias nos. 62 de 1994 y 219 de 1995.

⁹ Sentencia n° 138 de 1997.

disfrutan de sus prestaciones [dado que el sistema de previsión social tiende] a una correspondencia entre los recursos disponibles y las prestaciones satisfechas, teniendo en cuenta asimismo el tenor del artículo 81, cuarto inciso, de la Constitución que garantiza la racionalidad de la integridad del sistema (sent. nº 172 de 2008), impidiendo que se produzcan alteraciones de la realidad económica que generen desventajas para unos contribuyentes y ventajas para otros, para respetar de este modo el principio de igualdad y solidaridad, los cuales, debido a su carácter de fundamentales ocupan una posición privilegiada en el equilibrio de otros valores constitucionales »¹⁰.

5. Equilibrio presupuestario, autonomía territorial, prestaciones sociales – Relaciones antagonistas y sinergias.

Una variable importante en el complejo escenario de las relaciones políticas entre el balance y el abono de las prestaciones sociales se refiere al rol de las autonomías territoriales, cuestión particularmente relevante en nuestro ordenamiento.

Las relaciones entre el Estado y las autonomías territoriales están presentes a lo largo del presente estudio bajo perfiles diversos, entre los cuales, merece la pena destacar:

- a) los conflictos entre la valorización de las particularidades locales y los principios de unidad y de igualdad, los cuales son particularmente relevantes en lo referente a la tutela de los derechos sociales;
- b) el reparto entre competencias legislativas y administrativas entre el Estado y los entes territoriales, según se ha rediseñado por la ley constitucional de 18 de octubre de 2001, nº 3. (Modificación del Título V de la parte segunda de la Constitución);
- c) la financiación específica de los entes territoriales derivada del propio concepto de autonomía y que resulta esencial para garantizar las prestaciones sociales;
- d) la participación de los entes territoriales en los objetivos de la financiación pública derivados de la normativa europea y nacional;
- e) la complejidad de las relaciones financieras entre el Estado y los entes territoriales.

En cuanto al contenido del apartado a), se ha subrayado que la autonomía en cualquier ordenamiento democrático no puede ser limitativa de derechos, sino al contrario debe procurar la ampliación de los mismos. De ello se deriva que se han de primar los derechos fundamentales y de igualdad frente a las razones justificativas de la autonomía territorial. Los derechos fundamentales de la persona (y entre dichos derechos, se encuentran los derechos sociales) no pueden ser jamás postergados en aras a los derechos de la comunidad. Sin embargo, esto no implica necesariamente que la relación entre aquellos intereses reconocidos por nuestra Carta Magna sean contradictorios

¹⁰ Sentencia nº 264 de 2012.

o entren en conflicto con la valorización de las particularidades locales, siempre que ello no suponga una discriminación frente a otra comunidad, y de hecho, dicho carácter local puede constituir, de hecho, un reconocimiento de derechos sociales.

En lo que se refiere al reparto de las competencias legislativas y administrativas del Estado y los entes territoriales, resulta oportuno, en primer lugar, recordar que el Título V de la Constitución conforme a su redacción actual, prevé una competencia legislativa exclusiva a favor del Estado (art. 117, segundo inciso, Const.), una competencia compartida (art. 117, tercer inciso, de la Const.) y una competencia residual de las Regiones (art. 117, cuarto inciso, Const.). Concretamente, en lo que se refiere a los derechos sociales, el artículo 117, segundo inciso, sub-apartado m) de la Const. atribuye al Estado la competencia de determinar los niveles esenciales de las prestaciones relativas a los derechos civiles y sociales que han de ser garantizados en todo el territorio nacional. En efecto, compete al Estado determinar el estándar mínimo infranqueable con el fin de garantizar el efectivo disfrute de los derechos, mientras que las Regiones, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, pueden garantizar niveles superiores.

Se ha afirmado de un modo acertado que el conjunto del Título V debe ser interpretado – como, de hecho, así lo ha hecho la Corte Constitucional –, de un modo sistemático, evitando que los criterios expuestos puedan conllevar una limitación de la responsabilidad del Estado mediante una visión reductiva de los niveles mínimos de su determinación cualitativa y cuantitativa, así como de las Regiones que podría concretarse en una actitud de pasividad en lugar de procurar la máxima valorización de los intereses inherentes al ejercicio de sus propias competencias.

Dicha interpretación sistemática nos lleva a considerar que las disposiciones del Título V contemplan un equilibrio entre autonomía y unidad del ordenamiento jurídico en función de la integración entre libertad e igualdad.¹¹

Una visión constitucionalmente sistemática permite expandir al mismo tiempo la potencialidad de la una o de la otra tutela: la asimetría de las prestaciones concedidas en el territorio solo podría producirse cuando sean más favorables y se justifique por las particularidades locales o por la capacidad de determinadas regiones de abrir nuevos caminos para la prestación de servicios que permitan, incluso, proporcionar nuevos modelos de gestión para el resto de los partícipes.

El art. 118 de la Const. contempla, además, el principio conocido como de “subsidiariedad vertical” («las funciones administrativas son atribuidas a los municipios salvo que para garantizar el ejercicio unitario, se confieran a las Provincias, las ciudades metropolitanas, las Regiones o al Estado, en función de los principios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación») conforme al

¹¹ La doctrina más autorizada ha constatado que mientras que la autonomía de los entes locales pertenece a la esfera de la libertad, la tutela uniforme de los derechos fundamentales se refiere a la esfera de la igualdad.

cual, los servicios sociales deben ser prestados por los sujetos públicos más próximos a los vecinos y a los ciudadanos, permitiendo únicamente que dichas funciones sean realizadas por entidades superiores cuando dicha entidad presente un nivel de capacidad administrativa que resulte más adecuado para garantizar la calidad y el volumen de las prestaciones.

En cuanto a las relaciones entre la financiación de los entes territoriales y la autonomía de los mismos, la normativa aplicable a los ingresos y gastos de los entes territoriales está relacionada tanto con la problemática estrictamente financiera como con las cuestiones sociales. Bajo el primer aspecto, dicha vinculación se deriva fundamentalmente del origen de los recursos de los entes locales que se obtienen en su mayor parte de ingresos tributarios y de transferencias estatales, lo que implica tener presente las exigencias de proporcionalidad y de congruencia con las funciones atribuidas y ejercitadas. Bajo el aspecto social, resulta relevante que las funciones atribuidas a los entes territoriales –en virtud del principio de subsidiariedad vertical– tengan una profunda incidencia sobre las prestaciones de servicios realizadas a favor de la colectividad, considerando que dichos servicios se prestan en gran parte por los entes más próximos a las entidades locales.

Adicionalmente, resulta apropiado subrayar como dichas autonomías territoriales son parte de la llamada financiación pública extensa, en otras palabras, la administración pública en su conjunto que constituye el punto de referencia obligado para medir el cumplimiento de nuestro país, Italia, respecto a sus compromisos europeos.

Además, bajo dicho aspecto, existe una vinculación bidireccional con las cuestiones examinadas: por un lado la participación en los objetivos de la financiación pública conlleva el sacrificio de recursos que podrán incrementar el carácter social de las prestaciones realizadas a favor de la colectividad; por otra parte, el respeto a los compromisos europeos constituye una premisa necesaria que se traduce en reconocimientos públicos para las comunidades más diligentes implicadas en la realización de servicios más económicos y eficientes, y a las que mejor utilizan los recursos a su disposición.

En resumen, no se puede obviar el hecho de que el conjunto total de las relaciones financieras entre el Estado y las Regiones tiene un profundo impacto en el nivel de las prestaciones de servicios, dado que los recursos de los entes territoriales, aunque procedan en parte de la recaudación tributaria, dependen también en gran medida de los recursos estatales. Dicha confluencia implica un condicionamiento en cuanto a la cantidad y a la adecuación temporal de los flujos financieros vertidos a favor de las Regiones y los entes locales, incidiendo ya sea en sentido positivo o negativo en la cantidad y cumplimiento del plazo de los servicios sociales prestados.

Siempre en relación con las relaciones de financiación, se ha de considerar también la cuestión de la distribución equitativa lo que conlleva el compromiso de las comunidades más favorecidas frente a las más desfavorecidas y, en lo que respecta al Estado, la necesidad de asumir el rol de redistribuir los recursos destinados a las propias comunidades.

El panorama de la dinámica entre intereses financieros y derechos sociales no siempre comporta un matiz antagonista dado que existen situaciones en las que las respectivas exigencias de tutela se presentan de modo sinérgico y en paralelo a los parámetros constitucionales de referencia respecto a las cuestiones propuestas.¹².

Un ejemplo de dicha relación sinérgica se constata en la sentencia nº 10/2015, la cual declaró inconstitucional la llamada Robin Tax, un recargo impuesto sobre el impuesto de sociedades de las entidades que operan en el sector de la comercialización de hidrocarburos, y en este caso la eficacia de la resolución se ha articulado tomando en consideración el impacto temporal y sus efectos.

En esta cuestión, la Corte constitucional tomó en cuenta el impacto macroeconómico derivado de menores ingresos y en consecuencia, reconoció que dicha norma resultaba inconstitucional, pero reconociendo la eficacia de la sentencia dictada desde la fecha de su publicación.

La *ratio* de este pronunciamiento innovador se basa en los intereses convergentes de la protección de las finanzas públicas lo que se consigue mediante la conservación de la norma durante el periodo previo a la publicación de la sentencia y el de aquella parte de la población más desfavorecida y, por tanto, más expuesta a los impactos macroeconómicos de la declaración de inconstitucionalidad: *«El impacto macroeconómico de la devolución de las cotizaciones tributarias vinculadas a la declaración de inconstitucionalidad [...] conllevaría, de hecho, un desequilibrio entre el presupuesto del Estado de tal envergadura que implicaría la necesidad de acometer una financiación pública adicional [...] y, en particular, de las previsiones anuales y plurianuales indicadas en las leyes de estabilidad en las que ya se habían previsto dichas entradas de ingresos. Por tanto, las consecuencias en conjunto de decretar la inconstitucionalidad con efectos retroactivos de la norma impugnada supondrían, en definitiva, en un periodo de una crisis económica y financiera profunda que despliega sus efectos sobre los estratos más débiles de la sociedad, una redistribución irracional de la riqueza [determinando] un perjuicio irremediable a las exigencias de solidaridad social conllevando un grave incumplimiento de lo dispuesto en los arts. 2 y 3 de la Const. La cesación de los efectos de la norma declarada inconstitucional únicamente a partir desde la fecha de publicación de la presente decisión en el Boletín Oficial del Estado de Italia resulta, por ello, constitucionalmente necesario con el fin de poder conciliar todos los intereses en juego, con el fin de impedir « alteraciones en la disponibilidad económica colocando a algunos contribuyentes en desventaja y en ventaja a otros [...] garantizando los principios de igualdad y solidaridad, los cuales,*

¹² Esto ha sucedido, por ejemplo, en materia de sanidad respecto a los planes de reincorporación para las regiones cuyas finanzas estaban en quiebra cuando estas últimas han intentado de soslayar los límites y las prioridades, poniendo en peligro la posibilidad de prestar niveles asistenciales mínimos.

debido a su carácter fundamental, ocupan una posición privilegiada en el equilibrio de otros valores constitucionales».

El equilibrio llevado a cabo por la Corte Constitucional en esta cuestión consideró que concurrían dos polos opuestos, por un lado, la tutela de los intereses financieros y de aquellos sociales ligados a los sectores más débiles de la sociedad; por otra parte, aquél reconducible al respeto a los parámetros (arts. 3 y 53 de la Const) invocados por el juicio que remitió dicha cuestión solicitando la tutela de las situaciones subjetivas de los contribuyentes vulneradas por la normativa declarativa inconstitucional.

Un ejemplo de relación antagonista se constata en la sentencia nº 178/2015, declarando la inconstitucionalidad sobrevenida a un conjunto de normas dictadas en relación con el bloqueo de los convenios colectivos, interrelacionadas entre sí, en virtud del art. 39, primer inciso de la Const. a contar desde el día siguiente a la fecha de publicación de la sentencia. Tales disposiciones, promulgadas entre el 2011 hasta el ejercicio 2015, habían suspendido el régimen de contratación colectiva de funcionarios públicos, generando la permanencia de un remedio legislativo considerado de emergencia. En las motivaciones se subrayó que *«la continuidad en el tiempo de la suspensión del procedimiento de contratación económica alteraba la dinámica negociadora de un sector que asigna al contrato colectivo un papel central [...] como fuente indispensable de su regulación.»* entre otras alteraciones, el del régimen económico, tanto en sus aspectos esenciales como accesorios. En definitiva, al ser contraria a la Constitución, no es la suspensión inicial, por sí, lo que supone la inconstitucionalidad, sino la situación del bloqueo en la negociación, durante un periodo tan largo en el tiempo, lo que puede suponer una lesión a la libertad sindical¹³.

En la sentencia examinada, la Corte constitucional admite que el legislador pueda equilibrar los valores constitucionales de la continuidad de la contratación colectiva con las exigencias de una distribución racional de los recursos y el control de los gastos *«en el marco de una programación financiera coherente»*, conforme a lo prescrito en el art. 81, primer inciso de la Const., *En cualquier caso, una anómala demora en desbloquear dicha negociación genera un desequilibrio irracional entre «la libertad sindical (art. 39, primer inciso, Const.), indisolublemente vinculada a otros valores de relevancia constitucional»* y las exigencias del erario público, lo que hace inaceptable sacrificar el derecho fundamental tutelado por el art. 39 de la Const.

La estructura de la sentencia muestra claramente la técnica utilizada, la cual puede definirse no tanto como basada en una única norma, sino en un juicio emitido considerando los efectos globales de la normativa financiera en su decurso temporal.

¹³ En dicha sentencia, la Corte constitucional subraya la conformidad de su criterio con el mantenido por la Corte Europea de Derechos Humanos, sección segunda, sentencia de 8 de octubre de 2015, António Augusto da Conceição Mateus y Lino Jesus Santos Januário contra el Estado de Portugal.

Resulta oportuno constatar como en este caso, además de la conformación objetiva del supuesto contemplado en la normativa, se examina el progresivo desarrollo de la misma a lo largo del tiempo conllevando la suspensión del bloque de la contratación lo que genera la delimitación temporal de la patología constitucional¹⁴.

Desde el punto de vista financiero, la sentencia prevé la imposibilidad de reabrir las negociaciones sin dictar disposiciones que tengan en cuenta el coste de los acuerdos perseguidos, sujeto a los resultados de la contratación y a la verificación de la disponibilidad de medios económicos.

6. La discrecionalidad del legislador en las asignaciones financieras y los límites de su responsabilidad

La exigencia de conciliar la dicotomía entre equilibrio presupuestario y la garantía de los servicios sociales no implica que la Corte constitucional pueda convertirse en el legislador de derecho positivo en el sentido más pleno del término; por ello, la Corte se ha mostrado particularmente cauta al referirse a la responsabilidad del poder ejecutivo en la asignación de los recursos, ya que se reconoce plenamente que dichas competencias corresponden al Gobierno y al Parlamento.

En el tema de la tutela de derechos fundamentales de legítimo ejercicio, la Corte constitucional ha mantenido siempre el punto de vista – al igual que respecto a los otros sectores normativos – de respetar la discrecionalidad del legislador al tiempo que reconoce la responsabilidad política como motor de las decisiones económicas generales y la consiguiente competencia del gobierno en el adecuado reparto de los recursos en función de los distintos objetivos.

Bajo esta óptica se ha afirmado que el núcleo esencial de los derechos sociales no es susceptible de compresión y, al mismo tiempo, que es prerrogativa indiscutible del legislador determinar la política económica y cuantificar el importe de las prestaciones sociales.

Si en relación con determinados supuestos específicos sectoriales, la Corte constitucional se ha movido dentro de los límites internos del sistema, utilizando a menudo el criterio del *tertium comparationis*, para acoger o rechazar determinadas cuestiones que se le han sometido, la Corte constitucional no ha vacilado en criticar decisiones financieras de relevancia macroeconómica cuando estas últimas han sido consideradas injustificadas, irracionales o desproporcionadas.

De esta forma, sin invadir el terreno de la política económica, se han tomado en consideración los argumentos de cada una de las controversias cuando el *modus operandi* del

¹⁴ Sentencia nº 178 del 2015: «Solo ahora es cuando se constata claramente la naturaleza estructural de la suspensión de la contratación y puede, por tanto, considerarse verificada la ilegalidad constitucional sobrevinida que desplegará sus efectos a contar desde la fecha de publicación de la presente resolución» (punto 17 de los Fundamentos Jurídicos).

legislador va más allá de los criterios adecuados en el procedimiento de tramitación y elaboración normativa.

La Corte constitucional, en aquellas ocasiones en que ha tenido que examinar esta cuestión, ha solicitado del legislador que preste atención con el fin de conseguir *«un equilibrio en conjunto de los intereses y valores en juego confrontados que exige considerar las exigencias de la solidaridad y de eliminar la necesidad [...] con los límites derivados de la obligación de preservar el equilibrio en las finanzas públicas»*¹⁵.

El parámetro constitucional más frecuentemente utilizado en este contexto es el art. 3 de la Const. el cual viene siendo aplicado bajo diversos perfiles conceptuales: igualdad en sentido estricto, racionalidad y coherencia, proporcionalidad y solidaridad.

Por ejemplo, se ha afirmado que *«corresponde a la discrecionalidad del legislador, con el único límite obvio de no incurrir en la irracionalidad, estabilizar las medidas relativas a las prestaciones por jubilación y las variaciones en el importe de la misma, equilibrando los valores contrapuestos que tenga en cuenta por un lado las exigencias de la calidad de vida de los beneficiarios y asimismo los medios financieros concretos existentes y las exigencias del presupuesto público»*¹⁶.

El criterio de la racionalidad ha sido considerado como el límite a la no-exigencia de responsabilidad al legislador cuando se ha afirmado que la determinación de las disponibilidades financieras para proporcionar determinadas prestaciones sociales *«entra dentro del territorio de la discrecionalidad del legislador que no puede ser examinada mediante un juicio de constitucionalidad por esta Corte, salvo que se constate que dicha normativa en cuestión resulta irrazonable»*¹⁷.

Más sofisticado e incisivo, siempre en relación con el parámetro constitucional contenido en el art. 3 de la Const. es la referencia al concepto de la proporcionalidad *«en el contexto más amplio de la política económica general y teniendo en cuenta sobre todo los recursos disponibles, como elemento de prudente consideración que pertenece al terreno de la discrecionalidad del legislador»*¹⁸.

Como hemos mencionado, los conceptos de igualdad, coherencia y proporcionalidad están presentes en bastantes cuestiones que se han planteado para su examen por la Corte; se podría decir que los principios de coherencia y proporcionalidad han adquirido con el transcurso del tiempo su propia autonomía respecto a los criterios de igualdad, yendo más allá de la formulación literal del art. 3 de la Const.

¹⁵ Sentencia n°. 218 de 1995.

¹⁶ Sentencia n°. 372 de 1998.

¹⁷ Sentencia n°. 180 de 1982.

¹⁸ Sentencia n°. 409 de 1995.

El criterio de coherencia se ha utilizado en cuestiones relativas a este trabajo (pero, de modo más general, respecto a los supuestos generados por la declaración de inconstitucionalidad) con mucha cautela, atribuyendo la calificación de “incoherencia” a ciertos supuestos normativos intrínsecamente contradictorios y claramente alejados de los criterios mínimos predicables para dicha norma.

El criterio de la proporcionalidad, aunque se ha caracterizado por haber sido aplicado con mayor frecuencia en relación con las interrelaciones normativas entre la tutela de los intereses económicos y los derechos sociales, asume en este campo una propensión natural a resolver impactos muy distorsionantes entre la asignación de recursos y las funciones sociales conferidas.

Sin duda, la reconciliación de estos intereses, que pueden actuar en sinergia o de modo antagonista, implica extender el razonamiento jurídico al conocimiento de los elementos de la experiencia real regulados por la ley. En definitiva, mediante esta constatación se consigue de un modo evidente dicha reconciliación, en otras palabras, la búsqueda de una solución intermedia y equilibrada entre derechos y valores que entran en colisión en el curso del examen de una circunstancia concreta.

Y, en efecto, el parámetro de la proporcionalidad se ha suscitado recientemente en el ámbito de lo contencioso respecto a las relaciones financieras entre el Estado y las Regiones para el supuesto de penalizaciones susceptibles de perjudicar el funcionamiento de servicios fundamentales como aquella inherente al pago en el plazo acordado a los acreedores.

Al declarar la inconstitucionalidad de una sanción de naturaleza financiera prevista en la legislación estatal en relación con las Regiones en materia de coordinación de las finanzas públicas, la Corte ha sancionado la discrepancia con lo previsto en el art. 3 de la Constitución, invocando el principio de la proporcionalidad respecto a la *«solución adoptada por el legislador estatal en la norma que ha sido impugnada por la Región del Véneto [la cual] se opone al principio de la proporcionalidad, el cual, siempre debe estar presente en la adecuación de las relaciones entre infracciones y sanciones (sentencia nº. 132 y nº. 98 de 2015, nº. 254 y nº. 39 del 2014, nº. 57 de 2013, nº. 338 de 2011, nº. 333 de 2001), y, en mayor medida, debe ser objeto de aplicación en el contexto de las relaciones entre el Estado y las Regiones cuando, como en el caso objeto de examen, la previsión de la sanción instituida por el legislador estatal conlleva una disminución significativa de la autonomía regional»*¹⁹.

En dicha resolución de la Corte constitucional se especifica que *«La violación de la proporcionalidad se manifiesta sobretudo en la falta de idoneidad de la normativa para alcanzar los fines que persigue. El mecanismo previsto en el art. 41, inciso 2, del decreto ley nº 66 de 2014 no parece, de hecho, ser el idóneo para conseguir que las administraciones públicas satisfagan sus*

¹⁹ Sentencia nº. 272 de 2015.

deudas en plazo y tampoco, por tanto, puede considerarse una medida suficientemente disuasoria para evitar que incurran en mora. El conjunto de las premisas, sancionando indiscriminadamente cualquier infracción del plazo medio de pago, puede afectar a administraciones que, en dicho ejercicio en cuestión, han incurrido en mora en el pago de sus deudas por causas que no pueden serles atribuidas. En el caso de los entes territoriales, específicamente, el retraso en el pago de las deudas podría depender del hecho de que determinados recursos por parte de otros sujetos no se haya efectuado en el plazo convenido o por motivos derivados del pacto de estabilidad » y « dicha violación conlleva una reducción ilegal del ámbito de la autonomía regional en materia de organización administrativa, respecto a la competencia regional plena (art. 117, cuarto inciso, Const.)».

Por otra parte, en lo que se refiere a la contravención del principio de igualdad material en el tema de la financiación de las prestaciones sociales, dicha situación se ha constatado en el ámbito de las relaciones financieras entre las Regiones y las Provincias con ocasión de reducciones irracionales y carentes de motivación en las transferencias financieras destinadas a funciones de relevancia social que por ley hay sido conferidas a los citados entes locales.

7. El reflejo de las relaciones financieras entre el Estado y los entes territoriales sobre los recursos destinados a la satisfacción de las prestaciones sociales

El problema de la proporcionalidad se ha planteado recientemente con particular atención a las relaciones financieras entre el Estado y los entes territoriales. Es necesario tener presente, de hecho, que los servicios sociales básicos y la financiación para los mismos han sido confiados a las Regiones y a los entes locales.

Dado que en Italia no se ha llevado a cabo en su totalidad el principio del federalismo fiscal, tanto en el caso de la determinación de los recursos destinados a fines sociales como la determinación de los criterios del gasto, es habitual que dichos parámetros estén fuertemente condicionados por la legislación estatal, la cual determina el importe y el calendario de los flujos financieros destinados a las autonomías territoriales.

Recientemente se han sometido diversas cuestiones a la Corte Constitucional relativas a la reforma de la fiscalidad de los entes locales llevada a efecto por la ley de 5 de mayo de 2009, nº 42 (Delegación a favor del gobierno en materia de federalismo fiscal, conforme a lo dispuesto en el art. 119 de la Const.).

Tanto si se tratan de Regiones sometidas a un estatuto ordinario, como aquellas bajo un estatuto especial, ya sean entes locales (estos últimos mediante el mecanismo de las remisiones incidentales, al no ser titulares de la potestad de ejercer una acción directa contra el Estado), todos ellos se han lamentado en diversas ocasiones de la contravención del principio de neutralidad

financiera en relación con la falta de compensación debido a la disminución de los ingresos fiscales antes y después de la reforma.

Resulta evidente la estrecha relación entre este tipo de contenciosos con la problemática del equilibrio presupuestario y con la satisfacción de prestaciones sociales.

Considerando que las autonomías territoriales son titulares de funciones relevantes en el campo de los servicios públicos y de las prestaciones sociales, la modalidad del procedimiento legislativo elegido para llevar a cabo la reforma fiscal en sus respectivas áreas de competencia y la lamentada disminución de los ingresos constituyen, a menudo, motivos de queja por parte de los entes implicados.

Se han constatado situaciones en las que el Estado ha violado el procedimiento constitucional correcto para un reparto justo de los recursos disponibles, tanto en el caso de los procedentes de la recaudación tributaria como en el caso de los que históricamente se han atribuido a asignaciones del erario público.

La dimensión macroeconómica del problema, en cualquier caso, ha hecho difícil el enjuiciamiento de determinadas disposiciones legislativas y actuaciones de hecho por parte de la administración estatal, incluso produciéndose una infracción del procedimiento constitucionalmente adecuado, aunque la Corte Constitucional ha subrayado en numerosas ocasiones que no le compete arrogarse el rol de sustituir la discrecionalidad legislativa en la determinación de las asignaciones y de la cuantificación de las mismas.

Ello ha conllevado que se haya determinado cuales son las condiciones que determinan una resolución de inadmisibilidad, aunque en tal resolución se incluyan advertencias serias dirigidas al legislador estatal que deberá tomar en cuenta. Por ejemplo, en el ámbito de un contencioso entre el Estado y determinados autonomías con un régimen especial, se ha afirmado lo siguiente: *«En virtud de las consideraciones formuladas, y aunque, por desgracia, el Estado se haya apartado del procedimiento negociador, todas las cuestiones planteadas resultan inadmisibles. Partiendo de la base de que no se ha cuestionado la vigencia de la parte financiera de los Estatutos de Autonomía de los recurrentes, y que en relación a la dicha parte se han formulado todas las críticas, la ausencia de especificaciones respecto a los criterios que permitan determinar la titularidad de los nuevos tributos no permite enunciar parámetros útiles para una resolución en la que la disposición añadida resulta extraíble directamente de la decisión constitucional. De hecho, las reformas en materia fiscal que constituyen el objeto de la presente resolución, las cuales se han sucedido rápidamente en un breve periodo de tiempo no están todas ellas caracterizadas por rasgos del todo homogéneos con el supuesto de hecho tributario previsto en los estatutos y en las normas de actuación, sino que presentan elementos nuevos, que solo parcialmente pueden superponerse o compararse (pensemos, por ejemplo, en las relaciones entre el IMU (Impuesto Municipal Único) y el IRPEF*

(Impuesto de la Renta de las Personas Físicas) en lo que se refiere al componente patrimonial). Si no existe una mediación legislativa capaz de garantizar una comparación idónea para la aplicación de los criterios de neutralidad, distribución equitativa y sustitución previstos en el art. 27 de la ley 42/2009 con el fin de equilibrar las relaciones financieras producidas tras la reforma, el examen de la legitimidad de las normas impugnadas no puede llevarse a cabo de un modo provechoso. Este reproche solo puede dirigirse al procedimiento legislativo adoptado, pero no a los sistemas que deberían haberse empleado para reconciliar los distintos intereses antagónicos ínsitos en el principio de la neutralidad financiera, de la sustitución, de la distribución equitativa o del volumen de ingresos fiscales que corresponde a las autonomías con un régimen especial. [...]. Valorar los reproches formulados sin tener en cuenta la ausencia del trámite normativo previsto en el art. 27 de la ley 42/2009 conllevaría, entre otras cosas, incluso en el supuesto de que se estimasen parcialmente dichos reproches, no solo un potencial efecto de discriminación irrazonable entre las propias autonomías implicadas, sino también un desequilibrio en la financiación pública en su sentido extenso considerando que el Estado – contraviniendo claramente el esquema legislativo previsto – ha incorporado a su propio balance las cantidades impugnadas por un plazo temporal, que considerado en su conjunto, abarca más de tres años. Si, como a continuación se argumenta con más detalle, esta violación del canon procedimental no puede sustraer a dichas autonomías con un régimen especial los recursos que eventualmente precisen para garantizar el equilibrio entre los ingresos fiscales y las funciones ejercitadas, es necesario precisar que el remedio a tal violación no puede consistir en la acogida o rechazo potencial, derivado de la comparativa entre las normas impugnadas y los criterios de los estatutos, ya que, entre otros motivos, esto conllevaría la asignación de recursos ya empleados por el Estado para la cobertura de gastos devengados en ejercicios anteriores. [...]. En suma, la decisión de inadmisibilidad de estas cuestiones se deriva de la imposibilidad de que esta Corte Constitucional pueda actuar supletoriamente, decretando otras medidas de relaciones de financiación pública a las ya adoptadas por el Estado, modificando el esquema constitucional anteriormente considerado, teniendo en cuenta que la obligación de encontrar un equilibrio entre los valores contrapuestos, o sea, la tutela de las autonomías sujetas a un régimen especial y el equilibrio presupuestario incumbe directamente al legislador, mientras que compete a esta Corte realizar un juicio posterior sobre la adecuación. Lo anterior no implica, en cualquier caso, que los efectos distorsionantes derivados de no haber respetado el marco de pactos acordado pueda cristalizar en un contexto que resulte contrario a la protección de las autonomías de régimen especial y al equilibrio de la financiación pública. [...]. La inercia del legislador estatal en la búsqueda de un marco conjunto para las relaciones financieras conforme a la previsión constitucional y al previsto asimismo en la ley 42/2009, ha generado una situación que puede perjudicar el marco económico-financiero de las autonomías de régimen especial en la medida de no garantizar la coherencia entre las atribuciones de recursos fiscales posteriormente a la reforma

de 2011 y las funciones efectivamente atribuidas y ejercitadas por dichas autonomías de régimen especial. Resulta particularmente urgente que el ordenamiento de dote de disposiciones legislativas idóneas para garantizar la armonización de los intereses contrapuestos, aunque ello no implique que sea posible modificar nuestro juicio de inadmisibilidad de esta cuestión en sede constitucional, sin que ello perjudique “la prioridad de valoración por parte del legislador de la congruencia de los medios requeridos para conseguir un fin constitucionalmente necesario” (sentencia nº 23/2013), imponiendo la obligación de subrayar la exigencia de que las partes, y el Estado en particular, proporcionen una solución en un plazo temporal razonable al problema al que hace referencia esta resolución mediante un comportamiento legal en cuanto al cumplimiento de los pactos, concretamente dirigido a crear una serie de reglas adecuadas para la actuación futura. Esto es, teniendo en cuenta los principios del sistema, para garantizar de este modo un reparto óptimo de los recursos fiscales.»²⁰.

En cualquier caso, la inercia del legislador estatal en remediar la violación del criterio constitucional y la reiteración de prácticas legislativas incorrectas, ha conllevado admoniciones por parte de la Corte Constitucional, e incluso a declaraciones de inconstitucionalidad. Las reiteradas asignaciones contrarias a derecho provocando perjuicios a una Región sujeta a un régimen especial respecto a los ingresos tributarios previstos ha conllevado una declaración de inconstitucionalidad de la última disposición confirmando dicha exacción forzosa. Si en relación con dicho asunto, se afirmó que el procedimiento del acuerdo «sirve para conciliar, desde una perspectiva global, puntos controvertidos o pendientes de definición, incluso mediante la adecuación progresiva de las reglas aplicables a la evolución de los flujos financieros, sobre todo cuando dichos flujos están notablemente influenciados por las tendencias de fondo de la economía y de las drásticas reformas en materia fiscal, conllevando incluso la eliminación provisional de asignaciones relevantes debido a la ruta trazada en el marco de dinámicas muy complejas, sin embargo, dichas medidas podrían ser sujetas – únicamente tras una fase inicial de experimentación -, a una reglamentación clara y estable en el ámbito de las relaciones entre el Estado y el ente territorial. [...] Como consecuencia de esta especificación in itinere, derivada de fenómenos objetivos de las finanzas públicas que se imponen tanto ex ante como ex post al proceso de decisión normativa, resulta necesario reconciliar el procedimiento del acuerdo con los principios constitucionales inherentes a la relación entre el Estado y las autonomías de régimen especial. La motivación de esta exigencia se deriva, por otra parte del ya citado art. 1, inciso 159, de la ley nº 220/2010. La definición contrapuesta de los criterios para el reparto territorial no impide desde luego que el Estado pueda adoptar determinadas decisiones unilaterales, como aquella relativa a las asignaciones: sin embargo, esta medida debe considerarse en todo caso como un recurso provisional para garantizar una adecuada fase de

²⁰ Sentencia nº 155 de 2015.

“experimentación financiera”, indispensable para realizar un traspaso neutral al nuevo sistema fiscal generado tras la reforma. Es evidente que considerar que dicha asignación es definitiva tras dos años de experimentación, cuando durante dicho periodo se podría haber realizado una comparación entre las estimaciones provisionales y el funcionamiento efectivo de los ingresos fiscales para posteriormente fijar de un modo definitivo un reparto neutral de los ingresos fiscales mediante la modificación simplificada del estatuto y de las normas de actuación aplicables, determina que la disposición normativa impugnada es inconstitucional respecto al modelo previsto en los parámetros citados. La indefectible constitucionalidad del mecanismo de acuerdo absorbe cualquier otra consideración sobre la cuestión presentada, la controversia entre las partes, la composición de la conferencia Estado-Ciudades y autonomías locales, la cual habría negociado con el Ministerio de Economía y de Finanzas, así como con el ANCI (La Asociación Nacional de Municipios) la cuantificación de las asignaciones sin que estuviese presente la Región autónoma de Friuli-Venecia-Giulia»²¹.

La relación de las cuestiones inherentes con las relaciones financieras entre el Estado y los entes territoriales y la financiación de las prestaciones sociales, se suscita de un modo particularmente explícito en la sentencia nº 188/2015 y la nº 10/2016 en relación con el enjuiciamiento del drástico recorte de recursos destinados al ejercicio de funciones de relevancia social en la fase de reforma de los entes territoriales, caracterizada por la supresión de las Provincias.

En el ámbito de dicha cuestión se ha afirmado: *«El art. 3 de la Const. ha sido objeto de una infracción en su vertiente de una violación del principio de igualdad material que causa un perjuicio evidente al disfrute de derechos debido a la falta de funcionamiento de los servicios en cuestión. Dicho perfil de garantía presenta un carácter fundamental en la tabla de valores constitucionales y no puede quedar en suspenso en el curso de un largo periodo de transición que ha acompañado la reforma de los entes territoriales. Esta Corte es conocedora del proceso general de reorganización de las Provincias que podría conllevar en última instancia a la supresión de las mismas por la reforma constitucional actualmente en curso. En cualquier caso, el ejercicio de las funciones que le fueron conferidas en su momento – tal y como está objetivamente descrito en la legislación vigente -, debe llevarse a cabo adecuadamente, independientemente del sujeto que sea temporalmente titular de dicha función, y eso implica, sobre todo en un momento de transición caracterizado por múltiples críticas, que su desarrollo no resulte negativamente influenciado por la complejidad de dicho proceso de tránsito entre diversos modelos de gestión. [...] Por tanto, el principio de continuidad de los servicios de relevancia social no queda adecuadamente protegido, resultando inútil a tal fin la propia fuente de financiación prevista en la normativa objeto de impugnación.*

²¹ Sentencia nº 188 de 2016.

Considerando la prescripción normativa que incluye de un modo abstracto varios niveles de servicios conforme a las leyes regionales sectoriales se ha constatado – por efecto de una serie de disposiciones legislativas desproporcionadas en cuanto a los recortes en los recursos – una notable disminución de los servicios prestados a la comunidad.»²².

8. La relación con el principio de buen funcionamiento de la Administración Pública

La necesidad de reconciliar el auto-control (self-restraint) del magistrado constitucional con la exigencia de no dejar “zonas francas” en el enjuiciamiento de la legitimidad en un campo tan delicado ha llevado a enunciar los llamados “vínculos del método” en el ejercicio de la actividad legislativa. Entre dichos vínculos, destacan la valoración del procedimiento de tramitación normativa seguida y la programación.

El principio que subyace a un procedimiento normativo correcto y racional formaba parte del acervo cultural de los primeros estudiosos italianos de la ciencia de la administración, los cuales de un modo lúcido habían entendido la relación entre organización y buen funcionamiento de los órganos de la administración y la valoración preventiva de la tramitación normativa.

Actualmente en Italia se ha codificado, bajo los auspicios de la OCDE y de la UE una metodología de valoración preventiva AIR (Análisis del Impacto de la Regulación)²³ que se concibe como una ayuda valiosa en el proceso de formación de las políticas públicas, proporcionando información esencial para el legislador y asistiéndole hasta el fin de la fase de conceptualización.

Por desgracia, aunque también debido al efecto de las numerosas derogaciones a este importantísimo procedimiento previo, las leyes que en adelante no precisen de dicho trámite quedarán privadas de un procedimiento de tramitación adecuado²⁴.

²² Sentencia nº 10 de 2016.

²³ En los países anglosajones desde el último decenio del siglo XX se ha extendido esta práctica por la OCDE, la AIR fue introducida en Italia en 1999 bajo la primera ley de simplificación, pero sólo entró en vigor a partir del 2008 con el decreto del Presidente del Consejo de Ministros de 11 de septiembre de 2008, nº 170 (Reglamento relativo a la disciplina de actuación en el análisis del impacto de la reglamentación (AIR) en el sentido del artículo 14, inciso 5 de la ley de 28 de noviembre de 2005, nº 246) Posteriormente se ha incorporado el proceso AIC (Análisis de Impacto sobre la Competencia) al sistema AIR, con el fin de verificar que la reglamentación tenga únicamente el impacto necesario sobre los operadores económicos para conseguir los objetivos generales perseguidos. La AIC controla, por tanto, que los requisitos impuestos al sistema económico derivados de una reglamentación que incida sobre el funcionamiento de los mercados sean exclusivamente los mínimos necesarios para conseguir dichos fines. Con el fin de ayudar al Gobierno en el proceso decisional, los resultados de la AIR junto con los obtenidos por el proceso AIC, son incluidos en un documento que acompaña el proyecto de ley o el futuro reglamento.

²⁴ La necesidad de justificar la intervención pública constituye, de hecho, un acto de transparencia en relación con los ciudadanos y la AIR, contemplando una estructura específica que incluye incluso la consulta pública, con el fin de contrastar con los destinatarios últimos de dichas disposiciones normativas cuales son los beneficios y costes asociados, lo que garantiza una verificación de carácter sustancial que resulta particularmente necesaria en los casos de mayor complejidad o incertidumbre.

Un caso concreto del principio del procedimiento previo normativo se encuentra en la reciente legislación financiera aprobada,²⁵ siendo estrictamente funcional a la programación de las políticas públicas permitiendo, tras la finalización de la fase inicial, analizar la compatibilidad entre las intervenciones de naturaleza social y las implicaciones macroeconómicas y financieras.

La programación implica incluir en el balance procesos y métodos de análisis, así como valorar los gastos con el fin de proporcionar elementos de conocimiento que puedan resultar útiles para poder realizar una valoración conjunta de las posibles opciones, considerando los recursos necesarios en función de las acciones previstas y los resultados pretendidos, incluso en términos comparativos²⁶ (a estos efectos, resulta relevante la nueva redacción del art. 97, primer inciso, Const., según el cual «Las administraciones públicas en coherencia con el ordenamiento de la Unión Europea garantizan el equilibrio presupuestario y la sostenibilidad del endeudamiento público»).

Recientemente, la Corte ha señalado en repetidas ocasiones el vínculo indisoluble entre la programación financiera y el buen funcionamiento de la acción administrativa bajo el perfil funcional de la relación entre la predeterminación de los recursos y las prestaciones realizadas a favor de la colectividad.

Desde dicha óptica, se ha afirmado que los recursos incluidos en el balance público no se pueden limitar a la finalidad autorreferencial de retribuir al personal de las administraciones públicas, sino que al contrario, deben ser *«gastos provechosos en relación a objetivos determinados objetivamente cuando se produce el acto de aprobación del balance [...]». Los recursos que se han visto de este modo tan drásticamente recortados, si no garantizan, como en el caso de la Provincia de Alejandría, ni siquiera el pago de los salarios del personal que en su momento fue transferido a dicha Provincia, han sido asignados de un modo claramente perjudicial debido a la insuficiente o total ausencia de su atribución a objetivos predeterminados y creíbles. Solo cuando estamos en presencia de un proyecto razonable de empleo es posible realizar una adecuada distribución de los*

²⁵ Valga por todas, la previsión del art. 17 de la ley de 31 de diciembre de 2009, nº 196 (Ley de contabilidad y finanzas públicas) en lo que se refiere al tema de la cobertura financiera de las leyes, ordenando que los diseños de la ley, los esquemas del decreto legislativo y las modificaciones de iniciativa de gobierno que conlleven consecuencias financieras deben ser enumerados en un anexo técnico, redactado por las administraciones competentes y verificado por el Ministerio de Economía y Finanzas, en relación con la cuantificación de los ingresos y de los gastos incurridos en virtud de cada una de las disposiciones, examinando también la cobertura relativa a los mismos, especificando, para los gastos corrientes y para las disminuciones de ingresos, las cargas anuales hasta el desarrollo completo de la norma y para los gastos de capital, las previsiones relativas a los años incluidos en el balance plurianual y la totalidad del coste en relación con los objetivos previstos. Junto al anexo técnico se debe incluir una declaración resumen de los efectos financieros de cada una de las disposiciones hasta la totalidad del saldo neto que se haya de financiar con el presupuesto del Estado, del saldo en caja de las administraciones públicas y del endeudamiento neto en la cuenta consolidada de las administraciones públicas. En dicho anexo se indicaran los datos y métodos utilizados para la cuantificación, sus fuentes respectivas y cada elemento que resulte útil para la verificación técnica por el parlamento conforme a las normas y reglamentos de dicho órgano, así como la reconciliación con las previsiones tendenciales de los presupuestos del Estado, con la cuenta consolidada de caja y con la cuenta económica de las administraciones públicas incluidas en el documento denominado DFP (Documento marco de las Finanzas Públicas), incluyendo todas las adiciones ulteriores al mismo.

²⁶ En este sentido, véase la memoria de auditoría del Presidente del Tribunal de Cuentas del Estado de Italia dirigida a las comisiones reunidas del Congreso y del Senado de fecha 14 de julio de 2015.

recursos entre las Provincias y garantizar el buen funcionamiento de los servicios financiados con los mismos»²⁷.

Por otra parte, la propia legislación financiera especifica de un modo claro (art. 7 de la ley nº. 196/2009) que «1. La configuración de las previsiones de ingresos y de gastos en los presupuestos de las administraciones públicas ha de adecuarse al método de dicha programación» y que las normas que produzcan efectos financieros novedosos «a cargo de las [finanzas de las Regiones] y de las finanzas de otras administraciones públicas incluso mediante el hecho de conferirles funciones nuevas o reorganizar las funciones que les habían sido atribuidas» (art. 19, inciso 2, de la ley nº. 196/2009) deben estar acompañadas de un procedimiento normativo específico para poder acreditar su compatibilidad con el complejo equilibrio entre los balances que participan de los presupuestos públicos, *«sin perjuicio de la discrecionalidad del legislador en la elección del modo de asignar los recursos, cuando dichas decisiones produzcan efectos relevantes innovadores en las relaciones financieras entre los entes territoriales y en el conjunto de sus resultados, no basta con una mera indicación acerca de la entidad financiera, sino que es necesario acompañar dicha decisión de una memoria técnica adecuada, como en el caso de las partidas del balance de la Región del Piamonte que ha sido objeto de impugnación ante esta Corte»²⁸.*

Respecto a la cuestión de las relaciones entre recursos disponibles y los servicios que han de financiarse, se ha declarado inconstitucional una remodelación tardía de las transferencias estatales a los entes locales ya que impedía una adecuada elaboración de la programación anual: *«No se debe infravalorar el hecho de que la disposición impugnada no incluye ningún plazo para la adopción de la orden ministerial que determina el reparto entre los recursos y las reducciones de ingresos previstas. Una intervención que implique una reducción de las transferencias realizada cuando ya ha transcurrido una buena parte del ejercicio financiero, compromete un aspecto esencial de la autonomía financiera de los entes locales, en otras palabras, la posibilidad de elaborar correctamente su previsión presupuestaria, actividad que requiere un conocimiento previo y con suficiente plazo de los ingresos que tendrá efectivamente a su disposición»²⁹.*

En resumen, considerando las cuestiones que recientemente se han presentado a la Corte Constitucional y las resoluciones relativas a las mismas, se deduce una estrecha interdependencia entre la adecuada redacción de las leyes, la adecuada programación de las intervenciones públicas y el buen funcionamiento de los servicios: dicha interrelación está – como ya se ha dicho – sintetizada en la nueva redacción del art. 97 de la Const., primer inciso, introducido por la Ley Constitucional nº 1 de 20 de abril de 2012 (Introducción al principio de equilibrio presupuestario en

²⁷ Sentencia nº 188 de 2015.

²⁸ Sentencia nº. 188 de 2015. En un sentido complementante conforme con la anterior, la sentencia nº.10 de 2016.

²⁹ Sentencia nº. 129 de 2016.

la Constitución), el cual ordena como pilar del buen funcionamiento una sana y equilibrada gestión de las finanzas públicas.

9. Modulación de los efectos temporales de las sentencias, principio del equilibrio dinámico y el carácter vinculante de algunas sentencias en materia de cobertura financiera *ex post*

Las cuestiones relativas a las relaciones entre la compatibilidad económica y las prestaciones sociales insoslayables junto con la búsqueda de una fórmula de equilibrio que haga una posible convivencia entre dichos supuestos, cuando se produce un conflicto entre los intereses tutelados ha conllevado que gradualmente se ha ido generando una jurisprudencia, sobre todo la más reciente, en la que se hace referencia al equilibrio dinámico (o tendencial) del balance y al principio de continuidad entre los ejercicios financieros.

Ya en la sentencia nº 243 de 1993, la Corte había ordenado el aplazamiento de los efectos derivados de estimar una cuestión de legitimidad constitucional relativa a la materia de derechos sociales, incluyendo una advertencia severa al legislador de completar el tejido normativo mediante una serie de criterios contenidos en la propia resolución³⁰. De este modo, se evitaba la eliminación completa de la normativa impugnada mediante la reconducción de esta última a un estadio de plena conformidad con los principios constitucionales infringidos.

En dicho contexto, la declaración de inconstitucionalidad formulada respecto a la norma parcialmente impugnada se refería a que dicha norma no preveía mecanismos para el cálculo de la

³⁰ Un apartado particularmente significativo de la resolución reza así: *«el cómputo del importe de la indemnización íntegra especial en el cálculo de los gastos por finalización de la relación laboral [debe ser modificado] con el fin de poder garantizar en congruencia con el principio de proporcionalidad y de suficiencia – una equivalencia efectiva y racional del resultado en su conjunto – sin el cual, continuaría a existir – aunque bajo formas diversas – una ulterior situación de desequilibrio. Un resultado similar no puede ser perseguido sin la puesta a punto – teniendo en cuenta la diversidad de los sistemas de gestión, obtención de recursos y satisfacción de las prestaciones – de mecanismos idóneos para conseguir la equivalencia de la indemnización tras la finalización de la relación laboral examinada aquí: no solamente respecto a la totalidad del sector del empleo público, pero también, bajo la perspectiva de una comparativa con el sector privado de empleo, considerando el proceso ya mencionado de asimilación actualmente en curso, esbozado en el decreto legislativo nº 29/1993, y en virtud de la exigencia de una gradual eliminación de las diferencias que todavía se constatan entre los dos sectores del trabajo por cuenta ajena y que no encuentran justificación por las particularidades de la relación laboral»*. Precisando en otro apartado que *«La determinación de dichos mecanismos compete al legislador incluso teniendo en cuenta que puede elegir las políticas económicas necesarias para la consecución de los recursos financieros indispensables. Quedando reservado a su apreciación discrecional - siempre dentro de los criterios de razonabilidad y el resto de los principios constitucionales – determinar los niveles que permitan llevar a efecto la distribución equitativa entre las distintas modalidades indemnizatorias, considerando los distintos elementos ínsitos en las mismas [...] equilibrando y compensando ventajas y desventajas que surgen de la normativa vigente en cuanto a la modalidad de cálculo de la indemnización [...] considerando la diferencia de valor bien conocida que la exclusión de la indemnización integrativa especial ha tenido en relación con aquellos que se encuentran en los niveles más bajos de la escala retributiva [...]. Por tanto, la reducción en el cálculo de la indemnización integrativa especial cuando se produce la extinción de la relación laboral que resulte eventualmente necesaria para llevar a cabo dicha redistribución equitativa no puede incidir en la situación de aquellos sujetos con menor nivel de retribución [...]. Siendo necesario [en sede legislativa] la valoración de todos los principios e intereses en juego [...]*».

indemnización integrativa especial que se ajustasen al marco constitucional³¹. Con dicha sentencia, por tanto, se exigía al legislador que encontrase los medios y procediese a destinar los recursos así obtenidos para hacer frente a los compromisos de financiación resultantes, y asimismo a implementar los mecanismos de homogeneización necesarios que deberían tenerse presente en sede normativa cuando tuviese lugar la aprobación de la siguiente ley financiera, *«o en cualquier caso, cuando se produzca la primera ocasión propicia para la configuración y la formulación de las opciones globales de la política presupuestaria»*. Y ello, no sería susceptible de producirse *«si los tiempos de adecuación gradual a la legalidad constitucional se prolongasen más allá de los límites razonables, o si los principios enunciados en la presente resolución no son tenidos en cuenta»*, la Corte se reservaba, de ser eventualmente investida para ello, *«las decisiones que resultasen apropiadas para dicha situación»*. La advertencia final, por tanto, desempeñaba un rol de cierre de dicha cuestión, haciendo entender que el *self-restraint* de la Corte no podría considerarse que perduraría por un tiempo ilimitado.

Ya hemos esbozado como las sentencias nos. 10, 155 y 188 del 2015, habían de algún modo, determinado los efectos financieros para el futuro.

En cierto modo, cada vez con más frecuencia en esta materia, la Corte Constitucional suplía las cautelas mediante un control de la discrecionalidad legislativa mediante la exigencia de un vínculo metodológico exigible al legislador en la ponderación de los elementos necesarios para redactar la situación normativa más idónea que permita reconciliar los intereses en juego, incluso en periodos posteriores a aquellos en los que se produce la controversia.

Es bajo esta perspectiva que deben leerse los instrumentos disponibles al juez de la Corte Constitucional para incidir por la vía indirecta y, por así decirlo, metodológica en la dinámica legislativa: por ejemplo, eliminando *ex post* disposiciones normativas inconstitucionales y produciendo “efectos precisos” para el legislador. Por tanto mediante la aplicación del principio del equilibrio dinámico del balance, entendido como fuente de obligaciones precisas de “re-equilibrio” del legislador, a través de las cuales se conjuga y reconcilia el poder discrecional en la asignación de los recursos públicos previstos en los presupuestos con el deber de considerar en dicho contexto, incluso cuando se produzcan de un modo dilatado a lo largo del tiempo, los efectos financieros derivados de las decisiones de la Corte Constitucional que no resulten inmediatamente sostenibles.

El principio del equilibrio dinámico o tendencial surge en la jurisprudencia constitucional al afirmar la necesidad por parte del legislador de proporcionar una indicación creíble y razonable de

³¹ Del mismo modo la sentencia n°. 243 de 1993: *«Dichos mecanismos serán desarrollados por el legislador conforme a decisiones discrecionales que habrán de respetar los principios indicados específicamente en el párrafo anterior [...]. Le compete, sin embargo, al legislador determinar el grado, los modos y los plazos para dicho cómputo, para que dicho derecho en cuestión pueda ser efectivamente realizado. Ya que, tras la intervención del legislador – y conforme a lo dispuesto en esta resolución, afectada por una declaración de inconstitucionalidad -, es necesario reintegrar el orden constitucional violado, y dicha reintegración ha de efectuarse en un plazo razonable »*.

los medios de cobertura, incluso para los ejercicios venideros, y es en relación con este marco que se produce la cuestión de constitucionalidad³². Su constatación, - y en este sentido, teniendo en cuenta la jurisprudencia más reciente – tiende a permitir la corrección en el tiempo de las patologías, determinadas en sede constitucional del presupuesto en términos de equilibrio, en otras palabras, permite llegar al alcance previsto en la norma de cobertura mediante una serie de disposiciones redactadas de conformidad con el citado principio. Desde un punto de vista axiológico, de hecho, la falta de cobertura no entra en conflicto con el principio, sino con las modalidades en que la norma impugnada ha derivado su actuación, – lo cual, sin desvalorizar el objetivo perseguido por el legislador – resultan idóneas para causar un perjuicio ya sea en términos de la consecución del propio objetivo (absoluta falta de cobertura), ya sea en relación con el equilibrio global del balance, cuya consecuencia tendrá un impacto negativo sobre la totalidad de las actuaciones en materia de políticas públicas que acarrearán costes específicos, incluyendo aquellos relativos a la promoción de los derechos sociales.

La obligación constitucionalmente prevista de restaurar el equilibrio del balance conlleva, por tanto, el deber por parte del legislador de llevar a cabo de un modo continuado una simetría armónica entre los recursos disponibles y las intervenciones públicas, ya sea debido a causas exógenas de alteración del sistema o porque se produzca una relación desequilibrada entre los objetivos programados y los medios económicos consignados al efecto.

La utilización de este principio en el andamiaje constitucional, que trasciende el carácter tradicionalmente estático de un mero enjuiciamiento de las leyes, resulta posible debido a las características de la financiación pública y, en particular, debido al “carácter ontológico” de la materia que se suele denominar el “principio de continuidad del presupuesto público”. Dicho principio se basa en la natural vinculación entre los ejercicios económicos que se suceden en el tiempo con los precedentes, y que exige una concatenación y coherencia.

El principio del equilibrio dinámico, debido a la continuidad de los ejercicios económicos, resulta, por tanto, «esencial para garantizar en el tiempo el equilibrio económico, financiero y patrimonial», remediando con medidas diacrónicas aquellos desequilibrios que se hayan verificado por efecto de la aplicación de la norma viciada antes de haber sido eliminada del sistema y de aquellos se producirán, en el caso de que la norma viciada bajo el perfil de cobertura no hubiese sido adecuadamente modificada en el momento de su re-elaboración³³.

³² Sentencia n.º. 384 de 1991.

³³ Sentencia n.º 10 de 2015:«[la remodulación de los efectos temporales al momento de publicación de la sentencia (sentencias n.º. 40 de 2014, n.º. 266 de 2013, n.º. 250 de 2013, n.º. 213 de 2008, n.º. 384 de 1991 y n.º. 1 de 1966), y las obligaciones en materia de derecho comunitario e internacional inherentes a los mismos, lo que implica incluso remediar eventualmente los vicios pertinentes a la modalidad tributaria examinada», así como la sentencia n.º.155 posterior «y eso puede ser aplicado incluso hasta la finalización de la tutela pública ampliada, permitiendo en el marco de los pactos remodelar del modo más apropiado las relaciones financieras incluso en relación con ejercicios ya transcurridos».

El corolario de todo cuanto se ha expuesto es que resulta consustancial a las materias de financiación pública y contable hacer posible la afirmación de preceptos constitucionales bajo esta perspectiva dinámica y permitir la cobertura mediante una modulación temporal de las cargas económicas que se derivan de la resolución de la Corte Constitucional, incluso aquellas de índole social³⁴.

En suma, el principio conforme al cual la búsqueda del equilibrio dinámico reside en el ámbito de las competencias del legislador, quien debe acometer lo anterior en atención a los criterios de vinculación presupuestaria y prioridad, no puede ser entendido como una autorización para soslayar las prescripciones puntuales formuladas por la Corte Constitucional, aunque sea de un modo dilatado a lo largo del tiempo, la puesta a disposición de medios económicos por parte del legislador debe existir en cualquier caso. Resulta emblemático a estos efectos el bloqueo relativo a las normas sobre la congelación de las pensiones: tras una advertencia que no fue atendida por el legislador formulada en la sentencia n° 316 de 2010, en la siguiente sentencia n° 70 de 2015, se declaró inconstitucional dicha congelación. Entre los argumentos esgrimidos por la Corte constitucional, se reprocha la falta de adopción de medidas financieras por parte del Estado, exigiéndole transparencia y cumplimiento del principio de proporcionalidad aplicable a esta materia en virtud del art. 17 de la ley de contabilidad pública n° 196 del 2009³⁵.

Dicha consideración sirve para esclarecer un equívoco que se constata a menudo en el lenguaje político y en los medios de comunicación cuando se habla de “esterilización financiera” respecto a las resoluciones de la Corte Constitucional. Cuando no se especifican en las sentencias los efectos financieros, es lógico que el legislador cuente con un margen de interpretación para su actuación específica; sin embargo, cuando la ley ulterior vuelve a incluir disposiciones consideradas ilegales por el juez constitucional, se puede constatar que existe una clara y evidente infracción de la decisión constitucional.

Una situación límite, respecto a la cual no resulta necesario entrar en pormenores sobre las consideraciones jurídicas ya que es un tema actualmente objeto de controversia, se constata con la promulgación del decreto-ley n°. 65 de 21 de mayo de 2015 (Medidas urgentes en materia de pensiones, amortiguadores sociales y garantía TFR (indemnización por resolución de la relación

³⁴ En este sentido, véase la memoria de auditoría del Presidente del Tribunal de Cuentas del Estado de Italia dirigida a las comisiones reunidas del Congreso y del Senado de fecha 14 de julio de 2015.

³⁵ Resultan emblemáticos algunos apartados de esta sentencia n°. 70 de 2015, en la cual se subraya que el legislador ha adoptado una medida de tamaño impacto «*sin que se deduzca de su diseño en conjunto la preponderancia de los criterios financieros sobre los derechos objeto de equilibrio, respecto a las cuales se han adoptado medidas tan incisivas. Incluso, respecto a la conversión (ley 22 diciembre 2011, n°. 214), no se constata alguna documentación técnica respecto a los mayores ingresos anticipados, según lo previsto en el art.17, inciso 3 de la ley 31 de diciembre de 2009, n°. 196 conocida como “Ley de Contabilidad y Finanzas Públicas” (sentencia n°. 26 de 2013, que interpreta el citado art. 17 como una “puntualización técnica” del art. 81 de la Const.)*».

laboral)³⁶. En este caso el legislador no ha adoptado un procedimiento legislativo vinculado por el pronunciamiento constitucional, sino que ha precisado, - en sede de la exposición de motivos del decreto ley – la necesidad de interpretar la sentencia de la Corte Constitucional, considerando las distintas dimensiones posibles de la cobertura. Bajo tal perspectiva, la resolución constitucional ha sido “interpretada” y la revalorización de las pensiones, tomando en cuenta algunos enunciados de la sentencia se ha circunscrito conforme a criterios sociales más razonables de los previstos en la norma decretada inconstitucional, adoptando, sin embargo una cuantificación reducida (aunque invocando el concepto de protección de los niveles básicos de las prestaciones) respecto a las posibles acepciones del mecanismo previsto por la propia sentencia. La modalidad de actuación, remodelada hermenéuticamente de este modo, ha sido redactada mediante una consideración al equilibrio presupuestario de las finanzas públicas, incluso con una óptica plurianual³⁷.

³⁶ Con la sentencia n°70 de 2012, la Corte Constitucional ha declarado la inconstitucionalidad del art. 24, inciso 25 del decreto ley de 6 de diciembre de 2011, n° 201 (Medidas urgentes para el crecimiento, la equidad y la consolidación de las cuentas públicas), consolidado, con modificaciones, en el art. 1, inciso 1 de la ley de 22 de diciembre de 2011, n°. 214, en la parte que prevé lo siguiente: “Teniendo presente la actual situación financiera, se reconoce la revalorización automática de las prestaciones por jubilación, conforme al mecanismo establecido en el art 34, inciso 1 de la ley de 23 de diciembre de 1998, n° 448 para los ejercicios 2012 y 2013, únicamente para las pensiones cuyo importe conjunto no exceda de tres veces el importe mínimo fijado por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, reconociéndose el cien por cien”. La sentencia, precisa que «El reproche realizado al art. 24, inciso 25, del decreto ley n° 201 de 2011, si se examina conforme a los criterios de proporcionalidad y adecuación del tratamiento de las pensiones, nos lleva a considerar que se han excedido los límites de la razonabilidad y la proporcionalidad, con el consiguiente perjuicio para el poder adquisitivo de la prestación recibida en concepto de pensión y con “un irremediable perjuicio a las expectativas legítimamente albergadas por el trabajador respecto al tiempo posterior al cese de su actividad laboral” (sentencia n°. 349 de 1985). [...] Se perfila claramente, en este sentido, el nexo ineludible con lo prescrito en el art. 36, primer inciso y el art. 38, inciso segundo de la Const (entre las sentencias más recientes, la sentencia n° 208 de 2014 que hace referencia a la sentencia n° 441 de 1993). En este terreno, el legislador debe esforzarse por mantener un equilibrio adecuado, en cada ocasión que se prevea un ahorro en el coste de las prestaciones, en cumplir con el ineludible vínculo del alcance “con el fin de evitar que ello pueda afectar a valores críticos, de tal modo que posteriormente resultase inevitable una actuación correctiva por parte de la Corte Constitucional” (sentencia n° 226 de 1993). La disposición relativa a la cancelación del mecanismo de reajuste de recursos, previsto en el art. 25, inciso 24 del decreto ley 201 del 2011, conforme a lo mencionado, se limita a citar de modo genérico la “actual situación financiera».

³⁷ En este sentido, resultan significativos algunos apartados del decreto: «Habida cuenta de la extraordinaria necesidad y urgencia en legislar en la materia de la revalorización económica de las pensiones al fin de llevar a efecto los principios enunciados en la sentencia de la Corte constitucional n° 70 de 2015 [...] Habida cuenta de la extraordinaria necesidad y urgencia de garantizar los valores de las prestaciones por pensiones y asistenciales con el fin de promover el sostenimiento de los ingresos de los ciudadanos y sus familias; [...] Art. 1 (Medidas tendentes a la revalorización automática de las pensiones) 1. Con el fin de dar efecto a la sentencia n°. 70 de 2015 de la Corte Constitucional, en cumplimiento con el principio de equilibrio presupuestario y de los objetivos de la financiación pública, garantizando la tutela de los niveles básicos de las pensiones relativos a los derechos civiles y sociales, incluso invocando la salvaguardia de la solidaridad intergeneracional, en virtud asimismo del art. 24 del decreto ley de 6 de diciembre de 2011, n°. 201, refundido, con modificaciones, en la ley de 22 de diciembre de 2011, n°. 214, se han incluido las siguientes enmiendas: 1) el inciso 25 será sustituido por la siguiente redacción: “25. Reconocimiento de la revalorización automática de las pensiones conforme al mecanismo previsto en el artículo 34, inciso 1, de la ley de 23 de diciembre de 1998, n°. 448, relativa a los años 2012 y 2013,: a) en un 100 por 100 de los ingresos en concepto de pensión cuyo importe conjunto no sea superior a tres veces el importe mínimo fijado por el Instituto de la Seguridad Social. Para las pensiones cuyo importe conjunto sea superior al baremo de tres veces el importe mínimo fijado por el Instituto de la Seguridad Social (INPS) e inferiores al umbral de dicho límite incrementado por la cuota de revalorización automática resultante en función de lo previsto en este inciso, el aumento de la revalorización será reconocido hasta que se alcance dicho límite con el

9.1 Disposiciones relativas a los efectos financieros de la sentencia de la Corte constitucional en el debate entre el Estado y las autonomías con régimen especial

Como se ha señalado anteriormente, las relaciones financieras entre el Estado y los autonomías de régimen especial pueden ser estructuradas mediante acuerdos bilaterales, conforme a los cuales «*además de reducir los programas relativos a la participación de la Región en cuestión respecto a los objetivos de financiación pública, [pueden ser negociados] concurren también otras cuestiones de naturaleza contable, entre las cuales, a título meramente enunciativo serían, la fuente de los ingresos tributarios, la coparticipación en dichos réditos tributarios sea sometida a debate respecto a sus términos cuantitativos, la toma en consideración de los riesgos de funcionamiento y las discrepancias entre las previsiones y los ingresos fiscales efectivamente percibidos, la garantía de la financiación íntegra de los gastos esenciales, el reconocimiento global o parcial de las relaciones financieras entre los dos niveles de gobierno y la idoneidad de los recursos en relación a las funciones desarrolladas o de nueva atribución, la verificación de la congruencia de datos y bases informativas financieras y tributarias, reconciliando eventualmente cualquier resultado que implicase alguna distorsión, así como otros elementos tendentes al buen fin de la convergencia de los objetivos derivados de la pertenencia a la Unión Europea*»³⁸.

Recientemente, una orientación criticada por la doctrina, conlleva que si en el acuerdo se estipulan y se generan efectos financieros como consecuencia de la sentencia de la Corte

incremento previsto; b) reconocimiento de un 40% para los ingresos por pensión que superen el umbral de tres veces el baremo fijado por el INPS e iguales o superiores a cuatro veces el baremo mínimo fijado por el INPS tomando como referencia el importe conjunto de las percepciones por jubilación. Para las pensiones que superen en cuatro veces el baremo mínimo fijado por el INPS y que sean inferiores a dicho límite incrementado por la cuota de revalorización automática resultante de la aplicación de las disposiciones del presente inciso, el aumento de la revalorización se hará hasta el límite de dicho umbral incrementado; c) reconocimiento de un 20% para los ingresos por pensión que superen el umbral de cuatro veces el baremo fijado por el INPS e iguales o superiores a cinco veces el baremo mínimo fijado por el INPS tomando como referencia el importe conjunto de las percepciones por jubilación. Para las pensiones que superen en cinco veces el baremo mínimo fijado por el INPS y que sean inferiores a dicho límite incrementado por la cuota de revalorización automática resultante de la aplicación de las disposiciones del presente inciso, el aumento de la revalorización se hará hasta el límite de dicho umbral incrementado; d) reconocimiento de un 10% para los ingresos por pensión que superen el umbral de cinco veces el baremo fijado por el INPS e iguales o superiores a seis veces el baremo mínimo fijado por el INPS tomando como referencia el importe conjunto de las percepciones por jubilación. Para las pensiones que superen en seis veces el baremo mínimo fijado por el INPS y que sean inferiores a dicho límite incrementado por la cuota de revalorización automática resultante de la aplicación de las disposiciones del presente inciso, el aumento de la revalorización se hará hasta el límite de dicho umbral incrementado; e) no existirá reconocimiento alguno a favor de una revalorización automática para las percepciones en concepto de pensión que consideradas de modo conjunto superen el límite de seis veces el baremo mínimo para las pensiones fijado por el INPS, con referencia al importe conjunto de dichas pensiones». [...]. Se mantienen inalterables los niveles del saldo neto de financiación y de los recursos del mercado previstos en el art. 1, inciso 1, de la ley de 23 de diciembre de 2014, n.º 190. La normativa de ordenación para el año 2015 y las previsiones presupuestarias para los años sucesivos, tendrán en cuenta los efectos previstos en la citada sentencia de la Corte Constitucional y el presente artículo».

³⁸ Sentencia n.º 19 de 2015.

Constitucional, si una de las partes (hasta la fecha, eran únicamente las Regiones) renuncia a cambio de otros beneficios financieros que la otra (el Estado) garantiza, se podrán establecer ulteriormente otras condiciones por dicha parte.

Este ha sido el caso del acuerdo entre el Estado y la Región de Sicilia en materia de financiación pública del 20 de junio de 2016, en virtud del cual la Región de Sicilia renuncia a los efectos de la sentencia nº 65 de 2015 de la Corte Constitucional y a los recursos pendientes de resolución a la fecha del acuerdo a cambio de un incremento de los recursos públicos y una reducción de los compromisos de financiación pública³⁹.

El Estado tiende a utilizar el acuerdo no solo para mitigar el impacto del contencioso y reinstaurar las relaciones financieras, sino también para condicionar las políticas regionales hacia una administración financiera⁴⁰.

El contenido del acuerdo prevé el compromiso por parte de la Región de acometer los objetivos acordados mediante una serie de normas legislativas o administrativas cuya finalidad se refiera a objetivos estratégicos de las políticas regionales conforme a las directrices marcadas por el Estado, por ejemplo, los servicios públicos locales de interés económico general; la reducción del coste de los funcionarios públicos regionales; la reducción de los costes de la política, con el fin de sostener y apoyar a los Ayuntamientos para poder llevar a cabo funciones de relevancia social.

10. Conclusiones

Sin perjuicio de la complejidad de la presente materia, se pueden extraer algunas conclusiones partiendo de las sentencias más recientes emitidas por la Corte Constitucional: la discrecionalidad del legislador en la asignación y destino de los recursos públicos, en particular, aquellos dirigidos a satisfacer exigencias sociales debe acometerse en el marco de un

³⁹ El punto en cuestión del acuerdo reza así: «*Los importes reconocidos a las Regiones en el sentido del presente acuerdo, conforme a lo previsto asimismo en el art. 1, inciso 685 de la ley de 28 de diciembre de 2015, nº 208, recogen en su integridad los efectos financieros de la sentencia en materia de financiación pública en virtud de una serie de decisiones emitidas por diversas jurisdicciones incluyendo el periodo que ha transcurrido desde la firma del presente Acuerdo entre el Estado y la Región de Sicilia firmado el 9 de junio de 2014 hasta la fecha de entrada en vigor del mismo, incluso relativo a ejercicios previos a la firma del Acuerdo del 9 de junio de 2014, y específicamente a los efectos de la Sentencia nº. 65 de la Corte Constitucional, habiendo expresamente la Región de Sicilia a los efectos de dicha sentencia*».

⁴⁰ Algunos apartados de dicho Acuerdo son muy significativos: «*[a cambio de los recursos concedidos por el Estado en virtud del acuerdo y] con el fin de reajustar los gastos de la región y favorecer el progresivo incremento de los gastos para las inversiones en la Región de Sicilia, esta última asume el compromiso para los ejercicios del 2017 al 2020 de realizar reducciones estructurales de gastos corrientes que no podrán ser inferiores al 3 por ciento respecto a cada año precedente [...]. Dichas reducciones se llevarán a efecto mediante una reducción de los gastos en cuenta corriente resultantes del balance final del año anterior, en paridad con las funciones atribuidas a las Regiones y neto de las siguientes exclusiones: a) gastos de sanidad [...]; c) recurso a la financiación pública conforme a lo dispuesto en la legislación vigente a 31 de diciembre de cada año; d) gastos para la renovación de contratos conforme a sus límites financieros y conforme a las modalidades previstas en la ley de estabilidad respecto a la renovación de convenios colectivos para funcionarios públicos*».

procedimiento legislativo claro y técnicamente adecuado, conforme a principios irrenunciables de transparencia en esta materia ya que afecta a puntos fundamentales de la Constitución de nuestra República.

En definitiva puede decirse que – si el nivel de prestaciones varía en relación con las dinámicas político-sociales y si no es independiente del nivel de crecimiento de la economía regional – la tutela de los derechos sociales y la prestación de los servicios en que se concreta dicha tutela no puede llevarse a cabo con la necesaria gradación, en proporción a los recursos disponibles.

Aunque no sea de un modo totalmente explícito, es posible colegir de la jurisprudencia de nuestra Corte que la misma considera que el parámetro constitucional acerca del nivel esencial de las prestaciones (art. 117, inciso 2, letra m, Const), no debe ser entendido como una disminución de la potencialidad expansiva del precepto de igualdad material contenido en el art. 3, inciso segundo de la Const.; al contrario, actúa como un límite insoslayable que ninguna actuación legislativa debe franquear intentando disminuir las prestaciones necesarias para la satisfacción de los derechos sociales⁴¹.

Respecto al problema, si el contenido mínimo en relación con la adopción de medidas de participación en la vida social y política del país se puede determinar con exactitud y una perspectiva estable, es difícil encontrar una solución positiva, aunque algunos ordenamientos, como el alemán⁴², tienden a dicho objetivo.

Parece bastante más realista considerar que la determinación del nivel esencial de las prestaciones deba ser realizada por el legislador nacional mediante un procedimiento transparente y apropiado, definiendo previamente los costes y las necesidades. De este modo, mediante la comparativa de las diversas necesidades y de los recursos disponibles en conjunto se puede llegar a definir, sector por sector, lo que se ha venido en llamar la “reserva de lo posible”, lo que no puede ser razonablemente invocado en el campo de servicios únicos de relevancia social. Es del todo evidente que la determinación cuantitativa y cualitativa debe quedar ligada a una situación histórica y a los recursos económicos disponibles en tal contexto.

La problemática expuesta valoriza el susodicho principio del trámite normativo, mediante el cual, el legislador muestra cuáles son las razones de las opciones elegidas por él y las partidas del presupuesto adjudicadas a las mismas. Como ya se ha señalado, el art. 17 de la ley 196 de 2009, prevé un procedimiento normativo reforzado para las disposiciones legislativas en materia de pensiones y de empleo público⁴³contemplando, entre otras medidas, proyecciones financieras

⁴¹ En un sentido sustancialmente idéntico, sentencia n°. 10 de 2016.

⁴² La jurisprudencia constitucional alemana tiende a desarrollar el concepto de mínimo vital en el ámbito de esta materia como un contenido no susceptible de disminución al derecho de recibir prestaciones necesarias para la satisfacción de los derechos sociales.

⁴³ “6. *Los diseños de las leyes de iniciativa regional y del Consejo Nacional de la Economía y del Empleo (CNEL) deben ir acompañados, por parte de los proponentes, de una memoria técnica preparada conforme al modo previsto en el inciso 3.6 bis. Para aquellas disposiciones que incluyan cláusulas de neutralidad financiera, la memoria técnica incluirá la*

analíticas referentes al funcionamiento de las variables ligadas a los sujetos beneficiarios y al sector de referencia.

La norma no constituye una mera prescripción de técnica legislativa, sino que ha sido interpretada por la Corte Constitucional como expresiva de un principio de necesaria externalización de opciones sobre asignaciones de recursos particularmente complejos.⁴⁴

Resulta posible extender dicho principio a todos los procesos de cuantificación financiera que conlleven elementos novedosos y opciones de financiación respecto a iniciativas socialmente sensibles. El problema surge con particular relevancia en relación con los principios de continuidad y congruencia en la selección y cuantificación de las dotaciones financieras destinadas a la prestación de servicios de relevancia social. En estos casos, el redimensionamiento improvisado de las asignaciones propiciado por situaciones de emergencia financiera se encuentra con el límite fijado por la Corte Constitucional que ha establecido el perjuicio concreto que se causa a las funciones prestadas en régimen de continuidad. Así, de hecho, se ha subrayado que cualquier sistema de financiación de funciones socialmente relevantes debe estar coordinado con los recursos asignados con el fin de «*hacer corresponder en la medida de lo posible [...] el ejercicio de las funciones y de los gastos financieros relativos a las mismas por un lado y la disponibilidad de recursos [...] por otro lado*»⁴⁵.

El problema afecta también a la llamada técnica de “segmentos lineares” que no pueden prescindir de un equilibrio entre las funciones ejercitadas y los eventuales proyectos de reorganización. En estos casos, la Corte Constitucional ha recurrido a los principios de racionalidad y buen funcionamiento, censurando las reducciones de gastos no solamente ex se, por el desequilibrio que crean entre el conjunto de necesidades de gasto y los recursos asignados, sino también por el peligro que representa una asignación insuficiente en relación con su disipación⁴⁶.

Por tanto, las reducciones de los recursos asignados a servicios de relevancia social son contrarias a la Constitución, dicho de un modo apodíctico; únicamente en presencia de un proyecto

valoración de los efectos derivados de dichas disposiciones, los datos y los elementos idóneos para apoyar las hipótesis de no variación de los efectos sobre los saldos de las finanzas públicas, indicando el volumen de recursos que ya existen en el balance y la unidad de gestión relativa a los mismos, así como su utilización para los fines indicados en dicha disposición mediante su reprogramación. En cualquier caso, la cláusula de neutralidad financiera no puede ser revisada en el caso de gastos de naturaleza obligatoria. 7. En lo referente a normas legislativas sobre pensiones y empleo público, el listado del inciso 3 incluye un cuadro analítico de proyecciones financieras, al menos decenales, referentes al funcionamiento de las variables de los sujetos beneficiarios y del sector en cuestión. En lo referente a las disposiciones legislativas sobre empleo público, la memoria incluirá los datos del número de destinatarios, el coste unitario, los automatismos directos e indirectos que se implantarán hasta su efectiva consecución, así como su correlación con la situación jurídica y económica de las distintas categorías o niveles de empleados públicos homologables. En particular, para el sector colegios, se indican también las hipótesis demográficas y los flujos migratorios asumidos para la elaboración de las previsiones de la población escolar, así como cualquier otro elemento útil para la verificación de la cuantificación”.

⁴⁴ Sentencia n° 70 de 2015 y n° 26 de 2013.

⁴⁵ Sentencia n° 138 de 1999 y, la más reciente, la sentencia n° 241 de 2012.

⁴⁶ En tal sentido, las ya citadas sentencias n° 188 de 2015 y la n° 10 de 2016.

razonable de empleo es posible acometer una correcta utilización de los recursos para el ejercicio de las funciones asignadas ya que *«en lo que se refiere al contexto más específico de la administración pública, cualquier asignación de recursos debe ir acompañada de los objetivos adecuados y proporcionados a su medida»*⁴⁷. Y, a propósito del principio de continuidad de las funciones, éste resulte evidente incluso respecto al principio de igualdad material derivada de la falta de disfrute de los servicios de impacto social generada por su interrupción. Las prestaciones sociales deben ser garantizadas independientemente de la duración de los procesos de reorganización que pueden conllevar, eventualmente, cambios en la titularidad de los mismos. El ejercicio de las funciones que se han de traspasar *«– del modo que aparece objetivamente configurado por la legislación vigente – debe ser adecuadamente garantizado, independientemente del sujeto que resulte en cada momento titular de la prestación e implica, sobre todo, un momento de transición caracterizado por múltiples situaciones críticas, con el fin de que su desarrollo no sea influenciado negativamente por la complejidad de dicho proceso de transición entre diversos modelos de gestión»*⁴⁸.

Puede afirmarse que la discrecionalidad del legislador en materia de relación entre la compatibilidad económica y los derechos fundamentales de legítimo ejercicio no es enteramente libre, ya que está obligado a justificar el motivo de los drásticos recortes en las cantidades destinadas a la prestación de los servicios sociales⁴⁹.

En conclusión, aunque no sea competencia de la Corte Constitucional determinar las políticas sociales, no se puede decir que dicha Corte se encuentre impotente a la hora de tutelar la prestación y el disfrute de las prestaciones sociales, y mucho menos que en el estado actual de las cosas, se considere que existe un peligro de redimensionamiento o de evanescencia del estado social diseñado por nuestra Constitución.

El principio de la igualdad material entre los sujetos pasivos del ordenamiento constitucional italiano – como creo que también es el caso en España y Portugal, prevé un rol fundamental para los derecho sociales y a su efectivo disfrute a través de procedimientos legislativos y administrativos prefigurados, aunque sea de un modo diferenciado y cuantitativamente influido por las situaciones económicas contingentes.

Concluyo compartiendo con ustedes una reflexión que tuve la ocasión de escuchar en un reciente congreso: *«resulta posible encontrar un punto de convergencia entre el equilibrio presupuestario, las exigencias contables y los derechos sociales en el marco de un crecimiento que no se enfoque exclusivamente hacia el beneficio y al consumo, sino también al desarrollo del ser humano»*.

⁴⁷ Sentencia n°. 188 de 2015

⁴⁸ Sentencia n°. 10 de 2016.

⁴⁹ Sentencia n°. 188 de 2015.