

***Errare humanum est, perseverare autem diabolicum: brevi considerazioni sulla (nuova) legge del Friuli-Venezia Giulia n. 16/2011 “in materia di accesso alle prestazioni sociali” da parte degli stranieri\****

SOMMARIO: 1. BREVI PREMESSE: LA NUOVA LEGGE DEL FRIULI VENEZIA GIULIA N. 16/2011 “IN MATERIA DI ACCESSO ALLE PRESTAZIONI SOCIALI”. – 2. LA PRECEDENTE NORMATIVA E IL REQUISITO DELL’ANZIANITÀ DI “RESIDENZA”: LA RISPOSTA DELLA CORTE COSTITUZIONALE (SENT. N. 40/2011) E LA VIOLAZIONE DELL’ART. 3 COST. – 3. ULTERIORI PROFILI DI INCOSTITUZIONALITÀ RIGUARDANTI GLI STRANIERI. LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE RELATIVA ALL’ART. 80, COMMA 19, D.LGS. N. 388/2000, IN MATERIA DI ACCESSO ALLE PRESTAZIONI SOCIALI DA PARTE DEGLI EXTRACOMUNITARI. – 4. LA FRUIZIONE DELLE PROVVIDENZE SOCIALI E L’IMPOSSIBILITÀ DI DIFFERENZIARE SULLA BASE DELLA “CITTADINANZA”. – 5. POSTILLA. LE DISCRIMINAZIONI “INDIRETTE” OVVERO “DISSIMULATE”: I PROVVEDIMENTI DELLA REGIONE LAZIO SUL C.D. “BONUS-BEBÉ”.

di VALERIO TALLINI\*\*  
(dicembre 2011)

**1. Brevi premesse: la nuova legge del Friuli Venezia Giulia n. 16/2011 “in materia di accesso alle prestazioni sociali”**

Di fronte alla nuova normativa regionale del Friuli Venezia Giulia (nella specie, la legge 30 novembre 2011, n. 16, “in materia di accesso alle prestazioni sociali e di personale<sup>1</sup>”) Cicerone, con ragionevole probabilità, avrebbe esclamato: “*Cuiusvis hominis est errare: nullius nisi insipientis, in errore perseverare*<sup>2</sup>”.

Allo stesso modo, qualche secolo più avanti, Agostino d’Ippona, conosciuto comunemente come Sant’Agostino, avrebbe ribadito: “*Humanum fuit errare, diabolicum est per animositatem in errore manere*<sup>3</sup>”.

Ciò in ragione del fatto che nella legge in esame, concernente il sostegno della famiglia e della genitorialità, l’edilizia residenziale pubblica e il diritto allo studio (art. 1, co. 1), “le provvidenze e le prestazioni erogate dalla Regione sono subordinate”, ancora una

\* Scritto sottoposto a *referee*.

<sup>1</sup>La normativa è stata pubblicata sul B.U.R. Friuli Venezia Giulia del 7 dicembre 2011 ed è entrata in vigore dal giorno successivo.

<sup>2</sup> Vale a dire che “è cosa comune l’errare; è solo dell’ignorante perseverare nell’errore”, su cui si v. CICERONE, *Filippiche*, XII, 5, anni 44-43 a.C.

<sup>3</sup> In senso letterale sta a significare che “cadere nell’errore è stato proprio dell’uomo, ma è diabolico insistere nell’errore per superbia”, su cui si permetta di rinviare ad AGOSTINO D’IPPONA, *Sermones*, 164 (*De verbis apostoli, Gal 6, 2-5: “Invicem onera vestre portate”; et de istis: “unusquisque onus suum portabit”. Contra donatistas Paulo post habitam Carthagine collationem pronuntiatis*), 14 (*Donatistas quid in errore detineat*), anno 411 d.C.

volta, “alla residenza nel territorio regionale dei destinatari degli interventi”. (art. 1, co. 2).

Più in particolare, è necessario un periodo di almeno ventiquattro mesi per i seguenti beneficiari:

- a) cittadini italiani;
- b) cittadini di Stati appartenenti all’Unione Europea regolarmente soggiornanti in Italia, e loro familiari ex d.lgs. n. 30/2007;
- c) titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo ex d.lgs. n. 3/2007;
- d) titolari dello *status* di rifugiato e dello *status* di protezione sussidiaria ex d.lgs. n. 251/2007.

Inoltre, possono accedere a tutti i benefici previsti dalla legge n. 16, cit.<sup>4</sup> anche gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso non inferiore a un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno oppure nel loro permesso di soggiorno ex d.lgs. n. 286/1998. Tuttavia, agli stessi è richiesto un ulteriore requisito: oltre ad essere residenti sul territorio regionale da almeno due anni, devono altresì esserlo su quello nazionale da non meno di cinque anni (art. 9).

Sulla base di queste premesse, sorge l’interrogativo se il requisito della residenza protratta per un determinato periodo di tempo (nella specie, ventiquattro mesi e, nell’ultima ipotesi, addirittura cinque anni) possa costituire un legittimo criterio di selezione ai fini dell’accesso alle prestazioni sociali oppure, se esso, come si ritiene, riveli tutto il suo intento discriminatorio<sup>5</sup>.

## **2. La precedente normativa e il requisito dell’anzianità di “residenza”: la risposta della Corte costituzionale (sent. n. 40/2011) e la violazione dell’art. 3 Cost.**

E’ nostra opinione che la risposta al quesito sopra posto non possa non tener conto, *in primis*, dei rilievi mossi dalla Corte

---

<sup>4</sup> In particolare, l’art. 2 riconosce contributi economici straordinari in relazione a temporanee situazioni di emergenza individuali o familiari; l’art. 3 prevede l’attribuzione di assegni *una tantum* correlati alle nascite e alle adozioni di minori; l’art. 5 concerne gli interventi a sostegno delle nascite, soluzioni abitative per le nuove famiglie, il sostegno alla funzione educativa e l’istituzione della Carta famiglia; mentre l’art. 8 si riferisce agli interventi sul diritto allo studio per gli alunni. Infine, gli artt. 6 e 7, che non si applicano nei riguardi dei soggetti di cui alla lett. d), riguardano rispettivamente gli interventi di edilizia convenzionata, agevolata e di sostegno alle locazioni, nonché l’assegnazione di alloggi di edilizia convenzionata.

<sup>5</sup> Per una riflessione di più ampio respiro sul Titolo V della Seconda parte della Costituzione e, soprattutto, sulle questioni ancora aperte a dieci anni dalla revisione, si permetta invece di rinviare al recente e dettagliato contributo di S. MANGIAMELI, *Lecture sul regionalismo italiano. Il Titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, Torino, Giappichelli, 2011.

costituzionale (sent. n. 40/2011) nei riguardi della precedente normativa, in virtù della quale “il diritto ad accedere agli interventi e ai servizi del sistema integrato” veniva riconosciuto soltanto a “tutti i cittadini comunitari residenti in Regione da almeno trentasei mesi” (art. 9, comma 51, l.r. Friuli Venezia Giulia 30 dicembre 2009, n. 24).

Senonché tale normativa, secondo la Presidenza del Consiglio, dal momento che non si applicava a tutti i residenti (oltre ai cittadini europei residenti da meno di trentasei mesi, erano esclusi, in ogni caso, gli stranieri), andava a contrastare, anzitutto, con l'art. 2 Cost.: in altre parole, il requisito dell'eccessiva ampiezza del lasso temporale avrebbe, di fatto, comportato una limitazione del godimento di prestazioni e servizi che, in quanto strettamente inerenti al soddisfacimento di diritti fondamentali, avrebbero dovuto invece essere garantiti, con caratteri di generalità ed uniformità sul territorio nazionale, a tutti gli aventi diritto.

In secondo luogo, la medesima disposizione avrebbe violato anche l'art. 3 Cost. e, segnatamente, il principio di uguaglianza, operando la stessa discriminazioni per intere categorie di persone senza alcuna specifica esigenza o situazione di fatto, tali da rendere irragionevole la distinzione operata dal legislatore regionale e fondata, come visto, sui due requisiti della cittadinanza europea e della residenza protratta per almeno trentasei mesi.

In terza battuta, veniva denunciata anche la menomazione dell'art. 38 Cost.: invero, la normativa del 2009 non avrebbe tutelato nemmeno quelle specifiche situazioni di particolare bisogno, necessità e urgenza, mentre la disposizione costituzionale in oggetto assicura il mantenimento e l'assistenza sociale in capo a ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere.

In quarto luogo, l'esclusione dall'accesso al sistema integrato regionale di interventi e servizi sociali di intere categorie di persone non avrebbe garantito neanche il buon andamento e l'imparzialità della P.A., con conseguente lesione dell'art. 97 Cost.

Investita della questione, la Corte costituzionale, attraverso l'anzidetta decisione n. 40/2011<sup>6</sup>, la accoglieva in relazione all'art. 3 Cost.<sup>7</sup>: invero, l'art. 9, co. 51, cit. “introduceva inequivocabilmente una preclusione destinata a discriminare...interi categorie di

---

<sup>6</sup> La si v. in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), in part. sez. *Giurisprudenza*.

<sup>7</sup> Sulla relazione esistente tra l'art. 3 Cost. e i diritti sociali si permetta di rinviare all'ampia disamina fornita da M. RAVERAIRA, *Principi fondamentali nelle carte statutarie regionali*, Intervento effettuato presso il Consiglio regionale dell'Umbria, in [www.crumbria.it/gruppi/ds/forum/documenti/pace/Raveraira.doc](http://www.crumbria.it/gruppi/ds/forum/documenti/pace/Raveraira.doc), 6 luglio 2011, secondo cui l'art. 3 Cost. oltre a sancire il principio di uguaglianza formale e sostanziale è divenuto, grazie alla giurisprudenza costituzionale, “un grande ombrellone sotto il quale si sono prodotti tutti i diritti sociali di questo Paese”, quantomeno il riconoscimento della maggior parte degli stessi.

soggetti”, giacché gli elementi di distinzione, su cui essa si fondava, erano del tutto “arbitrari”. Secondo il Giudice delle leggi, non vi era infatti alcuna ragionevole correlazione tra le predette condizioni positive di ammissibilità al beneficio (la cittadinanza europea congiunta alla residenza protratta da almeno trentasei mesi, appunto) e gli altri peculiari requisiti (vale a dire le situazioni di bisogno e di disagio riferibili direttamente alla persona in quanto tale) costituenti il presupposto di fruibilità delle provvidenze. Del resto, queste ultime, per la loro stessa natura, “non tollerano distinzioni basate sulla cittadinanza, né su particolari tipologie di residenza volte ad escludere proprio coloro che risultano i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale”.

Sulla base di queste premesse, è evidente che le predette discriminazioni andassero a contrastare proprio con “la funzione e la *ratio* normativa stessa delle misure che compongono il complesso e articolato sistema di prestazioni individuato dal legislatore regionale nell’esercizio della propria competenza<sup>8</sup> in materia di servizi sociali<sup>9</sup>”, andando, dunque, a violare il limite di ragionevolezza imposto dal rispetto del principio di uguaglianza ex art. 3 Cost. (Punto 4 del *Considerato in diritto*).

E’ nostra opinione che tali argomentazioni non possano non valere anche nei riguardi della nuova legge regionale del 2011: del resto, non v’è chi non veda come la re-introduzione di una preclusione non dissimile sia destinata, di fatto, a discriminare, nell’ambito dei fruitori delle provvidenze sociali fornite dalla Regione, soltanto coloro che non abbiano la residenza temporalmente protratta per almeno 24 mesi. Nondimeno, l’art. 9, nel prevedere altresì l’ulteriore requisito della residenza nel territorio nazionale da almeno cinque anni, a nostro avviso, discrimina, ulteriormente, gli extracomunitari rispetto agli altri beneficiari.

### **3. Ulteriori profili di incostituzionalità riguardanti gli stranieri. La giurisprudenza della Corte costituzionale relativa**

---

<sup>8</sup> Più in generale, sul riparto di competenze tra Stato e Regioni dopo la modifica del Titolo quinto della seconda parte della Costituzione si v. per tutti E. GIANFRANCESCO, voce *Materie (Riparto tra Stato e Regioni)*, in *Diz. dir. pubbl.* (a cura di S. CASSESE), Milano, 2006.

<sup>9</sup> Più in generale e in ottica comparatistica, secondo M. RAVERAIRA, *Principi fondamentali*, cit., una eventuale disciplina autonoma di determinati diritti sociali costituirebbe la conseguenza del processo di “rifederalizzazione”, la quale comporta che lo Stato centrale “ceda potere, ceda competenze a carattere generale verso gli Stati federati”; di guisa che “il diritto costituzionale regionale” finirebbe con l’assumere un nuovo ruolo.

**all'art. 80, comma 19, d.lgs. n. 388/2000, in materia di accesso alle prestazioni sociali da parte degli extracomunitari**

Secondo il nostro parere il citato art. 9 della legge n. 16, cit., oltre che con il principio costituzionale di uguaglianza, si pone in contrapposizione anche con l'art. 80, comma 19, d.lgs. n. 388/2000, stante la violazione dell'art. 1, comma 4, d.lgs. n. 286/1998. Sul punto è bene fare chiarezza.

L'art. 80, comma 19, cit. circoscrive l'ambito dei destinatari delle provvidenze sociali, prevedendo che "ai sensi dell'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998, l'assegno sociale e le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali sono concessi, alle condizioni previste dalla legislazione medesima, agli stranieri che siano titolari di carta di soggiorno<sup>10</sup>; per le altre prestazioni e servizi sociali l'equiparazione con i cittadini italiani è consentita a favore degli stranieri che siano almeno titolari di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno".

Ebbene, è nostra opinione che attraverso il richiamo all'art. 1, comma 4, d.lgs. n. 286, cit. – in virtù del quale "per le materie di competenza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome" le disposizioni del presente testo unico "hanno il valore di norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica"<sup>11</sup> – si possa dedurre la violazione del predetto art. 80, comma 19, cit.

Anzitutto, è evidente *ictu oculi* che il predetto art. 9 della normativa regionale contrasta con la normativa statale (l'art. 80, comma 19, cit. appunto), non foss'altro che quest'ultima consente agli stranieri la possibilità di fruire delle "altre prestazioni e servizi sociali" dopo un anno dall'ottenimento del permesso di soggiorno, mentre per poter godere delle prestazioni sociali erogate dal Friuli-Venezia Giulia ne occorrerebbero ben cinque. Il tutto, quindi, anche a non voler considerare il criterio di anzianità di residenza biennale sul territorio regionale.

E se ciò non fosse ancora sufficiente a giustificare la discriminazione fortemente lesiva dei diritti dello straniero, basterebbe allora ricordare che l'art. 80, comma 19, cit. è stato oggetto di ben quattro pronunciamenti da parte della Corte costituzionale<sup>12</sup>, che – nel considerare manifestamente irragionevole

---

<sup>10</sup> Per la cui concessione, come noto, è richiesta la presenza nel territorio dello Stato per un periodo minimo di cinque anni.

<sup>11</sup> Mentre per le Regioni a statuto ordinario, l'art. 1, comma 4, specifica che le norme del T.U. "costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione".

<sup>12</sup> Sul punto cfr. G.M. NAPOLITANO, *Legislazione delle Regioni e Province autonome in materia di politiche sociali dopo la legge 388/2000 e la modifica del Titolo V della Costituzione*, Quinto rapporto annuale sullo stato del Regionalismo in

l'attribuzione delle prestazioni assistenziali *de quibus* al possesso, da parte di chi soggiornasse legalmente nel territorio dello Stato, di particolari requisiti qualificanti per ottenere la carta o il permesso di soggiorno – ha finito con estenderne l'ambito di applicabilità.

i) In particolare, nella sentenza n. 306/2008<sup>13</sup> veniva dichiarata l'illegittimità della norma *de qua* nella parte in cui escludeva che l'indennità di accompagnamento ex art. 1, l. n. 18/1980<sup>14</sup> potesse essere attribuita agli extracomunitari soltanto perché essi non risultavano in possesso dei requisiti di reddito<sup>15</sup>: secondo il giudice delle leggi era “manifestamente irragionevole subordinare l'attribuzione di una prestazione assistenziale quale l'indennità di accompagnamento al possesso di un titolo di legittimazione alla permanenza del soggiorno in Italia che richiede per il suo rilascio, tra l'altro, la titolarità di un reddito” (punto 10 del *Considerato in diritto*). A ciò si aggiunge il fatto che detta irragionevolezza si riverberava anche sul diritto alla salute, inteso in tal caso come “diritto ai rimedi possibili” nei riguardi delle “menomazioni prodotte da patologie di non lieve importanza”. Inoltre, la normativa censurata, oltre a contrastare con gli artt. 2, 3, 32 e 38 Cost., violava altresì l'art. 10, primo comma, Cost.: invero, la Corte aveva modo di specificare che tra le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute rientravano – e rientrano – (anche) quelle che, nel garantire i diritti fondamentali della persona indipendentemente dall'appartenenza a determinate entità politiche, vietano discriminazioni nei confronti degli stranieri, legittimamente soggiornanti nel territorio dello Stato.

Secondo la nostra opinione, tale assunto non deve portare a ritenere che il legislatore italiano non possa subordinare l'erogazione di determinate prestazioni – nei riguardi degli stranieri – al possesso di determinati requisiti, tuttavia tutto ciò non si deve tradurre in una discriminazione nei riguardi degli stranieri medesimi: in altri termini, con riguardo al godimento dei diritti fondamentali la posizione dello

---

Italia, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), sez. “Studi e interventi”.

<sup>13</sup> Su cui si v. i commenti di A. GUAZZAROTTI, *Lo straniero, i diritti, l'eguaglianza*, in *Ques. gius.*, 2009, p. 87 ss.; A.M. BATTISTI, *Rilevanza del reddito e adeguatezza della prestazione assistenziale per i cittadini e gli stranieri extracomunitari*, in *Giur. cost.*, 2008, p. 3338 ss.; D. CARRARELLI, *La manifesta irragionevolezza dei presupposti economici per l'accesso all'assistenza sociale dei cittadini extracomunitari*, in *Giur. it.*, 2009, c. 1353 ss.; nonché B. MARZIALE, *Stranieri extracomunitari e prestazioni di assistenza sociale*, *ivi*, c. 1357 ss.

<sup>14</sup> Come noto, essa spetta ai disabili non autonomamente deambulanti, o che non siano in grado di compiere da soli gli atti quotidiani della vita, per il solo fatto delle minorazioni e, quindi, indipendentemente da qualsiasi requisito reddituale.

<sup>15</sup> In particolare, si intende far riferimento a quelli già stabiliti per la carta di soggiorno ed attualmente previsti, per effetto del d. lgs. n. 3/2007, per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

straniero va, di fatto, equiparata a quella del cittadino<sup>16</sup>, così come affermato dalla Corte costituzionale sin dalla sentenza n. 120/1967<sup>17</sup> e, più di recente, ribadito nella decisione n. 61/2011<sup>18</sup>.

In particolare, in tale ultima pronuncia, il giudice delle leggi ha ritenuto ben legittimo l'art. 16 della l.r. della Regione Campania n. 6/2010 (recante "Norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania"), in virtù del quale le persone straniere regolarmente soggiornanti nella Regione medesima "sono equiparate ai cittadini italiani ai fini delle fruizioni delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, che sono erogate dalla regione". Insomma, un'ulteriore argomento a favore dell'illegittimità della legge del Friuli-Venezia Giulia.

ii) Un'altra rilevante decisione della Corte costituzionale concernente l'art. 80, comma 19, cit. è la n. 11/2009<sup>19</sup>, attraverso la quale detta disposizione è stata dichiarata illegittima nella parte in cui escludeva che la pensione di inabilità ex art. 12, l. n. 118/1971 potesse essere attribuita agli stranieri extracomunitari soltanto perché essi non risultavano in possesso dei requisiti di reddito. La normativa in oggetto, secondo la Corte presentava un'"intrinseca irragionevolezza", giacché non si può subordinare l'attribuzione della

---

<sup>16</sup> Con riferimento ai diritti di libertà e, segnatamente, alla libertà personale non si possono non richiamare le rilevanti e condivisibili pronunce della Corte costituzionale nn. 105/2001 (in *Giur. cost.*, 2001, p. 675 ss.) e 222/2004 (*ivi*, 2004, p. 2340 ss.), concernenti l'espulsione dello straniero. Secondo il giudice delle leggi, nonostante la materia dell'immigrazione possa far percepire come gravi i problemi di sicurezza e ordine pubblico, "non può risultarne minimamente scalfito il carattere universale della libertà personale, che, al pari degli altri diritti che la Costituzione proclama inviolabili, spetta ai singoli non in quanto partecipi di una comunità politica, ma in quanto essere umani". Per approfondimenti sul punto si permetta di rinviare al contributo di E. GIANFRANCESCO, *La disciplina sul trattamento e sull'espulsione degli stranieri extracomunitari al vaglio della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2001, p. 2709 ss., il quale si sofferma, con dovizia di particolari, sulle ragioni della titolarità da parte degli stranieri dei diritti di libertà.

<sup>17</sup> La si v. in *Giur. cost.*, 1967, p. 1577 ss., con nota di M. CHIAVARIO, *Uguaglianza tra cittadini e stranieri in materia di carcerazione preventiva per i reati doganali*, p. 1579 ss.

Per completezza, la Corte costituzionale in una successiva pronuncia ha specificato che la differenza tra il cittadino e lo straniero risiede semplicemente nel fatto che il primo ha con lo Stato un rapporto "originario" e, comunque, "permanente", mentre il secondo ne ha uno "acquisito" e generalmente "temporaneo", così Corte cost. n. 104/1969, *ivi*, 1969, con note di C. CHIOLA, *L'obbligo di segnalare la presenza dello straniero costituisce limite "ragionevole" alla libertà oppure prestazione personale?*, p. 1569 ss. e S. GRASSI, *Il d.lgs. 5 febbraio 1948, n. 50, in tema di alloggio degli stranieri e degli apolidi*, p. 1579 ss.

<sup>18</sup> Su cui si v. la nota di F. BIONDI DAL MONTE, *Regioni, immigrazione e diritti fondamentali*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2010, pp. 1-17.

<sup>19</sup> Su cui si v. T. GUARNIER, *Ancora sul diritto degli stranieri alla pensione di inabilità. Cronaca di un'incostituzionalità annunciata*, in *Giur. it.*, 2009, c. 1620 ss.

pensione di inabilità al possesso, da parte dello straniero, di un titolo di soggiorno, il cui rilascio presuppone proprio un godimento di un determinato reddito<sup>20</sup> (Punto 3 del *Considerato in diritto*).

iii) Molto più significativa ai fini delle nostre riflessioni è senz'altro la sentenza n. 187/2010<sup>21</sup>, in cui il giudice delle leggi ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 80, comma 19, cit. per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., e, segnatamente dell'art. 14 CEDU (assunto, dopo le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007, come norma interposta<sup>22</sup>), nella parte in cui subordinava al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell'assegno mensile di invalidità ex art. 13, l. n. 118/1971, cit. A dire della Corte, detto assegno si sostanzia in "una erogazione destinata non già ad integrare il minor reddito dipendente dalle condizioni soggettive, ma a fornire alla persona un minimo di sostentamento, atto ad assicurarne la sopravvivenza"; con la conseguenza che si è

---

<sup>20</sup> Secondo l'acuta osservazione prospettata da M. RAVERAIRA, *Le critiche all'interpretazione conforme: dalla teoria alla prassi un'incidentalità "accidentata"?*, in *Giur. it.*, 2010, p. 1968 ss. la questione avrebbe potuto verosimilmente essere decisa più celermente ove la Corte non fosse incappata nella prima maglia della inammissibilità per carenza di ricerca dell'interpretazione conforme. (Anche) in ragione di ciò, essa ritiene che le ordinanze di manifesta infondatezza, interpretative o meno, per omissione dell'obbligo di interpretazione conforme siano uno strumento da abbandonare, in favore della "doppia pronuncia formale" contenuta in un'unica sentenza (soluzione, come ricorda l'A., prospettata a suo tempo da V. CRISAFULLI, *Questioni in tema di interpretazione della Corte costituzionale nei rapporti con l'interpretazione giudiziaria*, in *Giur. cost.*, 1956, p. 948): ove, cioè, fosse possibile interpretare il testo "in modo costituzionale", la decisione potrebbe essere al tempo stesso di rigetto e di accoglimento, "propositiva" nei confronti dei giudici e degli altri soggetti chiamati ad applicare la disposizione, del significato conforme a Costituzione e "demolitoria" della interpretazione che si riveli in contrasto con la Costituzione.

<sup>21</sup> La si v. in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), in part. sez. *Giurisprudenza*.

<sup>22</sup> Le si v. in *Giur. cost.*, 2007, p. 3475 ss., con note di C. PINELLI, *Sul trattamento giurisdizionale della CEDU e delle leggi con essa configgenti*, p. 3518 ss. e A. MOSCARINI, *Indennità di espropriazione e valore di mercato del bene: un passo avanti (ed uno indietro) della Consulta nella costruzione del patrimonio culturale europeo*, p. 3525 ss.; nonché Corte cost. 24 ottobre 2007, n. 349, *ivi*, 2007, p. 3535 ss., con note di M. CARTABIA, *Le sentenze "gemelle": diritti fondamentali, fonti, giudici*, p. 3564 ss., A. GUAZZAROTTI, *La Corte e la CEDU: il problematico confronto di standard di tutela alla luce dell'art. 117, comma 1, Cost.*, p. 3574 ss. e V. SCJARABBA, *Nuovi punti fermi (e questioni aperte) nei rapporti tra fonti e corti nazionali e internazionali*, p. 3579 ss. Più di recente si v. invece la dettagliata analisi di E. GIANFRANCESCO, *Incroci pericolosi: Cedu, Carta dei diritti fondamentali e Costituzione italiana tra Corte costituzionale, Corte di giustizia e Corte di Stasburgo*, in *Riv. A.I.C.*, 25 novembre 2010, il quale si sofferma sui pregi della soluzione accolta dalle sentenze *de quibus*, giacché la soluzione del sindacato accentrato valorizzata dalla Corte "raggiunge lo scopo di offrire certezza del diritto in una materia intrinsecamente problematica".

in presenza di un istituto “che si iscrive nei limiti e per le finalità essenziali” previste “come parametro di ineludibile uguaglianza di trattamento tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato”.

E' nostra opinione che la decisione in esame costituisca un'ulteriore prova dell'incostituzionalità dell'art. 9, l.r. n. 16, cit.: invero, dopo l'intervento della Corte, la prestazione sociale, nella specie l'assegno *de quo*, può ben essere attribuita allo straniero anche se lo stesso non sia stato presente sul territorio nazionale nei precedenti cinque anni (tanto infatti occorre ai fini dell'ottenimento della carta di soggiorno).

iv) In senso non dissimile, la Corte costituzionale si è espressa nella recentissima decisione n. 329/2011<sup>23</sup>, in cui ha annullato – per violazione degli artt. 2, 3, 32, 34, 38 e 117, primo comma, Cost. – l'art. 80, comma 19, cit. nella parte in cui subordinava al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione ai minori extracomunitari legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della indennità di frequenza ex art. 1, n. 289/1990. Detta indennità, che rientra “nel novero delle provvidenze, per così dire, polifunzionali”, assume una finalità “direttamente riconducibile alla salvaguardia delle esigenze di cura e di assistenza di persone minorenni portatrici di patologie significative ed invalidanti e, come tali, direttamente inquadrabili nell'ambito di quegli interventi di natura solidaristica che l'ordinamento è chiamato ad approntare”. Con la conseguenza che “il condizionamento rappresentato dalla carta di soggiorno, finisce per determinare, per un periodo minimo di cinque anni – quello richiesto per il rilascio della carta – una sostanziale vanificazione, incompatibile non soltanto con le esigenze di effettività e di soddisfacimento che i diritti fondamentali naturalmente presuppongono, ma anche con la specifica funzione della indennità di frequenza”, giacché “l'attesa del compimento del termine di cinque anni di permanenza nel territorio nazionale potrebbe comprimere sensibilmente le esigenze di cura ed assistenza di soggetti che l'ordinamento invece dovrebbe tutelare, se non addirittura vanificarle in toto” (Punto 5 del *Considerato in diritto*).

Dalla motivazione anzidetta, a nostro avviso, si ha un'ulteriore riprova dell'illegittimità della normativa regionale, ben potendo (se non addirittura dovendo) una prestazione sociale essere erogata indipendentemente dal requisito dell'anzianità di residenza.

#### **4. La fruizione delle provvidenze sociali e l'impossibilità di differenziare sulla base della “cittadinanza”**

---

<sup>23</sup> La si v. in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), in part. sez. *Giurisprudenza*.

In materia di prestazioni sociali collegate al soddisfacimento di diritti fondamentali, si è visto che né l'anzianità di residenza sul territorio regionale (*supra* n. 2), né la presenza sul territorio dello Stato per un elevato periodo di tempo (*supra* n. 3) possano costituire dei validi requisiti attraverso cui differenziare la posizione dello straniero rispetto a quella del cittadino. A maggior ragione, è nostra opinione che neanche attraverso il criterio della "cittadinanza" si possa effettuare una simile (ed eventuale) distinzione.

Per giustificare tale assunto si consideri l'art. 5, comma 7, l.r. della Lombardia n. 25/2003: tale disposizione non includeva i cittadini stranieri (né, peraltro, quelli comunitari), residenti nella Regione, fra gli aventi il diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea, diritto che, per converso, era riconosciuto ai cittadini italiani totalmente invalidi per cause civili.

Adita per violazione del canone della ragionevolezza ex art. 3 Cost.<sup>24</sup>, la Corte costituzionale, con sentenza n. 432/2005<sup>25</sup>, accoglieva la questione sollevata dal T.A.R. della Lombardia: secondo il giudice delle leggi la *ratio* del beneficio è quella di "agevolare – attraverso la fruizione gratuita del servizio – l'accesso al sistema dei trasporti pubblici locali in favore di un gruppo di persone accomunate dalla appartenenza alla più grave condizione di invalidità" (Punto 5.1. del *Considerato in diritto*), indipendentemente dal fatto che fossero titolari o meno della cittadinanza italiana. Il requisito della cittadinanza infatti non si può assumere "quale criterio preliminare di accesso" al beneficio; in caso contrario, finisce col risolversi e finanche "condiziona l'ammissione al regime di *favor*, non diversamente dagli altri specifici requisiti che valgono ad identificare le singole categorie privilegiate" (Punto 5.2. del *Considerato in diritto*).

---

<sup>24</sup> Secondo il giudice rimettente la normativa *de qua* avrebbe introdotto, di fatto, un trattamento differenziato rispetto a situazioni che – riferendosi a misure di sostegno introdotte a favore di individui gravemente invalidi – non presentavano elementi di diversità rilevanti per l'ordinamento. Più in generale sull'istituto della ragionevolezza si permetta di rinviare ad A. CERRI, voce *Ragionevolezza*, in *Enc. giur. Trec.*, XXV, aggiorn., Ist. Enc. it., Roma, 2006, p. 1 s.; nonché a G. SCACCIA, *Gli "strumenti" della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2000.

<sup>25</sup> La si v. in *Giur. cost.*, 2005, p. 4657 ss., con note di F. RIMOLI, *Cittadinanza, eguaglianza, diritti sociali: qui passa lo straniero*, p. 4675 ss.; M. GNES, *Il diritto degli stranieri extracomunitari alla non irragionevole discriminazione in materia di agevolazioni sociali*, p. 4681 ss.; G. ARCONZO, *Il processo costituzionale, la ragionevolezza e l'illegittimità consequenziale. Note a margine della sentenza n. 432 del 2005*, in *Giur. it.*, c. 2253 ss. M. CUNIBERTI, *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in *Le Regioni*, 2006, p. 510 ss.; nonché F. GIRELLI, *L'inammissibilità utiliter data (note a margine alle sentt. nn. 324/2006 e 461/2005)*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), sezione "Studi".

Volendo tirare le fila del discorso: mentre in via ipotetica non sarebbe irragionevole – volendo – utilizzare il requisito della residenza, in relazione ad una provvidenza regionale, ai fini dell’attribuzione di un determinato beneficio<sup>26</sup>, salvo che non si tratti, come visto, di una prestazione sociale collegata al soddisfacimento di diritti fondamentali, diversamente, il criterio della cittadinanza, a nostro avviso, non potrebbe mai selezionare i fruitori di una provvidenza sociale<sup>27</sup>. Invero, non si determina alcuna osmosi tra la condizione positiva di ammissibilità al beneficio (la cittadinanza appunto) e gli altri precipui requisiti (quelli cioè necessari per godere del beneficio in questione); con la conseguenza che, nel momento in cui si decide di selezionare i fruitori, è nostra opinione che occorra fare riferimento soltanto ai requisiti *de quibus*, alla loro ragion d’esser e alla specifica funzione del beneficio che si intenderà erogare<sup>28</sup>.

##### **5. Postilla. Le discriminazioni “indirette” ovvero “dissimulate”: i provvedimenti della Regione Lazio sul c.d. “bonus-bebè”**

Oltre che da una discriminazione “diretta”<sup>29</sup>, l’accesso alle prestazioni sociali potrebbe essere precluso anche da una discriminazione c.d. “indiretta”: in particolare, quest’ultima situazione

---

<sup>26</sup> Mi vengono in mente gli specifici incentivi, di natura economica e/o fiscale, che ogni Regione prevede per le aziende che abbiano la sede sociale e/o effettiva all’interno della Regione stessa; o ancora quei *bonus* volti all’assunzione dei lavoratori, purché i medesimi siano residenti all’interno della Regione medesima.

<sup>27</sup> Nonostante i diritti sociali abbiano anche un dimensione “europea”, in questa sede si è deciso di fare volutamente riferimento soltanto alla giurisprudenza della Corte costituzionale italiana, ritenendo che i pronunciamenti della medesima fossero ampiamente sufficienti per giustificare la tesi dell’incostituzionalità della normativa del Friuli-Venezia Giulia. E’ solo, quindi, per questa ragione che non è stato compiuto alcun cenno al Trattato di Lisbona e alla Carta di Nizza. Per un approfondimento sui diritti sociali nell’ordinamento europeo si permetta invece di rinviare alle pregevoli riflessioni di M. RAVERAIRA, *L’ordinamento dell’Unione Europea, le identità costituzionali e i diritti fondamentali. Quale tutela dei diritti sociali dopo il Trattato di Lisbona?*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2011, p. 325 ss., part. p. 354, la quale si sofferma, in particolare, sulle problematiche riguardanti la effettività della tutela dei diritti sociali; giungendo finanche a ritenere che esse risulterebbero “ulteriormente rafforzate ove pure ci si richiami alle tecniche di bilanciamento”.

<sup>28</sup> Più in generale sull’ambito dell’intervento regionale con riguardo alla disciplina dello straniero si permetta di rinviare a D. STRAZZARI, *Stranieri regolari, irregolari, “neocomunitari” o persone? Gli spazi d’azione regionale in materia di trattamento giuridico dello straniero in un’ambigua sentenza della Corte*, nota a Corte cost. n. 269/2010, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2010, p. 1-14.

<sup>29</sup> Che ricorrono quando, a parità di situazione, una persona è trattata meno favorevolmente di un’altra a causa della propria origine (razziale ovvero etnica), religione, età, sesso, lingua, orientamento sessuale, ecc. Sul punto cfr. art. 48, comma 2, Direttiva 2000/43/CE del Consiglio dell’Unione europea.

ricorre quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri prevedano (o, più semplicemente, possano comportare) un non trascurabile svantaggio per alcune persone (ad es. i cittadini dell'U.E. rispetto ai cittadini di uno Stato membro), salvo che tale disposizione, criterio o prassi siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il conseguimento della finalità stessa siano appropriati e necessari.

Sul punto una menzione particolare merita un recente provvedimento della Regione Lazio (nella specie, della Direzione delle Politiche sociali e della famiglia<sup>30</sup>) in materia di "bonus-bebè": in particolare, esso subordina l'erogazione del beneficio (nella specie, si tratta di un contributo *una tantum* per ogni figlio nato ovvero adottato dal 1 gennaio 2011 al 31 dicembre 2011) al requisito della residenza dei genitori (o anche di uno soltanto) nella Regione da almeno tre anni dalla data di nascita ovvero adozione oppure riconoscimento del figlio.

Apparentemente *nulla quaestio*, giacché il contributo viene assegnato a prescindere dal criterio della nazionalità dei genitori medesimi; tuttavia, secondo la nostra opinione è evidente che, in tale ipotesi, il requisito di anzianità di residenza finisca col risolversi in una forma di discriminazione seppur "indiretta" o "dissimulata"<sup>31</sup> a danno degli stranieri e/o di coloro che appartengono a Stati dell'U.E., i quali, a differenza dei cittadini italiani, potrebbero, di fatto, non essere in grado di soddisfare il criterio in esame: in altri termini, la determinazione della Regione Lazio mira sostanzialmente ad agevolare e a favorire, finanche a privilegiare, in misura sproporzionata, i soggetti che risultano maggiormente radicati sul territorio regionale.

Né inficia queste conclusioni il rilievo per cui il provvedimento regionale riguarderebbe indistintamente i cittadini italiani e quelli non italiani: invero, come efficacemente evidenziato dalla Corte di Lussemburgo nel caso *O'Flynn* "devono essere considerate indirettamente discriminatorie le condizioni poste dall'ordinamento nazionale le quali, benché indistintamente applicabili secondo la

---

<sup>30</sup> Si tratta del c.d. "Piano Famiglia 2011", approvato con D.G.R. n. 272 del 10 giugno 2011 e finanziato con Determinazione B7443 del 29 settembre 2011 (v. [http://www.regione.lazio.it/binary/prtl\\_socialelazio/tbl\\_contenuti/Allegato\\_1\\_bonus\\_beb\\_.pdf](http://www.regione.lazio.it/binary/prtl_socialelazio/tbl_contenuti/Allegato_1_bonus_beb_.pdf)).

<sup>31</sup> Sul punto si v. Corte Giustizia Comunità Europee, 23 febbraio 1994, C-419/92, *Scholz*, secondo cui "l'art. 48 del Trattato vieta non soltanto le discriminazioni palesi in base alla cittadinanza, ma anche quelle dissimulate che, fondandosi su altri criteri, pervengono comunque al medesimo risultato"; in senso simile si v. in precedenza Corte Giustizia Comunità Europee, 10 marzo 1993, C-111/91, *Commissione c. Lussemburgo*, in materia di assegni di natalità e di maternità proprio in relazione al requisito della residenza.

cittadinanza, riguardino essenzialmente...o in gran parte i lavoratori migranti..., nonché le condizioni indistintamente applicabili che possono essere soddisfatte più agevolmente dai lavoratori nazionali che dai lavoratori migranti...o che rischiano di essere sfavorevoli in modo particolare ai lavoratori migranti”; insomma, “non è necessario al riguardo accertare se la disposizione di cui trattasi si applichi in concreto ad una percentuale notevolmente più elevata di lavoratori migranti”, bensì “basta rilevare che detta disposizione è in grado di produrre un effetto del genere”<sup>32</sup>. Tali conclusioni, del resto, sono state ribadite anche nella vicenda *Angonese c. Cassa di Risparmio di Bolzano*, nella quale si è affermato il principio secondo cui per qualificare come discriminatoria una misura in base alla cittadinanza “non è necessario che tale misura abbia l’effetto di favorire tutti i lavoratori nazionali o di svantaggiare soltanto i lavoratori cittadini degli altri paesi membri esclusi i lavoratori nazionali”, ma è sufficiente che tale misura sia suscettibile, anche solo in via potenziale, di svantaggiare i lavoratori degli altri Stati membri rispetto a quelli nazionali<sup>33</sup>.

Sulla base di queste premesse a nostro avviso è del tutto evidente che l’anzidetto requisito di accesso al beneficio non ha alcuna ragionevole giustificazione, anche (e soprattutto) perché si riferisce ad una misura, il bonus-bebè appunto, concernente la tutela della famiglia, della natalità, dei minori e delle funzioni genitoriali; istituti che, in ragione della loro intrinseca natura e finalità, si richiamano a valori aventi valenza universale e che, quindi, non possono che rivolgersi indistintamente a tutta la popolazione a prescindere dall’anzianità di residenza, in adesione sia a principi costituzionali, sia a quanto sancito dalle convenzioni internazionali vincolanti per l’Italia, tra le quali la Convenzione dell’Onu sui diritti del fanciullo.

\*\* *Assegnista di ricerca in diritto costituzionale nel Dipartimento di giurisprudenza dell’Università Luiss Guido Carli di Roma.*

---

<sup>32</sup> In questi termini Corte Giustizia Comunità Europee, 23 maggio 1996, C-237/94, *O’Flynn*.

<sup>33</sup> Così Corte Giustizia Comunità Europee, 6 giugno 2000, C-281/98, *Angonese c. Cassa di Risparmio di Bolzano*.