

La Corte costituzionale torna, in tre occasioni ravvicinate, sul requisito del radicamento territoriale per accedere ai servizi sociali. Un tentativo di delineare un quadro organico della giurisprudenza in argomento

di Michele Belletti *
(30 gennaio 2019)

(in corso di pubblicazione in *"le Regioni"*, 2018)

1. La stretta connessione tra tipologia di provvidenza sociale e le diverse limitazioni all'accesso alle prestazioni sociali fondate sul radicamento territoriale

Le sentenze della Corte costituzionale n. 106, 107 e 166 del 2018, pur avendo oggetti diversi ed evocando anche parametri, in parte, diversi meritano una trattazione unitaria, poiché si inseriscono in un oramai corposo filone giurisprudenziale, riguardante la contestazione di previsioni normative che introducono limitazioni fondate sul radicamento territoriale – per periodi di tempo più o meno lunghi – per l'accesso a talune prestazioni sociali.

Come è noto, infatti, stante la limitatezza delle disponibilità economiche e finanziarie pubbliche nell'attuale fase storica, è normalmente consentito al legislatore – sia statale che regionale – contemplare ipotesi di limitazioni all'accesso di talune prestazioni sociali, oppure forme di compartecipazione ai costi delle stesse, secondo specifici requisiti di reddito, di residenza, di bisogno in ragione della consistenza del nucleo familiare, ecc..., pur sempre nel rispetto dei parametri costituzionali che verranno qui di seguito evidenziati, primo fra tutti quello della ragionevolezza e proporzionalità.

L'elemento costante e comune a questo filone giurisprudenziale consiste nel fatto che le limitazioni normalmente sindacate dalla Consulta risultano fondate sul radicamento territoriale e incidono esclusivamente – in maniera più o meno esplicita – nei confronti di immigrati provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione Europea¹, che, avendo tendenzialmente redditi più bassi, peraltro parametrati su nuclei familiari normalmente più numerosi rispetto ai cittadini di Stati membri dell'Unione Europea, accederebbero altrimenti con criteri preferenziali alle citate prestazioni sociali, senza talvolta garantire, nell'ottica di quei legislatori, una prolungata permanenza sul territorio nazionale, con conseguente onere di riproposizione della connessa attività amministrativa. Posto che non è di per sé vietato che il legislatore richieda "indici di radicamento territoriale e sociale a cui subordinare l'erogazione" di prestazioni sociali², è proprio a tale riguardo che emergono gli elementi differenziali interni a tale filone giurisprudenziale, poiché la ragionevolezza e il carattere non discriminatorio della specifica previsione devono essere vagliati con riferimento

¹ Su questo tema si rinvia più ampiamente a B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in *Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno annuale dell'AIC*, svoltosi a Cagliari il 16 e 17 ottobre 2009, Napoli, 2011, pp. 212 ss.

² Come precisato dalla stessa Corte costituzionale in chiusura della sentenza n. 166 del 2018, al Punto n. 8 del *Considerato in diritto*.

agli specifici istituti, avendo particolare riguardo alla natura della prestazione o provvidenza sulla quale si controverte.

Tutte le pronunce di questo filone giurisprudenziale – ivi comprese quelle qui in commento – si chiudono con l'accoglimento della questione e con la declaratoria di incostituzionalità delle limitazioni ivi contemplate. Tuttavia, sarebbe forse errato considerare questo filone monolitico e consolidato, poiché, a ben vedere, come pare desumersi dallo stesso argomentare della Corte costituzionale, alcune possibili distinzioni e dunque differenziazioni di discipline, con conseguente introduzione di limitazioni in ordine al radicamento territoriale, paiono configurabili in ragione della natura e tipologia di provvidenza sociale che di volta in volta viene portata all'attenzione della Consulta.

2. La sentenza n. 107 del 2018 e l'accesso privilegiato agli asili nido ai residenti da almeno quindici anni in Veneto

Venendo al dettaglio delle singole pronunce, proprio in considerazione della natura e tipologia della provvidenza sociale oggetto di limitazioni, pare opportuno prendere le mosse dalla sentenza n. 107 del 2018.

Oggetto della questione di legittimità costituzionale è una legge della Regione Veneto (l.r. 21 febbraio 2017, n. 6), che nell'introdurre modifiche e integrazioni ad una precedente legge regionale (l.r. 23 aprile 1990, n. 32, recante *Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi*), dispone che "Hanno titolo di precedenza per l'ammissione all'asilo nido nel seguente ordine di priorità: a) i bambini portatori di disabilità; b) i figli di genitori residenti in Veneto anche in modo non continuativo da almeno quindici anni o che prestino attività lavorativa in Veneto ininterrottamente da almeno quindici anni, compresi eventuali periodi intermedi di cassa integrazione, o di mobilità o di disoccupazione".

Il Governo ricorrente assume il contrasto con l'art. 3 Cost., con riferimento al principio di uguaglianza e di ragionevolezza; con l'art. 31, 2° comma Cost., laddove verrebbe frustrato il valore costituzionale della tutela dell'infanzia; con gli artt. 16 e 120, 1° comma Cost., laddove troverebbe ostacolo la libertà di circolazione; con l'art. 117, 1° comma Cost., ove la disciplina contestata contrasterebbe con l'art. 21 del TFUE, in materia di libertà di circolazione, con l'art. 24 della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri e con l'art. 11, paragrafo 1, lettere d) e f), della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo *status* dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo. Parametro, quest'ultimo sistematicamente evocato in giudizi di questo tipo, che, come si avrà cura di precisare, offre con ogni probabilità margini per la definizione di indirizzi omogenei nel filone giurisprudenziale qui preso ad esame.

La questione oggetto di tale pronuncia si discosta parzialmente dalle questioni delle altre due sentenze, non solo in ragione del tipo di intervento sociale trattato, ma soprattutto in considerazione del fatto che l'effetto "discriminatorio" si produrrebbe non soltanto nei confronti di immigrati provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione Europea, ma, genericamente

nei confronti di tutti coloro che non presentino i previsti requisiti di radicamento nella Regione Veneto, compresi dunque i cittadini italiani.

In prima battuta, la Corte ricerca “l’esatto significato della disposizione impugnata”; tentando di definirne i contorni, posto che la disciplina contestata non delinea un requisito per accedere al servizio, ma un “titolo di precedenza”, rigettando tuttavia l’interpretazione proposta dalla Regione resistente, per cui si tratterebbe di “criterio meramente sussidiario, destinato a operare per i soggetti che si trovino a parità di punti”, posto che dalla formulazione della disposizione emerge chiaramente che si è in presenza di “un titolo di precedenza che prevale sui criteri fissati dai singoli comuni”³.

Il che pone un primo interrogativo in ordine alla sussistenza o meno di un margine di valutazione discrezionale in capo al legislatore regionale, con riguardo alla possibilità di stabilire un criterio del genere, ancorché facendolo operare come criterio sussidiario.

Dopo aver rilevato profili di irragionevolezza intrinseci alla disciplina contestata⁴, in punto di concreta definizione della misura, la Consulta rileva che, benché la norma non introduca “un requisito di accesso, fissa un titolo di precedenza a favore di un’ampia categoria di persone e produce così effetti sostanzialmente escludenti dei soggetti non radicati in Veneto da almeno quindici anni (data la notoria scarsità di asili nido pubblici), essendo dunque paragonabile alle norme che considerano la residenza prolungata come requisito di accesso”⁵.

I citati “effetti sostanzialmente escludenti” avrebbero dunque già un’evidente portata discriminatoria e sarebbero già, astrattamente considerati, sufficienti per pervenire alla declaratoria di incostituzionalità del “titolo di precedenza” in contestazione, eppure, significativamente, onde rilevarne la concreta – e non solo astratta – portata discriminatoria e vagliarne la ragionevolezza, la Corte ritiene necessario indagare quale sia la “funzione degli asili nido”, pervenendo alla conclusione della doppia valenza, sociale ed educativa, del relativo servizio⁶.

In sostanza, gli asili nido “hanno una funzione educativa, a vantaggio dei bambini, e una funzione socio-assistenziale, a vantaggio dei genitori che non hanno i mezzi economici per pagare l’asilo nido privato o una baby-sitter”. Il che

3 Così, cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 107 del 2018, Punto n. 2 del *Considerato in diritto*.

4 Un primo livello di irragionevolezza viene ravvisato per il fatto che “il periodo di quindici anni deve essere calcolato con riferimento a ciascun genitore considerato separatamente, e non alla coppia”. Ne deriva che “il termine genitori è da intendere in modo conforme alla lettera, cioè nel senso che la precedenza non spetta a chi ha due genitori di cui uno solo radicato da lungo tempo in Veneto”, ma il requisito deve riguardare entrambi i genitori, come si desume anche dai lavori preparatori, ove si evidenzia che lo scopo della disciplina era quello di favorire le giovani coppie venete e le famiglie in cui entrambi i genitori lavorano. Fatto salvo naturalmente il caso in cui la responsabilità genitoriale sia esercitata da una sola persona radicata in Veneto, nel caso di bambini orfani o privi di uno o di entrambi i genitori. Corte costituzionale, sentenza n. 107 del 2018, *cit*.

5 Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 107 del 2018, *cit*.

6 La disciplina nazionale del 1971 aveva istituito gli asili nido come “servizio sociale di interesse pubblico”, mentre, le discipline regionali attuative hanno attribuito una funzione educativa agli asili nido, facendo assumere peso crescente all’interesse del bambino; cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 107 del 2018, Punto n. 3 del *Considerato in diritto*.

chiarisce lo scopo della disciplina legislativa in materia, che è quello “di favorire l’accesso delle donne al lavoro, finalità che ha specifica rilevanza costituzionale, garantendo espressamente la Costituzione la possibilità per la donna di conciliare il lavoro con la ‘funzione familiare’ (art. 37, primo comma, Cost.)”⁷. Cosicché, sulla base di queste precisazioni, la Corte perviene ad accogliere la questione per contrasto con tutti i parametri evocati dal ricorrente.

Con specifico riguardo all’art. 3 Cost., la disciplina contestata si pone “in frontale contrasto” con la vocazione sociale degli asili nido, posto che il relativo servizio si caratterizza come attuativo dell’art. 3, 2° comma, Cost., laddove “elimina un ostacolo che limita l’uguaglianza sostanziale e la libertà dei genitori e impedisce il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione dei genitori stessi alla vita economica e sociale del Paese”. Quanto poi alla funzione educativa degli asili nido, “l’estraneità ad essa del radicamento territoriale risulta ugualmente evidente”, tanto più che, riferendosi il requisito ai genitori e non già ai beneficiari del servizio, è “ovviamente irragionevole ritenere che i figli di genitori radicati in Veneto da lungo tempo presentino un bisogno educativo maggiore degli altri”⁸.

Mentre il requisito della residenza genericamente inteso serve normalmente ad individuare l’ente pubblico competente ad erogare una certa prestazione e può essere soddisfatto da chiunque in ogni momento, “quello della residenza protratta integra una condizione che può precludere in concreto a un determinato soggetto l’accesso alle prestazioni pubbliche”, paradossalmente, sia nella regione di residenza sia in quella di provenienza. Ne deriva che discipline che introducono un requisito del genere contrasterebbero con la “vocazione universalistica dei servizi sociali”, e, pur non essendo astrattamente e genericamente vietate, vanno “vagliate con particolare attenzione, in quanto implicano il rischio di privare certi soggetti dell’accesso alle prestazioni pubbliche solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza”⁹.

Il che introduce un’ulteriore differenza rispetto alle altre due pronunce, posto che solo in questo caso la Corte richiama, proprio in ragione della prestazione sociale coinvolta, la “vocazione universalistica dei servizi sociali”, che, con tutta evidenza, impone un vaglio particolarmente stretto e rigoroso di ragionevolezza. Ne consegue che per accedere a questo servizio potrebbe essere sempre sufficiente il titolo “minimo” di radicamento territoriale, ovvero, quello del permesso di soggiorno, ancora una volta, a differenza delle altre due pronunce, ove il limite insuperabile di radicamento territoriale richiesto viene fissato nella titolarità della carta di soggiorno, con permanenza almeno quinquennale sul territorio nazionale. Non è possibile in questa sede affrontare le problematiche emerse a seguito dell’adozione del c.d. “decreto sicurezza”

⁷ Così, cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 107 del 2018, *cit.*

⁸ Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 107 del 2018, Punto n. 3.2. del *Considerato in diritto*. Sulla base della legislazione statale e della disciplina della Regione Veneto nella previgente formulazione, infatti, “il servizio degli asili nido dovrebbe essere destinato primariamente alle famiglie in condizioni di disagio economico o sociale”, mentre la norma impugnata “prescinde totalmente dal fattore economico”, adottando “un criterio che contraddice anche lo scopo dei servizi sociali di garantire pari opportunità e di evitare discriminazioni”.

⁹ Così, cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 107 del 2018, Punto n. 3.3. del *Considerato in diritto*.

(d.l. 113 del 2018), ancorché è indubbio che la previsione dell'art. 13, che esclude che il permesso di soggiorno costituisca titolo per l'iscrizione anagrafica, impatti con quanto qui rilevato e con la giurisprudenza costituzionale qui commentata, poiché, anche a prescindere da altri elementi di irragionevolezza, si avrebbero, *rectius*, si avranno soggetti titolari di permesso di soggiorno che materialmente non potranno comunque fruire proprio di quei diritti sociali riconosciuti all'individuo in quanto tale, a prescindere dal periodo più o meno lungo di permanenza sul territorio nazionale¹⁰. È tuttavia da precisare che la norma citata incide sulla sola tipologia del "permesso di soggiorno per richiesta di asilo", quindi solo su alcune categorie di stranieri regolarmente, ma provvisoriamente soggiornanti, non riferendosi alle altre categorie di stranieri regolarmente soggiornanti, titolari di permesso di soggiorno¹¹, non impattando naturalmente sui soggetti soggiornanti di lungo periodo, continuativamente residenti sul territorio nazionale per almeno cinque anni.

Tornando alla pronuncia in commento, come anticipato, la questione viene accolta anche alla luce degli ulteriori parametri, ancorché, anche in questi casi non può mancare una valutazione di ragionevolezza.

Più specificamente, viene ravvisato il contrasto con l'art. 117, 1° comma Cost. e con l'art. 21, par. 1 TFUE, solo però dopo aver rilevato che detto contrasto trova conforto nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, la quale, a proposito del requisito della "residenza prolungata", ha precisato che una normativa nazionale "che svantaggia taluni cittadini di uno Stato membro per il solo fatto che essi hanno esercitato la loro libertà di circolazione e di soggiorno in un altro Stato membro, costituisce una restrizione alle libertà riconosciute dall'art. 21, n. 1, TFUE". Con riferimento al diritto dell'Unione Europea, una tale restrizione può essere giustificata "solo se è basata su considerazioni oggettive indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate ed è proporzionata allo scopo legittimamente perseguito dal diritto nazionale"¹².

Infatti, come ricorda la stessa Consulta, "la Corte di giustizia non esclude a priori l'ammissibilità di requisiti di residenza per l'accesso a prestazioni erogate dagli Stati membri, ma richiede che la norma persegua uno scopo legittimo, che sia proporzionata e che il criterio adottato non sia troppo esclusivo", in sostanza, esige una valutazione in ordine alla proporzionalità e ragionevolezza della disciplina contestata. Valutazione che, nel caso di specie, come più sopra evidenziato, non ha dato esito positivo, posto che "la norma

¹⁰ In argomento, cfr., A. MORELLI, *La "ribellione" dei Sindaci contro il "decreto sicurezza": la tortuosa via per la Corte costituzionale*, 7 gennaio 2019, in *Consulta online*, fasc. 1 del 2019, pp. 1-5.

¹¹ Cfr., al riguardo, A. RAUTI, *Il D.L. n. 113 del 2018 e la logica dei contropoteri territoriali*, 15 gennaio 2019, Editoriale, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 1 del 2019, pp. 1-16, laddove precisa che l'art. 13 del "decreto sicurezza" non ha completamente abrogato la disciplina generale, ovvero, l'art. 6, 7° comma del T.U. sull'immigrazione, ma ad esso ha apportato una deroga o abrogazione parziale con esclusivo riferimento ai casi di "permesso di soggiorno per richiesta asilo".

¹² Così, cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 107 del 2018, Punto n. 4 del *Considerato in diritto*, che cita numerose pronunce della C.d.G.; tra le più recenti, cfr., sentenza 21 luglio 2011, in causa C-503/09, Stewart; sentenza 26 febbraio 2015, in causa C-359/13, B. Martines; sentenza 24 ottobre 2013, in causa C-220/12, Andreas Ingemar Thiele Meneses.

impugnata è difettosa già in relazione allo scopo perseguito” ed è “sicuramente sproporzionata quanto alla durata eccezionalmente lunga”¹³.

Traslando la tematica della libertà di circolazione nell’ordinamento interno, è agevole argomentare l’accoglimento della questione per contrasto con l’articolo 16, ma soprattutto, 120, 1° comma Cost., posto che la norma impugnata, anche se non viola direttamente i divieti ivi sanciti, pone sicuramente un ostacolo all’esercizio dei relativi diritti, considerato inoltre che l’art. 120, 1° comma, “è idoneo a colpire quelle discipline che limitano, anche solo in via di fatto, i diritti da esso menzionati”¹⁴.

Anche in questo caso, tuttavia, non è sufficiente una generica limitazione della libertà di circolazione, ma occorre verificare se la limitazione prevista “sia costituzionalmente tollerabile”, posto che il divieto stesso non va inteso in modo assoluto, dovendo invece essere vagliata la ragionevolezza delle leggi regionali che limitano i diritti con quella disposizione costituzionale garantiti. Alla luce dei criteri elaborati al riguardo dalla Corte costituzionale, questa perviene alla conclusione che la limitazione contestata “non persegue un interesse pubblico meritevole, mirando solo a dare precedenza alle persone radicate in Veneto da lungo tempo”, a fronte di una durata sproporzionata, coerente solo con l’intento di “garantire un legame tra il richiedente e la Regione”¹⁵.

Per concludere, viene accolta la questione ai sensi dell’art. 31, 2° comma Cost., poiché la norma impugnata pone un titolo di precedenza che tradisce il senso di quel parametro costituzionale. Essa “non incide sul quantum e sul quomodo del servizio degli asili nido, ma ne distorce la funzione, indirizzandolo non allo scopo di tutelare le famiglie che ne hanno bisogno, ma a quello di privilegiare chi è radicato in Veneto da lungo tempo”. In sostanza, la norma “persegue un fine opposto a quello della tutela dell’infanzia, perché crea le condizioni per privare del tutto una categoria di bambini del servizio educativo dell’asilo nido”¹⁶.

Ancora una volta, con tutta evidenza, non si perviene ad una valutazione astratta in ordine alla limitazione introdotta dal legislatore regionale, ma viene operato un vaglio in concreto in ordine ai valori perseguiti, a quelli in concreto violati e alle modalità di articolazione della limitazione; viene operata una verifica di proporzionalità e di ragionevolezza calata nel caso di specie.

13 Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 107 del 2018, *cit.*

14 Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 107 del 2018, Punto n. 5 del *Considerato in diritto*.

15 Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 107 del 2018, *cit.* Interessanti e utili per valutare casi analoghi sono i criteri elaborati dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 51 del 1991); in particolare, occorre valutare se si è in presenza “di un valore costituzionale in relazione al quale possono essere posti limiti alla libera circolazione”; se “la regione possiede una competenza che la legittimi a stabilire una disciplina differenziata a tutela di interessi costituzionalmente affidati alla sua cura”; se il provvedimento adottato “sia stato emanato nel rispetto dei requisiti di legge e abbia un contenuto dispositivo ragionevolmente commisurato al raggiungimento delle finalità giustificative dell’intervento limitativo della regione, così da non costituire in concreto un ostacolo arbitrario alla libera circolazione”.

16 Così, cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 107 del 2018, Punto n. 6 del *Considerato in diritto*.

3. La Sentenza n. 106 del 2018 e la necessaria residenza decennale sul territorio nazionale per accedere al servizio di edilizia residenziale pubblica in Liguria

Venendo alla sentenza n. 106 del 2018, anche alla luce di quanto fino ad ora evidenziato, pur non essendo evocato il parametro dell'art. 3 Cost., nelle sue articolazioni della ragionevolezza e della proporzionalità, la Corte non può non farne – sostanziale – applicazione anche nel caso di specie.

La norma contestata della legge della Regione Liguria 6 giugno 2017, n. 13, di modifica alla legge regionale 29 giugno 2004, n. 10, recante *Norme per l'assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica*, e di modifica di altre discipline in materia, stabilisce che “ai fini dell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP), il requisito prescritto per i cittadini di paesi extracomunitari (che la norma modificata individuava nella titolarità di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno almeno biennale abbinato ad esercizio di attività lavorativa) sia ora, invece, sostituito dalla regolare residenza da almeno dieci anni consecutivi nel territorio nazionale”¹⁷.

Come anticipato, il Governo ricorrente non lamenta la violazione dell'art. 3 Cost., e dunque non rileva la portata discriminatoria, irragionevole e sproporzionata della disciplina contestata, ma rileva la violazione del parametro sistematicamente evocato in casi del genere, ovvero, dell'art. 117, 1° comma Cost., in relazione agli artt. 4 e 11 della direttiva 2003/109/CE, del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo *status* dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo¹⁸.

Come rilevato, la citata direttiva riconosce lo *status* di soggiornante di lungo periodo ai cittadini di paesi che risiedono in uno Stato membro dell'Unione europea da almeno 5 anni, prevedendo che “i soggiornanti di lungo periodo siano equiparati ai cittadini dello Stato membro in cui si trovano ai fini, tra l'altro, del godimento dei servizi e prestazioni sociali (art. 11)”, tra i quali rientra l'ipotesi in questione dell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica¹⁹.

La Corte accoglie pertanto la questione, poiché la Regione Liguria prevede per i soggiornanti di lungo periodo “un ben più esteso requisito temporale (dieci anni) ai fini dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica”²⁰.

Come anticipato, nonostante il mancato richiamo da parte del ricorrente dell'art. 3 Cost., la Consulta opera comunque – e verrebbe da dire, inevitabilmente – una “valutazione di irragionevolezza e di mancata proporzionalità”, che si risolve “in una forma dissimulata di discriminazione nei confronti degli extracomunitari”, riferibile alla disposizione al suo esame, che richiede per questi e per lo straniero presente nel territorio dello Stato un

17 Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 106 del 2018, Punto n. 1 del *Considerato in diritto*.

18 Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 106 del 2018, Punto n. 2 del *Considerato in diritto*. Tale direttiva è stata recepita in Italia con d.lgs. 8 gennaio 2007, n. 3, il cui art. 1 ha sostituito l'art. 9 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*.

19 Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 106 del 2018, Punto n. 3.1. del *Considerato in diritto*.

20 Così, cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 106 del 2018, Punto n. 3.2. del *Considerato in diritto*.

periodo di residenza elevato (dieci anni), ai fini della fruizione “del diritto sociale all’abitazione”, che la Corte sottolinea essere “diritto attinente alla dignità e alla vita di ogni persona”, pervenendo a una evidente “fondamentalizzazione” del diritto (sociale) all’abitazione²¹.

È da sottolineare inoltre che la legge ligure non prevede nemmeno che detta decennale residenza sia trascorsa nel territorio della Regione Liguria, “facendo non coerentemente riferimento alla residenza nell’intero territorio nazionale”, nonostante la stessa legge, “per quanto riguarda la prova del radicamento con il bacino di utenza a cui appartiene il Comune che emana il bando” fissi “un requisito di residenza di almeno cinque anni”²². In sostanza, un ulteriore profilo di irragionevolezza della disciplina deriva dal fatto che il requisito della residenza decennale sul territorio nazionale è, per gli stranieri extracomunitari, comunque integrativo/cumulativo rispetto al requisito della residenza quinquennale sul territorio regionale richiesto dai bandi comunali.

È proprio in ragione di questo ulteriore profilo di irragionevolezza che viene respinto l’argomento della Regione resistente fondato sulla disciplina del c.d. “Piano Casa”. Quella – prima di essere dichiarata incostituzionale – includeva gli immigrati regolari a basso reddito tra le categorie di soggetti che possono beneficiare del “Piano Casa”, richiedendo una residenza di almeno dieci anni nel territorio nazionale, ancorché, diversamente dalla disciplina all’esame della Corte, quel requisito era, non già cumulativo, ma “solo alternativo rispetto al requisito, di per sé sufficiente, della residenza da almeno cinque anni nella medesima regione”²³. In sostanza, l’alternatività dei due requisiti si muoveva in una logica di ampliamento del novero dei legittimati e non già di restrizione, ancorché andasse a toccare il medesimo delicato e controverso diritto (sociale) all’abitazione.

4. La Sentenza n. 166 del 2018 e la residenza decennale sul territorio nazionale o quinquennale su quello regionale per accedere al c.d. “Fondo sostegno affitti”

La terza pronuncia, a differenza delle precedenti, origina da un ricorso in via incidentale, a fronte della contestazione innanzi al Tribunale di Milano di una deliberazione di Giunta della Regione Lombardia del 30 aprile 2015 e di alcune determinazioni del Comune di Milano (8 maggio 2015 e 12 maggio 2015), “nella parte in cui fissano i requisiti necessari per l’accesso al Fondo sostegno affitti”²⁴, che trovano base legale in una disciplina statale, art. 11, comma 13, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, recante *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133, oggetto del giudizio di legittimità costituzionale per contrasto con l’art. 3 Cost.

La disciplina censurata statuisce che “ai fini del riparto del Fondo nazionale per il sostegno all’accesso alle abitazioni in locazione (...) i requisiti

²¹ Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 106 del 2018, Punto n. 3.4. del *Considerato in diritto*.

²² Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 106 del 2018, *cit*.

²³ Così, cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 106 del 2018, Punto n. 3.5. del *Considerato in diritto*.

²⁴ Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 166 del 2018, Punto n. 1.1. del *Ritenuto in fatto*.

minimi necessari per beneficiare dei contributi integrativi (...) devono prevedere per gli immigrati il possesso del certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione”. La Corte d’appello rimettente sostiene che detta previsione, “a parità di condizioni di bisogno, discriminerebbe i cittadini dei Paesi non appartenenti all’Unione europea, in quanto richiederebbe solo per questi ultimi un periodo di residenza sul territorio nazionale o regionale, senza che sia ravvisabile alcuna ragionevole correlazione tra la durata della residenza e l’accesso alla misura di sostegno al pagamento del canone di locazione”²⁵.

Come più sopra evidenziato, proprio questa disciplina – art. 11, d.l. 112 del 2008 – veniva richiamata dalla difesa della Regione Liguria, in occasione della pronuncia n. 106 del 2018, per argomentare la legittimità della disciplina ivi contestata, ancorché, la Consulta ritenesse le fattispecie non equiparabili in ragione del carattere cumulativo dei requisiti temporali nel caso a suo giudizio, a differenza del carattere alternativo dei requisiti qui all’esame della Corte²⁶. Il che lascerebbe presumere un diverso esito del giudizio, anche a fronte della probabile o presunta diversa natura del beneficio a cui si accede.

A ciò si aggiunga che il giudice di primo grado investito della questione – Tribunale di Milano – aveva respinto la domanda di proposizione della questione di legittimità costituzionale, “non avendo riscontrato il carattere discriminatorio delle condizioni di accesso al fondo di sostegno”, riportando a fondamento della sua decisione alcune sentenze della Corte costituzionale – n. 187 del 2010 e n. 432 del 2005 – “con cui si è ammessa la possibilità di prevedere requisiti di accesso alle provvidenze sociali per i cittadini stranieri, nel rispetto del principio di ragionevolezza”. L’ordinanza del tribunale di Milano richiamava inoltre il più volte citato art. 11 della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo *status* dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, nonché l’art. 1 del d.lgs. 3 del 2007, di recepimento, “per desumere che l’assegno in questione avrebbe natura di misura di sostegno al reddito e non di prestazione assistenziale essenziale a carico dello Stato da garantirsi universalmente”²⁷.

Mentre, è proprio la diversa natura della misura assunta sia dal giudice d’appello rimettente, sia dalla Corte costituzionale, a dare un esito opposto sia al giudizio di rimessione, sia alla questione di legittimità costituzionale. Il che conferma la problematicità di questioni come quelle qui all’esame che, a fronte di un’apparente omogeneità di fondo, differiscono invece sensibilmente, con conseguenti probabili esiti diversi, in ragione della natura della provvidenza coinvolta, della concreta disciplina confezionata, del requisito contemplato, in sostanza, in ragione della ragionevolezza o meno della previsione adottata.

Così, la Consulta precisa che il giudice rimettente “assume una precisa e argomentata posizione in ordine alla natura assistenziale del sostegno alla locazione dei cittadini in grave disagio economico” e che, in violazione dei

²⁵ Così, cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 166 del 2018, Punto n. 1 del *Considerato in diritto*.

²⁶ Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 106 del 2018, Punto n. 3.5. del *Considerato in diritto*.

²⁷ Così, cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 166 del 2018, Punto n. 1.1. del *Ritenuto in fatto*.

canoni della ragionevolezza, “non si potrebbe ravvisare alcuna ragionevole correlazione tra la durata della residenza (...) per i soli immigrati e la situazione di disagio economico che il contributo in questione mira ad alleviare”²⁸.

Nel merito, la Corte torna sulla natura del contributo di cui si controverte, rilevando che il sostegno alle abitazioni in locazione “consiste in un contributo destinato al pagamento del canone, da erogarsi a soggetti che si trovino in una situazione di indigenza qualificata”²⁹, condizione che parrebbe dunque la sola che può rilevare ai fini del conferimento del contributo.

In origine, infatti, i destinatari del contributo erano i conduttori titolari di un contratto di locazione registrato che “per basso reddito ed elevate soglie di incidenza del canone potessero ritenersi in una situazione di indigenza tale da non disporre di risorse sufficienti a sostenere l’onere del pagamento dell’ammontare dovuto per l’abitazione”. La legge e il decreto ministeriale non prevedevano distinzioni tra cittadini e stranieri, senza peraltro prevedere requisiti legati alla durata della residenza sul territorio nazionale e regionale, individuando “solo criteri di carattere economico, tali da riservare la distribuzione del fondo a soggetti seriamente disagiati”. Il legislatore intendeva dunque “rivolgersi a situazioni di così grave bisogno da compromettere la fruizione di un bene di primaria importanza qual è l’abitazione”³⁰.

Ciò che porta a rilevare che non solo assume esclusivamente rilevanza una situazione di grave bisogno, ma quella situazione deve essere tale da incidere sul diritto “di primaria importanza” all’abitazione. Vero è che il contributo in questione integra una “prestazione polifunzionale”, in quanto “soddisfa varie esigenze e reca beneficio a vari soggetti”, ma ciò non esclude che tra queste siano decisive quelle “per chi versi in una situazione di indigenza”³¹.

I requisiti ulteriori, oggetto del giudizio della Corte, vengono introdotti dieci anni dopo l’istituzione del fondo, dal d.l. 112 del 2008, che, come detto, nel prevedere una distinzione tra i conduttori beneficiari, stabiliva detti requisiti per i soli cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea, vale a dire, il

28 Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 166 del 2018, Punto n. 3 del *Considerato in diritto*. Nemmeno l’ulteriore profilo di inammissibilità di un presunto difetto del *petitum* viene accolto dalla Corte costituzionale. L’ordinanza di rimessione lascerebbe indeterminato il contenuto dell’intervento chiesto alla Consulta, non chiedendo il giudice rimettente “né un intervento addittivo, né uno propriamente ablativo”. A queste obiezioni la Corte risponde che il giudice a quo “non sollecita un intervento sostitutivo”, ma lamenta “una violazione dell’art. 3 Cost., in quanto la disposizione impugnata reca una irragionevole discriminazione”.

29 Così, cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 166 del 2018, Punto n. 5.1. del *Considerato in diritto*.

30 Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 166 del 2018, Punto n. 5.2. del *Considerato in diritto*. La Corte precisa che il contributo si distingue da altre misure affini come l’assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, che soddisfa direttamente ed esclusivamente l’esigenza abitativa degli indigenti.

31 Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 166 del 2018, *cit.*; cfr., inoltre, sentenza n. 329 del 2011. Quanto al carattere polifunzionale della prestazione, la Corte rileva che si rivolge in primo luogo al “conduttore indigente e ai suoi bisogni abitativi”; al locatore, che viene tutelato dal rischio di morosità dei conduttori; alla “pubblica amministrazione, sopperendo alle eventuali insufficienze nell’offerta di alloggi di edilizia residenziale pubblica”. Come tale, tuttavia, tale prestazione è “suscettibile di essere finanziata in modo variabile e discontinuo, in ragione di valutazioni politiche circa la necessità della sua erogazione, nell’an e nel quantum”.

“possessiono del certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione”³².

Il che porta la Consulta a ritenere che la novella normativa “introduce una irragionevole discriminazione a danno dei cittadini di paesi non appartenenti all’Unione europea”³³. Infatti, “dieci anni di residenza sul territorio nazionale o cinque anni sul territorio regionale” costituirebbero “una durata palesemente irragionevole e arbitraria, oltre che non rispettosa dei vincoli europei”, onde poter accedere al contributo del pagamento del canone di locazione, tale da “violare il dedotto parametro costituzionale di cui all’art. 3 Cost.”³⁴.

Si evidenzia una irrazionalità intrinseca della disposizione “nella parte in cui esige una residenza protratta per dieci anni sul territorio nazionale”, considerato che quel termine coincide con quello “necessario e sufficiente a richiedere la cittadinanza italiana”, ancorché, il punto centrale pare essere il contrasto con la più volte richiamata direttiva 2003/109/CE “che prevede come regola l’equiparazione tra cittadini e soggiornanti di lungo periodo”, ovvero, soggiornanti sul territorio di uno Stato membro per almeno cinque anni. Il che non esclude che paia comunque irragionevole e sproporzionato richiedere quel medesimo periodo di tempo nel territorio regionale, posto che tra gli scopi del fondo vi è quello di favorire la mobilità nel settore delle locazioni³⁵.

Ne consegue che pare ravvisarsi in questo lasso di tempo (cinque anni) il limite massimo di differenziazione – non già discriminazione – oltre il quale non pare potersi spingere qualsiasi legislatore, tra cittadini di Paesi appartenenti all’Unione europea e cittadini di altri Paesi ai fini della fruizione di provvidenze sociali quali quelle di cui qui si controverte, che non siano comunque necessarie al sostentamento e alla sopravvivenza, il che vale anche in ragione del fatto che la caducazione dei requisiti più rigorosi, ad opera della Corte costituzionale, non può che determinare la riespansione di quella che ha oramai assunto in argomento le sembianze di vera e propria regola generale.

Ancora una volta, tuttavia, la portata irragionevole e discriminatoria della disciplina sanzionata dipende dalla natura della provvidenza in questione, che, “alla luce della scarsità delle risorse destinabili alle politiche sociali nell’attuale contesto storico, viene riservata a casi di vera e propria indigenza”, che fa venir meno ogni rilevanza al più o meno lungo radicamento territoriale³⁶.

Nonostante la rilevata espansione della regola generale di equiparazione tra la condizione di cittadino di Paese membro dell’Unione europea e soggiornante di lungo periodo, che parrebbe finanche il limite massimo di differenziazione, fatta salva la riduzione ulteriore di quel limite (in ipotesi ai

32 Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 166 del 2018, Punto n. 5.3. del *Considerato in diritto*. Dunque, il requisito ulteriore della “residenza qualificata”, a livello nazionale o regionale, veniva richiesto per i soli immigrati, ovvero, i cittadini di Paesi non appartenenti all’Unione europea e gli apolidi.

33 Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 166 del 2018, Punto n. 6 del *Considerato in diritto*.

34 Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 166 del 2018, Punto n. 7 del *Considerato in diritto*.

35 Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 166 del 2018, *cit*.

36 Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 166 del 2018, *cit*. Pare interessante il richiamo finale alla precedente sentenza n. 106 del 2018, ove era stata sanzionata una legge regionale che imponeva una residenza decennale per l’accesso all’edilizia residenziale pubblica.

residenti di breve periodo) per provvidenze incidenti sul vero e proprio sostentamento, è interessante il chiarimento finale della pronuncia, a tenore della quale resterebbe ferma, “ovviamente”, “la possibilità che il legislatore individui altri indici di radicamento territoriale e sociale a cui subordinare l'erogazione del sostegno al canone di locazione ed altri sussidi per l'alloggio”, anche questi ovviamente, nel rispetto dei “limiti imposti dal principio di non discriminazione e di ragionevolezza”³⁷.

Il che impone di focalizzare l'attenzione sulla oramai copiosa giurisprudenza costituzionale in argomento per tentare di delinearne, qualora ci fosse, il tratto comune ed evidenziare gli eventuali elementi differenziali.

5. Le precisazioni e la ricerca di una regola decisionale comune da parte della Corte costituzionale

Nonostante le tre pronunce qui prese ad esame siano tutte di accoglimento e di conseguente declaratoria di incostituzionalità delle discipline “discriminatorie” in ragione della residenza più o meno prolungata, l'argomentare della Consulta è tutt'altro che perentorio.

Infatti, nel pronunciarsi sulle limitazioni all'accesso all'edilizia residenziale pubblica, la Corte ricorda di avere affermato in occasione della sentenza n. 432 del 2005 – in materia di circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea per gli invalidi civili – che “le politiche sociali delle Regioni ben possono richiedere un radicamento territoriale continuativo e ulteriore rispetto alla residenza”. Nel caso qui in commento, inoltre, “l'accesso a un bene di primaria importanza e a godimento tendenzialmente duraturo, come l'abitazione, per un verso, si colloca a conclusione del percorso di integrazione della persona presso la comunità locale e, per altro verso, può richiedere garanzie di stabilità”, le quali, nell'ambito dell'assegnazione di alloggi pubblici in locazione, “scongiurino avvicendamenti troppo ravvicinati tra conduttori, aggravando l'azione amministrativa e riducendone l'efficacia”. Il che vale tuttavia con la precisazione per cui “un tale più incisivo radicamento territoriale, richiesto ai cittadini di paesi terzi ai fini dell'accesso alle prestazioni in questione, sia contenuto entro limiti non arbitrari e irragionevoli”³⁸.

Ciò che conferma che il parametro ultimo in evenienze del genere è sempre la ragionevolezza, che non può che condurre ad una valutazione caso per caso della singola misura adottata e della proporzionalità della restrizione contemplata con riferimento al tipo e alla natura di provvidenza o intervento sociale preso in considerazione.

La ragionevolezza trova poi concreta veicolazione in discipline specifiche, così, in un caso precedente, riguardante una legge della Regione Valle d'Aosta, si rileva che “la previsione dell'obbligo di residenza da almeno otto anni nel territorio regionale, quale presupposto necessario per la stessa ammissione al beneficio dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica (...), determina un'irragionevole discriminazione sia nei confronti dei cittadini

³⁷ Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 166 del 2018, Punto n. 8 del *Considerato in diritto*.

³⁸ Così, cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 106 del 2018, Punto n. 3.3. del *Considerato in diritto*; cfr., anche, Corte costituzionale, sentenza n. 222 del 2013, in materia di accesso alle prestazioni sociali nella Regione Friuli-Venezia Giulia.

dell'Unione, ai quali deve essere garantita la parità di trattamento rispetto ai cittadini degli Stati membri (art. 24, par. 1, della direttiva 2004/38/CE), sia nei confronti dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo", che, in virtù dell'art. 11, paragrafo 1, lettera f), della direttiva 2003/109/CE, "godono dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda anche l'accesso alla procedura per l'ottenimento di un alloggio"³⁹.

Pronunciandosi sul contributo alle locazioni per le persone in condizioni di bisogno, la Corte ribadisce che "le politiche sociali dirette al soddisfacimento dei bisogni abitativi possono prendere in considerazione un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla semplice residenza", sempreché naturalmente non si tratti di limitazioni arbitrarie o irragionevoli⁴⁰.

Tra i vincoli di ordine costituzionale che il legislatore deve rispettare, come più sopra ricordato, vi sono quelli di derivazione europea, che impongono la parità di trattamento, per quanto concerne il godimento dei servizi e delle prestazioni sociali, tra cittadini italiani, europei e cittadini di altri Paesi qualora siano soggiornanti di lungo periodo⁴¹.

Ulteriore vincolo è quello della ragionevolezza, al quale deve rispondere qualsiasi distinzione "fra varie categorie di persone in ragione della cittadinanza e della residenza per regolare l'accesso alle prestazioni sociali". Deve sussistere "una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio". Ad esempio, "una simile ragionevole causa normativa può in astratto consistere nella richiesta di un titolo che dimostri il carattere non episodico o di breve durata della permanenza sul territorio dello Stato", ancorché, anche in tali evenienze, deve sussistere "una ragionevole correlazione tra la richiesta e le situazioni di bisogno o di disagio, in vista delle quali le singole prestazioni sono previste"⁴².

Soprattutto, per passare indenne la verifica di costituzionalità, la distinzione non deve mai tradursi "nell'esclusione del non cittadino dal godimento dei diritti fondamentali che attengono ai bisogni primari della persona, indifferenziabili e indilazionabili, riconosciuti invece ai cittadini"⁴³.

Proprio alla luce di questo presupposto, a fronte del requisito della residenza protratta per l'accesso ai servizi educativi della prima infanzia l'argomentare della Corte costituzionale si fa – questa volta sì – più perentorio. Questa non si limita ad esigere il rispetto del principio di ragionevolezza, ma impone che le relative previsioni siano in ogni caso coerenti e adeguate "a fronteggiare le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto principale di fruibilità

39 Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 106 del 2018, Punto n. 3.4. del *Considerato in diritto* e sentenza n. 168 del 2014.

40 Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 166 del 2018, Punto n. 6 del *Considerato in diritto*, dove viene richiamata la sentenza n. 222 del 2013.

41 Cfr., direttiva 2003/109/CE, del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo *status* dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, ovvero, coloro che risiedano regolarmente in uno Stato membro da almeno cinque anni.

42 Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 166 del 2018, Punto n. 6 del *Considerato in diritto*, che richiama la sentenza n. 107 del 2018; cfr., anche, sentenza n. 133 del 2013.

43 Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 166 del 2018, *cit.*; cfr., anche, sentenze 306/2008, 187/2010, 2, 40 e 172/2013, 22 e 230/2015, 107/2018.

delle provvidenze in questione”⁴⁴. Ribadisce che “l’introduzione di regimi differenziati è consentita solo in presenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o arbitraria, che sia cioè giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l’attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio*”⁴⁵.

Nel caso di specie, dunque, il requisito della residenza protratta “introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata prolungata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale”⁴⁶.

Il che evidenzia che non basta attivare il giudizio di ragionevolezza, ma occorre evidentemente calare quel giudizio nella situazione concreta, parametrare la ragionevolezza del requisito contemplato con riferimento alla provvidenza erogata. Ciò che, ancor prima del fiorire di questo filone giurisprudenziale, era già stato linearmente affermato dalla Consulta, in ragione anche dell’efficacia di parametro interposto della giurisprudenza di Strasburgo.

6. I numerosi precedenti normativi e giurisprudenziali, in cerca di un elemento unificante

Con specifico riferimento a legislazioni regionali, in particolare nel pronunciarsi su una legge della Regione Lombardia in tema di *Interventi in materia di trasporto pubblico locale e di viabilità*, la Corte, con la sopra citata sentenza n. 432 del 2005, ha rilevato che mentre il criterio della residenza non è astrattamente irragionevole, lo diviene quello della cittadinanza, che nel caso di specie “si presenta come condizione ulteriore, ultronea e incoerente, agli effetti di un ipotetico regime differenziato rispetto ad una misura sociale che vede negli invalidi al 100% la categoria dei beneficiari”. Ne consegue che, con riferimento alla misura del diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea riconosciuto alle persone totalmente invalide per cause civili, distinguere “cittadini italiani da cittadini di paesi stranieri – comunitari o extracomunitari – ovvero apolidi, finisce (...) per introdurre nel tessuto normativo elementi di distinzione del tutto arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlabilità tra quella condizione positiva di ammissibilità al beneficio (la cittadinanza italiana, appunto) e gli altri peculiari requisiti (invalidità

⁴⁴ Così, cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 107 del 2018, Punto n. 3.1. del *Considerato in diritto*, che cita le sentenze 40/2011 e 168/2014.

⁴⁵ Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 107 del 2018, *cit.*, laddove cita la sentenza 172/2013.

⁴⁶ Così, cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 107 del 2018, *cit.*, che cita le sentenze 40/2011 e 222/2013.

al 100% e residenza) che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio* e la funzione”⁴⁷.

Identiche argomentazioni svolge la Consulta di fronte alla disciplina della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di accesso al sistema regionale integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale, riconosciuto a “tutti i cittadini comunitari residenti in Regione da almeno trentasei mesi”, sanzionando il difetto di “ragionevole correlabilità” tra le condizioni previste per l’ammissibilità al beneficio (la cittadinanza europea congiunta alla residenza protratta da almeno trentasei mesi) e gli altri peculiari requisiti (integrati da situazioni di bisogno e di disagio riferibili direttamente alla persona in quanto tale), i quali invece “costituiscono il presupposto di fruibilità di provvidenze che, per la loro stessa natura, non tollerano distinzioni basate né 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”⁴⁸.

47 Con conseguente declaratoria di incostituzionalità della contemplata esclusione; cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 432 del 2005, Punto n. 5.2. del *Considerato in diritto*, a commento della quale, cfr., M. CUNIBERTI, *L’illegittimità costituzionale dell’esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in *Le Regioni*, n. 2-3 del 2006, pp. 510-529, il quale sottolinea che qui naturalmente non viene preso ad esame dalla Consulta un problema di invasione di ambito di competenza, bensì, la violazione di un principio, ovvero, il principio generale “di piena equiparazione tra cittadini e stranieri regolarmente residenti (titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno non inferiore ad un anno) per quanto attiene alla fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale”, stabilito dall’art. 41 del T.U. sull’immigrazione – d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, che assume il valore di principio fondamentale atto a circoscrivere la potestà legislativa regionale. Quel principio fondamentale, stabilito sotto la vigenza del riformato Titolo V, vale per la Corte costituzionale anche con il nuovo riparto di competenze, tale da costituire un “necessario paradigma sulla cui falsariga calibrare l’odierno scrutinio di ragionevolezza”. Ne consegue che il legislatore regionale potrebbe discostarsi da tale principio solo sulla base di ragionevoli e circostanziate motivazioni, che non si ravvisano nel caso all’esame della Corte costituzionale.

48 Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 40 del 2011, Punto n. 4.1. del *Considerato in diritto*. Ne deriva che “detta esclusione assoluta di intere categorie di persone fondata o sul difetto del possesso della cittadinanza europea, ovvero su quello della mancanza di una residenza temporalmente protratta per almeno trentasei mesi, non risulta rispettosa del principio di uguaglianza”, in quanto “introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari”. Così, la Corte conclude per il contrasto della contestata disciplina “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 in materia di servizi sociali, in violazione del limite di ragionevolezza imposto dal rispetto del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.)”. In argomento, cfr., F. CORVAJA, *Cittadinanza e residenza qualificata nell’accesso al welfare regionale*, in *Le Regioni*, n. 6 del 2011, pp. 1257-1277, che sottolinea in particolare come non siano affatto persuasive le giustificazioni addotte dalla Regione, quali l’esigenza di contenimento della spesa e la limitatezza delle risorse, che “evidenziano la necessità di un criterio di selezione, ma non dicono nulla sul criterio prescelto, che deve essere rispettoso dei parametri di eguaglianza”, poiché, “ogni criterio che esclude determinati soggetti da un beneficio concentra su di essi l’onere della riduzione del costo”, ma, in questo caso, trattandosi di prestazioni sociali, la regola di esclusione, è erroneamente “del tutto scorrelata da indici rivelatori di capacità economica del singolo”, così da “addossare tale onere anche su soggetti deboli”. Tra l’altro, la discriminazione della norma contestata è relativa “a posizioni che la Costituzione riferisce universalisticamente alla persona (tutela della famiglia, artt. 29 e 31 Cost.);

Copiosa è la giurisprudenza costituzionale che ha ad oggetto leggi statali, ove, anche grazie al proficuo dialogo con la Corte di Strasburgo, si è affermato da tempo il sopracitato orientamento.

Così, di fronte ad una disciplina statale che contemplava tra i presupposti per l'attribuzione dell'indennità di accompagnamento anche requisiti reddituali, compresa la disponibilità di un alloggio, la Consulta ricorda che l'indennità di accompagnamento 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, rientrando "nelle prestazioni assistenziali" e, più in generale – "anche nella terminologia adottata dalla Corte di Strasburgo" – in quelle attinenti alla "sicurezza o assistenza sociale", che, "in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie", possono essere circoscritte, ancorché "sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza"⁴⁹.

Ne deriva che è manifestamente irragionevole subordinare l'attribuzione di una prestazione assistenziale come l'indennità di accompagnamento, i cui presupposti sono la totale disabilità al lavoro, nonché l'incapacità alla deambulazione autonoma o al compimento da soli degli atti quotidiani della vita, "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". Nel caso di specie, peraltro, "tale irragionevolezza incide sul diritto alla salute", inteso anche come diritto ai rimedi possibili "alle menomazioni prodotte da patologie di non lieve importanza", con conseguente "contrasto delle disposizioni censurate non soltanto con l'art. 3 Cost., ma anche con gli artt. 32 e 38 Cost.", oltre che con l'art. 2 Cost., in ragione del fatto che "la salute è diritto fondamentale della persona"⁵⁰.

Ad identiche conclusioni di "intrinseca irragionevolezza" è pervenuta la Corte costituzionale con riferimento alle limitazioni che erano state introdotte per l'attribuzione della pensione di inabilità, in ragione della disparità di trattamento che veniva a determinarsi tra cittadini e stranieri legalmente e non occasionalmente soggiornanti in Italia. Infatti, mentre "l'indennità di accompagnamento è concessa per il solo fatto della minorazione, senza che le condizioni reddituali vengano in alcun modo in rilievo, la pensione di inabilità è preclusa dalla titolarità di un reddito superiore ad una misura fissata dalla legge", cosicché, la subordinazione dell'attribuzione di tale prestazione al

diritto sociale all'abitazione, artt. 2 e 47 Cost.; diritto allo studio, art. 34 Cost.), "in contraddizione con le stesse finalità sociali attribuite dalla legislazione di settore alle singole provvidenze". Cfr., anche C. CORSI, *Diritti sociali e immigrazione nel contraddittorio tra Stato, Regioni e Corte costituzionale*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, n. 2 del 2012, pp. 43 ss.

49 Così, cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 306 del 2008, Punto n. 9 del *Considerato in diritto*, dove, richiamando la sentenza 432/2005, la Corte ha ricordato "che al legislatore è consentito introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una "causa" normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria".

50 Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 306 del 2008, Punto n. 10 del *Considerato in diritto*, ove la Corte precisa che "per i medesimi motivi, la normativa censurata viola l'art. 10, primo comma, della Costituzione, dal momento che tra le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute rientrano 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".

possesso, da parte dello straniero, di un titolo di soggiorno il cui rilascio presuppone il godimento di un reddito, “rende ancor più evidente l'intrinseca irragionevolezza del complesso normativo in scrutinio”⁵¹.

Come anticipato, una sponda significativa all'affermarsi di questa giurisprudenza è stata rinvenuta dalla Corte costituzionale nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, cosicché, in varie occasioni, è stato evidenziato come “la Convenzione non sancisca un obbligo per gli Stati membri di realizzare un sistema di protezione sociale o di assicurare un determinato livello delle prestazioni assistenziali; tuttavia, una volta che tali prestazioni siano state istituite e concesse, la relativa disciplina non potrà sottrarsi al giudizio di compatibilità con le norme della Convenzione e, in particolare, con l'art. 14 che vieta la previsione di trattamenti discriminatori”⁵². Non è certo da escludere un “ampio margine di apprezzamento di cui i singoli Stati godono in materia di prestazioni sociali”. In particolare, “le singole autorità nazionali, in ragione della conoscenza diretta delle peculiarità che caratterizzano le rispettive società ed i correlativi bisogni”, si trovano, in linea di principio, in una posizione privilegiata rispetto a quella del giudice internazionale “per determinare quanto risulti di pubblica utilità in materia economica e sociale”. Ne deriva che la Corte europea “rispetta, in linea di massima, le scelte a tal proposito operate dal legislatore nazionale, salvo che la relativa valutazione si riveli manifestamente irragionevole”⁵³.

Quanto ai margini di operatività del divieto di trattamenti discriminatori stabilito dall'art. 14 della Convenzione, la stessa Corte europea ne ha evidenziato il carattere relazionale, nel senso che “lo stesso non assume un risalto autonomo, ma gioca un importante ruolo di complemento rispetto alle altre disposizioni della Convenzione e dei suoi protocolli, perché protegge coloro che si trovano in situazioni analoghe da discriminazioni nel godimento dei diritti garantiti da altre disposizioni”⁵⁴. Cosicché, il trattamento diviene discriminatorio “ove esso non trovi una giustificazione oggettiva e ragionevole; non realizzi, cioè, un rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e l'obiettivo perseguito”⁵⁵. Al punto che “soltanto considerazioni molto forti potranno indurre

51 Così, cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 11 del 2009, Punto n. 3 del *Considerato in diritto*, ove la Corte conclude che “si riscontra la violazione, sotto un duplice profilo, dell'art. 3 Cost.”, sicché deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale della disciplina contestata nella parte in cui esclude che “la pensione di inabilità, (...), possa essere attribuita agli stranieri extracomunitari soltanto perché essi non risultano in possesso dei requisiti di reddito già stabiliti per la carta di soggiorno ed ora previsti, per effetto del d.lgs. n. 3 del 2007, per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo”.

52 Così, cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 187 del 2010, Punto n. 2 del *Considerato in diritto*; in tal senso, cfr., *Stec ed altri contro Regno Unito*, decisione sulla ricevibilità del 6 luglio 2005; *Koua Poirrez contro Francia*, sentenza del 30 settembre 2003; *Gaygusuz contro Austria*, sentenza del 16 settembre 1996; *Salesi contro Italia*, sentenza del 26 febbraio 1993.

53 Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 187 del 2010, *cit.*; cfr., *Carson ed altri contro Regno Unito*, sentenza del 16 marzo 2010; *Luczak contro Polonia*, sentenza del 27 novembre 2007.

54 Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 187 del 2010, *cit.*, da ultimo, *Oršuš ed altri contro Croazia*, sentenza del 16 marzo 2010.

55 Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 187 del 2010, *cit.*, cfr., *Niedzwiecki contro Germania*, sentenza del 25 ottobre 2005.

a far ritenere compatibile con la Convenzione una differenza di trattamento fondata esclusivamente sulla nazionalità”⁵⁶.

Così, di fronte ad una disposizione che ha senz'altro perseguito una finalità restrittiva in tema di prestazioni sociali da riconoscere in favore degli stranieri extracomunitari, avendo stabilito che “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 normativa medesima, agli stranieri che siano titolari di carta di soggiorno”, ovvero, permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, che faceva venir meno, “con riferimento ai soggetti legittimati a fruire di trattamenti previdenziali costituenti diritti soggettivi, la equiparazione, precedentemente esistente, fra i cittadini italiani e gli stranieri extracomunitari in possesso di regolare permesso di soggiorno”, la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittima la norma oggetto del giudizio, 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 di cui all’art. 13 della legge 30 marzo 1971, n. 118⁵⁷.

Infatti, precisa la Consulta, che ciò che assume valore dirimente non è tanto la configurazione “nominalistica” dello specifico strumento previdenziale che può venire in discorso, quanto, piuttosto, “il suo concreto atteggiarsi nel panorama degli istituti di previdenza, così da verificarne la relativa “essenzialità” agli effetti della tutela dei valori coinvolti”. Occorre, dunque, accertare se, alla luce della configurazione normativa e della funzione sociale che è chiamato a svolgere nel sistema, “lo specifico “assegno” che viene qui in discorso integri o meno un rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento dei “bisogni primari” inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare; rimedio costituente, dunque, un diritto fondamentale perché garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto”⁵⁸.

Ne deriva che, qualora si versi in tema di provvidenza destinata a far fronte al “sostentamento” della persona, “qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi dalle condizioni soggettive, finirebbe per risultare in contrasto con il principio sancito dall’art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo”⁵⁹. Così, con riferimento alla disciplina e alla provvidenza sottoposta al suo esame, la Consulta rileva che si tratta di una “erogazione destinata non già ad integrare

56 Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 187 del 2010, *cit.*; cfr., *Si Amer contro Francia*, sentenza del 29 ottobre 2009.

57 Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 187 del 2010, *cit.*

58 Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 187 del 2010, *cit.*

59 Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 187 del 2010, *cit.* La Corte evidenzia infatti che è stata proprio la giurisprudenza della Corte di Strasburgo a sottolineare come, “in uno Stato democratico moderno, molti individui, per tutta o parte della loro vita, non possono assicurare il loro sostentamento che grazie a delle prestazioni di sicurezza o di previdenza sociale. Sicché, da parte di numerosi ordinamenti giuridici nazionali viene riconosciuto che tali individui sono bisognosi di una certa sicurezza e prevedono, dunque, il versamento automatico di prestazioni, a condizione che siano soddisfatti i presupposti stabiliti per il riconoscimento dei diritti in questione”.

il minor reddito dipendente dalle condizioni soggettive, ma a fornire alla persona un minimo di “sostentamento”, atto ad assicurarne la sopravvivenza”; un istituto che si iscrive nei limiti e per le finalità essenziali che la Corte – anche alla luce degli enunciati della Corte di Strasburgo – “ha additato come parametro di ineludibile uguaglianza di trattamento tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato”⁶⁰.

Identiche affermazioni si rinvengono nella sentenza n. 329 del 2011, ove la Corte parla della pronuncia n. 187 del 2010 come di un “precedente specifico” con riguardo ai principi ivi enunciati, laddove viene chiamata a pronunciarsi sulla disciplina statale che subordina l'erogazione dell'indennità di frequenza – a favore degli invalidi civili minori di età, funzionale ad un sostegno economico per l'inserimento scolastico e sociale – alla titolarità della Carta di soggiorno da parte del cittadino minore extracomunitario⁶¹.

Il riconoscimento della indennità di frequenza si iscrive nel novero delle provvidenze “polifunzionali”, posto che i bisogni che attraverso di essa si intendono soddisfare “non si concentrano soltanto sul versante della salute e della connessa perdita o diminuzione della capacità di guadagno, ma, anche, su quello delle esigenze formative e di assistenza di minori colpiti da patologie invalidanti e appartenenti a nuclei familiari che versino in disagiate condizioni economiche”⁶². Il citato quadro di riferimento evidenzia soprattutto, una finalità della misura in questione “direttamente riconducibile alla salvaguardia delle esigenze di cura e di assistenza di persone minorenni portatrici di patologie significative ed invalidanti”, come tali, direttamente inquadrabili nell'ambito di quegli “interventi di natura solidaristica che l'ordinamento è chiamato ad approntare”, non soltanto sul versante specifico della salute, ma anche su

60 Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 187 del 2010, *cit.* Infatti, dalla disciplina innanzi richiamata emerge che “l'assegno in questione può essere riconosciuto soltanto in favore di soggetti invalidi civili, nei confronti dei quali sia riconosciuta una riduzione della capacità lavorativa di misura elevata; che la provvidenza stessa, in tanto può essere erogata, in quanto il soggetto invalido non presti alcuna attività lavorativa; che l'interessato versi, infine, nelle disagiate condizioni reddituali stabilite dall'art. 12 della stessa legge n. 118 del 1971, per il riconoscimento della pensione di inabilità”.

61 Precisa anzi la Corte che “Tali principi valgono, *eo magis*, con specifico riferimento all'istituto assistenziale oggetto dell'attuale quesito di legittimità costituzionale, giacché dalla disamina dei relativi presupposti e finalità emerge con chiarezza una gamma di esigenze di tutela della persona ancor più estesa di quella coinvolta dai diversi – ancorché finitimi – benefici di carattere assistenziale sin qui scrutinati, sotto lo specifico aspetto della peculiare e restrittiva disciplina per gli stranieri, introdotta dall'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000”; così, cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 329 del 2011, Punto n. 5 del *Considerato in diritto*.

62 Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 329 del 2011, Punto n. 4 del *Considerato in diritto*. Stabilisce, infatti, l'art. 1 della legge 11 ottobre 1990, n. 289 che la indennità di frequenza – di importo pari all'assegno mensile riconosciuto agli invalidi civili dall'art. 13 della legge n. 118 del 1971 – “viene riconosciuta ai mutilati ed invalidi civili minorenni, che presentino «difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni della propria età» o siano portatori di un determinato grado di ipoacusia, al fine di consentire «il ricorso continuo o anche periodico a trattamenti riabilitativi o terapeutici a seguito della loro minorazione»”. L'indennità in questione è altresì concessa “ai mutilati e invalidi civili minorenni, che si trovino nelle condizioni anzidette, e «che frequentano scuole, pubbliche o private, di ogni ordine e grado, a partire dalla scuola materna, nonché centri di formazione o di addestramento professionale finalizzati al reinserimento sociale dei soggetti stessi»”. L'indennità in questione, infine, “è erogata alle medesime condizioni reddituali stabilite per l'assegno mensile di invalidità di cui al citato art. 13 della legge n. 118 del 1971, ed è assoggettata al medesimo meccanismo di perequazione automatica”.

quello del relativo inserimento sociale, “con l’attenzione rivolta a fornire il necessario ausilio, anche economico, per le relative famiglie, specie nei casi in cui – come i limiti di reddito cui è subordinato il beneficio ineluttabilmente attestano – versino in condizioni disagiate”⁶³.

Ne deriva che alla luce delle molteplici finalità sociali che caratterizzano questa misura, unitamente ai beni, valori e diritti fondamentali coinvolti⁶⁴, “il condizionamento che viene imposto ai fini del riconoscimento del beneficio in questione per i minori stranieri, pur regolarmente presenti nel territorio dello Stato, rappresentato dalla titolarità della carta di soggiorno”, determina, per un periodo minimo di cinque anni una sostanziale vanificazione delle esigenze di cura e assistenza cui la misura è preposta, “incompatibile non soltanto con le esigenze di “effettività” e di soddisfacimento che i diritti fondamentali naturalmente presuppongono, ma anche con la stessa specifica funzione della indennità di frequenza”, dando luogo ad un “trattamento irragionevolmente differenziato”, basato sulla semplice condizione di straniero regolarmente soggiornante sul territorio dello Stato, ma non ancora in possesso dei requisiti di permanenza utili per conseguire la carta di soggiorno, violando, ad un tempo, “il principio di uguaglianza e i diritti alla istruzione, alla salute ed al lavoro, tanto più gravemente in quanto essi si riferiscano a minori in condizione di disabilità”⁶⁵.

63 Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 329 del 2011, *cit.* La Corte precisa che “la tutela della salute psico-fisica della persona disabile (...) postula anche l’adozione di interventi economici integrativi di sostegno alle famiglie, il cui ruolo resta fondamentale (sentenza n. 233 del 2005)”. A ciò si aggiunga che “assume un risalto del tutto peculiare, proprio nella prospettiva di agevolare l’inserimento sociale del minore portatore di infermità che ne ledano la socialità, la relativa frequenza a centri specializzati nel trattamento terapeutico e riabilitativo e «nel recupero di persone portatrici di handicap» ovvero a «centri di formazione o di addestramento professionale finalizzati al reinserimento sociale dei soggetti stessi”. Il che – cfr., ordinanza n. 285 del 2009 – è in linea “con i principi affermati anche nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata dalla Assemblea Generale il 13 dicembre 2006 e ratificata con la legge n. 18 del 2009, ove vengono, fra l’altro, sottolineati, oltre che l’esigenza di assicurare il pieno rispetto dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali con particolare riguardo ai bambini con disabilità (art. 7), anche l’impegno a sviluppare le misure tese a soddisfare le esigenze educative e rieducative dei soggetti portatori di disabilità, quelle connesse alla salute e al lavoro nonché quelle tese a garantire un adeguato livello di vita e di protezione sociale”.

64 La Corte cita “la tutela della infanzia e della salute”, le “garanzie che devono essere assicurate, in situazioni di parità, ai portatori di handicap”, nonché la “salvaguardia di condizioni di vita accettabili per il contesto familiare in cui il minore disabile si trova inserito, coinvolgendo al tempo stesso l’esigenza di agevolare il futuro ingresso del minore nel mondo del lavoro e la partecipazione attiva alla vita sociale”; cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 329 del 2011, *cit.*

65 Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 329 del 2011, *cit.* Il che porta la Corte a concludere che la normativa contestata risulta “in contrasto, non solo con l’art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all’art. 14 della CEDU, per come interpretato dalla Corte di Strasburgo, ma anche con i restanti parametri evocati dal giudice a quo”. Ad identiche conclusioni perviene la Corte in occasione della sentenza n. 40 del 2013, ove dichiara incostituzionale il comma 19 dell’art. 90 della legge finanziaria per il 2001, “nella parte in cui subordina la concessione della indennità di accompagnamento al possesso della carta di soggiorno, e dunque anche al requisito della durata del soggiorno medesimo nel territorio dello Stato”. In argomento, cfr., F. GIRELLI, *Corte costituzionale e provvidenze economiche per stranieri disabili*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 21 aprile 2013, che pone l’accento sulle ricadute finanziarie della pronuncia, ma sottolinea come la Consulta assicuri così un’adeguata effettività dei diritti sociali e del sistema di *welfare* più in generale. Al riguardo, cfr., F. MODUGNO,

7. Qual è l'elemento unificante di questa giurisprudenza e qual è il margine discrezionale in capo al legislatore?

Cercando di delineare una difficile conclusione, onde rilevare un tratto comune in questa copiosa giurisprudenza costituzionale, paiono potersi ravvisare due piani distinti. Da un lato quello dei diritti che attengono all'individuo in quanto tale; ci si riferisce a quella legislazione volta a fare fronte a situazioni di indigenza che impattano sulla stessa sopravvivenza, o a situazioni di disabilità o di incapacità, che impongono interventi per fare fronte a quelle specifiche situazioni, a prescindere dalla circostanza che il destinatario della misura sia un cittadino italiano (*recituis*, europeo), o un cittadino di Paese non membro dell'Unione europea. Ci si riferisce a quelle situazioni, per usare le parole della Consulta, che costituiscono un "rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento dei "bisogni primari" inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare", ovvero, un rimedio che si sostanzia in "un diritto fondamentale perché garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto"⁶⁶.

È evidente come, in casi del genere, non possano che essere assolutamente esigui i margini di discrezionalità di cui gode il legislatore; ci si trova in sostanza in quei contesti ove, pur ravvisando la Corte di Strasburgo margini di discrezionalità in ordine alla decisione di attivare o meno determinati interventi sociali, lo stesso giudice esclude poi che, una volta attivati, permanga in capo al legislatore un margine di valutazione onde "discriminare" taluni individui a vantaggio di altri, con la conseguenza che il criterio di allocazione di quella misura non potrà che essere lo stato di indigenza, o, a seconda dei casi, di disabilità, o altro ancora, non certo la più o meno prolungata permanenza sul territorio nazionale e/o regionale, dovendo essere riconosciuta anche al cittadino di Paese non membro dell'Unione europea, purché regolarmente residente/soggiornante sul territorio nazionale.

Diversa è invece la situazione riguardante quella legislazione attinente alla "sicurezza o assistenza sociale", che, in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie, può vedere circoscrivere gli ambiti di operatività delle relative

Interpretazione per valori e interpretazione costituzionale, in *Scritti sull'interpretazione costituzionale*, Napoli, 2008, p. 38. Il medesimo meccanismo decisionale viene riproposto nelle sentenze 22 e 230 del 2015, dove, rispettivamente, viene dichiarata incostituzionale la disciplina statale che subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della pensione e dell'indennità di accompagnamento ai c.d. ciechi civili e che subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della pensione di invalidità civile per sordi e della indennità di comunicazione. Cfr., A. CIERVO, *La sentenza n. 22/2015 della Corte costituzionale in materia di prestazioni assistenziali a favore degli stranieri extracomunitari. Cronaca di una dichiarazione di incostituzionalità annunciata*, in *federalismi.it*, n. 2/2015, che anch'egli sottolinea l'importanza del consolidamento di questo orientamento giurisprudenziale, soprattutto nella fase storica successiva alla crisi economica, che avrebbe potuto indurre la Corte a mutare opinione su queste tematiche, attraverso l'emersione di nuovi bilanciamenti in grado di incidere sulla portata universale del sistema di *welfare*.

⁶⁶ Così, secondo quanto rileva la Corte costituzionale nella sentenza n. 187 del 2010, Punto n. 2 del *Considerato in diritto*.

misure, purché “sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza”⁶⁷. È da rilevare, infatti, come nonostante tutte le pronunce più sopra riportate siano di accoglimento, con argomentazioni a tratti perentorie e con giudizi da parte della dottrina anche radicali all’indirizzo di legislazioni di questo genere⁶⁸, è ricorrente l’affermazione della Consulta per cui al legislatore “è certamente consentito dettare norme, non palesemente irragionevoli e non contrastanti con obblighi internazionali, che regolino l’ingresso e la permanenza di extracomunitari in Italia”. È possibile, inoltre, “subordinare, non irragionevolmente, l’erogazione di determinate prestazioni – non inerenti a rimediare a gravi situazioni di urgenza – alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata”. Una volta, però, che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, “non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini”⁶⁹.

Posto che il criterio della ragionevolezza e della proporzionalità della misura non è in grado di offrire una risposta generale, valevole per tutte le ipotesi, ma necessariamente da parametrarsi alla circostanza concreta, alla luce della più recente giurisprudenza, il criterio di ordine generale sembra essere quello, veicolato nell’ordinamento italiano per il tramite dell’art. 117, 1° comma Cost., fornito dagli artt. 4 e 11 della direttiva 2003/109/CE, del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo *status* dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, laddove riconosce lo *status* di soggiornante di lungo periodo ai cittadini di paesi che risiedono in uno Stato

67 Cfr., ad esempio, Corte costituzionale, sentenza n. 306 del 2008, Punto n. 10 del *Considerato in diritto*.

68 Da ultimo, cfr., D. TEGA, *Le politiche xenofobe continuano a essere incostituzionali*, in *Diritti Regionali – Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 2 del 2018, pp. 2-20, che parla di “scelte politiche che strumentalizzano il requisito del radicamento nel territorio, trasformandolo in una mal celata forma di xenofobia” e di conseguente “carica anti-xenofoba” delle pronunce qui in commento, ancorché poi non manchi di rilevare che è la stessa Corte costituzionale a ritenere che “l’elemento del radicamento nel territorio è significativo sotto molteplici aspetti”, pur non potendo assumere carattere dirimente, come tale discriminatorio, in violazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza. Più cauto il giudizio di A. TRANFO, *Un profilo del diritto all’abitazione: l’edilizia residenziale pubblica per gli stranieri (a margine della sent. n. 106/2018 della Corte costituzionale)*, in *Consulta Online*, fasc. II del 2018, pp. 453-461, che sottolinea come con la pronuncia n. 106 la Corte abbia inteso ribadire che l’accesso al bene abitazione si inserisce a pieno titolo nel percorso di integrazione della persona straniera nella comunità di riferimento, cosicché, “la sua eventuale limitazione deve essere ragionevolmente ponderata”. Condivisibili le osservazioni di L. ARDIZZONE, *La Consulta dichiara illegittimo il criterio della “residenza prolungata sul territorio regionale” per l’ammissione all’asilo nido: breve nota a Corte cost., sent. 107/2018*, in *Consulta Online*, fasc. II del 2018, pp. 447-452, che parla di un “indirizzo normativo improntato alla promozione di un eccessivo “localismo”, tale da connotare le relative leggi regionali – prima che discriminatorie – come irragionevoli e sproporzionate”, poiché, infatti, a ben vedere, non si tratta di discipline discriminatorie nei confronti di cittadini stranieri di Paesi extra UE, ma si tratta talvolta di discipline che “discriminano” irragionevolmente gli stessi cittadini italiani, in quanto residenti in altre Regioni o residenti nella Regione interessata per un periodo di tempo non giudicato adeguato. Più in generale, su discipline di questo genere, si veda la dura critica di A. GUAZZAROTTI, *Lo straniero, i diritti, l’eguaglianza*, in *Questione Giustizia*, 2009, pp. 98 ss.

69 Così, cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 306 del 2008, *cit.*

membro dell'Unione europea da almeno 5 anni, prevedendo che gli stessi siano equiparati ai cittadini dello Stato membro in cui si trovano ai fini, tra l'altro, del godimento dei servizi e prestazioni sociali.

In sostanza, viene a delinarsi una sorta di presunzione di ragionevolezza per quelle previsioni che si conformano a quella regola, così come si presumono irragionevoli quelle che da quel limite si discostano.

Il che dicasi fino a quando quel medesimo limite non venga, in ipotesi e per astratto, modificato proprio a livello di Unione europea, posto che è indubbio che, per quanto ampiamente condivisa in ambito sovranazionale, la citata equiparazione tra cittadino e straniero extra UE soggiornante di lungo periodo e l'arco temporale che determina quella equiparazione sia una scelta "politica".

Anche a non voler accedere a quella ricostruzione, comunque rimasta minoritaria in dottrina, per cui sarebbe "intuitiva la constatazione dell'influenza che esercita il possesso della cittadinanza sul problema della titolarità dei diritti costituzionali", con particolare riguardo alla titolarità dei diritti di libera circolazione e soggiorno, di riunione e di associazione, a tutti i diritti e doveri politici⁷⁰, non è scontato che la questione non si ponga per i diritti alla previdenza e assistenza sociale, ex art. 38 Cost., per le politiche sociali e socio assistenziali, di cui qui si discute, posto che sono anche quelle situazioni alle quali fa riferimento la Corte costituzionale quando rileva che, in ragione della limitatezza delle risorse, è consentito al legislatore, per usare un ossimoro, "discriminare ragionevolmente"⁷¹.

È da rilevare infatti che è proprio la giurisprudenza costituzionale in materia di ragionevolezza ad aprire dei varchi alla sopracitata impostazione dottrinale, se si pensa che non è naturalmente della "soggettività giuridica" che si sta discorrendo, ma della "capacità giuridica", ovvero dell'imputazione a stranieri ed apolidi di quelle situazioni esplicitamente "intestate ai cittadini", ivi compresa la proclamazione dell'eguaglianza, di cui all'art. 3 Cost.⁷². Non si può infatti negare che le Costituzioni siano ancora oggi "un fatto politico", che presuppongono quella "forma storica" che è lo "Stato nazionale", che "essenzialmente distingue lo *status* di cittadino da quello del non cittadino"⁷³. Il che tuttavia non esclude, ma anzi presuppone, che attraverso la giurisprudenza costituzionale sulla ragionevolezza, per quanto emancipatasi dal principio di eguaglianza, quel principio venga "esteso" ai non cittadini, ancorché tale estensione avvenga "non già in astratto, bensì in relazione alla concreta fattispecie oggetto della disciplina normativa contestata"⁷⁴.

70 Così, come è noto, cfr., A. PACE, *Problemativa delle libertà costituzionali*, Parte generale, *Introduzione allo studio dei diritti costituzionali*, Padova, 2003, p. 315.

71 Così, cfr., a titolo esemplificativo, il Punto n. 3.3. del *Considerato in diritto* della sentenza n. 106 del 2018, dove la Consulta rileva che "le politiche sociali delle Regioni ben possono richiedere un radicamento territoriale continuativo e ulteriore rispetto alla residenza".

72 Cfr., A. PACE, *Problemativa delle libertà costituzionali*, cit., pp. 315 e 316.

73 Così, A. PACE, *Problemativa delle libertà costituzionali*, cit., p. 316. In questo senso, cfr., anche M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, Torino, 2018, p. 160, ove rileva che "il primo significato dell'eguaglianza giuridica è la creazione di uno *status* unitario di cittadino, in virtù del quale ogni cittadino ha eguale capacità giuridica e non esistono pertanto *status* differenziati in relazione alla religione, all'appartenenza al clero o all'aristocrazia, ecc."

74 Come precisato dalla stessa Corte costituzionale in occasione della sentenza n. 62 del 1994; cfr., A. PACE, *Problemativa delle libertà costituzionali*, cit., pp. 317 e 318.

Ciò non esclude, ma anzi conferma, la parametricità, per il tramite dell'art. 117, 1° comma Cost., della decisione sovranazionale di equiparazione al cittadino dello straniero soggiornante di lungo periodo, ma ne circoscrive la portata a "decisione politica"⁷⁵, non già a principio di diretta discendenza costituzionale, con la conseguenza che il venir meno di quella "decisione politica" non aprirebbe certamente la strada all'automatico venir meno della detta equiparazione, ma costringerebbe il Giudice delle leggi ad operare valutazioni concrete di ragionevolezza e proporzionalità di volta in volta, in assenza della ponderazione "in astratto" operata dal legislatore, in questo caso sovranazionale, riproducendo, non tanto per la Consulta, quanto per i legislatori regionali una situazione di incertezza, che con non poche difficoltà potrà orientarne l'operato.

Resta inteso che non si intende qui propugnare un'interpretazione riduttiva e restrittiva dei diritti costituzionali, posto che, come è noto, è assolutamente consolidata e prevalente la concezione sostanzialmente universalistica dei diritti umani⁷⁶, ancorché, ad un'attenta analisi, le due ricostruzioni pervengano poi ad identiche conclusioni, benché per vie diverse, in forza di un noto atteggiamento "pragmatico" del Giudice costituzionale che perviene all'estensione di quelle garanzie costituzionali tramite il principio di ragionevolezza e di proporzionalità, nonché tramite l'estensione del divieto di trattamenti discriminatori, di cui all'art. 14 CEDU, veicolato nel nostro ordinamento in forza dell'art. 117 Cost., 1° comma.

Si intende qui evidenziare che è la stessa Corte costituzionale, nelle pronunce più sopra commentate, a ritenere che "le politiche sociali delle Regioni ben possono richiedere un radicamento territoriale continuativo e ulteriore rispetto alla residenza". È la Consulta che sottolinea in sostanza che la richiesta di radicamento territoriale, qualora naturalmente contenuta entro limiti non arbitrari e irragionevoli, è un valore meritevole di considerazione e salvaguardia nelle evenienze in cui le prestazioni sociali interessate si riferiscano all'accesso "a un bene di primaria importanza e a godimento tendenzialmente duraturo", qualora questo si collochi "a conclusione del percorso di integrazione della persona presso la comunità locale", richiedendo di conseguenza "garanzie di stabilità", che scongiurino avvicendamenti troppo ravvicinati tra beneficiari, aggravando di conseguenza "l'azione amministrativa e riducendone l'efficacia"⁷⁷.

Come è noto, la Corte si esprime in questi termini in materia di edilizia residenziale pubblica e di circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di

⁷⁵ È noto come, secondo l'impostazione qui riportata, la condizione giuridica dello straniero sia rimessa alla disciplina della legge in conformità dei Trattati internazionali, ex art. 10, comma 2 Cost., e come, di conseguenza, a prescindere da accordi internazionali il legislatore statale possa comunque estendere agli stranieri tutti i diritti che la Costituzione riserva ai cittadini; cfr., A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, cit., p. 319.

⁷⁶ Su tutti, basta citare, A. BARBERA, *Art. 2*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, p. 117; impostazione ribadita in Id., *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali VIII, Milano, pp. 266 ss.; cfr., anche, A. CASSESE, *Art. 10*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, 1976, pp. 508 ss.; M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Rivista critica del diritto privato*, 1992, pp. 203 ss.

⁷⁷ Così, cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 106 del 2018, Punto n. 3.3. del *Considerato in diritto* e sentenza n. 432 del 2005.

linea per gli invalidi civili, ma non v'è dubbio che sono molteplici le provvidenze sociali che esigono una certa stabilità dell'azione amministrativa, così come è evidente che per altri interventi sociali, quali quelli attinenti all'istruzione, analogo requisito non può essere richiesto, in quanto scollegato con la natura stessa dell'intervento⁷⁸.

Così, per concludere e venire ad un tema di stringente attualità, è noto come, proprio su questa linea, la disciplina del c.d. REI (Reddito di inclusione) contempra, non solo requisiti familiari, e di reddito, ma anche requisiti di residenza e soggiorno, ex art. 3, d.lgs. 147 del 2017. Infatti, il richiedente deve congiuntamente essere cittadino dell'Unione europea, ovvero, familiare di un cittadino europeo, ma essere titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, oppure essere cittadino di Paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, oltre ad essere residente in Italia, in via continuativa, da almeno due anni al momento della presentazione della domanda.

Lungo la medesima linea si sono collocati i legislatori regionali nella disciplina di misure analoghe al REI o rispetto a quella integrative⁷⁹. La Regione Emilia-Romagna, a mero titolo esemplificativo, nel prevedere il c.d. RES (Reddito di solidarietà regionale), ha modificato l'originaria disciplina del 2016⁸⁰ con una integrazione nel 2018, stabilendo la coincidenza con i requisiti richiesti per beneficiare del REI, ai quali si aggiunge la residenza in Emilia-Romagna per almeno ventiquattro mesi⁸¹.

Alla luce di quanto fino ad ora riportato, pare dunque evidente che qualora il c.d. "Reddito di cittadinanza"⁸² si collocasse in punto di requisiti soggettivi sulla medesima linea del REI potrebbe andare esente da dubbi di

⁷⁸ Cfr., in argomento, A. RAUTI, *L'accesso dei minori stranieri agli asili nido fra riparto di competenze e principio di eguaglianza. Profili definiti e nuovi spunti dalla giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio Costituzionale*, fasc. 3 del 2018, 31 ottobre 2018, pp. 257-287, il quale rileva che "i requisiti di residenza (o di occupazione) prolungata, per loro stessa natura" apparirebbero "davvero sovradimensionati se utilizzati come condizione per consentire ai minori ed alle relative famiglie il semplice accesso ad istituti di assistenza ed educazione". Infatti, "considerate le finalità della frequenza dell'asilo nido, è proprio l'idea di radicamento nella Regione come condizione di ammissione o di preferenza ad essere sotto ogni profilo confutata dalla Corte". Rimarranno ovviamente altri criteri, che tuttavia "non esprimono la medesima idea di "radicamento", ma che, nondimeno, si mostrano pertinenti alle funzioni dell'asilo nido e assicurano un "collegamento sufficiente" col territorio regionale".

⁷⁹ Per una panoramica completa di questi interventi, cfr., F. POLACCHINI, *Esperienze regionali in materia di lotta alla povertà e loro riflessi sul Reddito d'inclusione*, Paper presentato e discusso in occasione del III Convegno annuale della Rivista *Diritti regionali*, dal titolo *La legge regionale*, di prossima pubblicazione in *Diritti Regionali*. In chiave comparata, cfr., C. DRIGO, *Misure a contrasto di povertà ed esclusione sociale in Europa e in alcuni Stati composti: una questione di dignità?*, Paper presentato e discusso in occasione del III Convegno annuale della Rivista *Diritti regionali*, dal titolo *La legge regionale*, di prossima pubblicazione in *Diritti Regionali*.

⁸⁰ Sulla quale si rinvia a A.C. VISCONTI, *La legge regionale per l'Emilia-Romagna n. 24/2016 recante "Misure di contrasto alla povertà e di sostegno al reddito", di introduzione del Reddito di Solidarietà*, in *Le Regioni*, in corso di pubblicazione, 2018.

⁸¹ Così, cfr., F. POLACCHINI, *Il nuovo volto del Reddito di solidarietà a seguito delle modifiche introdotte dalla legge regionale 7/2018*, in *Le Regioni*, in corso di pubblicazione, 2018; che precisa che "la misura regionale si conferma di natura universale con un duplice livello di *means test* legato alla condizione qualificata di bisogno sociale della persona e all'esistenza di un legame stabile con il territorio".

legittimità costituzionale, fermo restando che un intervento in materia di servizi sociali dovrà comunque essere rigorosamente legittimato da un ambito di competenza statale, quale, in ipotesi, “livelli essenziali” di intervento sociale, o misure a “tutela del lavoro”, comunque di pertinenza concorrente, che legittimerebbe solo una disciplina di principio, da integrarsi a livello regionale, a meno che non si voglia riprodurre il medesimo schema argomentativo offerto dalla Consulta in occasione della c.d. “Social card”⁸³. Qualora, come pare, detto reddito fosse circoscritto ai soli cittadini italiani e a coloro che risiedono stabilmente sul territorio nazionale da almeno dieci anni, che qualora extracomunitari siano soggiornanti di lungo periodo, presentando la medesima natura socio-assistenziale del REI, funzionale all’inserimento nel mondo del lavoro, è altrettanto evidente che non mancherebbero, proprio per gli argomenti fino ad ora esposti, dubbi di legittimità costituzionale⁸⁴.

* Professore Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico presso l’Università degli Studi di Bologna

82 Per quanto concerne la funzione e il fondamento costituzionale di questo istituto si rinvia più ampiamente a C. TRIPODINA, *Il diritto a un’esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, 2013 e S. LIETO, *Il reddito di cittadinanza: per un contributo sull’effettività dei diritti sociali*, Napoli, 2010.

83 È noto come la Corte costituzionale ebbe ad osservare che “una normativa posta a protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana, qual è quella oggetto delle disposizioni impugnate, benché incida sulla materia dei servizi sociali e di assistenza di competenza residuale regionale, deve essere ricostruita anche alla luce dei principi fondamentali degli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost., dell’art. 38 Cost. e dell’art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.”, ne consegue che “il complesso di queste norme costituzionali permette, anzitutto, di ricondurre tra i «diritti sociali» di cui deve farsi carico il legislatore nazionale il diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno – in particolare, alimentare – e di affermare il dovere dello Stato di stabilirne le caratteristiche qualitative e quantitative, nel caso in cui la mancanza di una tale previsione possa pregiudicarlo. Inoltre, consente di ritenere che la finalità di garantire il nucleo irriducibile di questo diritto fondamentale legittima un intervento dello Stato che comprende anche la previsione della appropriata e pronta erogazione di una determinata provvidenza in favore dei singoli”. Dunque, l’intervento dello Stato pare ammissibile “nei casi in cui, come quello di specie, esso, oltre a rispondere ai richiamati principi di eguaglianza e solidarietà, riveste quei caratteri di straordinarietà, eccezionalità e urgenza conseguenti alla situazione di crisi internazionale economica e finanziaria che ha investito negli anni 2008 e 2009 anche il nostro Paese”; cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 10 del 2010, Punto n. 6.4. del *Considerato in diritto*.

84 Lungo questa direzione si muoveva un progetto di legge presentato nella scorsa legislatura dal Movimento cinque stelle (pdl n. 1148, presentato al Senato della Repubblica il 29 ottobre 2013), il cui art. 4, comma 1, disponeva, in punto di requisiti soggettivi, che hanno diritto al reddito di cittadinanza i “soggetti in possesso della cittadinanza italiana o di Paesi facenti parte dell’Unione europea” e i “soggetti provenienti da Paesi che hanno sottoscritto convenzioni bilaterali di sicurezza sociale”.