

# LA TRILOGIA DELLA CORTE COSTITUZIONALE: ANCORA SUI REQUISITI DI LUNGO-RESIDENZA PER L'ACCESSO ALLE PRESTAZIONI SOCIALI

di Cecilia Corsi \*  
(27 gennaio 2019)

(in corso di pubblicazione in "Le Regioni", 2018)

**Sommario:** 1. Un primo quadro d'insieme. – 2. Il requisito della residenza protratta di fronte al diritto all'abitazione: le sentenze nn. 106 e 166 del 2018. – 3. Il requisito della residenza protratta di fronte al diritto di accedere ai servizi educativi alla prima infanzia: la sentenza n. 107 del 2018. – 4. Alcune (provvisorie) osservazioni conclusive.

## 1. Un primo quadro d'insieme

Le tre sentenze della Corte costituzionale che si annotano<sup>1</sup> riguardano, sia pur per profili diversi, la questione della legittimità del requisito della residenza protratta sul territorio nazionale e/o regionale per accedere ad alcune prestazioni sociali. Si tratta di un requisito a cui sovente il legislatore ha fatto riferimento: talvolta esigendone il soddisfacimento solo da parte degli stranieri, altre volte estendendolo a tutti (cittadini e non); resta comunque evidente l'intento di sfavorire gli immigrati, che verosimilmente con più difficoltà possono aver maturato un tot di anni di residenza<sup>2</sup>.

La questione non è quindi nuova: le decisioni della Consulta, che qui si commentano, si aggiungono a un già ampio contenzioso che da più di un decennio vede la Corte svolgere un ruolo centrale nel ribadire alcuni principi fondamentali relativi all'accesso degli stranieri ai diritti sociali ed in particolar modo alle prestazioni socio-assistenziali e al diritto all'abitazione. Non è questa la sede per soffermarsi sul quadro costituzionale generale relativo al godimento dei diritti sociali anche da parte di chi non ha la cittadinanza italiana<sup>3</sup>, basti qui ricordare che la Corte ha più volte avuto occasione, da un lato, di asseverare l'illegittimità di quelle disposizioni legislative che limitavano l'accesso a prestazioni socio-assistenziali ai soli cittadini<sup>4</sup> e dall'altro di contribuire a delineare i requisiti per poter beneficiare di suddette prestazioni. Il nodo più complesso della questione concerne, infatti, proprio i criteri per l'individuazione dei beneficiari, perché come sottolineato dalla stessa Corte, il legislatore "può subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni .... alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel

1 Corte cost. sentt. 24 maggio 2018, n. 106; 25 maggio 2018, n. 107 e 20 luglio 2018, n. 166.

2 Come è stato rilevato, se il requisito della residenza protratta sul territorio dello Stato discrimina soprattutto chi non è cittadino italiano, il requisito della residenza protratta sul territorio regionale oltre a discriminare i non cittadini, può portare ad escludere anche cittadini italiani non radicati in quella regione, F. CORVAJA, *Cittadinanza e residenza qualificata nell'accesso al welfare regionale*, in *Le Regioni*, 2011, 1271 che mette anche in evidenza gli effetti paradossali di una diffusione di tale criterio nei confronti delle persone che mutino frequentemente la loro residenza. D. TEGA, *Le politiche xenofobe continuano a essere incostituzionali*, in *Diritti regionali*, 2018, n. 2.

3 Si rinvia ex multis: F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Torino, Giappichelli, 2013; W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri*, Torino, Giappichelli, 2013; A. CIERVO, *I diritti sociali degli stranieri: un difficile equilibrio tra principio di non discriminazione e pari dignità sociale*, in *Le nuove frontiere del diritto dell'immigrazione: integrazione, diritti, sicurezza*, (a cura di) A. ANGELINI, M. BENVENUTI, A. SCHILLACI, Napoli, Jovene, 2011; G. BASCHERINI, A. CIERVO, *I diritti sociali degli immigrati*, in *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*, Firenze, Passigli, 2012; E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNÀ, (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, il Mulino, 2013.

territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata”<sup>5</sup>. Si tratta, cioè, per i diritti sociali (a differenza dei diritti di libertà) di venire a individuare quel “legame” con la comunità che rende gli individui partecipi di una solidarietà sociale<sup>6</sup>.

Il testo unico sull’immigrazione, in relazione alle prestazioni socio-assistenziali, detta una disposizione (art. 41) di carattere generale che individua i beneficiari di tali provvidenze nei titolari di un permesso di soggiorno almeno annuale. È ben noto, però, che già con la legge finanziaria per il 2001<sup>7</sup> il legislatore intese ridurre la portata dell’art. 41, limitando le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in materia di servizi sociali ai titolari di un permesso di soggiorno a tempo indeterminato (permesso che può essere rilasciato allo straniero in possesso da almeno cinque anni di un permesso di soggiorno in corso di validità, e che dimostri la disponibilità di un reddito non inferiore all’importo annuo dell’assegno sociale e di un alloggio idoneo).

Se erano evidenti le ragioni di carattere finanziario che avevano guidato il legislatore nell’approvare detta disposizione, erano altrettanto evidenti i profili di incostituzionalità della novella, che veniva a escludere irragionevolmente lo straniero regolarmente soggiornante, ma non in possesso dello status di lungosoggiornante. Non ripercorreremo il lungo contenzioso costituzionale che ha visto ben sette interventi della Corte (dal 2008 al 2015<sup>8</sup>) relativi ciascuno a singole provvidenze<sup>9</sup>, i quali hanno confermato l’illegittimità di questa disposizione che viene a estromettere gli stranieri in possesso ad esempio di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro o per motivi familiari, ma in estrema sintesi si può dire che la Corte ha rilevato oltre ad una illogicità nel richiedere la titolarità di un titolo di soggiorno, che implica il possesso di un certo reddito, per accedere a provvidenze che

---

4 Cfr. Corte cost. sentt. 2 dicembre 2005, n. 432; 9 febbraio 2011, n. 40. Vedi anche Corte Edu, *Dhabbi c. Italia*, n. 17120/09, § 52-53, ECHR 2014; per un commento, W. CHIAROMONTE, *Prestazioni sociali familiari e discriminazione per nazionalità. La posizione della Corte di Strasburgo*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2014, 900 ss.; F. BIONDI DAL MONTE, *Dhabbi c. Italia: chi ha diritto di accedere al sistema di welfare?*, in *Quad. cost.*, 2014, 743 ss.

5 Corte cost., sent. 30 luglio 2008, n. 306.

6 F. BIONDI DAL MONTE, *op. cit.*, 1 ss.: “i diritti sociali presuppongono una comunità distributiva, i cui confini devono essere indagati”; B. PEZZINI, *Una questione che interroga l’eguaglianza*, in *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Atti del XXIV Convegno annuale AIC, Napoli, Jovene, 2010, 224. Cfr. C. CORSI, *L’accesso degli stranieri ai diritti sociali*, in *Cittadinanze amministrative*, (a cura di) A. BARTOLINI, A. PIOGGIA, vol. VIII, in *A 150 anni dall’unificazione amministrativa italiana*, Firenze, Fup, 2016, 139: “in alcuni ipotesi ciò che rileverà è lo status di lavoratore, in altre il possesso di un titolo di soggiorno che attesti un radicamento sul territorio, in altre ancora potrà rilevare la residenza (o l’abituale dimora), talvolta anche la mera presenza sul territorio può essere sufficiente per garantire determinate prestazioni”.

7 Art. 80, comma 19, l. 23 dicembre 2000, n. 388.

8 Vedi Corte cost. sent. n. 306/2008 sull’indennità di accompagnamento; sent. n. 11/2009 sulla pensione di inabilità; sent. n. 187/2010 sull’assegno mensile di invalidità; sent. n. 329/2011 sull’indennità di frequenza per i minori invalidi; sent. n. 40/2013 con riferimento di nuovo all’indennità di accompagnamento e alla pensione di inabilità; sent. n. 22/2015 con riferimento alla pensione per le persone colpite da cecità; sent. n. 230/2015 sulla pensione di invalidità civile per sordi e sulla indennità di comunicazione.

9 Non si può non ricordare che per anni si è continuato ad applicare questa disposizione palesemente illegittima (e che già dopo la prima sentenza avrebbe dovuto essere rivista), rendendo così necessari continui interventi della Corte in relazione alle diverse provvidenze ad essa facenti capo. La Corte ha infatti preferito non annullare l’art. 80, comma 19 con una sentenza interamente ablativa, evitando gli effetti di una pronuncia additiva di portata così generale, ma si è di volta in volta pronunciata sulle singole provvidenze portate alla sua attenzione. Nella sentenza n. 230 del 2015 ha però rivolto un monito al legislatore affinché intervenga con “un’organica ricognizione e revisione della disciplina”, anche al fine di “evitare, tra l’altro, che il ripetersi di interventi necessariamente frammentati, e condizionati dalla natura stessa del giudizio incidentale, possa avere riverberi negativi sul piano della tutela dell’eguaglianza sostanziale”, vedi A. PITINO, *Gli stranieri nel diritto pubblico italiano*, Torino, Giappichelli, 2018, 162 ss.

presuppongono, tra l'altro, un disagio economico, anche una irragionevolezza nel richiedere un titolo di soggiorno il cui rilascio presuppone almeno cinque anni di residenza, in quanto si può così giungere a vanificare la possibilità di soddisfare bisogni primari dell'individuo<sup>10</sup>.

Alla finalità di ridurre la platea degli aventi diritto a prestazioni sociali risponde anche il requisito, a cui il legislatore ha spesso fatto ricorso, della residenza protratta per un certo numero di anni sul territorio nazionale e/o regionale. Sia il legislatore statale che i legislatori regionali hanno più volte introdotto suddetto requisito, sulla cui legittimità costituzionale è già stata chiamata a pronunciarsi la Corte e la cui giurisprudenza merita, almeno nelle sue linee essenziali, di essere richiamata.

Un primo intervento della Consulta risale al 2008<sup>11</sup>, allorché fu liquidato, con una non certo convincente ordinanza di manifesta infondatezza, un ricorso incidentale contro la l.r. lombarda, la quale prevede per la presentazione della richiesta per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica che «i richiedenti devono avere la residenza o svolgere attività lavorativa da almeno 5 anni per il periodo immediatamente precedente alla data di presentazione della domanda»<sup>12</sup>. Fu ritenuta manifestamente infondata la lamentata violazione dell'art. 3 Cost, in quanto il requisito della residenza continuativa ai fini dell'assegnazione risultava non irragionevole, ponendosi in coerenza con le finalità che il legislatore intendeva perseguire, e realizzando in questo modo un equilibrato bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco. In realtà è singolare questa affermazione della Corte, perché «il ragionamento fila se assumiamo che intenzione del legislatore [fosse] quella di differenziare, sia pur indirettamente in base alla cittadinanza! Ma è costituzionalmente legittimo tale obiettivo?»<sup>13</sup>.

Analoghe questioni tornarono presto all'attenzione della Corte che assunse, però, una linea ben diversa (e senza riferimenti alla precedente ordinanza): con quattro sentenze (tra il 2011 e il 2013) relative a leggi regionali o delle province autonome dichiarò con nettezza l'incostituzionalità della previsione di periodi di residenza sul territorio per accedere a determinate provvidenze (sia che essi riguardassero solo gli stranieri o tutti gli aspiranti beneficiari)<sup>14</sup>, negando la sussistenza di alcuna ragionevole correlazione tra la durata della

---

10 Anche alcuni legislatori regionali avevano tentato di limitare l'accesso degli stranieri a certe provvidenze prevedendo il requisito del possesso del permesso di soggiorno a tempo indeterminato, ma con giurisprudenza assolutamente ferma la Corte ha sempre dichiarato l'illegittimità di siffatte disposizioni. Vedi Corte cost. sentt. 18 gennaio 2013, n. 4 e 4 luglio 2013, n. 172.

Permangono comunque ancora normative che prevedono tra i requisiti che i beneficiari stranieri devono dimostrare, il possesso del permesso a tempo indeterminato, vedi C. CORSI, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici*, in *Rivista AIC*, 2018, n. 1, 10 ss. e A. PITINO, «Concerto» tra Corti e tutela della maternità delle donne straniere titolari di permesso unico di soggiorno e di lavoro, in *Corti supreme e salute*, 2018, 109 ss.

11 Corte cost., ord. 21 febbraio 2008, n. 32.

12 Art. 3, co. 41bis della l.r. Lombardia 5 gennaio 2000, n. 1, introdotto dall'art. 1, lett. a) della l.r. 8 febbraio 2005, n. 7. Per un'analisi critica della legge, vedi M. GORLANI, *Accesso al welfare state e libertà di circolazione: quanto «pesa» la residenza regionale?*, in *Le Regioni*, 2006, 345 ss. Va ricordato che il Tar Lombardia (29 settembre 2004, n. 4196) aveva annullato il regolamento regionale che aveva stabilito che si dovesse tener conto degli anni di residenza nella regione per l'assegnazione degli alloggi di e.r.p., in quanto si introduceva un elemento estraneo alla ratio della provvidenza. A seguito della pronuncia il criterio fu riproposto, questa volta nella legge stessa.

13 C. CORSI, *Il diritto all'abitazione è ancora un diritto costituzionalmente garantito anche agli stranieri?*, in *Dir. Imm. Citt.*, 2008, n. 3-4, 145; per ulteriori commenti critici all'ordinanza, cfr. F. CORVAJA, *Libera circolazione dei cittadini e requisito di residenza regionale per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica*, in *Le Regioni*, 2008, 611 ss.; B. PEZZINI, *op. cit.*, 187 ss.

residenza e le situazioni di bisogno o di disagio che costituiscono i presupposti per accedere a determinati benefici<sup>15</sup>.

Un parziale *revirement* fu avviato dalla Corte con una sentenza sempre del 2013<sup>16</sup> relativa alla l.r. friulana del 2011<sup>17</sup> che veniva a subordinare per tutti gli aspiranti l'accesso alle prestazioni ivi disciplinate all'aver risieduto da almeno ventiquattro mesi nel territorio regionale e per cittadini stranieri all'ulteriore requisito della residenza da almeno cinque anni nel territorio nazionale. Se con riferimento a quest'ultimo requisito la Corte ne assevera l'illegittimità per la natura indiscriminata e generalizzata della restrizione, che non viene apprezzata nelle sue ragioni giustificatrici, provvidenza per provvidenza, e per lo sproporzionato rilievo attribuito al requisito della residenza, più articolato è il ragionamento in rapporto alla richiesta (per tutti) della residenza biennale nel territorio regionale.

Se con riferimento ad alcune prestazioni (accesso al fondo regionale per il "contrasto dei fenomeni di povertà e di disagio sociale" e percepimento di assegni di studio), la Corte ha ribadito l'irragionevolezza del requisito della residenza protratta in quanto "non vi è alcuna correlazione tra il soddisfacimento dei bisogni primari dell'essere umano, insediatosi nel territorio regionale, e la protrazione nel tempo di tale insediamento", diverse sono le conclusioni per altre provvidenze. Con riferimento agli assegni di sostegno alla natalità, non è, per la Corte, "manifestamente irragionevole che il legislatore si rivolga proprio a quelle formazioni sociali che non solo sono presenti sul territorio, ma hanno già manifestato, con il passare degli anni l'attitudine ad agirvi stabilmente così da poter venir valorizzate nell'ambito della dimensione regionale". Inoltre con detti benefici non si verrebbe incontro ad un bisogno primario dell'individuo, ma si appronterebbero misure che premiano "il contributo offerto al progresso morale e materiale della comunità costituita su base regionale".

Per quanto riguarda poi le misure di facilitazione all'accesso ad abitazioni in locazione, al sostegno in caso di contrazione del reddito familiare alla fruizione di beni e servizi, e all'eventuale riduzione di imposte e tasse per mezzo della "Carta famiglia" o di *vouchers*, la Corte, nella medesima sentenza, ha rilevato che "il legislatore ha lo scopo di valorizzare con misure eccedenti i livelli essenziali delle prestazioni, il contributo offerto

---

14 Vedi sent. 9 febbraio 2011, n. 40 che ha ad oggetto l'art. 4, l.r. FVG 31 marzo 2006, n. 6 così come modificato dall'art. 9, co. 51 della l.r. 30 dicembre 2009, n. 24 che rendeva accessibile il sistema integrato di interventi e servizi sociali soltanto ai «cittadini comunitari residenti in regione da almeno trentasei mesi». Sent. 18 gennaio 2013, n. 2 che ha ad oggetto la l.p. 28 ottobre 2011, n. 12 «*Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri*». Gli artt. 10 e 14 della l.p. di Bolzano richiedevano solo ai cittadini stranieri di Stati non appartenenti all'Unione europea un periodo minimo di cinque anni di ininterrotta residenza nel territorio provinciale per l'accesso alle prestazioni di natura economica. L'art. 10 concerne in generale le prestazioni assistenziali di natura economica; l'art. 14 riguarda l'accesso alle agevolazioni per la frequenza di una scuola fuori provincia e l'accesso alle prestazioni di natura economica per il diritto allo studio universitario. Sent. 7 giugno 2013, n. 133 ha ad oggetto la l.r. TAA 14.12.2011, n. 8 «*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014*» che richiedeva il possesso della residenza in regione da almeno cinque anni solo per gli extracomunitari. Sent. 4 luglio 2013 n. 172 che ha ad oggetto la l.p. 24 luglio 2012, n. 15 in materia di tutela delle persone non autosufficienti che identifica quali beneficiari dell'«assegno di cura» i cittadini italiani, i cittadini comunitari, gli apolidi e gli stranieri in possesso della carta di soggiorno ai sensi dell'art. 9, t.u. n. 286 «purché sussistano congiuntamente le seguenti condizioni: a) siano residenti nel territorio della Provincia di Trento da almeno tre anni continuativi; b) siano dichiarati non autosufficienti secondo quanto previsto dall'art. 2; c) siano in possesso dei requisiti economico-patrimoniali definiti ai sensi dell'art. 10, comma 6».

15 D. FIUMICELLI, *L'integrazione degli stranieri extracomunitari alla luce delle più recenti decisioni della Corte costituzionale*, in *Federalismi*, 2013, n. 18.

16 Corte cost., sent. 19 luglio 2013, n. 222.

17 L.r. 30 novembre 2011, n. 16 dettante disposizioni di modifica "in materia di accesso alle prestazioni sociali e di personale".



alla comunità dal nucleo familiare, con adeguata costanza, sicché non è manifestamente irragionevole indirizzare i propri sforzi a favore dei nuclei già attivi da tempo apprezzabile e perciò stesso parti vitali della comunità”. E per quanto riguarda infine gli interventi di edilizia convenzionata ed agevolata e di sostegno alle locazioni, la Corte è venuta, questa volta, a richiamare l’ord. n. 32 del 2008 (vedi *supra*), per giungere a chiarire che le politiche sociali delle regioni “ben possono prendere in considerazione un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla sola residenza, purché contenuto entro limiti non palesemente arbitrari ed irragionevoli. 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, che, nell’ambito dell’assegnazione di alloggi pubblici in locazione, scongiurino avvicendamenti troppo ravvicinati tra conduttori aggravando l’azione amministrativa e riducendone l’efficacia”<sup>18</sup>.

Molti sono, ad avviso di chi scrive, i profili di criticità che la sentenza n. 222 nella sua complessa articolazione presenta<sup>19</sup>. La distinzione che viene avanzata dalla Corte tra “provvidenze intrinsecamente legate ai bisogni della persona”, tese al soddisfacimento di bisogni primari (e che quindi non possono comunque essere subordinate ad una residenza protratta) e provvidenze che eccedono il nucleo intangibile dei diritti fondamentali della persona e premiano il contributo offerto alla comunità, è assai labile. Sia il sostegno alla natalità che il diritto all’abitazione sono indubbiamente riconducibili a diritti inviolabili di ciascun individuo e appare difficili non ricondurli a “bisogni fondamentali della persona”<sup>20</sup>; inoltre la stessa Corte in altre sentenze ha chiaramente affermato che i requisiti di accesso anche a provvidenze tese a fornire prestazioni oltre i livelli minimi essenziali devono comunque essere disciplinati nel pieno rispetto del principio di eguaglianza<sup>21</sup>; e come si legge nella sentenza n. 2 del 2013, non rilevano le circostanze che il requisito della residenza protratta sia previsto in rapporto a prestazioni di natura economica eccedenti quelle essenziali, e che la sua introduzione risponda ad esigenze di risparmio, in quanto dette circostanze non escludono che le scelte connesse alla individuazione dei beneficiari debbano essere operate in ossequio al principio di ragionevolezza<sup>22</sup>.

La Corte ha avuto modo di tornare sulla questione della legittimità del requisito della residenza protratta con la sentenza n. 141 del 2014 adottata a seguito dell’impugnazione della l.r. campana di bilancio per il 2011<sup>23</sup> che disciplina, tra l’altro, un *bonus* bebè, per la cui fruizione si prevede che i soggetti beneficiari debbano essere residenti in Campania da

18 Per una panoramica della legislazione regionale in tema di accesso all’abitazione da parte degli stranieri, cfr. P. VIPIANA, *La tutela del diritto all’abitazione a livello regionale*, in *Federalismi*, 2014, 21 ss.

19 Cfr. anche F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, cit., 147 ss.; L. PRINCIPATO, *L’integrazione sociale, fine o condicio sine qua non dei diritti costituzionali?*, in *Giur. cost.*, 2013, 3294 ss.

20 L. PRINCIPATO, *op. cit.*, 3295: “una lettura sistematica avrebbe dovuto condurre a conclusioni del tutto coerenti con le premesse, ossia a riconoscere che le misure tese a promuovere e garantire tali specifici aspetti del diritto ad un’esistenza libera e dignitosa non possano in alcun modo essere funzione della diuturnità della permanenza sul territorio”.

21 Sulla questione del rilievo dell’essenzialità della prestazione e del rispondere a bisogni primari in relazione all’operatività del principio di eguaglianza e di ragionevolezza, cfr. C. CORSI, *Stranieri, diritti sociali, e principio di eguaglianza nella giurisprudenza della corte costituzionale*, in *Federalismi*, 2014, 4, 15, 29-30, che pone in rilievo la non univocità della giurisprudenza costituzionale sul punto.

22 Cfr. anche Corte cost. sentt. 2 dicembre 2005, n. 432; 9 febbraio 2011, n. 40; 18 gennaio 2013, n. 4; 7 giugno 2013, n. 133; 4 luglio 2013, n. 172.

23 L.r. Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria 2011).

almeno due anni dalla nascita del bambino o dalla presentazione dell'istanza di adozione. La Corte ha respinto il ricorso "poiché non è irragionevole la previsione regionale che si limiti a favorire la natalità in correlazione alla presenza stabile del nucleo familiare sul territorio, senza che vengano in rilievo ulteriori criteri selettivi concernenti situazioni di bisogno o disagio, i quali non tollerano di per sé discriminazioni".

Deve essere infine ricordata la sentenza n. 168 del 2014 che con riferimento alla I.r. della Val d'Aosta – che per l'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica richiedeva la residenza (per tutti indipendentemente dalla nazionalità) nella regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente –, ne rilevava profili di contrasto con la normativa europea: sia nei confronti dei cittadini dell'Unione, ai quali deve essere garantita la parità di trattamento, (i quali avrebbero invece avuto minori possibilità di soddisfare tale requisito, rispetto soprattutto ai valdostani, ma anche agli italiani<sup>24</sup>), sia nei confronti dei possessori di un permesso di soggiorno a tempo indeterminato, che in base alla direttiva 2003/109/CE devono godere dello stesso trattamento dei nazionali anche con riferimento alle procedure per l'ottenimento di un alloggio<sup>25</sup>. Ed inoltre osservava la Corte, dopo aver richiamato le argomentazioni contenute nella sentenza n. 222, che, se è vero che l'assegnazione di alloggi pubblici in locazione può richiedere garanzie di stabilità, la richiesta di otto anni di residenza risultava palesemente sproporzionata. È interessante rilevare che in questa sentenza la Corte non esclude comunque, in linea generale, la possibilità per il legislatore di prevedere una certa anzianità di soggiorno o di residenza, la quale "potrebbe trovare una ragionevole giustificazione nella finalità di evitare che detti alloggi siano assegnati a persone che, non avendo ancora un legame sufficientemente stabile con il territorio, possano poi rinunciare ad abitarvi, rendendoli inutilizzabili per altri che ne avrebbero diritto, in contrasto con la funzione socio-assistenziale dell'edilizia residenziale pubblica".

Sono gli otto anni di residenza da ritenersi, per la Corte, palesemente sproporzionati<sup>26</sup>.

Merita, in ultimo, sottolineare che la motivazione della sentenza fa riferimento soltanto ai profili di contrasto con la normativa europea (che erano peraltro quelli messi in rilievo nel ricorso del governo); mancano invece riferimenti espliciti alla posizione degli stranieri che non sono titolari di un permesso a tempo indeterminato, ma comunque regolarmente soggiornanti, nei confronti dei quali si pongono comunque profili di illegittimità costituzionale soprattutto rispetto all'art. 3 Cost. Forse la Corte, in questa sentenza, ha preferito addivenire alla declaratoria di incostituzionalità, senza prendere posizione sulla delicata questione della legittimità, in linea generale, del requisito della residenza protratta, con riferimento quindi anche gli stranieri titolari di un mero permesso a tempo determinato.

---

24 La disposizione determinerebbe una compressione ingiustificata della libertà di circolazione e soggiorno dei cittadini europei, in una misura che non risulta né proporzionata, né necessaria al pur legittimo scopo di assicurare che a beneficiare della provvidenza siano soggetti che abbiano dimostrato un livello sufficiente di integrazione nella comunità presso la quale risiedono. La Corte di giustizia ha più volte chiarito che il requisito della residenza ai fini dell'accesso ad un beneficio può venire a configurarsi come una forma di discriminazione dissimulata in quanto esso può essere più facilmente soddisfatto dai nazionali, e quindi costituire una restrizione alla libertà di circolazione.

25 Cfr. Corte di giustizia, sent. 24 aprile 2012, C-571/10 *Kamberaj c. Provincia di Bolzano*; G. PELACANI, *La parità di trattamento dei cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo nell'accesso alle prestazioni assistenziali: il caso Kamberaj*, in *Le Regioni*, 2012, 1233 ss.

26 Cfr. P. CARROZZA, *Diritti degli stranieri e politiche regionali e locali*, in *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, (a cura di) C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, 109 ss.

## 2. Il requisito della residenza protratta di fronte al diritto all'abitazione: le sentenze nn. 106 e 166 del 2018

Dopo questo primo sintetico inquadramento generale, si può addivenire a focalizzare le tre recenti sentenze della Corte per cogliere gli sviluppi della giurisprudenza costituzionale sul tema.

La sentenza n. 106 del 2018 ha ad oggetto la l.r. ligure del 2017<sup>27</sup> che era venuta a novellare le norme per l'assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, introducendo solo per gli stranieri<sup>28</sup> il requisito temporale della regolare residenza da almeno dieci anni consecutivi nel territorio nazionale, al fine dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica. Come si è avuto già occasione in altra sede di rilevare<sup>29</sup>, l'incostituzionalità ed anche l'illogicità della disposizione erano palesi *ictu oculi*, ma erano altrettanti chiari gli intenti politici che avevano mosso il Consiglio regionale ad approvare siffatta novella<sup>30</sup>. Era poi del tutto evidente che la legge sarebbe stata impugnata dal governo ex art. 127 Cost.

È interessante rilevare che il ricorso governativo si imperviva esclusivamente sulla violazione della normativa europea e in particolare della direttiva sullo *status* dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, la quale ne assicura l'equiparazione ai nazionali ai fini dell'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica<sup>31</sup>. Niente veniva, invece, detto in relazione agli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di un permesso a tempo determinato (salvo nella parte in *Fatto* riportare gli artt. 5 e 40 del t.u. imm.<sup>32</sup>) con il rischio che la dichiarazione di incostituzionalità venisse a riguardare solo i lungosoggiornanti.

Anche la succinta motivazione della Corte fa riferimento *in primis* alla situazione dello straniero in possesso di un permesso a tempo indeterminato, rilevando la contrarietà della disposizione regionale alla normativa UE, ma prosegue con alcune valutazioni di carattere più generale. Dopo aver richiamato l'ordinanza n. 32 del 2008 e la sentenza n. 222 del 2013 che pur, come si è visto, hanno aperto alla possibilità di prevedere un certo periodo di residenza sul territorio per accedere ad un bene di primaria importanza e a godimento tendenzialmente duraturo come l'abitazione, rileva l'irragionevolezza e la mancanza di proporzionalità di una disciplina che prevede ben dieci di residenza (un numero ancora maggiore agli otto anni già previsti dalla l.r. valdostana<sup>33</sup>), nonché l'illogicità del riferimento alla residenza sull'intero territorio nazionale e non sul territorio della Regione Liguria (rispetto al quale avrebbe potuto, se mai, aver senso dar prova di un radicamento)<sup>34</sup>.

---

27 L.r. 6 giugno 2017, n. 13 recante modifiche alla l.r. 29 giugno 2004, n. 10 e alla l.r. 3 dicembre 2007, n. 38.

28 Il termine stranieri va qui inteso far riferimento ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e agli apolidi (cfr. art. 1 del t.u. imm.).

29 Cfr. C. CORSI, *Peripezie di un cammino*, cit., 16.

30 Bastava leggere la dichiarazione del presidente della regione riportata sul sito istituzionale (*"Da oggi liguri e italiani al centro. [La] riforma garantisce più equità, più giustizia, più investimenti, più case a chi ne ha bisogno"*) per rendersi conto del tipo di consenso che si cercava.

31 Dir. 2003/109/CE, art. 11, lett. f).

32 L'art. 5 del t.u. n. 286 disciplina il permesso di soggiorno e l'art. 40 i Centri di accoglienza e l'accesso all'abitazione.

33 La legge valdostana faceva comunque riferimento alla residenza sul territorio regionale e rivolgeva detto requisito nei confronti di tutti gli aspiranti, qualunque fosse la loro nazionalità.

La Corte giunge infine a concludere che, a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale, deve ritenersi ancora in vigore il precetto originario della l.r. n. 10 del 2004, in base al quale possono partecipare all'assegnazione degli alloggi di E.R.P. coloro che sono in possesso di: "a) cittadinanza italiana o di uno Stato dell'Unione Europea ovvero condizione di stranieri titolari di carta di soggiorno o di stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitino una regolare attività di lavoro subordinato o autonomo". Precetto che peraltro ricalca la disposizione del t.u. imm. in tema di accesso all' E.R.P.

Anche la sentenza n. 166 del 2018 verte in tema di diritto all'abitazione<sup>35</sup> e prende avvio dal ricorso incidentale promosso dalla Corte di Appello di Milano<sup>36</sup> nei confronti dell'art. 11, comma tredici del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 conv. in l. 6 agosto 2008, n. 133<sup>37</sup>. La norma censurata stabiliva che "ai fini del riparto del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, di cui all'articolo 11 della legge 9 dicembre 1998, n. 431, i requisiti 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"<sup>38</sup>.

La Corte, dopo aver ripercorso la genesi della legge del 1998 e in particolare dell'art. 11, che ha istituito un contributo destinato al pagamento del canone da erogarsi a soggetti che si trovino in una situazione di indigenza qualificata, e aver ricordato che il decreto ministeriale attuativo del 1999 nel fissare i requisiti di accesso non prevedeva (come peraltro la legge) distinzioni tra cittadini e stranieri e neppure menzionava requisiti legati alla durata della residenza sul territorio nazionale e regionale, focalizza la modifica apportata nel 2008, che ha introdotto una distinzione tra i conduttori beneficiari, richiedendo ai soli stranieri una residenza qualificata.

Anche la motivazione di questa sentenza opera, anzitutto, un riferimento alla direttiva europea sullo *status* dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, per

---

34 È singolare che alla fine la Corte dichiari l'illegittimità della disposizione impugnata solo con riferimento all'art. 117 Cost.

35 È vero comunque, come rileva anche la stessa Corte che si tratta di un beneficio polifunzionale che soddisfa una pluralità di esigenze: dai bisogni abitativi del conduttore, alla tutela dai rischi di morosità nei confronti del locatore, all'ausilio prestato all'amministrazione rispetto a eventuali insufficienze nell'offerta di alloggi di e.r.p.

36 Il giudice milanese era stato chiamato ad accertare la natura discriminatoria di una delibera della giunta regionale lombarda e di una delibera del comune di Milano che erano venute a fissare i requisiti per l'accesso al Fondo "sostegno affitti" ricalcando i requisiti previsti dal legislatore statale.

37 M. VRENNÀ, *Il Decreto Legge n. 112 del 2008 e le misure per il contenimento della spesa sociale e di quella sanitaria: piano casa, assegno sociale e questioni aperte sul trattamento dei comunitari*, in *Gli stranieri*, 2008, n. 6, 568 ss.

38 Sebbene la sentenza che si commenta ad abbia oggetto esclusivamente il comma tredici dell'art. 11, vale la pena ricordare che l'art. 11 disciplina l'adozione di un piano nazionale di edilizia abitativa al fine di offrire abitazioni destinate prioritariamente a prima casa per: a) nuclei familiari a basso reddito, anche monoparentali o monoreddito; b) giovani coppie a basso reddito; c) anziani in condizioni sociali o economiche svantaggiate; d) studenti fuori sede; e) soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio; f) altri soggetti in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1 della legge 8 febbraio 2007, n. 9; g) immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione. Come si è avuto modo già di rilevare in altra sede, l'inclusione della categoria degli immigrati di lunga anzianità di soggiorno va intesa come azione positiva per favorire l'integrazione sociale dei medesimi, consentendo comunque agli immigrati regolari di concorrere a parità di condizioni, anche ai benefici previsti per altre categorie. Se invece le varie categorie dei beneficiari si dovessero intendere rivolte ai soli cittadini, la disposizione avrebbe evidenti profili di illegittimità, C. CORSI, *Il diritto all'abitazione*, cit., 147-148; B. PEZZINI, *op. cit.*, 183-184.



rilevare un primo tratto di illegittimità della disposizione, ma prosegue ribadendo che ogni norma che impone “distinzioni fra varie categorie di persone in ragione della cittadinanza e della residenza per regolare l’accesso alle prestazioni sociali deve pur sempre rispondere al principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost.”. Se è vero, infatti, che può essere richiesto “un titolo che dimostri il carattere non episodico o di breve durata della permanenza sul territorio”, e se “le politiche sociali dirette al soddisfacimento dei bisogni abitativi possono prendere in considerazione un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla semplice residenza”, “occorre pur sempre che sussista una ragionevole correlazione tra la richiesta e le situazioni di disagio” che si intendono fronteggiare. Ne consegue che dieci anni di residenza nel territorio nazionale ovvero cinque anni nella medesima regione costituiscono “una durata palesemente irragionevole e arbitraria” ai fini dell’accesso al beneficio *de quo*.

L’irrazionalità della disposizione trova, per la Corte, conferma anche nel fatto che un termine decennale di residenza sul territorio nazionale è richiesto addirittura per accedere alla cittadinanza italiana<sup>39</sup>; inoltre pure il termine quinquennale di residenza nella regione è irragionevole, tenuto conto che i fondi sono stati istituiti anche per “favorire la mobilità nel settore della locazione attraverso il reperimento di alloggi da concedere in locazione per periodo determinati”<sup>40</sup>; in ultimo trattandosi di una provvidenza riservata a casi di vera e propria indigenza “non si può ravvisare alcuna ragionevole correlazione tra il soddisfacimento dei bisogni abitativi primari della persona... e la lunga protrazione nel tempo del radicamento territoriale”.

È interessante rilevare che l’argomentazione della Corte non punta l’attenzione sulla legittimità della distinzione italiano/immigrato (trattandosi di requisiti di residenza richiesti solo agli stranieri), ma valuta l’irragionevolezza intrinseca della previsione, con la conseguenza che il ragionamento “si attaglia perfettamente non solo alle norme che prevedono requisiti di lungo residenza per soli stranieri...ma anche alle norme che prevedono detti requisiti in modo indifferenziato”<sup>41</sup>.

### ***3. Il requisito della residenza protratta di fronte al diritto di accedere ai servizi educativi alla prima infanzia: la sentenza n. 107 del 2018***

L’ultima sentenza che qui si commenta (n. 107 del 2018) ha ad oggetto una disposizione della l.r. veneta del 2017<sup>42</sup> nella parte in cui modificando i titoli di precedenza per l’ammissione all’asilo nido pone i beneficiari 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

---

39 Va ricordato che la disciplina dell’assegno sociale in base all’art. 20, comma 10, d.l. 112/2008 conv. l. 133/2008 richiede il soddisfacimento del requisito della residenza decennale per cittadini e stranieri, (cfr. Corte App. Firenze, sent. 11 maggio 2017 e Corte App. Firenze, 28 giugno 2018, n. 650 – reperibili in *Banca dati ASGI*). Alla luce anche di questa sentenza della Corte costituzionale si confermano i dubbi di legittimità costituzionale di detta disposizione.

40 Art. 11, comma terzo, l. n. 431/1998.

41 A. GUARISO, *Le sentenze della Corte costituzionale 106, 107 e 166 del 2018: diritto alla mobilità e illegittimità dei requisiti di lungo-residenza per l’accesso all’alloggio e alle prestazioni sociali*, in *Dir. Imm. Citt.*, 2018, n. 3, p. 9.

42 L.r. 21 febbraio 2017, n. 6 dettante modifiche e integrazioni alla l.r. 23 aprile 1990, n. 32. Prima della modifica, l’art. 8 della l.r. n. 32 del 1990 riconosceva “titolo di precedenza all’ammissione» ai «bambini menomati, disabili o in situazioni di rischio e di svantaggio sociale”.

ininterrottamente da almeno quindici anni, compresi eventuali periodi intermedi di cassa integrazione, o di mobilità o di disoccupazione.

Come prevedibile, la disposizione è stata impugnata dal governo ex art. 127 Cost. che ne ha denunciato diversi profili di illegittimità in relazione agli artt. 3, 31, secondo comma, 16 e 120 Cost., e in ultimo 117, primo comma.

Una prima serie di questioni preliminari affrontate concerne la portata normativa della disposizione: anzitutto, per la Corte, il legislatore ha chiaramente inteso introdurre un titolo di precedenza e non un criterio meramente sussidiario destinato a operare per i soggetti che si trovino a parità di punti (come invece sostenuto dalla difesa regionale); inoltre la lettera e la ratio della disposizione convergono nel far ritenere che il periodo di quindici anni deve essere calcolato con riferimento a ciascun genitore considerato separatamente, e non alla coppia; in ultimo sebbene la norma non disciplini un criterio di accesso, ma un titolo di precedenza, produce comunque effetti escludenti nei confronti delle persone non radicate nella regione, data la scarsità di asili nido pubblici.

La Corte, dopo aver rammentato le funzioni fondamentali degli asilo nido, a cui deve riconoscersi sia una valenza sociale di aiuto per quei genitori che non hanno mezzi economici per ricorrere a strutture private nonché di supporto per l'accesso delle donne al lavoro, sia una funzione educativa nei confronti dei bambini, ribadisce che i canoni selettivi per l'individuazione dei beneficiari di prestazioni socio-assistenziali devono comunque rispondere al principio di ragionevolezza, perché l'introduzione di regimi differenziati deve essere giustificata da una correlazione tra i requisiti prescelti e la ratio della provvidenza stessa.

La Corte prosegue con affermazioni molto nette, rilevando che la configurazione della residenza (o dell'occupazione) protratta come titolo di precedenza "si pone in frontale contrasto con la vocazione sociale" degli asili nido, i quali sono destinati primariamente alle famiglie in condizioni di disagio economico o sociale (cfr. anche art. 31, secondo comma Cost.), e rilevando poi che essa è del tutto estranea alla funzione educativa degli stessi, "essendo ovviamente irragionevole ritenere che i figli di genitori radicati in Veneto da lungo tempo presentino un bisogno educativo maggiore degli altri"<sup>43</sup>.

Anche l'affermazione della difesa regionale per la quale la norma impugnata darebbe la precedenza a coloro che hanno più a lungo contribuito al contesto economico regionale, risulta per la Corte senza pregio perché "tende ad assegnare al dovere tributario finalità commutative, mentre esso è una manifestazione del dovere di solidarietà sociale", tanto che "applicare un criterio di questo tipo alle prestazioni sociali è di per sé contraddittorio, perché porta a limitare l'accesso proprio di coloro che ne hanno più bisogno".

Tra l'altro non si può non rilevare come questo passaggio argomentativo paia segnare uno stacco netto rispetto alla sentenza n. 222/2013 che veniva invece a valorizzare il contributo già offerto alla comunità regionale (vedi *supra*)<sup>44</sup>.

Inoltre, per la Corte, la disposizione censurata contrasta anche con la vocazione universalistica dei servizi sociali, ponendo irragionevolmente in una situazione di svantaggio persone che si sono spostate da una regione all'altra<sup>45</sup>. Si riconosce, infatti,

43 Merita di essere segnalata una decisione del Trib. di Brescia, ord. 17 ottobre 2011 (in A. GUARISO, a cura di, *Senza Distinzioni. Quattro anni di contrasto alle discriminazioni istituzionali nel Nord Italia*, Milano, Avvocati per Niente, 2012), che ha riconosciuto il carattere discriminatorio della delibera comunale che, nell'individuazione dei criteri di erogazione di contributi per il contenimento delle rette di iscrizione alle scuole materne paritarie, richiedeva per gli stranieri oltre ad un permesso in corso di validità anche la residenza in Italia da almeno cinque anni.

44 Cfr. A. GUARISO, *Le sentenze della Corte costituzionale*, cit., p. 7.

45 La Corte prosegue: "Si può osservare infine che chi si sposta in un'altra regione non ha contribuito al welfare di quella regione, ma ha pagato i tributi nella regione di provenienza, e non è costituzionalmente ammissibile sfavorirlo nell'accesso ai servizi pubblici solo per aver esercitato il proprio diritto costituzionale di

anche una contrarietà della disposizione all'art. 120 Cost., in quanto pur non violando direttamente i divieti posti dalla norma costituzionale, pone comunque un ostacolo all'esercizio dei diritti ivi previsti.

Evidenti sono infine i motivi di contrasto con la normativa europea, sia con riferimento ai cittadini dell'Unione<sup>46</sup>, sia ai cittadini dei paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

#### 4. *Alcune (provvisorie) osservazioni conclusive*

Le tre sentenze che si commentano hanno sicuramente segnato un punto importante nella giurisprudenza costituzionale in tema di accesso alle prestazioni sociali, perché ben pongono in risalto l'inesistente correlazione tra lo stato di bisogno in cui un individuo o una famiglia possono versare e il periodo di residenza che può essere vantato sul territorio. È vero anche che le disposizioni impugnate prevedevano tutte periodi molto lunghi per i quali l'irragionevolezza nell'esercizio della funzione legislativa poteva apparire palese. Soprattutto le due leggi regionali, approvate entrambe nel 2017 quando la giurisprudenza della Corte aveva comunque già fissato alcuni paletti, sono con tutta evidenza 'leggi bandiera' di cui erano palesi fin dall'inizio i profili di incostituzionalità (e quindi certa un'impugnazione ex art. 127), ma che rispondono a logiche di retorica politica e di propaganda. Di fronte a beni e servizi fortemente ambiti e di cui vi è nel nostro paese una cronica carenza, si scaricano inefficienze e ritardi su chi si affaccia alla vita di una comunità, nella quale ancora però non può essere radicato.

Resta un profilo da chiarire: si può concludere affermando che la Corte ha inteso superare definitivamente il requisito della residenza protratta per accedere ai servizi sociali, sia che esso riguardi solo gli stranieri<sup>47</sup> sia che riguardi tutti i possibili beneficiari? La sentenza n. 166 termina con la seguente affermazione: "resta 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'alloggi, nei limiti imposti dal principio di non discriminazione e di ragionevolezza". L'espressione "altri indici di radicamento territoriale e sociale" parrebbe far riferimento a indici diversi dalla residenza protratta (in relazione ai quali non possiamo, però, nasconderci la difficoltà della loro individuazione senza che determinino forme di discriminazione)<sup>48</sup>.

E il riferimento alla residenza protratta potrebbe essere ancora legittimo ove siano previsti periodi ben più brevi? La decisione n. 106, ad esempio, richiamando l'ordinanza n. 32/2008 e la sentenza n. 222/2013 non escluderebbe, in linea generale, la possibilità che possa essere richiesto un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla semplice residenza. Periodi di residenza continuativa, di due o tre anni, potrebbero, a certe condizioni, essere ancora ritenuti legittimi? Almeno in linea astratta, pure in queste ultime sentenze (anche se va rilevato che la motivazione della sentenza n. 107 pare lasciare pochi margini alla previsione di periodi di residenza protratta<sup>49</sup>), la Corte sembrerebbe ammettere questa possibilità, ma in realtà requisiti ulteriori rispetto al possesso di un

---

circolazione (o per essere stato trasferito o assegnato al Veneto per ragioni di lavoro o di altra natura)". Cfr. F. DINELLI, *Le cittadinanze regionali: un problema "nuovo" dal sapore "antico"*, in *Astrid*, 2011, 20 che ricorda come la Corte di giustizia in relazione ad esigenze di coerenza del sistema fiscale ha ribadito che esse non possono costituire ragioni imperative di interesse generale idonee a giustificare la limitazione di libertà fondamentali.

46 Vedi art. 21 TFUE e la giurisprudenza della Corte di giustizia ampiamente richiamata in sentenza.

47 Va rilevato che nei casi in cui il requisito della residenza protratta ha riguardato solo gli stranieri, la Corte lo ha sempre dichiarato illegittimo.

48 Ad esempio la delibera della Giunta provinciale di Bolzano dell'11 settembre 2018 lega l'accesso alle prestazioni che vanno oltre a quelle essenziali, alla partecipazione a misure di promozione dell'integrazione.

permesso di soggiorno (che indichi il carattere non transitorio della presenza dello straniero in Italia) e rispetto alla residenza (quale requisito che vale a identificare il soggetto pubblico competente a erogare la prestazione<sup>50</sup>), sono difficilmente esenti dal presentare profili discriminatori<sup>51</sup>. Occorre anche ricordare che già con la sent. n. 40/2011 in riferimento alla richiesta di trentasei mesi di residenza sul territorio regionale e con la sent. n. 172/2013 in riferimento alla richiesta di tre anni continuativi di residenza sul territorio provinciale, la Corte era stata netta nel rilevarne l'irragionevolezza, non essendovi alcuna correlabilità tra tipologie di residenza e condizioni di disagio.

Molti sono infatti i profili problematici che siffatti requisiti temporali palesano.

Non regge la distinzione tra provvidenze che assicurano prestazioni essenziali che rispondono a bisogni primari dell'individuo e provvidenze che offrono benefici ulteriori che si pongono al di sopra dei livelli minimi essenziali<sup>52</sup>; a parte la labilità della distinzione, in ogni caso le scelte di individuazione dei beneficiari devono "essere operate, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza; al legislatore (statale o regionale che sia) è consentito, infatti, introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una 'causa' normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria"<sup>53</sup>. Inoltre con riferimento a provvidenze legate al diritto all'abitazione (che trova piena tutela in Costituzione e nella normativa sovranazionale come diritto fondamentale)<sup>54</sup>, non si può non rimarcare quanto la disponibilità di un alloggio sia per gli stranieri un elemento centrale<sup>55</sup> anche per la permanenza stessa in Italia o per esercitare il diritto all'unità familiare e per integrarsi in un tessuto sociale<sup>56</sup>.

Non regge l'invocazione della limitatezza delle risorse e delle esigenze di contenimento della spesa; in ogni caso i criteri di selezione dei beneficiari devono rispondere a criteri di equità e di ragionevolezza e non dissimulare forme di

---

49 A dire il vero neppure la sentenza n. 107 richiamando la giurisprudenza della Corte di giustizia, che non esclude a priori l'ammissibilità di requisiti di residenza, ma richiede che la norma persegua uno scopo legittimo, che sia proporzionata e che il criterio adottato non sia troppo esclusivo, non parrebbe in via generale escludere siffatti requisiti. Certo è che le argomentazioni addotte dalla sentenza n. 107 sembrano rendere particolarmente difficile ricorrere a requisiti di residenza continuativa.

50 F. CORVAJA, *Cittadinanza e residenza*, cit., 1271. L'autore ricorda anche la giurisprudenza della Corte suprema statunitense che pur in un ordinamento ad alto tasso di federalismo ha ripetutamente considerato contrarie alla costituzione federale le norme degli stati membri che riservavano benefici di welfare ai soli residenti di lungo periodo.

51 Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Lo straniero, i diritti, l'eguaglianza*, in *Quest. giust.*, 2009, 98 che cita la residenza continuata quale nuova frontiera della discriminazione; L. RONCHETTI, *La cittadinanza sostanziale tra Costituzione e residenza: immigrati nelle regioni*, in *Costituzionalismo*, 2012, che parla di anzianità di residenza come cittadinanza sotto mentite spoglie; F. DINELLI, *op. cit.*, 20; F. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2010, 237-238.

52 C. CORSI, *Stranieri, diritti sociali, e principio di eguaglianza*, cit.,

53 Corte cost., sent. n. 432/2005.

54 Cfr. C. CORSI, *Peripezie di un cammino*, cit., 16; M. MEO, *Il diritto all'abitazione degli stranieri quale presupposto per un'effettiva integrazione*, in *Immigrazione e integrazione*, (a cura di) F. RIMOLI, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, 429.

55 G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali*, Napoli, Jovene, 2007, 306-307: "all'insufficienza del patrimonio pubblico ed alle difficoltà di accesso ad esso per gli immigrati, si sommano inoltre le resistenze di certi proprietari ad affittare a stranieri e l'ingordigia di altri, che costringono la gran parte degli immigrati a condividere abitazioni sovraffollate pagandole peraltro a caro prezzo".

56 P. BONETTI, *Il diritto all'abitazione*, in *I percorsi giuridici per l'integrazione*, a cura di G. Caggiano, Torino, Giappichelli, 2014, 551 ss.; A. CIERVO, *Il diritto all'abitazione dei migranti*, in *I diritti di cittadinanza dei migranti*, (a cura di) L. RONCHETTI, Milano, Giuffrè, 2012, 265 ss.



discriminazione diretta o indiretta; e solo impropriamente si potrebbe parlare di bilanciamento con riferimento, da un lato, alla limitatezza delle risorse finanziarie e, dall'altro, alle finalità primarie della provvidenza. Evocando un bilanciamento delle finalità primarie del provvedimento con la finalità di contenimento della spesa "si induce uno 'slittamento' del termine di raffronto della coerenza del criterio, che deve essere commisurata solo alle finalità specifiche dell'attuazione del diritto sociale"<sup>57</sup>. Come pone infatti ben in evidenza la sentenza n. 107 del 2018, se una provvidenza risponde direttamente alla finalità di uguaglianza sostanziale fissata dall'art. 3, secondo comma Cost. deve rispondere alla situazione di disagio che si intende supportare e non far riferimento a criteri ad essa estranei<sup>58</sup>.

Non regge l'intento di scoraggiare il fenomeno di possibili trasferimenti opportunistici non collegati ad un reale intento di inserimento nella comunità<sup>59</sup> e di scongiurare "avvicinamenti troppo ravvicinati tra conduttori, aggravando l'azione amministrativa e riducendone l'efficacia" o di premiare il contribuente "al progresso morale e materiale della comunità costituita su base regionale"<sup>60</sup>. Le prestazioni di carattere assistenziale hanno come presupposto una situazione di bisogno, sono manifestazione del dovere di solidarietà sociale e non sono commisurate alle imposte versate; inoltre il requisito della residenza regionale non tiene conto che il richiedente potrebbe aver versato imposte (anche da molti anni) nella regione di provenienza e quindi trasferendosi "verrebbe a perdere il 'credito di prestazioni sociali' accumulate nel tempo"<sup>61</sup>. Infine queste previsioni che prefigurano le regioni come 'piccole patrie'<sup>62</sup> si possono porre, sia pur indirettamente, in contrasto con l'art. 120 Cost., ostacolando l'esercizio dei diritti ivi previsti anche nei confronti degli stessi cittadini italiani<sup>63</sup>. Ed è interessante ricordare che la prima categoria a protestare contro la l.r. veneta sugli asilo nido fu quella degli agenti di polizia italiani che lavorano in Veneto, ma che non vi risiedevano da 15 anni e che si erano visti penalizzati nell'iscrizione dei loro figli all'asilo<sup>64</sup>.

In ultimo nel dibattito giuridico e politico, si discute molto di processi d'integrazione degli immigrati nelle nostre società, ma poi si dimentica (o si vuol dimenticare) che il poter fruire di provvidenze tese a tutelare la dignità di ogni essere umano costituisce elemento fondamentale per avviare cammini virtuosi di inclusione<sup>65</sup>. Esclusioni odiose nei confronti di fasce della popolazione non possono che acuire un senso di marginalità e di non

---

57 B. PEZZINI, *op. cit.*, 186-187: "la pur indispensabile considerazione della limitatezza delle risorse non è, invece, una finalità autonoma che la Costituzione impone alla valutazione del legislatore ed impropriamente si parlerebbe in proposito di bilanciamento".

58 Cfr. E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all'abitare*, Napoli, Jovene, 2017, 261 ss.

59 Cfr. ad esempio le argomentazioni della provincia di Trento nella questione decisa dalla Corte con la sent. n. 172/2013.

60 Vedi sent. 222/2013.

61 F. CORVAJA, *Cittadinanza e residenza*, cit., 1277. E. MONTICELLI, *La giurisprudenza italiana in materia di residenza qualificata e accesso al welfare regionale*, in *Osservatorio AIC*, 2016, n. 2.

62 Cfr. F. DINELLI, *Le appartenenze territoriali*, Napoli, Jovene, 2011, 203.

63 Vedi il punto 5 della motivazione della sentenza n. 107; cfr. F. CORVAJA, *Libera circolazione*, cit., 627 ss.

64 Vedi S. ALLIEVI, *Immigrazione cambiare tutto*, Bari-Roma, Laterza, 2018, 32.

65 Cfr. L. PRINCIPATO, *op. cit.*, 3296: "I diritti sociali, ancor più nei momenti di crisi economica, sono uno strumento imprescindibile di coesione e di sviluppo di quella comunità di persone senza la quale non esiste lo Stato".

appartenenza<sup>66</sup>. Solo scelte poco lungimiranti possono perseverare in politiche particolaristiche che si configurano come “versione mascherata di un nazionalismo etnico oggi improponibile”<sup>67</sup>.

Non si può infine non ricordare che permangono ancora sia nella legislazione statale (basti pensare alla disciplina dell’assegno sociale) che nelle legislazioni regionali molte disposizioni che subordinano l’accesso a provvidenze sociali a periodi di residenza sul territorio e sicuramente la Corte costituzionale sarà ancora chiamata a pronunciarsi.

\* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l’Università degli studi di Firenze.

---

66 C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Spazio costituzionale e crisi economica*, Atti del XXVIII Convegno annuale AIC, Napoli, Jovene, 2015, 177; ID., *Territorio confini, “spazio”: coordinate per una mappatura essenziale*, in *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale*, Atti del XXXI Convegno annuale AIC, Napoli, Jovene, 2017, 613: il territorio italiano appare “anche come luogo di produzione di legami di solidarietà tra quanti su di esso convivono”.

67 Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Eguaglianza e pari dignità*, in *Le discriminazioni razziali ed etniche*, (a cura di) D. TEGA, Roma, Armando, 2011, 200-201, che citando Gareth Davies sottolinea come la costruzione della paura per il “turismo del welfare” e dell’immagine degli immigrati quali “parassiti economicamente dannosi” sia la versione mascherata di un nazionalismo etnico oggi improponibile. S. BENHABIB, *I diritti degli altri*, Milano, Raffaello Cortina, 2004, 142: “il trattamento riservato agli stranieri, agli estranei e agli altri fra noi costituisce un formidabile terreno di verifica della coscienza morale e della riflessività politica delle democrazie liberali”.