

Cittadinanza e residenza qualificata nell'accesso al welfare regionale

di Fabio Corvaja

(in corso di pubblicazione in "le Regioni", 2012)

1. La sentenza n. 40 del 2011 interviene sul tema – attuale e travagliato – della ammissibilità dei requisiti di residenza qualificata previsti da certa recente legislazione regionale per l'accesso ai benefici di *welfare*¹. Rispetto alla ultima pronuncia sul punto² la decisione segna un aggiustamento di rotta, che riporta la giurisprudenza della Corte su una linea maggiormente coerente sia con gli indirizzi giurisprudenziali pregressi, sia con i principi strutturali che caratterizzano la nostra forma di Stato regionale.

La pronuncia in commento tocca anche una seconda questione – quella della esclusione degli stranieri dagli interventi di assistenza sociale. Per questa parte la decisione si colloca in sequenza con la giurisprudenza costituzionale che, a partire dalla sent. n. 432 del 2005³, ha ripetutamente squalificato il ricorso al criterio della cittadinanza quale criterio di selezione degli aventi diritto a prestazioni sociali, e che ha progressivamente valorizzato le esigenze di parità di trattamento tra stranieri regolarmente soggiornanti e cittadini. Anche rispetto a tale filone, tuttavia, la sentenza mostra qualche novità di cui conviene dare conto.

I due aspetti del problema – che sono articolabili come due questioni di eguaglianza, relative alla discriminazione di due diverse classi di soggetti – non sono distinti analiticamente dalla sentenza in esame, che concentra in poche, e dense, righe di motivazione la dimostrazione della incostituzionalità della norma regionale discriminatoria, facendo ricorso ad un'unica *ratio decidendi*. Peraltro, le due questioni si trovavano fuse insieme già nella disposizione impugnata, che individuava in positivo la classe dei beneficiari nei cittadini comunitari residenti in Regione da almeno trentasei mesi. Nelle osservazioni che seguono le due problematiche – la disparità di trattamento fondata sul criterio della cittadinanza e la disparità di trattamento basata sul requisito della residenza qualificata - saranno invece esaminate partitamente, pur nella consapevolezza che la discriminazione per residenza può configurare, come si dirà meglio, anche una forma mascherata di discriminazione fondata sulla cittadinanza.

2. La questione decisa con la sentenza n. 40 del 2011 riguardava la costituzionalità della norma contenuta nella legge finanziaria 2010 della Regione Friuli-Venezia Giulia, che, modificando restrittivamente i requisiti di accesso al sistema integrato di interventi e servizi

1 Una rassegna della recente legislazione regionale che prevede requisiti di residenza minima per l'accesso alle prestazioni sociali si trova in F. DINELLI, *Le appartenenze territoriali. Contributo allo studio della cittadinanza, della residenza e della cittadinanza europea*, Napoli 2011, 204 ss.

2 Corte cost., ord. n. 32 del 2008, in materia di edilizia residenziale pubblica, commentata criticamente da C. CORSI, *Il diritto all'abitazione è ancora un diritto costituzionalmente garantito anche agli stranieri?*, in *Diritto imm. citt.* 2008, fasc. 3, 141 ss., e dallo scrivente *Libera circolazione dei cittadini e requisito di residenza regionale per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica*, in questa *Rivista* 2008, 611 ss. Sulle questioni oggetto della ord. n. 32 del 2008 si veda l'analisi dei M. GORLANI, *Accesso al welfare state e libertà di circolazione: quanto "pesa" la residenza regionale?*, in questa *Rivista* 2006, 345 ss.

3 Corte cost., sent. n. 432 del 2005, annotata da M. CUNIBERTI, *L'illegittimità costituzionale della esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in questa *Rivista*, 2006, 510 ss.

sociali, indicava come beneficiari “tutti i cittadini comunitari residenti in Regione da almeno trentasei mesi”, escludendo quindi dai servizi in parola sia gli stranieri extracomunitari, sia i cittadini comunitari privi del requisito della residenza protratta.

Nel sistema della l.r. Friuli-Venezia Giulia 31 marzo 2006, n. 6 (“Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale”) risultante dalla novella portata dalla legge finanziaria regionale 2010, la posizione dei cittadini italiani, in assenza di specifiche disposizioni, risultava sussumibile nella previsione relativa ai cittadini comunitari, e dunque la condizione relativa alla residenza valeva anche per i concittadini. Questo profilo, che ha una sua potenziale rilevanza, non è però espressamente tematizzato né nel ricorso del Governo, né nella decisione della Corte.

Secondo l'impugnazione governativa la previsione della legge regionale friulana era lesiva dell'art. 2 Cost., negando a determinate categorie di soggetti – i cittadini extracomunitari e i cittadini europei privi del requisito di residenza sufficiente – una serie di prestazioni dirette a rimuovere situazioni di bisogno, di precarietà economica, di disagio individuale o sociale e dunque prestazioni oggetto dei diritti inviolabili garantiti a tutti dalla richiamata disposizione costituzionale; contrastava con l'art. 38 Cost., che assicura il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale ad ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere; violava il principio di eguaglianza, giacché la norma discriminava intere categorie di persone, senza che il deteriore trattamento potesse trovare ragionevole giustificazione in specifiche esigenze o situazioni di fatto; contrastava, infine, con l'art. 97 Cost., in quanto la negazione dei servizi sociali a tali categorie di persone sarebbe stato incompatibile con i principi di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione.

La Corte, scegliendo la via apparentemente meno impegnativa che passa per il sindacato di eguaglianza e di ragionevolezza ed elude i parametri sostanziali (qui gli artt. 2 e 38 Cost.), accoglie la censura dedotta in relazione all'art. 3 Cost. e dichiara assorbite le altre doglianze (tranne quella formulata in riferimento all'art. 97 Cost., che risulta inammissibile per insufficienza della prospettazione).

La sentenza osserva che la disposizione impugnata, escludendo in modo assoluto intere categorie di persone o per il difetto della cittadinanza europea oppure per la mancanza di una residenza sul territorio regionale sufficientemente protratta, introduce una distinzione arbitraria, e quindi viola il principio costituzionale di eguaglianza. L'arbitrarietà della distinzione è argomentata dalla Corte con l'assenza di ogni ragionevole correlazione tra i requisiti introdotti dal legislatore regionale (cittadinanza europea e residenza di almeno trentasei mesi sul territorio regionale) e i presupposti specifici richiesti per l'accesso alle prestazioni assistenziali, vale a dire le condizioni di bisogno o di disagio riferite alla persona. La Corte evidenzia che le prestazioni del sistema di assistenza sociale, “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”. L'irragionevolezza della previsione è conseguentemente ravvisata nella contraddizione tra i requisiti di accesso alle prestazioni sociali aggiunti dal legislatore regionale nel 2009 e la *ratio* normativa di tali misure.

3. Gli immediati precedenti della sentenza in esame vanno reperiti nelle due pronunce di segno opposto richiamate sopra, delle quali una - la sentenza n. 432 del 2005 - controlla la decisione del caso ed è ampiamente utilizzata dalla Corte nel corpo della motivazione “in diritto” ; l'altra - l'ordinanza n. 32 del 2007 - è invece ignorata dai giudici costituzionali, nonostante fosse stata evocata e valorizzata negli atti difensivi della Regione resistente, come risulta dalla narrativa “in fatto”.

Nella sentenza n. 432 del 2005 la Corte aveva dichiarato incostituzionale, per violazione del principio di ragionevolezza, la norma contenuta in una legge della Lombardia che riservava il beneficio della circolazione gratuita su tutti i mezzi del trasporto pubblico regionale alle persone totalmente invalide che fossero in possesso della cittadinanza italiana, escludendo quindi da tale provvidenza gli stranieri nelle identiche condizioni di invalidità. L'irragionevolezza della disciplina regionale è ravvisata dalla sent. n. 432 del 2005 nella introduzione di un requisito – la cittadinanza – estraneo alla *ratio* del beneficio: se l'attribuzione del diritto alla circolazione gratuita sulla rete di trasporto regionale risponde ad una logica di solidarietà sociale ragionevolmente giustificata dalle condizioni di difficoltà in cui versano le persone totalmente invalide, rispetto a tali finalità il requisito della cittadinanza italiana configura una condizione "ultronea ed in conferente" rispetto agli altri presupposti che condizionano il riconoscimento del beneficio, definendone *ratio* e funzione.

Nell'ordinanza n. 37 del 2008, invece, la Corte dichiarava manifestamente infondate o inammissibili tutte le questioni di costituzionalità sollevate, in relazione a diversi parametri costituzionali (tra i quali l'art. 3, l'art. 117, primo e terzo comma, e l'art. 120, primo comma, Cost.), dal TAR per la Lombardia su altra legge della stessa Regione che imponeva il requisito della residenza (o dello svolgimento di attività lavorativa) almeno quinquennale sul territorio regionale quale requisito preliminare per l'accesso alla edilizia residenziale pubblica. In particolare, per quanto riguarda la censura relativa alla violazione del principio di eguaglianza, motivata con il carattere irragionevole e discriminatorio della condizione selettiva, la Corte dichiarava la questione manifestamente infondata, in quanto il requisito della residenza continuativa, ai fini dell'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale, sarebbe stato non irragionevole: come già riconosciuto – sostiene l'ordinanza – dagli stessi giudici costituzionali nella sentenza n. 432 del 2005. In realtà, nel precedente impropriamente richiamato dalla ordinanza n. 37 del 2008 a sostegno della declaratoria di manifesta infondatezza era la residenza semplice - è non già una residenza qualificata da una durata minima – ad essere incidentalmente evocata come condizione non irragionevole per l'attribuzione del beneficio del trasporto gratuito sui mezzi regionali attribuito dalla Regione.

Nella sentenza n. 40 del 2011 la Corte ritorna quindi allo schema logico impostato nella sentenza n. 432 del 2005 e obliato dalla sentenza n. 37 del 2008, andando a verificare a) se la cittadinanza europea e b) la residenza qualificata siano condizioni ragionevolmente correlate alla erogazione di prestazioni del servizio sociale integrato.

4. Per quanto riguarda la discriminazione operata sulla base della cittadinanza, la sentenza n. 432 del 2005 offre ai giudici costituzionali non soltanto un protocollo di ragionamento, ma anche la soluzione specifica per il problema, visto che tale decisione aveva già squalificato la cittadinanza quale criterio di selezione per una provvidenza caratterizzata da una finalità sociale e solidaristica.

Rispetto alla sentenza n. 432 del 2005 la posizione della Corte appare però qui più netta e categorica.

Infatti, nella decisione precedente i giudici costituzionali, anzitutto, avevano voluto tenere distinto il sindacato di eguaglianza da un controllo di ragionevolezza, affermando che l'eguaglianza fra la posizione del cittadino e quella dello straniero vale soltanto in relazione godimento dei diritti inviolabili dell'uomo, con la conseguenza che il legislatore ordinario rimane libero di "introdurre norme applicabili soltanto nei confronti di chi sia in possesso del requisito della cittadinanza – o all'inverso ne sia privo – purché tali da non compromettere l'esercizio di quei fondamentali diritti"⁴; e, una volta escluso che la

⁴ Tale indirizzo è peraltro più proclamato che seguito, come ha dimostrato CUNIBERTI, *La cittadinanza*, Padova 1997, 157 ss., il quale osserva che in ogni caso i giudici costituzionali procedono ad un giudizio di ragionevolezza anche in

provvidenza regionale integrasse il contenuto di un diritto inviolabile, e conseguentemente negato che fosse coinvolto il principio di eguaglianza in quanto tale, avevano giustificato l'accoglimento ravvisando una violazione del principio di ragionevolezza, che domina "sempre e comunque" la selezione delle categorie dei beneficiari di una prestazione sociale⁵. In secondo luogo, la sentenza n. 432, nel sindacare la ragionevolezza della legge regionale, si serve anche di un parametro legislativo: la Corte evidenzia come il testo unico delle leggi sull'immigrazione parifichi gli stranieri regolarmente soggiornanti ai cittadini italiani ai fini dell'accesso alle prestazioni di assistenza sociale, incluse quelle previste per gli invalidi⁶, ed utilizza tale principio come "necessario paradigma" che guida lo scrutinio di ragionevolezza⁷. Peraltro, il ricorso alle norme della legge statale ordinaria sembra rivestire unicamente una funzione rafforzativa di un esito già dimostrato, e rimane ai margini alla *ratio decidendi*⁸. In terzo luogo, la sentenza n. 432, pur contenendo affermazioni di portata generale, rimane circoscritta ad una provvidenza determinata. Per contro, nella sentenza n. 40 del 2011 giudizio di eguaglianza e giudizio di ragionevolezza sembrano sovrapporsi, o almeno i due principi ricavati dall'art. 3 Cost. non vengono tenuti distinti dalla Corte. Inoltre, il ragionamento è condotto esclusivamente alla luce del parametro costituzionale dell'art. 3 Cost., senza che siano richiamate, anche solo dal punto di vista sistematico e con valenza meramente rafforzativa, le norme di legge statale ordinaria dalle quali si ricava una tendenziale equiparazione tra stranieri regolarmente soggiornanti e cittadini italiani nell'accesso alle prestazioni di assistenza

relazione a discipline che toccano i diritti fondamentali, e che molto spesso la Corte procede ad un sindacato di eguaglianza senza aver prima qualificato la posizione soggettiva della quale si chiede l'estensione allo straniero. Di contro, isolati ed eccentrici sono i casi in cui la Corte, allegando la natura non fondamentale o non inviolabile del diritto, ha negato la possibilità di prospettare una violazione del principio di eguaglianza tra straniero e cittadino in relazione ad una determinata posizione soggettiva: all'ord. n. 490 del 1988 si può aggiungere l'ord. n. 464 del 2005, relativa al diritto al ricongiungimento con i figli maggiorenni (riconosciuto al cittadino e negato allo straniero), nella quale la Corte afferma che l'art. 3 Cost. è riferibile agli stranieri "soltanto laddove si deduca che la violazione del principio di uguaglianza e ragionevolezza involga diritti fondamentali e inviolabili dell'uomo ..., ciò che è da escludere con riguardo al rapporto con i figli maggiorenni".

5 Ciò non toglie che la sentenza n. 432 del 2005 si presti ad essere letta, nella sua sostanza, nei termini di una pronuncia che fa applicazione del principio di eguaglianza, posto che la ragionevolezza riguarda proprio la differenziazione: per questa lettura si vedano CUNIBERTI, *L'illegittimità costituzionale della esclusione dello straniero* cit., 515, e F. RIMOLI, *Cittadinanza, eguaglianza e diritti sociali: qui passa lo straniero*, in *Giur. cost.* 2005, 4675 ss., nonché G. SILVESTRI, *Uguaglianza, ragionevolezza e giustizia costituzionale*, in *Le ragioni dell'uguaglianza*, a cura di M. CARTABIA e T. VETTORI, Milano 2009, 11. Valorizza invece la distinzione tra eguaglianza e ragionevolezza dichiarata dalla pronuncia M. GNES, *Il diritto degli stranieri extracomunitari alla non irragionevole discriminazione in materia di agevolazioni sociali*, in *Giur. cost.* 2005, 4687.

6 Più esattamente, sono equiparati ai cittadini gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno, secondo quanto stabilisce l'art. 41 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286.

7 In relazione a tale principio di equiparazione la Corte ricorda che esso, prima della riforma di cui alla legge cost. n. 3 del 2001, era avvalorabile come principio fondamentale della materia "trasporto pubblico locale" ex art. 117, primo comma Cost., anche in forza della autoqualificazione contenuta nell'art. 1, comma 4, del testo unico sull'immigrazione; ed aggiunge che il perdurante rilievo generale del principio nel sistema rende necessaria la giustificazione trasparente e razionale di eventuali regimi derogatori introdotti dal legislatore regionale, che dovranno rinvenire "nella stessa struttura normativa una specifica 'causa giustificatrice', idonea a 'spiegare', sul piano costituzionale, le 'ragioni' poste a base della deroga". Analoghe considerazioni sono svolte in ordine alla equiparazione tra stranieri e cittadini proclamata dagli artt. 2 e 3, comma 4, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge - quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate) in riferimento alle prestazioni in materia di handicap.

8 Così RIMOLI, *Cittadinanza, eguaglianza e diritti sociali* cit., 4677; diversamente, invece, GNES, *Il diritto degli stranieri extracomunitari* cit., 4689.

sociale⁹. Infine, la decisione, in ragione della formulazione della norma oggetto della questione, si estende ad una intera classe di prestazioni, vale a dire a tutti i servizi e le provvidenze economiche dirette a rimediare alle situazioni di bisogno e di difficoltà della persona, con la sola esclusione delle prestazioni previdenziali e sanitarie.

5. L'affermazione per cui tali prestazioni "non tollerano distinzioni basate sulla cittadinanza" appare peraltro il logico sviluppo di un gruppo di decisioni che si collocano temporalmente tra la sentenza n. 432 del 2005 e la pronuncia qui in esame, e che avevano egualmente colpito le esclusioni di determinate categorie di stranieri da benefici assistenziali o previdenziali, esclusioni contenute questa volta nella legislazione statale (e segnatamente nell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 - legge finanziaria 2001, che ha subordinato al possesso della carta di soggiorno – ora permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo – l'accesso a tutte provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali)¹⁰.

La prima delle sentenze di questo gruppo è la sent. 306 del 2008, con cui la Corte ha dichiarato incostituzionale – anzitutto per violazione del canone di ragionevolezza - la norma che, limitando agli stranieri in possesso della carta di soggiorno la concessione dell'indennità di accompagnamento riconosciuta alle persone totalmente invalide, in modo implicito subordinava irrazionalmente l'attribuzione di tale beneficio alla disponibilità, da parte del richiedente, di un reddito superiore all'assegno sociale minimo (vale a dire del reddito necessario per il rilascio della carta di soggiorno)¹¹.

Successivamente la sent. n. 11 del 2009 ha annullato la norma – costruita con lo schema logico del proverbiale Comma 22 di Joseph Heller – la quale, richiedendo per la concessione della pensione di inabilità il possesso della carta di soggiorno, escludeva gli stranieri extracomunitari privi del reddito necessario per il rilascio di tale titolo di soggiorno dal godimento di un beneficio che ha tra i suoi presupposti proprio la non titolarità, da parte del richiedente, di un reddito superiore ad una certa soglia¹².

Ancora, la sentenza n. 187 del 2010 ha annullato, per violazione del divieto di discriminazione prescritto dall'art. 14 della CEDU (e quindi per violazione mediata dell'art. 117, primo comma, Cost.), la norma che subordinava al requisito della titolarità della carta

9 Va segnalato che il ricorso del Governo menzionava l'art. 41 del testo unico sull'immigrazione, ed allegava la violazione di tale disposto qualificato come "norma interposta" della "delega statale" a stabilire condizioni e limiti per l'accesso alle prestazioni sociali conferita alle Regioni dall'art. 2, comma 1, della legge n. 328 del 2000 (Legge-quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali).

10 Corte cost., sent. n. 306 del 2008, 11 del 2009, 187 del 2010, alle quali si è poi aggiunta la sent. n. 329 del 2011. Per un inquadramento delle prime pronunce di questo filone si veda F. BIONDI DAL MONTE, *Immigrazione e welfare: condizioni di accesso e principio di non discriminazione*, in questa *Rivista*, 2008, 1102 ss.

11 Corte cost., sent. n. 306 del 2008. L'accoglimento è motivato non solo - con rinvio alla sentenza n. 432 del 2005 – con la manifesta irragionevolezza della disposizione, la quale condizionava una prestazione assistenziale al possesso di un titolo di soggiorno che richiede, per il suo rilascio, la titolarità di un reddito; ma anche con la violazione dell'art. 38 e degli artt. 2 e 32 Cost., visto che la negazione del beneficio giustificata con la carenza di un reddito superiore all'assegno sociale "incide sul diritto alla salute, inteso anche come diritto ai rimedi possibili e, come nel caso, parziali, alle menomazioni prodotte da patologie di non lieve importanza": di qui "il contrasto delle disposizioni censurate non soltanto con l'art. 3 Cost., ma anche con gli artt. 32 e 38 Cost., nonché – tenuto conto che quello alla salute è diritto fondamentale della persona ... – con l'art. 2 della Costituzione".

12 La Corte, peraltro, rileva la violazione dell'art. 3 Cost., oltre che per l'evidente irragionevolezza della norma, anche la disparità di trattamento che essa determina tra cittadini e stranieri legalmente e non occasionalmente soggiornanti in Italia.

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. 118.

Anche rispetto a queste tre pronunce – alle quali va aggiunta la successiva sent. n. 329 del 2011, relativa alla indennità di frequenza scolastica per i minori invalidi¹³ – la sentenza n. 40 del 2011 qui in commento appare oggettivamente avanzata.

Infatti, le sentenze richiamate hanno ripetutamente inciso riduttivamente sull'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, fino al punto di privare la norma della efficacia direttiva propria di un principio fondamentale della materia¹⁴; ma lo hanno fatto in modo chirurgico, senza eliminare in radice la disposizione generale che richiede la carta di soggiorno per le prestazioni economiche configurate come diritti soggettivi dalla legislazione vigente in materia di servizi sociali. Tale impostazione minimale è dipesa naturalmente dalla domanda incidentale dei giudici *a quibus*, che si trovavano a giudicare della pretesa della parte ad una prestazione determinata; ma nulla avrebbe impedito alla Corte di estendere la portata dell'annullamento in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953¹⁵.

In secondo luogo, il ragionamento della Corte in queste decisioni passa quasi sempre per una qualificazione preliminare della prestazione come inerente a diritti essenziali della persona. Ciò avviene nella sentenza n. 306 del 2008 mediante l'accoglimento anche della censura prospettata in riferimento agli artt. 2, 32 e 38 Cost.¹⁶; nelle sentenze n. 187 del 2010 e n. 329 del 2011, con la espressa sottolineatura della necessità di verificare se la particolare provvidenza (l'assegno mensile di invalidità e l'indennità di frequenza

13 Anche tale beneficio era subordinato dalla legge al possesso della carta di soggiorno.

14 Tale rilievo si legge nella sent. 61 del 2010, nel passaggio in cui la Corte, dopo aver problematicamente evidenziato che occorrerebbe identificare le materie concorrenti in ipotesi condizionate dal principio ricavabile dalla disposizione utilizzata dal Governo per impugnare una norma regionale che estendeva l'assistenza sociale agli stranieri privi di carta di soggiorno, ricorda comunque che “la necessità di uno specifico titolo di soggiorno per fruire dei servizi sociali rappresenta una condizione restrittiva che, in tutta evidenza, si porrebbe (dal punto di vista applicativo) in senso diametralmente opposto a quello indicato da questa Corte, i cui ripetuti interventi sono venuti ad assumere incidenza generale ed immanente nel sistema di attribuzione delle relative provvidenze”. Per la tematizzazione di questo punto si rinvia a F. BIONDI DAL MONTE, *Regioni, immigrazioni e diritti fondamentali*, in questa *Rivista* 2011, xxx.

15 Va invece osservato che nella sent. n. 306 del 2008 e nella sent. n. 11 del 2009 la Corte è stata attenta a non colpire nemmeno il requisito della titolarità della carta di soggiorno, ma solo il requisito di reddito previsto per detto titolo di soggiorno (nel primo caso, almeno stando alla motivazione, il requisito di reddito si estende anche la disponibilità di un alloggio con le caratteristiche di cui all'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998): con la conseguenza che sono rimaste in piedi le altre condizioni previste per la carta di soggiorno, in primo luogo quelle relativi alla durata del soggiorno in Italia. Se nel caso deciso con la sentenza n. 306 del 2008 tale puntualizzazione corrisponde alla prospettazione del rimettente, che non aveva sospettato di illegittimità tali ulteriori requisiti (circostanza che la Corte evidenzia ma che è vera solo in parte, visto che l'ordinanza di rimessione censurava la condizione della titolarità della carta di soggiorno e solo in subordine quella del reddito: cfr. ord. Tribunale di Brescia del 15 gennaio 2007, in *G.U. – I. s.s.* del 19 settembre 2007, n. 36,56 ss.), nella fattispecie decisa dalla sent. 11 del 2009 l'ordinanza di promovimento (Tribunale di Prato, ord. 2 aprile 2008, in *G.U. – I. s.s.* del 18 giugno 2008, n. 26,87 ss.) impugnava globalmente la norma nella parte in cui prevedeva la necessità del possesso della carta di soggiorno, per cui la riduzione della portata dell'accoglimento appare opera della Corte.

16 La pronuncia osserva che il rifiuto della indennità di accompagnamento, “incide sul diritto alla salute, inteso anche come diritto ai rimedi possibili e, come nel caso, parziali, alle menomazioni prodotte da patologie di non lieve importanza”; di qui il contrasto delle disposizioni censurate non soltanto con l'art. 3 Cost., ma anche con gli artt. 32 e 38 Cost., nonché – tenuto conto che quello alla salute è diritto fondamentale della persona ... – con l'art. 2 della Costituzione”. Anche l'ulteriore censura accolta dalla Corte nella sentenza n. 306 del 2008 – quella parametrata sull'art. 10, primo comma, Cost., in relazione alla norma di diritto internazionale consuetudinario che vieta la discriminazione degli stranieri legittimamente soggiornanti sul territorio dello Stato – è circoscritta in relazione alla titolarità di diritti fondamentali.

scolastica per i minori), alla luce della sua configurazione normativa e della funzione sociale che è chiamata a svolgere, “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”¹⁷.

Nella sentenza n. 40 del 2001, invece, i parametri di cui agli art. 2 e 38 Cost. – evocati dal ricorrente e dichiarati assorbiti - non giocano alcun ruolo argomentativo all’interno di una motivazione che è esclusivamente calibrata su ragionevolezza ed eguaglianza e che afferma a chiare lettere che la cittadinanza non è un idoneo criterio selettivo per prestazioni legate al bisogno della persona.

Le prestazioni di assistenza sociale appaiono così definitivamente sganciate dalla catena della cittadinanza e vengono saldate alla catena del personalismo¹⁸.

Tale esito è pienamente confermato dal segmento della sentenza che discredita il requisito di residenza prolungata quale selettore per l’accesso alle prestazioni assistenziali: con tale passaggio la sentenza n. 40 disapprova un requisito sul quale la Corte costituzionale, nelle sentenze n. 306 del 2008 e 11 del 2009, non era stata molto chiara¹⁹ e che essa è arrivata a squalificare soltanto con la sentenze n. 187 del 2010 e n. 329 del 2011 (le quali, però, sono riferite a prestazioni collegabili a diritti fondamentali).

6. Occorre quindi focalizzare ora l’attenzione sul requisito di residenza qualificata, vale a dire sull’altro criterio che la sentenza n. 40 del 2011 giudica irragionevole in relazione all’accesso alle prestazioni assistenziali.

La prima osservazione da fare è che la legislazione regionale in materia di servizi sociali associa talvolta il requisito di residenza prolungata sul territorio della Regione con un ulteriore requisito di residenza protratta, riferito invece al soggiorno sul territorio nazionale. Tale ipotesi ricorreva sistematicamente proprio in diverse leggi friulane recenti²⁰, in cui la residenza sul territorio nazionale – per un periodo minimo che arrivava fino a dieci anni - era utilizzata o come condizione preliminare di accesso a determinate prestazioni

17 Così la sent. n. 187 del 2010, puntualmente ripresa dalla sent. n. 329 del 2011. Nella sent. n. 329 la Corte, dopo aver evidenziato che l’indennità di frequenza per i minori disabili è strumentale alla tutela di beni e valori di primario risalto nel quadro dei diritti fondamentali della persona, afferma che la limitazione di tale beneficio ai soli minori stranieri disabili muniti di carta di soggiorno viola, oltre che il principio di uguaglianza, anche i diritti alla istruzione, alla salute e al lavoro del minore.

18 La concettualizzazione e la metafora sono di 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*, Cagliari 16 – 17 ottobre 2009, Napoli 2011, 212 ss.

19 Cfr. quanto osservato in nota 15, e nonché il passaggio equivoco che ricorre nella sent. n. 11 del 2009, ove si legge che la legge può subordinare l’erogazione della provvidenza al possesso, da parte dello straniero di un titolo di legittimazione alla permanenza nel territorio dello Stato che ne dimostri il “carattere non episodico e di non breve durata”: l’ambiguità sta nel cenno alla “non breve durata”, che assume un significato molto diverso a seconda che si guardi all’indietro (soggiorno pregresso) o in avanti (possibilità di soggiorno futuro, attestata dalla rinnovabilità del titolo). Ma la logica vorrebbe che si guardasse al presente o comunque in avanti, perché l’assistenza non ha carattere retributivo bensì rimedia ad un bisogno *presente*.

20 Prima delle modifiche introdotte con la l.r. n. legge n.16 del 30 novembre 2001, “Disposizioni di modifica della normativa regionale in materia di accesso alle prestazioni sociali e personali”, che ha eliminato dalla legislazione regionale la condizione di residenza prolungata sul territorio nazionale ma ha confermato – come si dirà poi – il requisito dell’anzianità di residenza in Regione.

assistenziali (insieme o in alternativa alla residenza regionale)²¹, oppure come criterio preferenziale per l'attribuzione del beneficio²².

Ora, è evidente che tale condizione è stata pensata in funzione discriminatoria nei confronti degli stranieri, in quanto il requisito di residenza sul territorio nazionale è soddisfatto molto più agevolmente dai connazionali che non dagli stranieri. Il presupposto rappresenta anzi il perfetto esempio di discriminazione indiretta, vale a dire della discriminazione che utilizza un criterio apparentemente neutrale ma che svantaggia in modo proporzionalmente maggiore gli appartenenti ad una determinata categoria.

Proprio per tale ragione le previsioni sono state invariabilmente considerate discriminatorie e illegittime dai giudici comuni, investiti dei ricorsi promossi ex art. 44 del testo unico sull'immigrazione²³.

Questo contenzioso civile appare interessante – e quindi merita un sia pure sommario esame – sia per gli aspetti relativi al tipo di tutela azionata, sia per il parametro utilizzato, sia, infine, per l'oggetto del giudizio.

Quanto alla tipologia di azione, la circostanza che i soggetti lesi abbiano potuto chiedere una tutela al giudice civile facendo valere il proprio diritto alla parità di trattamento

21 Si veda in particolare la legge regionale 7 luglio 2006, n. 11, “Interventi regionali a sostegno della famiglia e della genitorialità”, la quale, dopo le modifiche introdotte da varie leggi del 2009 (e in particolare dalla l.r. 19 ottobre 2009, n. 18, “Norme per la valorizzazione della residenza e dell'attività lavorativa in Italia e in regione nell'accesso ai servizi dello stato sociale”, prevedeva: a) che l'assegno *una tantum* correlato alla nascita e alla adozione di minori – c.d. bonus bébé – fosse erogato dal Comune a favore di nuclei familiari “in cui almeno uno dei genitori sia residente da almeno dieci anni, anche non continuativi, nel territorio nazionale e di cui almeno cinque nel territorio regionale, ovvero che per il medesimo periodo in esso abbia prestato attività lavorativa”, con esonero da tale requisito disposto per i corregionali all'estero e i loro discendenti che abbiano ristabilito la residenza in Regione, nonché per coloro che prestano servizio presso le forze armate e di polizia (art. 8-*bis*); b) che la “carta famiglia”, prevista come beneficio che dà titolo ad agevolazioni consistenti nella riduzione di costi e tariffe o nell'erogazione diretta di benefici economici per la fornitura di beni e servizi significativi nella vita familiare, ovvero di particolari imposte e tasse, fosse riservata ai nuclei familiari in cui almeno uno dei genitori fosse residente per almeno otto anni, anche non continuativi, in Italia, di cui uno in Regione, con le stesse esenzioni per i corregionali rientrati in Regione e per militari e poliziotti (art. 10, comma 5). Analoga condizione di residenza decennale in Italia (e quinquennale in Regione) era prevista per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, per gli interventi di sostegno alle locazioni e per i contributi per l'edilizia agevolata: si veda in tal senso la l.r. regionale 7 marzo 2003, n. 6, art. 18-*ante* e art. 12, comma 1.1, introdotti dalla l.r. 5 dicembre 2009, n. 18, “Norme per la valorizzazione della residenza e dell'attività lavorativa in Italia e in regione nell'accesso ai servizi dello stato sociale”; anche per i contributi di cui all'art. 12, comma 1.1, era prevista l'esenzione per i corregionali all'estero e i loro discendenti che avessero ristabilito la residenza in Regione. Regole discriminanti in base a requisiti di residenza erano previsti anche nell'art. 2, comma 1, legge 2 aprile 1991, n. 14, “Norme integrative in materia di diritto allo studio”, come modificato dalla l.r. n. 18 del 2009.

22 La priorità in favore dei soggetti residenti in Italia da almeno otto anni, di cui uno in Regione, era prevista, ai sensi dell'art. 39 della legge 24 maggio 2010, n. 7 (che ha introdotto l'art. 12-*bis* della legge n. 6 del 2006): a) per i *voucher* per l'accesso a servizi e prestazioni destinati alle famiglie, finalizzati al reinserimento lavorativo dei genitori, a seguito di periodi destinati a impegni di cura ed educazione dei figli, fossero riservati prioritariamente ai coloro che fossero residenti in Italia da almeno otto anni, di cui uno in regione (art. 9 l.r. n. 11 del 2006); b) per le provvidenze a sostegno alla funzione educativa, riconosciute al genitore di un figlio minore che subisca una riduzione del proprio reddito al di sotto di un limite predeterminato in conseguenza del verificarsi di determinati eventi, quali la modificazione della situazione lavorativa di entrambi i genitori o dell'unico genitore percettore di reddito; il decesso dell'unico genitore percettore di reddito; la inabilità sopravvenuta al lavoro di lavoratore autonomo, unico titolare di reddito nell'ambito del nucleo familiare (art. 11 l.r. n. 11 del 2006, modificato dall'art. 37, comma 1, l.r. n. 7 del 2010); c) per gli interventi sperimentali volti alla individuazione e messa a disposizione di unità abitative in affitto, da destinare ad alloggio per nuove famiglie (art. 8-*ter* della l.r. n. 11 del 2006, introdotto dall'art. 35 della l.r. n. 7 del 2010).

23 Tribunale civ. di Udine, in funzione di giudice del lavoro, ord. 30 giugno 2010, relativa all'assegno di natalità (c.d. bonus bébé) di cui all'art. 8-*bis* della l.r. n. 11 del 2006, confermata in sede di reclamo da Tribunale di Udine (collegio), ord. 15 novembre 2010; Tribunale civ. di Udine, in funzione di giudice del lavoro, ord. 17 novembre 2010, relativa ai contributi per l'affitto di cui all'art. 12 della l.r. regionale 7 marzo 2003, n. 6, confermata nel reclamo da Tribunale civ. di Udine (collegio), ord. 7 marzo 2011; Tribunale civ. di Trieste, in funzione di giudice del lavoro, ord. 5 agosto 2011, relativa anch'essa al contributo per l'affitto.

dimostra che non è poi così indifferente la costruzione della pretesa dello straniero alla parità di trattamento in termini soggettivi, come diritto fondamentale della persona all'eguaglianza²⁴, o invece come mero risvolto di un principio di azione oggettivo.

Nel primo caso, infatti, al diritto è data una specifica azione, mentre nel secondo la pretesa al rispetto del principio di eguaglianza trova tutela soltanto all'interno di diversi strumenti processuali correlati alle diverse posizioni soggettive – di diritto o di interesse – fatte valere.

Se poi il diritto alla parità di trattamento trova fondamento, sul piano sostanziale, nell'art. 3 Cost. o comunque in norme sopraordinate alla legge (il diritto europeo oppure, in relazione alla discriminazione nel godimento dei diritti di cui alla CEDU, nell'art. 14 della Convenzione), non ci sono ostacoli a negare l'azione ex art. 44 del testo unico sull'immigrazione anche nei confronti di condotte discriminatorie che trovino fondamento nella legge, previa rimessione alla Corte costituzionale della norma di legge che discrimina o previa disapplicazione della legge, quando possibile.

Guardando al parametro, si osserva che nel contenzioso in esame – promosso sempre da cittadini di Stati membri dell'Unione europea o da questi insieme con associazioni legittimate ex art. 5 del d.lgs. n. 215 del 2003²⁵ - il giudice civile ha potuto negare applicazione le norme legislative regionali, avendo ravvisato un contrasto con il diritto europeo direttamente applicabile.

Tra le norme di diritto europeo utilizzate come parametro, si segnalano: a) l'art. 18, comma 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (ex art. 12 Trattato sulla Comunità Europea) e nell'art. 21 della carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, che vietano ogni discriminazione fondata sulla nazionalità nel campo di applicazione dei trattati; b) l'art. 20 del TFUE (ex art. 17 TCE), che riconosce la cittadinanza dell'Unione a chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro; c) l'art. 45 TFUE (ex art. 39 TCE), che garantisce la libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione Europea e assicura l'abolizione di ogni discriminazione fondata sulla nazionalità; d) l'art. 49 TFUE (ex art. 43 TCE) che tutela il diritto di stabilimento all'interno dell'Unione e vieta le restrizioni alle libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di altro Stato membro; e) l'art. 7, numero 2, del regolamento comunitario 1612/1968, poi sostituito dal regolamento europeo 497/2011 del 5 aprile 2011, che sancisce la parità di trattamento tra lavoratori nazionali e lavoratori di altri Stati membri in materia di vantaggi fiscali e sociali; f) l'art. 24 della direttiva 2004/38/CE sul diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente (direttiva recepita con i d.lgs. n. 30 del 2007 e n. 38 del 2007), che garantisce a tali soggetti parità di trattamento con i cittadini nazionali nell'accesso all'assistenza sociale; g) le direttive che estendono la parità di trattamento nel godimento delle prestazioni sociali ai cittadini di Paesi terzi che siano titolari di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo o che godano dello *status* di rifugiato²⁶.

24 Come è espressamente affermato nelle decisioni citate, e in particolare nell'ordinanza del tribunale di Udine del 30 giugno 2010, nella parte in cui si argomenta la giurisdizione del giudice ordinario.

25 L'art. 5, comma 3, del d.lgs. 9 luglio 2003, n. 215, "Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica", legittima tali associazioni, iscritte in un apposito elenco, ad agire nei casi di discriminazione collettiva qualora non siano individuabili in modo diretto e immediato le persone lese dalla discriminazione. Tale legittimazione è prevista anche dall'art. 7 della direttiva 2000/43/CE.

26 La rilevanza delle norme europee a tutela dei cittadini di Paesi terzi che sono soggiornanti di lungo periodo e a tutela degli stranieri titolari dello *status* di rifugiati o di protezione sussidiaria era positivamente riscontrabile nel contenzioso promosso dalle associazioni a tutela delle posizioni collettive e diretto ad ottenere la disapplicazione dei requisiti di residenza anche nei confronti di tali categorie di soggetti. Nel giudizio avviato dall'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) e deciso dal giudice del lavoro di Udine con ordinanza del 17 novembre 2010, il Tribunale ha disposto, su domanda della associazione ricorrente, la disapplicazione del requisito di residenza - previsto in esecuzione

La violazione di tali norme, come si anticipava sopra, è stata ravvisata sotto il profilo della discriminazione indiretta o mascherata, in quanto il requisito di anzianità di residenza – apparentemente neutro, in quanto si applica parimenti ai cittadini italiani e ai cittadini di altri Stati - danneggia in misura proporzionalmente maggiore i cittadini degli Stati membri che hanno fatto uso della loro libertà di circolazione o di stabilimento o i cittadini di Paesi terzi protetti dal diritto europeo, e quindi occulta una discriminazione vietata dall'ordinamento europeo e non giustificata sulla base dei criteri di proporzionalità, ragionevolezza e necessità.

E' stata altresì ravvisata la violazione del divieto di discriminazioni su base etnica o razziale, di cui alla direttiva 2000/43/CE, recepita dal d.lgs. n. 215 del 2003, in quanto il criterio della anzianità di residenza mira a favorire i soggetti che risultano maggiormente radicati sul territorio della regione, che appartengono in grande maggioranza "ad una comunità autoctona caratterizzata da una coesione culturale ed etnica tendenzialmente omogenea": a tale conclusione il giudice è stato condotto dalla esplicitazione della volontà del legislatore di privilegiare gli appartenenti al "popolo friulano" attraverso la norma che esonera dal requisito di residenza i "corregionali e i loro discendenti" che rientrando dall'estero ristabiliscono in Regione la propria residenza²⁷.

Quanto all'oggetto del contenzioso, si evidenzia che mentre in alcuni casi i giudizi erano promossi nei confronti dell'ente locale chiamato ad erogare la prestazione assistenziale, in altri il giudizio è stato azionato o esteso nei confronti della stessa Regione. Invero, i giudici hanno specificato che la Regione era coinvolta nel processo non come legislatore ma in qualità ente amministratore, in ragione della sua partecipazione al procedimento diretto alla erogazione delle provvidenze, oppure in quanto autore delle direttive contenute nei regolamenti regionali di attuazione della legge discriminatoria; ma in una occasione i ricorrenti hanno chiesto – ed ottenuto – anche l'accertamento del carattere discriminatorio della stessa legge, la condanna della Regione a cessare la condotta illegittima modificando le disposizioni regolamentari discriminatorie, e infine il risarcimento del danno patrimoniale per l'applicazione, da parte del Comune, della legge stessa, con condanna dell'ente locale a corrispondere, a titolo di danno, le somme pari ai contributi non erogati e con condanna della Regione a trasferire le somme in parola al Comune²⁸.

7. Se il requisito di residenza protratta sul territorio dello Stato discrimina essenzialmente gli stranieri (anche europei) più che i cittadini italiani, i quali normalmente sono in grado di soddisfare la condizione in parola, il requisito di residenza qualificata sul territorio regionale appare discriminatorio, oltre che nei confronti degli stranieri, anche degli stessi cittadini italiani e quindi va esaminato anzitutto in tale prospettiva (che si aggiunge, e non sostituisce, quella della ragionevolezza).

Va anzitutto ribadita la differenza fondamentale esistente tra un presupposto di residenza istantanea e quello di residenza protratta nel tempo: il primo requisito, infatti, può valere ad

della legge regionale dal bando comunale per l'erogazione dei contributi per l'affitto - anche in favore degli stranieri extracomunitari protetti dal diritto europeo e degli stessi italiani, in esecuzione della norma, diretta ad evitare le discriminazioni a rovescio, dettata dall'art. 14-bis della legge 7 luglio 2009, n. 88 (legge comunitaria 2008).

27 Tribunale di Udine, ord. 30 giugno 2010 e 17 novembre 2010; Trib. di Trieste, ord. 5 agosto 2011.

28 Nel caso sulle amministrazioni gravava il dovere di non dare applicazione alla legge interna incompatibile con il diritto europeo, dovere la cui violazione è fonte di responsabilità risarcitoria. La stessa conclusione dovrebbe però imporsi anche per l'esecuzione di leggi incostituzionali, nonostante le categoriche affermazioni in contrario che si leggono nell'ordinanza n. 71 del 2009 della Corte costituzionale. Sul problema si vedano le articolate considerazioni di A. AMBROSI, *La discriminazione razziale ed etnica: norme costituzionali e strumenti di tutela*, in D. TEGA, *Le discriminazioni razziali ed etniche. Profili giuridici di tutela*, Roma 2011, 39 ss. e, in critica all'ord. n. 71 del 2009, A. PACE, *Dalla "presbiopia" comunitaria alla "miopia" costituzionale?*, in *Giur. cost.* 2009, 672 ss.

identificare il soggetto pubblico competente ad erogare la prestazione, ed è requisito che ciascun cittadino può soddisfare in ogni momento²⁹, mentre il secondo integra una condizione selettiva che non tutti i cittadini possono soddisfare, con l'effetto che vi possono essere connazionali privati ovunque dell'accesso al *welfare*: nella Regione di partenza, in quanto non più residenti; in quella di arrivo, in quanto residenti ma da troppo poco tempo. La diffusione di tale criterio nella legislazione regionale potrebbe condurre all'effetto paradossale di escludere da ogni sistema di assistenza sociale, e anche per periodi lunghi, quei cittadini che mutino frequentemente la propria residenza da Regione a Regione: un risultato che non appare compatibile con la configurazione unitaria dello Stato e con le garanzie costituzionali di eguaglianza e di libertà di circolazione.

È interessante notare come anche in un ordinamento ad alto tasso di federalismo, quale gli Stati Uniti d'America, la giurisprudenza della Corte Suprema abbia ripetutamente considerato contrarie alla costituzione federale le norme degli Stati membri che riservavano benefici di *welfare* ai residenti di lungo periodo.

In *Shapiro v. Thompson* la Corte Suprema ha dichiarato incostituzionale una serie di leggi statali (e di una legge federale approvata per il Distretto di Columbia) che subordinavano l'accesso alle prestazioni assistenziali alla residenza del richiedente sul territorio dello Stato membro, o del Distretto, non inferiore ad un anno³⁰. La Corte, considerata l'incidenza di tale regola sul diritto fondamentale alla circolazione interstatale, ha sottoposto la legge ad uno *standard* di scrutinio stretto, ed ha ravvisato una violazione della *Equal Protection Clause*, stante l'assenza di un interesse inoppugnabile dello Stato (*compelling State interest*). La *Supreme Court* ha sottolineato che la natura dello Unione Federale e il concetto costituzionale di libertà personale convergevano nell'esigere che tutti i cittadini potessero muoversi liberamente sul territorio nazionale, senza trovare ostacoli in leggi o regole che rendessero più gravoso o limitassero questa circolazione³¹.

La decisione merita di essere ripresa anche per gli argomenti con cui le normative discriminatorie sono state difese, e per la risposta che ad essi ha dato la Corte Suprema.

La prima giustificazione ha fatto valere l'interesse dello Stato a scoraggiare l'insediamento delle persone indigenti sul suo territorio; un secondo argomento utilizzato è stato quello dell'interesse a dissuadere dagli spostamenti motivati con la ricerca di livelli di assistenza più alti; una terza difesa ha valorizzato l'argomento delle passata contribuzione dei cittadini dello Stato; ancora, una ragione a sostegno della condizione in esame è stata ravvisata nella necessità di disporre di un criterio oggettivo per l'accertamento della residenza; un'ulteriore giustificazione è stata ravvisata nell'esigenza di evitare le frodi consistenti nell'accedere allo stesso beneficio in due giurisdizioni diverse; infine, si è allegato l'interesse dello Stato a preservare l'integrità fiscale delle sue politiche pubbliche.

La Corte Suprema ha respinto tutti questi argomenti, osservando, anzitutto, che l'intento di disincentivare il trasferimento dei cittadini – dissuadendo gli indigenti o anche solo coloro che cercano livelli di assistenza migliori – è già di per sé una finalità non legittima³². Con riferimento all'esigenza di accertare la verità della residenza o di evitare frodi, essa ha

29 Cfr. Corte cost., sent. n. 246 del 1986.

30 *Shapiro v. Thompson*, 394 U.S. 618 (1969).

31 *Shapiro v. Thompson*, 394 U.S. 618, 629 (1969).

32 *Shapiro v. Thompson*, 394 U.S. 618, 629-633 (1969), dove la Corte dichiara “*constitutionally impermissible*” la finalità di scoraggiare l’immigrazione povera, e dichiara di non comprendere perché mai “una madre che cerca una di farsi una nuova vita per sé e per i suoi figli debba essere ritenuta meno degna per il fatto che ella considera, tra gli altri fattori, il livello della assistenza pubblica statale”, aggiungendo che “sicuramente tale madre non è meno degna di una madre che si trasferisca in un determinato Stato per avvantaggiarsi delle migliori opportunità educative che ivi trova”.

notato che questi sono interessi che lo Stato può legittimamente perseguire, ma che possono essere perseguiti con mezzi più idonei o comunque che sacrificano in misura minore il diritto del cittadino. Quanto alla contribuzione pregressa, tale argomento è apparso alla Corte incompatibile con l'eguale protezione delle leggi, che vieta il frazionamento dei servizi pubblici in base alla passata contribuzione: ad accoglierlo, rilevano i giudici della Corte Suprema, lo Stato potrebbe "bandire i neoresidenti da scuole, parchi pubblici, biblioteche, o negare loro la protezione della polizia o del servizio anti-incendio" e sarebbe autorizzato a "ripartire tutti i benefici ed i servizi in base ai tributi versati in passato"³³. Infine, *Shapiro* confuta anche l'argomento della sostenibilità fiscale dell'assistenza, osservando che il legittimo interesse a contenere le spese non può essere perseguito per mezzo di "*invidious distinctions between classes of its citizens*", così come lo Stato non potrebbe ridurre le spese per la formazione scolastica escludendo dalle scuole escludendo da esse i bambini poveri³⁴.

In *Memorial Hospital c. Maricopa County* la Corte Suprema ha reputato incostituzionale la previsione, contenuta in una legge dell'Arizona, che richiedeva la condizione di residenza di un anno (entro la singola contea) per la copertura statale delle spese mediche per cure non urgenti prestate a cittadini indigenti³⁵. In questo caso i giudici della *Supreme Court* hanno evidenziato come il diritto di circolazione interstatale assicurato ai neoresidenti anche il diritto ad accedere, nello Stato in cui sono migrati, agli stessi benefici e privilegi pubblici essenziali goduti dagli altri residenti, ed ha negato che la limitazione di tale diritto fosse giustificabile con interessi superiori dello Stato³⁶. In particolare, la Corte ha ribadito che l'allegazione di un interesse fiscale alla riduzione delle spese pubbliche non è una ragione sufficiente per classificazioni ingiuste³⁷.

In *Zobel v. Williams* la Corte censura come contrario alla *Equal Protection Clause* del XIV emendamento la legge della Alaska che ripartiva sulla base della residenza pregressa i dividendi di un fondo pubblico formato con una quota destinata a riserva dei proventi delle estrazioni petrolifere³⁸. Tale criterio, che era applicato retrospettivamente (vale a dire dal 1959 fino alla data di entrata in vigore della legge), era difeso dallo Stato con l'allegazione della finalità di ricompensare i cittadini proporzionalmente al loro passato contribuito al benessere della comunità. Secondo la pronuncia, tale finalità, che si traduce nell'intento di "privilegiare i residenti sui non residenti", è inammissibile: il criterio della durata di residenza nello Stato porta infatti alla creazione di classi diverse di cittadini, risultato, questo, considerato di per sé incostituzionale dalla Corte Suprema³⁹.

33 *Shapiro v. Thompson*, 394 U.S. 618, 632-633 (1969).

34 *Shapiro v. Thompson*, 394 U.S. 618, 633 (1969).

35 *Memorial Hospital v. Maricopa County*, 415 U.S. 250 (1974)

36 *Memorial Hospital v. Maricopa County*, 415 U.S. 250, 258 (1974). La Corte, riprendendo *Shapiro*, chiarisce che per far scattare lo scrutinio stretto sulle disposizioni discriminatorie non è necessario che la misura abbia una reale efficacia dissuasoria, essendo sufficiente che la stessa sia "penalizzante" per i nuovi residenti.

37 *Memorial Hospital v. Maricopa County*, 415 U.S. 250, 263 (1974), ove si rileva che "la conservazione del portafoglio dei contribuenti non è un interesse dello Stato sufficiente a giustificare l'introduzione di requisiti di residenza protratta che in realtà danneggiano seriamente l'esercizio del diritto di migrare e di stabilirsi in altro Stato".

38 *Zobel v. Williams*, 457 U.S. 55 (1982).

39 *Zobel v. Williams*, 457 U.S. 55, 64 (1982). Il ragionamento della Alaska – rileva l'opinione del giudice Burger per la Corte – "potrebbe aprire la porta alla ripartizione da parte dello Stato di altri diritti, benefici e servizi in ragione della durata della residenza ... potrebbe permettere agli Stati di dividere i cittadini in un numero sempre maggiori di classi permanenti".

L'opinione concorrente del giudice Brennan – diretta ad dimostrare l'incostituzionalità di un simile piano di riparto anche ove fosse adottato *pro futuro* – evidenzia come la clausola della *Equal Protection* “non contempla, e non permette, gradi di cittadinanza basati sulla lunghezza del residenza” e “non tollererebbe simili distinzioni”⁴⁰, mentre l'altra opinione concorrente - del giudice O'Connor – sottolinea come la regola approvata dalla Alaska costringa i cittadini americani trasferitisi in quello Stato ad accettare uno *status* inferiore a quelli dei residenti da lungo tempo e quindi sia contraria alla *Privileges and Immunities Clause* dell'Art. IV⁴¹.

Infine, nella decisione *Saenz v. Roe*, la Corte Suprema ha dichiarato incostituzionale, per violazione della *Privileges or Immunities Clause* del XIV emendamento, la legge della California che riduceva le prestazioni di *welfare* ai danni dei “*newcomers*” per il primo anno di residenza (peraltro senza escludere tali cittadini dall'assistenza, ma semplicemente limitando il livello delle prestazioni a quello previsto nello Stato di origine)⁴². Secondo l'opinione della Corte, la libertà di circolare sul territorio dell'Unione comprende il diritto del cittadino arrivato di recente agli stessi “privilegi ed immunità” goduti dagli altri cittadini dello Stato, diritto che è protetto non soltanto dallo *status* del neoarrivato di cittadino dello Stato, ma anche dal suo *status* di cittadino dell'Unione: la fonte di tale protezione aggiuntiva è reperita nel XIV emendamento⁴³. La stessa decisione ha ritenuto che l'autorizzazione contenuta nella legge federale, che espressamente consentiva tale soluzione, non valesse ad eliminare l'incostituzionalità, perché – osserva la Corte – la legge federale non può autorizzare gli Stati a fare ciò che è loro precluso dalla costituzione federale (ed anzi per questo motivo ha giudicato incostituzionale la stessa legge federale)⁴⁴.

8. Come risulta da questa schematica (e non esaustiva) rassegna, sono almeno quattro gli argomenti utilizzati dalla Corte Suprema per squalificare come incostituzionali i requisiti di “*durational residence*” quale criterio selettivo per l'accesso alle prestazioni sociali: l'argomento della eguaglianza; l'argomento della cittadinanza; l'argomento della libertà di circolazione; l'argomento strutturale, fondato sulla natura della Unione Federale.

Tali argomenti valgono parimenti – e a più forte ragione – anche per l'ordinamento costituzionale italiano, in considerazione delle specifiche norme di eguaglianza e di libertà in esso vigenti e delle complessive caratteristiche strutturali della forma di Stato.

L'argomento della cittadinanza. Mentre in uno Stato federale esiste, o può esistere, una cittadinanza degli Stati membri che si associa alla cittadinanza nazionale, nell'ordinamento italiano non esistono cittadinanze regionali⁴⁵: non solo perché davanti alla Regione tutti i cittadini hanno eguali diritti, ma anche perché la Regione non ha il potere di distinguere i cittadini secondo propri criteri di appartenenza all'ente. Parafrasando Tribe, si può dire che

40 *Zobel v. Williams*, 457 U.S. 55, 69 (1982) (Brennan, conc., cui si uniscono Marshall, Blackmun, Powell).

41 *Zobel v. Williams*, 457 U.S. 55, 75 (1982) (O'Connor, conc.)

42 *Saenz v. Roe*, 526 U. S. 489, 502 (1999).

43 *Saenz v. Roe*, 526 U. S. 489, 502 (1999). In conclusione della sua opinione per la corte, il giudice Stevens sintetizza così: “i cittadini degli Stati Uniti, siano essi ricchi o poveri, hanno il diritto di essere cittadini ‘dello Stato in cui risiedono’, ai sensi del XIV emendamento”, mentre “gli Stati non hanno alcun diritto di selezionare i propri cittadini”.

44 *Saenz v. Roe*, 526 U. S. 489, 507 (1999).

45 L. PALADIN, “Cittadinanza regionale” ed elezioni consiliari, in *Giur. cost.* 1965, I, 266, ripreso da DINELLI, *Le appartenenze territoriali cit.*, 200 ss.

sono i cittadini a scegliere la Regione, non la Regione a scegliere i cittadini⁴⁶. Infatti, i cittadini residenti tutti, in quanto tali, costituiscono l'elemento corporativo dell'ente Regione. Una conferma dell'assenza di cittadinanze regionali, se mai ve ne fosse bisogno, si ritrova nella norma competenziale che affida alla legge dello Stato in potestà esclusiva la disciplina della cittadinanza⁴⁷.

L'argomento della eguaglianza. Per effetto della introduzione del requisito di residenza il legislatore regionale viene a costruire classi diversi di cittadini, in violazione dell'art. 3 Cost. Infatti, il cittadino A, che risiede da lungo tempo sul territorio della Regione, e il cittadino B, che vi ha fatto ingresso da poco, si distinguono soltanto per il fatto per il secondo ha esercitato il proprio diritto – fondamentale ed incondizionato – di circolare liberamente sul territorio dello Stato e di fissare la propria dimora in un determinato luogo, facoltà che sono entrambe protette dall'art. 16 Cost. Non esistono quindi ragioni per un trattamento deteriore a carico del cittadino B, che verrebbe ad essere penalizzato per aver esercitato un proprio diritto costituzionale.

L'argomento della libertà di circolazione. La previsione del requisito di residenza qualificato per l'accesso a prestazioni assistenziali si traduce in un ostacolo fattuale alla libera circolazione delle persone. Infatti, l'esclusione dal *welfare* può trattenere le persone – soprattutto le persone in istato di bisogno, e già per questo limitate *di fatto* nei loro spostamenti – dal trasferirsi da una Regione all'altra. Come è noto, alle Regioni è specificamente inibito, dall'art. 120, primo comma, Cost., di porre ostacoli alla libera circolazione dei cittadini: qui la limitazione è indiretta, ma ciò non esclude che debba essere scrutinata anche alla luce degli *standard* che la Corte utilizza in relazione al parametro dell'art. 120, primo comma, Cost.

L'argomento strutturale. Le considerazioni appena svolte sono avvalorate anche dal principio unitario (art. 5 Cost.), che si riflette sulla configurazione in termini di unità sia del territorio nazionale, sia della cittadinanza repubblicana. Lo spostamento di un cittadino da un punto all'altro del territorio non può avere come conseguenza, in uno Stato unitario, la perdita anche solo temporanea di diritti. Sotto questo profilo è significativo che nella sentenza n. 41 del 2011 la Corte – nel sindacare una norma di legge *statale* in materia di graduatorie per gli insegnanti, la quale, in deroga alla regola dell'inserimento “a pettine”, prevedeva la perdita del punteggio nel caso di trasferimento di Provincia – abbia evidenziato come la regola ordinamentale generale, rispetto alla quale la norma impugnata faceva eccezione, fosse stata prescelta dal legislatore “anche nella prospettiva di non ostacolare indirettamente la libera circolazione delle persone sul territorio nazionale (art. 120, primo comma, Cost.)”: mostrando con ciò di riconoscere al principio di cui all'art. 120, primo comma, Cost., efficacia direttiva anche nei confronti dello stesso legislatore statale⁴⁸.

46 L. H. TRIBE, *American Constitutional Law*, III ed., New York, 2000, 1267, rinviando a *Saenz v. Roe*, 526 U. S. 489, 511-512.

47 Art. 117, secondo comma, lett. i), Cost., che non a caso aggiunge a tale competenza quella relativa allo stato civile e alle anagrafi, vale a dire gli altri titoli collegati con gli *status* delle persone.

48 Corte cost., sent. n. 41 del 2011.

9. A fronte di queste pesanti ragioni costituzionali che si oppongono alla introduzione di requisiti di residenza qualificata ad opera della legge regionale, le giustificazioni addotte a sostegno di queste discipline non appaiono minimamente persuasive.

L'esigenza di contenimento della spesa, o l'invocazione della limitatezza delle risorse, evidenziano la necessità di un criterio di selezione, ma non dicono nulla sul criterio prescelto, che deve essere rispettoso dei parametri di eguaglianza. Ora, ogni criterio che esclude determinati soggetti da un beneficio concentra su di essi l'onere della riduzione del costo (e in questo caso, trattandosi di prestazioni sociali, la regola di esclusione, essendo del tutto scorrelata da indici rivelatori di capacità economica del singolo, viene necessariamente ad addossare tale onere anche su soggetti deboli).

L'argomento fondato sulla passata contribuzione si rivela fallace sotto molteplici profili. Esso potrebbe valere per le prestazioni a carattere commutativo, ma non certo per le prestazioni a carattere assistenziale che rispondono ad una logica solidaristica⁴⁹. Inoltre, l'idea che il godimento dei benefici di *welfare* debba essere proporzionale alle imposte versati è auto-contraddittoria, perché porterebbe a riconoscere maggiore assistenza a chi verosimilmente ne ha meno bisogno, e quindi a negare la stessa logica del *welfare*. Ad essere conseguenti, se si vuole proporzione tra prestazioni pubbliche e contribuzione si dovrebbero ridurre le prime alla tutela della proprietà e della sicurezza, con esclusione delle prestazioni assistenziali. Ma è la stessa Costituzione ad escludere che il dovere tributario si retti da finalità commutative, visto che lo stesso è prescritto come un dovere – anzi il primo dovere – di solidarietà sociale. Inoltre, l'argomento della passata contribuzione dimentica che il richiedente potrebbe aver versato imposte, anche per molti anni, nella Regione di origine, e che quindi, con il suo trasferimento in altra Regione, verrebbe a perdere il "credito di prestazioni sociali" accumulato nel tempo.

Quanto alla preferenza per la propria comunità regionale, tale argomento non tiene conto che la comunità regionale è individuata dai residenti e non in altro modo: in essa il cittadino entra liberamente e senza liste di attesa, e da essa altrettanto liberamente esce, senza che vi sia un potere pubblico che possa escluderlo od allontanarlo. Se è così, la regola che nega benefici ai nuovi arrivati non è dettata a favore della comunità regionale, ma in danno di una parte della comunità stessa.

10. Occorre registrare che il legislatore friulano, in pendenza del giudizio definito con la sentenza in commento, era intervenuto modificando la norma discriminatoria⁵⁰; e che successivamente alla pubblicazione della sentenza n. 40 del 2011 e all'apertura di un procedimento di infrazione in sede europea il Consiglio regionale è nuovamente intervenuto, con la l.r. 30 novembre 2011, n. 16 (Disposizioni di modifica della normativa regionale in materia di accesso alle prestazioni sociali e di personale), eliminando da gran parte della legislazione regionale il requisito di residenza decennale sul territorio nazionale. Tuttavia, proprio con la l.r. n. 16 del 2011, il Consiglio regionale ha riproposto, per gran parte delle provvidenze a sostegno della famiglia, una condizione generalizzata di residenza in Regione per almeno ventiquattro mesi, al quale si aggiunge, per gli stranieri extracomunitari in possesso di permesso di soggiorno "semplice", un ulteriore requisito di residenza quinquennale sul territorio nazionale.

Per entrambi gli aspetti la norma si palesa in contrasto con le indicazioni provenienti dalla giurisprudenza costituzionale e segnatamente dalla sentenza n. 40 del 2011⁵¹.

49 Per questo argomento si vedano le ordinanze del Tribunale di Udine e di Trieste citate *supra*.

50 L.r. 16 luglio 2010 n. 12 (Assestamento del bilancio del 2010 e del bilancio pluriennale per gli anni 2010-2012 ai sensi dell'art. 34 della legge regionale n. 21 del 2007), art.9, comma 5, che però non ha inciso sul giudizio in corso, perché la legge impugnata, in quanto autoapplicativa, poteva aver già prodotto effetti lesivi.

Per quanto riguarda gli stranieri non specificamente protetti dal diritto europeo, la norma continua a discriminare le persone in ragione della cittadinanza, del titolo di soggiorno e della durata della residenza, e ciò in relazione a posizioni che la Costituzione riferisce universalisticamente alla persona (tutela della famiglia, artt. 29 e 31 Cost.; diritto sociale all'abitazione, artt. 2 e 47 Cost.; diritto allo studio, art. 34 Cost.) e in contraddizioni con le stesse finalità sociali attribuite dalla legislazione di settore alle singole provvidenze.

Sotto l'altro profilo, che investe la discriminazione tra cittadini, il contrasto con la sentenza n. 40 del 2011 appare ancora più marcato. Infatti, la norma si differenzia da quella impugnata soltanto per la riduzione quantitativa del requisito di anzianità di residenza, mentre la sentenza in commento aveva giudicato irragionevole non già la introduzione di una condizione di residenza di durata eccessiva, ma la stessa previsione di una condizione di residenza qualificata.

La riproduzione del requisito di residenza regionale da parte del legislatore friulano, e l'impugnazione proposta dal Governo, offrono ora alla Corte l'occasione per ribadire l'incostituzionalità di requisiti di questo tipo e per bloccare definitivamente una discriminazione lesiva, in primo luogo, della eguaglianza tra cittadini: cosa che la sentenza n. 40 del 2011, forse per la sua laconica semplicità, non pare essere riuscita a fare.

51 Risulta peraltro che la legge regionale sia stata impugnata dal Governo con delibera del 27 gennaio 2012: il ricorso è in G.U. – I s.s. del 21 marzo 2012, n. 12..