

## La “dimensione regionale” nell’accesso alle provvidenze sociali

di Davide Monego\*  
(31 marzo 2014)

(in corso di pubblicazione in “*le Regioni*”, 2014)

1. Con la sent. n. 222 del 2013, la Corte costituzionale torna ad occuparsi del rapporto fra autonomia regionale e uguaglianza nella titolarità dei diritti, in particolare sociali, all’interno della Regione<sup>1</sup>, giudicando la conformità a Costituzione di particolari modalità di selezione dei relativi beneficiari, piuttosto radicali nell’effetto di esclusione che necessariamente comportano.

Il caso nasce da una normativa della Regione Friuli Venezia Giulia, impugnata in via principale. Novellando una serie di discipline attinenti alla materia dei servizi sociali, la Regione ha introdotto, quale criterio generale per beneficiare delle molte prestazioni ivi previste, quello della residenza qualificata, ovvero protratta senza soluzione di continuità per un determinato periodo di tempo, diverso a seconda che si tratti di cittadini italiani (ed altre categorie assimilate<sup>2</sup>), o stranieri, come diverso, sempre a seconda delle due ipotesi, è il luogo preso in considerazione. Tutti gli interessati, salvo che extracomunitari, devono dimostrare di aver risieduto per almeno 24 mesi in Friuli Venezia Giulia, mentre per i non comunitari è previsto un onere ulteriore, la residenza quinquennale, questa volta sul territorio nazionale<sup>3</sup>.

Lo Stato ha contestato la costituzionalità dei criteri adottati, in quanto irragionevoli e dunque discriminatori (art. 3 Cost.), nonché lesivi della propria competenza esclusiva sui livelli essenziali delle prestazioni sui diritti sociali – art. 117, comma 1, lett. m), Cost. –. Sotto il primo profilo, il governo ha fatto valere l’assenza di qualunque legame logico fra la condizione imposta dalla legge regionale – la residenza variamente quantificata – e il suo scopo oggettivo (rimediare a situazioni di bisogno): ha contestato insomma la sua intrinseca incoerenza, che la rende pertanto discriminatoria, come accade nei giudizi di uguaglianza e ragionevolezza. Inoltre, ha lamentato che la classificazione operata dalla Regione incidesse sui livelli essenziali, che includerebbero la competenza a fissare presupposti uniformi ai fini della spettanza soggettiva delle prestazioni sociali.

La Corte dichiara quest’ultima doglianza inammissibile, non essendo stato indicato nel ricorso il “livello” in ipotesi pregiudicato, cioè l’atto di esercizio di tale competenza trasversale, che solo avrebbe potuto eventualmente circoscrivere la potestà regionale residuale in materia di servizi sociali.

La motivazione di merito ruota per conseguenza intorno al solo art. 3 Cost.. E’ dichiarata incostituzionale la discriminazione circa il cittadino non comunitario, che viene per conseguenza equiparato all’italiano nell’irrelevanza circa il suo legame temporale (quinquennale) col territorio nazionale, mentre, quanto all’altra questione, a proposito della

---

1 Posto che questo sembra essere l’ambito in cui deve esplicarsi il sindacato di uguaglianza, al quale, in un sistema che assegna autonomia legislativa alla Regione, non dovrebbe spettare la funzione di fungere da base per comparare gli ordinamenti locali con quello nazionale, al di là dei casi in cui l’esistenza di titoli di competenza statale lascia intendere che all’inverso sussista un imperativo di uguale trattamento su tutto il territorio nazionale (in merito cfr. G. P. DOLSO, *Osservazioni sul rapporto tra principio di uguaglianza e ordinamento regionale*, in questa *Rivista* 2011, 422 ss.).

2 La regole dettata per i cittadini italiani vale infatti anche per i cittadini comunitari regolarmente soggiornanti, per i non comunitari titolari di un permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, nonché per coloro che vantino lo *status* di rifugiato e lo *status* di protezione sussidiaria (si vedano gli artt. 2, 3, 5, 6, 7 e 8 l.r. Friuli Venezia Giulia n. 16 del 2011, tutti oggetto di censura).

3 Art. 9 l.r. Friuli Venezia Giulia n. 16 del 2011, anch’esso impugnato dallo Stato.

previsione generale (24 mesi di residenza per tutti), la sentenza distingue a seconda della prestazione considerata, per talune annullando il requisito – convertito nella residenza cd. semplice<sup>4</sup> –, per altre affermandone invece la ragionevolezza.

Per la prima parte si rimane nell'alveo di un orientamento piuttosto fermo nel condannare – in quanto prive di ragionevolezza – classificazioni pregiudizievoli incentrate sulla nazionalità in quanto tale<sup>5</sup>, oppure connesse a relazioni durature col territorio, quali la residenza per un significativo lasso temporale (per il solo straniero), o un titolo di ingresso e permanenza in Italia, che comunque la presuppone<sup>6</sup>.

Non così, invece, quanto al problema concernente la residenza qualificata, nella specie biennale, quale criterio selettivo di portata generale, per i cittadini italiani e non. Ed è questo il profilo di maggior interesse, data la sua novità e la sua idoneità a proiettarsi oltre il caso, quale linea guida per i legislatori regionali nella materia residuale dei servizi sociali<sup>7</sup>.

2. La “dimensione regionale” – si legge nel punto 7 del *Diritto* – può assumere un rilievo dirimente nella concessione o nel diniego del beneficio, dato che la Regione, quale ente esponenziale della relativa collettività, può favorire i residenti da un dato tempo, anche in virtù del contributo portato al progresso della comunità, a meno che tale profilo non sia recessivo a fronte di “provvidenze intrinsecamente legate ai bisogni della persona”.

Bisogna dunque distinguere a seconda del contenuto della prestazione, del suo inerire alla persona anziché al suo stabile inserimento nella comunità regionale. Sulla base di questa premessa generale, la Corte esamina la natura delle singole provvidenze, dichiarando incostituzionale il requisito relativamente alle misure volte a contrastare le situazioni di indigenza e a sostenere il diritto allo studio<sup>8</sup>, affermando invece il contrario

---

4 Ovvero la “stabile dimora” di cui parla l'art. 43 del codice civile, che ciascuno può liberamente porre dove più gli aggrada e che basta – e serve – ad individuare il legame del singolo col territorio in cui verrà erogata la prestazione (M. CUNIBERTI, *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in [www.forumquadernicostituzionali.it](http://www.forumquadernicostituzionali.it), par. 5), nonché l'ente responsabile della relativa erogazione (F. CORVAJA, *Cittadinanza e residenza qualificata nell'accesso al welfare regionale*, in questa *Rivista* 2011, 1271).

5 Cfr. Corte cost., sentt. nn. 40 del 2011 (commentata da F. CORVAJA, *Cittadinanza*, 1257 ss.) su cui si tornerà a breve nel testo, che comunque escludeva gli stranieri non comunitari da un insieme di provvidenze previste dalla legislazione del Friuli Venezia Giulia, e 432 del 2005 (annotata da M. CUNIBERTI, *L'illegittimità*, cit.) la quale faceva altrettanto relativamente alla circolazione gratuita degli invalidi stranieri sui servizi di trasporto pubblico di linea in Lombardia.

6 Si pensi alla “vecchia” carta di soggiorno, originariamente prevista dall'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998, ormai sostituita – dal d.lgs. n. 3 del 2007 – con il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, che implicava ed implica il possesso, da parte dello straniero non comunitario, fra l'altro, di un permesso di soggiorno in corso di validità da almeno cinque anni. A riprova di quanto detto nel testo si possono ricordare le sentt. nn. 172, 133, 4, 2 del 2013, relative a discipline regionali che prevedevano illegittimamente la titolarità della carta di soggiorno oppure una residenza qualificata per gli extracomunitari, quali presupposti per accedere a determinate prestazioni sociali. Sul versante della legislazione statale, nello stesso senso cfr. Corte cost., sentt. nn. 40 del 2013, 329 del 2011, 187 del 2010, 11 del 2009, 306 del 2008, tutte dichiarative dell'incostituzionalità del medesimo presupposto, tutt'ora previsto dall'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, quale requisito per il godimento, in capo allo straniero legalmente soggiornante in Italia, delle provvidenze economiche configurate dalla legislazione vigente alla stregua di diritti soggettivi. Su alcune di queste ultime decisioni vedi F. BIONDI DAL MONTE, *Immigrazione e welfare: condizioni di accesso e principio di non discriminazione*, in questa *Rivista* 2008, 1102 ss.

7 Profilo di cui quindi ci si occuperò in questa sede, salvo alcune considerazioni finali, che riguardano invece anche la prima questione.

8 Di cui agli artt. 2 e 8, comma 2, l.r. Friuli Venezia Giulia n. 11 del 2006.

circa le provvidenze a favore della natalità e della famiglia, nonché a proposito di quelle concernenti l'edilizia residenziale pubblica<sup>9</sup>.

Le une non sono limitabili sulla base della permanenza *in loco*, perché attinenti a bisogni primari della *persona*, non del residente abituale e, nel caso del sostegno allo studio, poiché la loro giustificazione “non ha alcun rapporto con la durata della residenza”<sup>10</sup>. Le altre invece sì, poiché rispondono ad una logica diversa, quella di valorizzare, in termini di assistenza sociale, chi fa stabilmente parte della comunità regionale: più in particolare perché si tratta di favorire lo sviluppo del nucleo familiare (sostegno alla natalità), favorendo le famiglie che non solo sono presenti sul territorio, ma hanno manifestato “l'attitudine ad agirvi stabilmente”, premiando così il loro “contributo ... al progresso morale e materiale della comunità costituita su base regionale”<sup>11</sup>; oppure, quanto all'accesso ad alloggi di edilizia residenziale pubblica, poiché “l'accesso ad 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>12</sup>.

Salvo i rilievi più in dettaglio sui vari passaggi in cui si articola il ragionamento del Giudice delle leggi (su cui *infra*), già il richiamo alla dimensione regionale segna una discontinuità rispetto al passato, tanto vero che, proprio alla luce di quello che sembrava essersi affermato come conclusione di un percorso giurisprudenziale, era stata pronosticata l'incostituzionalità della legge in oggetto<sup>13</sup>.

L'esperienza ha dato infatti più di un'occasione alla Corte di affrontare casi simili, data la frequenza con cui le Regioni impongono un pregresso rapporto con il rispettivo territorio (e/o con quello nazionale), quale condizione necessaria a godere di provvidenze sociali, variamente configurate<sup>14</sup>, e l'esito è stato restrittivo quanto all'impiego di tali condizioni di accesso al *welfare*, che parevano espunte dal costituzionalmente lecito<sup>15</sup>.

Tratto comune rimane semmai il parametro utilizzato nella valutazione della costituzionalità dei regimi differenziati, ovvero il principio di uguaglianza/ragionevolezza. Nella sentenza n. 222 in realtà era stato evocato accanto, ed anzi *dopo*<sup>16</sup>, il diverso

---

9 Rispettivamente contemplate negli artt. 3, 5, 6, 7, l.r. Friuli Venezia Giulia n. 11 del 2006. Trattasi di una pluralità di interventi, che vanno dall'assegno *una tantum* in caso di nascita o adozione, all'accesso ad abitazioni in locazione; dalle misure di sostegno in caso di contrazione del reddito familiare, alla riduzione di imposte e tasse, attraverso l'istituto della “Carta famiglia”; dai *vouchers* per il reinserimento lavorativo dei genitori sino all'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

10 Punto 7 del *Diritto*.

11 Identica argomentazione supporta la limitazione dell'accesso alle altre provvidenze a favore della famiglia, richiamate nella nota n. 9.

12 Cfr. i punti da 8 a 10 del *Diritto* per i vari passaggi citati nel testo.

13 Si vedano sul punto le osservazioni di F. CORVAJA, *Cittadinanza*, cit., 1277 s., e di V. TALLINI, *Errare umanum est, perseverare autem diabolicum: brevi considerazioni sulla (nuova) legge del Friuli Venezia Giulia n. 16/2011 “in materi di accesso alle prestazioni sociali” da parte degli stranieri*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

14 F. DINELLI, *Le “cittadinanze regionali”: un problema “nuovo” dal sapore “antico”*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 3 ss., che effettua una ricognizione sulla cospicua legislazione regionale che utilizza il citato criterio. Cfr. anche F. BIONDI DAL MONTE, *I diritti sociali degli stranieri tra frammentazione e non discriminazione. Alcune questioni problematiche*, in *Le istituzioni del federalismo 2008*, 572 ss.

15 Così in Corte cost., sentt. nn. 172 del 2013, 40 del 2011.

16 Come emerge dalla ricostruzione in fatto, punto 1.2.

parametro di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., per "contrasto con le garanzie di uniformità riservate alla legislazione statale" sui livelli essenziali delle prestazioni attinenti ai diritti civili e sociali. Come già ricordato, per questa parte la prospettazione non ha superato la soglia di ammissibilità<sup>17</sup>, il che non convince del tutto, poiché il punto critico segnalato dal governo non riguardava la contrarietà rispetto ad un diverso criterio di selezione, già rinvenibile nella legislazione statale, bensì, a quanto è dato capire, il fatto che la riserva di competenza incorporasse un principio di necessaria uniformità delle condizioni di accesso alle prestazioni sociali, pur liberamente configurabili, per i rimanenti aspetti, dalle Regioni. Forse l'impiego del solo principio di ragionevolezza non rappresentava una strada obbligata<sup>18</sup>. Così facendo la Corte pare confermare una certa ritrosia nel coinvolgere, a vario titolo, anche altri disposti, che pure potrebbero apparire compromessi da soluzioni legislative di questa natura.

Non è raro che tali norme rimangano in secondo piano: così per i precetti sulla libertà di circolazione delle persone e sul divieto di discriminazione<sup>19</sup>, per i principi costituzionali che fungono da premessa per la legislazione sul *welfare*<sup>20</sup>, per finire coi puntuali parametri sostanziali in ipotesi rilevanti al momento di valutare determinate provvidenze<sup>21</sup>. Talora ciò è da imputarsi ai limiti della prospettazione<sup>22</sup>, ma altrove trattasi

17 Causa la mancata indicazione, nel ricorso, della norma statale volta ad esprimere il livello essenziale interferente con la competenza regionale.

18 Altro discorso ovviamente attiene alla sorte, nel merito, della questione. Certo, si tratta comunque di una censura alquanto essenziale nella parte motiva.

19 Si allude agli artt. 16 e 120, comma 1, Cost, sul versante interno, ed al diritto europeo, che, per il tramite dell'art. 117, comma 1, Cost., viene in rilievo con l'art. 18, comma 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), circa il divieto di discriminazioni basate sulla nazionalità; l'art. 20-21 TFUE sulla cittadinanza europea e la conseguente libertà di circolazione; l'art. 49 TFUE sul diritto di stabilimento, per fare alcuni esempi di un sistema che, includendo anche vari atti di diritto derivato, è ben più complesso: tutti precetti rispetto ai quali potrebbe risultare di dubbia costituzionalità un criterio selettivo, quale quello della residenza qualificata, che, seppure in via di fatto, ostacola l'esercizio della libertà di spostamento all'interno del territorio (sul punto si tornerà *infra*).

20 Ovvero l'art. 2 Cost., nella parte in cui esprime il principio personalista ed afferma i fondamentali doveri di solidarietà economica, politica e sociale, e l'art. 3 Cost., che, insieme al valore della pari dignità (comma 1), evidenzia quell'esigenza di uguaglianza sostanziale che anima lo Stato sociale (comma 2) (M. MAZZIOTTI, *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, vol. XII, Milano 1964, 804, e S. GAMBINO, *Cittadinanza e diritti sociali fra neoregionalismo e integrazione comunitaria*, in *Quad. cost.* 2003, 67 s.). Si è peraltro osservato che la Corte raramente ricorre a queste clausole generali per dedurre diritti non testualmente contemplati in Costituzione, mentre è più facile che siano impiegate in combinato con esplicite previsioni sui singoli diritti, per trarne ulteriori significati (S. SCAGLIARINI, "L'incessante dinamica della vita moderna. I nuovi diritti sociali nella giurisprudenza costituzionale", in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 3 e 40 s.), oppure, quanto al principio di uguaglianza sostanziale, "a senso unico", ovvero per difendere leggi statali "diseguali", piuttosto che per accogliere le questioni di legittimità (M. AINIS, *I soggetti deboli nella giurisprudenza costituzionale*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano 1999, 22 s.).

21 Cfr. l'art. 31 Cost. per le provvidenze a favore della famiglia e della prole (data la connessione che il precetto pone fra le misure previste e l'adempimento dei compiti rimessi alla famiglia, fra cui rientra di necessità quello di istruire, mantenere ed educare i figli ex art. 30 Cost.), e l'art. 34 Cost., per quelle a sostegno del diritto allo studio. A proposito della sent. n. 306 del 2008, ad esempio, G. BRUNELLI, *Welfare e immigrazione: le declinazioni dell'eguaglianza*, in *Le Istituzioni del Federalismo* 2008, 543, osserva che la violazione degli artt. 2, 32 e 38 Cost., viene, per dir così, "veicolata" dall'irragionevolezza, anziché costituire la base argomentativa su cui la Corte accoglie la questione.

22 In realtà, sembra opportuno tracciare un distinguo fra giudizi in via principale e in via incidentale. Quanto ai primi, se è vero che le impugnative difficilmente sono circoscritte al solo art. 3 Cost., è pure vero che è raro trovare un'esposizione compiuta di tutti i parametri utilizzabili allo scopo. Si pensi alla decisione n. 4 del 2013, in cui al vizio basato sull'art. 3 si aggiunge una censura per eccesso dalla competenza legislativa, che tuttavia sembra accessoria alla prima, poiché l'eccesso sta appunto nell'irragionevole discriminazione arrecata a danno dello straniero; oppure alla sentenza n. 133 del 2013, in cui lo Stato lamenta (anche, ma soltanto) la violazione della propria competenza in materia di immigrazione; o ancora alla pronuncia n. 2 del 2013, in cui viene evocata, in aggiunta al principio di ragionevolezza,

invece di una scelta ben precisa della Corte che, qualora accolga la questione, preferisce ricorrere alla dichiarazione di assorbimento circa i parametri diversi dall'art. 3 Cost., anziché impegnarsi a delineare (od escludere) eventuali correlazioni eccedenti le logiche interne, peculiari ai giudizi di uguaglianza/ragionevolezza, quand'anche al solo fine di rafforzare l'argomentazione<sup>23</sup>. All'inverso, cioè nel caso di rigetto per "non manifesta irragionevolezza", quando un esame completo della prospettazione è ancor più importante, talora si sbarazza degli altri parametri piuttosto rapidamente<sup>24</sup>. D'altronde, che il giudizio sulle leggi si tenga spesso lontano dai parametri sostanziali privilegiando invece l'ottica della comparazione o della valutazione di coerenza propria degli schemi dell'uguaglianza e della ragionevolezza non è propriamente una novità<sup>25</sup>.

Anche un altro aspetto della prassi giurisprudenziale si ripresenta in questa decisione: la ricostruzione delle provvidenze sociali quali misure eccedenti i livelli essenziali delle prestazioni, in quanto tali riconducibili a scelte politiche regionali, variabili pertanto – come in effetti variano – a seconda del contesto preso in considerazione. E' insomma irrilevante il carattere facoltativo di tali prestazioni, il loro essere cioè integrative, o aggiuntive, rispetto ad altre, costituenti i livelli essenziali, rimessi alla competenza statale, se non anche rispetto ad ulteriori tutele, già assicurate dalla Regione. Il legislatore

---

la lesione della riserva statale circa la determinazione dei livelli essenziali dei diritti civili e sociali. La situazione è diversa nelle censure dei giudici comuni, che spesso presentano una struttura maggiormente articolata, specie se rapportata alla frequente stringatezza dei ricorsi statali, come accade nella catena di decisioni circa l'art. 80, comma 19, l. n. 388 del 2000, già ricordate, che hanno profondamente inciso, in senso restrittivo, sul requisito della carta di soggiorno, ivi previsto. Tuttavia, la differenza sta più che altro sul versante dei rimettenti, che evocano talora una molteplicità di parametri, mentre la Corte o circoscrive il vizio alla violazione dell'art. 3 Cost., oppure, pur impiegando anche altre norme, ne "filtra" l'effetto attraverso una valutazione di irragionevolezza, come ricordato nella nota precedente. E anche quando – nella sent. n. 306 del 2008 – l'annullamento coinvolge l'art. 10, comma 1, Cost., in quanto esisterebbe una norma di diritto internazionale generale che vieta le discriminazioni nei diritti fondamentali legate alla cittadinanza, oltre a trattarsi di un *unicum*, non ripetuto nelle successive decisioni della serie, difetta di adeguata motivazione in merito (come rileva F. BIONDI DAL MONTE, *Immigrazione*, cit., 115), ragion per cui parrebbe più che altro un argomento rafforzativo, anziché costitutivo, dell'incostituzionalità.

23 Limitandoci al settore delle impugnative in via diretta, la Corte ricorre ad es. ad una dichiarazione di assorbimento nella sent. n. 172 del 2013, in cui la prospettazione era un po' più articolata del solito, in quanto i parametri erano costituiti sia dall'art. 3 Cost. (sulla cui base la questione viene accolta), che dall'art. 117, comma 1, Cost., per supposta lesione della libertà di circolazione e soggiorno di cui all'art. 21 TFUE; che, infine dall'art. 10, comma 1, Cost., quest'ultimo richiamato sul presupposto che nel diritto internazionale generale esista un principio di non discriminazione in base alla nazionalità. Inoltre, la circostanza che una prospettazione sia contenuta entro dati parametri non impedirebbe certamente alla Corte, se solo lo volesse, di integrare gli argomenti posti a base della decisione con riferimenti a disposizioni ulteriori, sia per rigettare la questione, sia per accoglierla, in questo secondo caso alla sola condizione che non si tratti in realtà di disposti decisivi, senza i quali non sarebbe stato possibile individuare il vizio lamentato. Infine, dato che si tratta di una decisione che tocca una provvidenza oggetto anche della pronuncia in commento, conviene ricordare che quando si è trovata di fronte ad un'ordinanza di rinvio abbastanza articolata, la Corte si è rapidamente sbarazzata in vario modo delle censure sollevate. Si allude all'ordinanza n. 32 del 2008 (in cui viene avallato il criterio della residenza continuata nell'accesso all'edilizia residenziale pubblica), molto sbrigativa nel chiudere il discorso dichiarando, per ragioni alquanto discutibili (cfr. F. CORVAJA, *Libera circolazione dei cittadini e requisito di residenza regionale per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica*, in questa *Rivista* 2008, 611 ss.), ora la manifesta inammissibilità (questioni ex art. 117, comma 1, Cost., per violazione delle norme comunitarie sulla libertà di circolazione, nonché ex art. 120, comma 1, Cost., per l'ostacolo alla mobilità fra Regioni), ora la manifesta infondatezza delle doglianze (formulate ai sensi dell'art. 117, comma 1, questa volta per violazione dei principi fondamentali nella materia edilizia residenziale pubblica, e dei livelli essenziali delle prestazioni sui diritti sociali, nonché dell'art. 3 Cost., causa irragionevole disparità di trattamento).

24 Per lo meno, ciò è successo nell'ordinanza n. 32 del 2008, ricordata nella nota che precede e, non a caso, dalla stessa Corte nella pronuncia in esame, quale utile precedente.

25 S. GAMBINO, *Cittadinanza, funzioni pubbliche, federalismo. La sofferta attuazione del federalismo fiscale italiano, nell'ottica comparatistica (Spagna e Germania)*, in [www.astridonline.it](http://www.astridonline.it), 4 s.

deve infatti in ogni caso selezionare i beneficiari secondo scelte conformi a ragionevolezza, così da evitare illegittime disparità di trattamento<sup>26</sup>. Qualche dubbio potrebbe sorgere perché nella sentenza in esame la Corte si sofferma sul punto solo quando argomenta l'infondatezza delle censure. In tale frangente insiste sul superamento del "nucleo intangibile dei diritti fondamentali della persona", o dei "livelli essenziali delle prestazioni"<sup>27</sup>. In teoria se ne potrebbe dedurre che invece, laddove la questione viene accolta, la situazione si rovesci.

Tuttavia, più che una supposizione *a contrario*, conta il fatto che sarebbe quanto meno singolare che la Corte abbia sottaciuto che alcune provvidenze non rappresentavano altro che un'attuazione regionale di un livello essenziale – fra l'altro non si sa quale e da quale normativa rappresentato<sup>28</sup> –, tanto più che comunque una censura dello Stato sul punto sussisteva, e dunque l'occasione per prendere posizione sul punto non mancava.

E' probabile invece che, nel contesto di questa decisione, l'essenzialità stia a significare una primarietà del bisogno al cui soddisfacimento mira la provvidenza, piuttosto che attenere al tema del riparto di competenze<sup>29</sup>.

3. Ben diverso è invece non solo l'esito cui la Corte perviene, ma il modo in cui si rapporta alla legislazione sociale contestata, premessa necessaria, peraltro, proprio in funzione del risultato da conseguire.

Non c'è dubbio infatti che, nella nuova prospettiva adottata dalla Corte, il comparto dei servizi sociali perde la sua interna omogeneità, per frammentarsi in una pluralità di prestazioni, per ciascuna delle quali è necessario – ai fini del sindacato *ex art. 3* – ricostruire la specifica *ratio* informatrice. In situazioni precedenti, invece, il sindacato viene condotto a prescindere dall'esame della singola prestazione, come risulta chiaro guardando alle ipotesi in cui la questione non concerne una specifica provvidenza, bensì l'intero sistema pensato dal legislatore regionale, o comunque un insieme di interventi, la cui distinta ricostruzione non rileva ai fini della decisione da assumere.

Va infatti ricordato che non è passato molto tempo da quando la Corte ha giudicato un intero sistema di prestazioni, considerando irragionevole il criterio della residenza qualificata per *tutte*, senza distinzione alcuna<sup>30</sup>. La sentenza n. 40 del 2011 definisce "complesso e articolato" l'insieme di tutele previste dalla legge regionale (ancora una volta del Friuli Venezia Giulia), il che non le impedisce di valutarle in modo unitario, in quanto accomunate dalla finalità di rimediare a stati di difficoltà della persona, come è conforme alla logica – solidaristica – dei diritti sociali.

---

26 Una delle difese tradizionali delle Regioni, a fronte delle doglianze statali, risiede appunto nel fatto che le politiche sociali locali fossero eccedenti il *quantum* riservato allo Stato e che pertanto sussistesse in proposito piena discrezionalità di circoscriverne la spettanza sulla base della durata della residenza e/o in forza della cittadinanza italiana, al che la Corte replica negando non la premessa, ma appunto la conseguenza che le amministrazioni regionali vorrebbero trarne (cfr. le decisioni nn. 172 del 2013, punto 3.1 del *Diritto*, 2 del 2013, punto 3.2 del *Diritto*, ed infine la sentenza capostipite, n. 40 del 2011, al punto 4.1 del *Diritto*).

27 Punti 8 e 9 del *Diritto*.

28 E non è casuale che la censura del governo sul punto sia diversamente impostata, come già ricordato.

29 Sul significato della terminologia usata si tornerà più avanti.

30 Trattasi della sent. n. 40 del 2011 relativa al "Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale", di cui alla l.r. Friuli Venezia Giulia n. 6 del 2006, nel testo modificato dalla disposizione censurata. Rileva la novità consistente appunto nel non relazionare l'annullamento a previsioni relative a singole provvidenze, F. CORVAJA, *Cittadinanza*, cit., 1263.

Nella stessa direzione si possono ricordare altre due pronunce, la prima delle quali – sent. n. 2 del 2013 – annulla sia una puntuale disposizione emanata dalla Provincia autonoma di Bolzano, che circoscriveva alla residenza pari a 5 anni l'accesso alle prestazioni di natura economica, non meglio definite, sia altra proposizione che si limitava a consentire, senza imporlo, di condizionare le prestazioni di servizio sociale alla durata della residenza. Circa la seconda (sent. n. 133 del 2013), l'annullamento, in una fattispecie analoga<sup>31</sup>, colpisce il predetto requisito con riguardo all'assegno al nucleo familiare per i figli, ovvero una provvidenza assimilabile nei contenuti a quelle oggetto della decisione n. 222, che però ha concluso in senso esattamente opposto<sup>32</sup>.

D'altronde, la considerazione indistinta si collega al principio comune che le informa, e cioè alla finalità di superare (o comunque alleviare il peso) delle situazioni di difficoltà caratterizzanti la *persona*: provvidenze dunque che “per la loro stessa natura, non tollerano distinzioni basate né sulla cittadinanza, né su particolari tipologie di residenza, volte ad escludere proprio coloro che risultano i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema ...si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale”<sup>33</sup>. Lo schema seguito è sempre quello della non correlabilità fra criterio di selezione e *ratio* dell'intervento<sup>34</sup>, con conseguente arbitrarietà della classificazione.

Traducendo il tutto in una direttiva di politica legislativa nel settore dell'assistenza sociale, si potrebbe concludere che, stando al pregresso, le Regioni possono adottare regimi differenziati circa la spettanza dei benefici sociali (non rientranti nei livelli essenziali), anche in considerazione delle disponibilità finanziarie<sup>35</sup>, purché non utilizzino criteri selettivi privi di collegamento rispetto alla causa normativa della disposizione. Posto che, nell'ambito delle politiche sociali, tale causa va ricostruita quale esigenza di sostegno per chi versa in situazioni di bisogno, in una logica di solidarietà, correlata al principio di uguaglianza sostanziale, la residenza pluriennale di certo non rientra fra gli strumenti conformi a ragionevolezza, a differenza di quella “istantanea”, ammessa dalla Corte come “un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio”, sin dalla sentenza n. 432 del 2005. Non si vede, infatti, quale nesso possa intercorrere fra la “quantità” di pregressa permanenza su di un certo territorio e la “qualità” del bisogno che la legge mira a soddisfare.

Impossibile allora mantenere questa impostazione e giungere al contempo al ben diverso risultato di preservare il presupposto della residenza abituale quale metodo utilizzabile, se non per tutte, per la maggior parte delle provvidenze sociali<sup>36</sup>.

---

31 Si trattava di una legge regionale del Trentino Alto Adige che fissava nella residenza quinquennale nel territorio il presupposto affinché lo straniero non comunitario beneficiasse di date prestazioni.

32 Non pare infatti che sussista una differenza ontologica fra la prestazione di cui si parla nel testo e l'assegno *una tantum* a sostegno della natalità previsto dall'art. 3 della l.r. Friuli Venezia Giulia n. 16 del 2001, ed altrettanto può dirsi per le misure a favore delle nascite di cui all'art. 5 stessa legge.

33 Vedi sent. n. 40 del 2011, par. n. 4.1 del *Diritto*.

34 Ragion per cui la circostanza che nelle due sentenze citate per ultime fosse in gioco una discriminazione circoscritta al rapporto cittadino/straniero non pare far la differenza. Nelle due ipotesi sopra ricordate, infatti, ai cittadini bastava risiedere nella Regione, senza alcun requisito temporale

35 Il tema del necessario contenimento dei costi per le prestazioni sociali è un altro dei tradizionali argomenti dedotti dalle Regioni per difendere le scelte selettive adottate di caso in caso, senza trovare peraltro molto ascolto presso la Corte, che le respinge sistematicamente negando che il risparmio di spesa possa in sé sostenere scelte arbitrarie (cfr. le sentenze richiamate alla nota n. 26, ed anche la stessa pronuncia in commento, al punto 6 del *Diritto*).

36 Si noti, infatti che, pur non essendo individuabili in astratto, ed in modo esaustivo, le forme di assistenza sociale che i legislatori regionali possono immaginare, quelle concernenti l'aiuto alla natalità, alla famiglia e l'accesso

E che la svolta non sia stata del tutto “indolore” sembra confermato dal fatto che la sentenza è redatta da un giudice diverso dal relatore, che fra l’altro coincide col giudice che si è recentemente occupato di analoghe vicende, decidendole sempre nel senso dell’incostituzionalità dei requisiti basati sulla residenza qualificata<sup>37</sup>, ciò che fa pensare ad una divisione interna alla Corte al momento di rivedere la questione<sup>38</sup>.

In sostanza, ciò che nel recente passato veniva bollato quale discriminazione irragionevole viene ora rivisitato in senso opposto, alla luce di un connotato che vale a “recuperare” la ragionevolezza mancante: la dimensione regionale dell’intervento.

4. Resta allora da valutare la tenuta prima di tutto della premessa generale da cui muove questa decisione, articolata, come già ricordato, sul rilievo da attribuire alla dimensione regionale del sociale, declinata secondo la prospettiva della Regione quale ente esponenziale della rispettiva comunità, che potrebbe dunque privilegiare, nel calibrare il *welfare*, “i propri residenti, anche in rapporto al contributo che hanno apportato al progresso della comunità operandovi per un consistente lasso di tempo”, a meno che tale profilo non sia recessivo a fronte di “provvidenze intrinsecamente legate ai bisogni della persona, piuttosto che al sostegno dei membri della comunità”<sup>39</sup>. Di che natura sia il progresso è precisato più avanti: “morale e materiale”<sup>40</sup>.

Circa l’apporto materiale, l’argomento, che potrebbe intendersi come riferito al versante delle entrate, andrebbe semmai circoscritto – per chi ne condivide la *ratio* – alle sole provvidenze finanziate in via esclusiva con risorse provenienti dal territorio e non per trasferimento, mentre nella motivazione difetta una qualsivoglia verifica sul tipo di copertura finanziaria adottato di volta in volta. Circa quello morale appare discutibile che la pregressa presenza giustifichi una presunzione, per di più assoluta, su di un aspetto che al più dovrebbe essere accertato di caso in caso, come accade quando la legge pretende l’“onorabilità” per lo svolgimento di certe attività economiche<sup>41</sup>, invece che guardando ad un mero fatto materiale, qual è la durata della residenza.

Il problema è tuttavia a monte, posto che la passata contribuzione è incompatibile con la logica solidaristica cui sono improntate le prestazioni sociali, riconducibili ai doveri di solidarietà chiaramente enunciati a carico della collettività intera dall’art. 2 Cost., ed al dovere dei poteri pubblici di agire per rimuovere gli ostacoli che di fatto precludono il pieno sviluppo dell’individuo (art. 3, comma 2, Cost.). Solidarietà che presuppone il bisogno, non un precedente apporto cui faccia da controprestazione<sup>42</sup>: e che non pare consenta di scomporre il sistema di tutele che è, per l’appunto, un sistema, cioè un insieme incardinato su di un principio cui tutto si tiene.

---

all’abitazione, oltre ad essere “tradizionali”, paiono rappresentare una parte notevole delle scelte possibili.

37 Il redattore della sentenza è il giudice Lattanzi mentre il relatore è il giudice Frigo, che si è parimenti occupato (questa volta nella duplice veste relatore/redattore) delle decisioni di annullamento nn. 2, 4 e 133 del 2013.

38 Da questo punto di vista, il fatto che la motivazione si apra richiamando lo schema seguito nella sent. n. 40 del 2011 vale solo quale premessa per avviare un giudizio di ragionevolezza dagli esiti ben diversi da quelli che altrimenti – a seguirne per intero la *ratio* – ne sarebbero derivati.

39 Punto 7 del *Diritto*.

40 Punto 8 del *Diritto*.

41 Così ad esempio per ottenere l’autorizzazione ad aprire un’agenzia di viaggio è necessario produrre il certificato dei carichi pendenti da parte del titolare e di altri soggetti (l.r. Veneto n. 33 del 2002, art. 65).

42 F. CORVAJA, *Cittadinanza*, 1277 s., il quale sottolinea, fra l’altro, che in questa logica chi più contribuisce dovrebbe ottenere di più in termini di assistenza, benché ne abbia meno bisogno, o non ne abbia alcun bisogno, rispetto ad altri.



Il che pare confermato guardando a come viene affrontato il problema all'interno di uno stato propriamente federale come gli Stati Uniti. La giurisprudenza della Corte Suprema, infatti, sembra molto rigorosa nell'escludere l'ammissibilità, alla luce di molteplici principi costituzionali, di simili criteri selettivi, applicati fra l'altro non solo a prestazioni sociali in senso stretto, ma anche relativamente a benefici non ricollegabili a stati di bisogno<sup>43</sup>. Uguaglianza, libertà di circolazione, il concetto stesso di cittadinanza, l'unitarietà e indivisibilità dello Stato, sono tutti argomenti di rilievo costituzionale che ben potrebbero esser spesi, ed in parte (ovvero con riguardo all'imperativo della ragionevolezza) già lo sono stati<sup>44</sup>, per indurre ad abbandonare il criterio in questione. L'idea quindi che il criterio della residenza qualificata abbia come effetto quello – non consentito in uno Stato unitario – di creare una cittadinanza (nella specie "sociale") regionale a sé stante, differenziando irragionevolmente i cittadini in classi per il solo fatto di aver esercitato il loro diritto di spostarsi sul territorio (ex art. 16 Cost. e, sotto il profilo del correlativo dovere delle Regioni di non frapporvi ostacoli immotivati, art. 120, comma 1, Cost.), paiono ragioni convincenti in tal senso<sup>45</sup>.

L'art. 120, comma 1, Cost., spinge ad esempio a qualificare il criterio come un ostacolo, sia pure indiretto, alla libera circolazione delle persone all'interno del Paese, la cui compatibilità costituzionale andrebbe valutata alla stregua del *test* costruito dalla Corte<sup>46</sup>, il cui primo *step*, consistente nel verificare se la limitazione apposta a tale libertà sia ricollegabile ad un interesse di rilievo costituzionale, segna già un arresto, dal momento che questa oggettiva connessione pare difficilmente ravvisabile nell'esigenza di compensare la continuativa presenza nella Regione, o comunque nell'idea di Regione quale ente esponenziale, criticabile nell'accezione che traspare da questa sentenza, cioè come soggetto in realtà solo *parzialmente* esponenziale, rimanendo non tutelati gli interessi e i bisogni dei residenti infrabiennali.

Nel caso concreto fra i vizi prospettati non rientrava quello relativo alla libertà di circolazione, il che ha esentato la Corte anche solo dal porsi il problema. Nulla toglie che ulteriori questioni offrano il verso per un ritorno alle origini, anche se probabilmente non nell'immediato. Da un lato, infatti, è presumibile che, a prescindere dai parametri dedotti, cui solo si riferisce la motivazione, il problema sia stato, seppur implicitamente, apprezzato sotto diversi profili. In altri termini, la conclusione cui è giunta la sentenza è stata probabilmente soppesata anche alla luce degli argomenti in contrario già evidenziati dalla dottrina e, si presume, noti. Se così non fosse, è da dubitare che, in presenza di un principio, ritualmente evocato, quale la ragionevolezza, di comprovata duttilità in sede applicativa, non si sarebbe arrivati all'accoglimento per mancanza del parametro che meglio si attagliava, in ipotesi, al caso (l'art. 120 Cost.). Le osservazioni della Consulta, d'altra parte, valgono ad individuare una *ratio* giustificatrice, la quale poteva ugualmente

---

43 Si veda in merito la rassegna operata da F. CORVAJA, *Cittadinanza*, 1272 s., in cui rientra anche il caso di una legge dell'Alaska che condizionava alla residenza pregressa la distribuzione dei dividendi di un fondo alimentato con i proventi derivanti dalle estrazioni petrolifere, al dichiarato fine di ricompensare coloro che avevano contribuito al benessere della comunità, ciò che non ha evitato la dichiarazione di incostituzionalità posto che, così facendo, il singolo Stato diversificava fra loro i cittadini, suddividendoli in classi, in violazione della *Equal Protection Clause*.

44 Nella pregressa giurisprudenza costituzionale.

45 F. CORVAJA, *Cittadinanza*, cit., 1275 s.

46 Cfr. Corte cost., sent. n. 51 del 1991, secondo cui va verificato se la norma che pone il limite persegue un interesse di rilievo costituzionale, se sussiste una competenza regionale cui essa sia ascrivibile, se infine la classificazione sia proporzionata al fine da raggiungere. Sull'uso dell'art. 120 Cost., quale parametro utile in funzione limitativa di tali criteri selettivi, cfr. F. CORVAJA, *Libera circolazione*, cit., 622 e, dello stesso Autore, *Cittadinanza*, cit., 1276.

essere utilizzata per spiegare, qualora l'impugnativa lo avesse imposto, la ragionevolezza della scelta anche in relazione all'art. 120 Cost.

Produttivo potrebbe anche risultare il richiamo al diritto sovranazionale, ed in particolare al diritto comunitario, che penetra nel sistema attraverso la valvola di cui agli artt. 11 e 117, comma 1, Cost. E' noto infatti che esso, nella lettura che ne dà la Corte di Giustizia, appare fermo nel garantire la parità di trattamento rispetto alla tutela dei diritti, anche sociali, all'interno dell'Unione, seppure nella logica di assicurare massima effettività alle libertà previste nei trattati, prima fra tutte quella di circolazione e soggiorno<sup>47</sup>. Il fenomeno appare rilevante non tanto nella supposizione che una nuova questione in tal modo strutturata abbia miglior sorte<sup>48</sup>, ma per altre ragioni, indirette ma non per questo di secondaria importanza.

Intanto, va osservato che le regole comunitarie potrebbero essere utili anche nella presente fattispecie, dato che pure gli stranieri comunitari vengono danneggiati da criteri come quello in discussione, e solo apparentemente nella stessa misura dei cittadini, posto che un criterio in astratto neutro ed egualitario quale la residenza qualificata, in realtà cela una discriminazione indiretta<sup>49</sup>, nella misura in cui di fatto è più facilmente conseguibile dagli italiani<sup>50</sup>. E' anche noto che ogni decisione della Corte di Giustizia che accerti una discriminazione dissimulata a danno dello straniero si traduce in una parallela discriminazione alla rovescia sul versante dei cittadini, che verrebbero ad avere meno di

---

47 Nel senso che gli ostacoli "residenziali" frapposti al godimento delle provvidenze sociali pregiudicano, seppur di riflesso, in via indiretta, l'esercizio delle libertà (prima fra tutte quelle di circolazione e soggiorno) garantite dal diritto comunitario. Si pensi a CGCE, sent. 29 luglio 1991, *Commissione c. Belgio*, causa C-111/91, che ha giudicato discriminatoria una disposizione che limitava gli assegni di natalità sulla base della residenza in Belgio nell'anno antecedente la nascita; nonché a CGCE, sent. 20 giugno 2002, *Commissione c. Lussemburgo*, C-299/01, nello stesso senso con riguardo alla residenza quinquennale per la percezione del reddito minimo garantito, mentre, in materia di accesso all'edilizia residenziale pubblica, cfr. CGCE, sent. 14 gennaio 1988, *Commissione c. Italia*, C-63/88. Da notare che la prima e l'ultima delle decisioni citate riguardano provvidenze analoghe a quelle in relazione alle quali la nostra Corte è andata in direzione esattamente opposta. Sull'evoluzione della giurisprudenza comunitaria, nel senso di impiegare la cittadinanza dell'Unione (artt. 20 e, circa la libertà di circolazione e soggiorno del cittadino europeo, art. 21 TFUE) in funzione di integrazione sociale, delineando uno "statuto transazionale di accesso ai diritti sociali" garantiti nei singoli Stati membri, per di più scollegato dalla costruzione del mercato unico e spettante quindi anche a coloro che non siano economicamente attivi, si veda S. GIUBBONI, *Cittadinanza, lavoro e diritti sociali*, in *RDSS* 2013, 494 s. e 498 s. Anche la Convenzione EDU appare rilevante a tale proposito, come ricorda F. BIONDI DAL MONTE, *I diritti*, cit., 567 s. (cui si rinvia anche per richiami alla giurisprudenza), la quale sottolinea che, attraverso il combinato degli art. 14 CEDU e 1 del Protocollo n. 1 ad essa collegato, la Corte di Strasburgo ha finito per garantire il principio di non discriminazione nella spettanza delle prestazioni sociali, se le differenziazioni non sono giustificate dal legittimo scopo perseguito e dalla proporzione mezzo/fine, il che non avviene quando il criterio prescelto è la cittadinanza. Dedicata in particolare ai diritti sociali è poi la Carta sociale europea, ratificata dall'Italia nel 1999, contenente un ampio catalogo di posizioni soggettive riconducibili al genere (diritto all'abitazione, alla tutela sociale ed economica della madre e del bambino, diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale), su cui si sofferma GUIGLIA, *Il diritto all'abitazione nella Carta sociale europea: a proposito di una recente condanna dell'Italia da parte del Comitato europeo dei diritti sociali*, in *Rivista telematica AIC* 3/2011, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).

48 Valgono anche qui i rilievi appena formulati nel testo, con riguardo all'art. 120 Cost.

49 Incentrata cioè su di un criterio che, per quanto apparentemente neutro rispetto al fattore cittadinanza, in linea di fatto colpisce gli stranieri in misura maggiore dei cittadini, come avviene con la residenza protratta nel tempo. Sul tema vedi F. SPITALERI, *Le discriminazioni alla rovescia nel diritto dell'Unione europea*, Roma, 2010, 33 ss.

50 Né rileva che ad essere avvantaggiati siano i soli italiani residenti da tempo in Regione e non l'intera cittadinanza, come invece avviene se viene richiesta la presenza sul territorio nazionale. Così CGCE, sent. 6 gennaio 2003, *Commissione c. Italia*, C-388/01. Sul tema e sulla relativa giurisprudenza comunitaria si veda anche B. PEZZINI, *Lo statuto costituzionale del non cittadino: i servizi sociali*, in [www.archivio.rivistaaic.it/materiali/convegni/aic200910](http://www.archivio.rivistaaic.it/materiali/convegni/aic200910), 11 ss., la quale sottolinea che differenziazioni incentrate sulla residenza vanno assoggettate ad uno scrutinio rigoroso per il sospetto di discriminazione indiretta dei non cittadini che inevitabilmente le connota.

quanto riconosciuto agli altri in virtù del diritto comunitario<sup>51</sup>, sollevando quindi una questione di uguaglianza, di cui la Corte prima o poi potrà essere investita.

Date le premesse, c'è da chiedersi se e fino a che punto possa resistere la soluzione della Corte a fronte di una sistematica – e purché in fatto lo sia veramente – pressione in senso contrario proveniente sia dal versante esterno della Corte di giustizia, sia da quello interno dei giudici comuni. La prima, adita in sede di rinvio pregiudiziale o attraverso azione diretta della Commissione, i secondi chiamati a pronunciarsi su provvedimenti discriminatori nei confronti degli stranieri, comunitari o meno<sup>52</sup>, come già sta accadendo anche nel settore delle politiche sociali, magari disapplicando il diritto interno contrastante con quello europeo immediatamente efficace<sup>53</sup>. La stessa normativa della Regione Venezia Giulia, pur avendo superato, in parte *qua*, il controllo di costituzionalità, potrebbe essere successivamente disapplicata in sede di giudizio comune, avviato contro provvedimenti amministrativi applicativi della medesima.

Senza contare che l'eventuale generalizzarsi di una prassi, di derivazione sovranazionale o interna, volta a svalutare radicalmente questi criteri di selezione verso lo straniero, imporrebbe probabilmente ai legislatori regionali una revisione delle proprie politiche sociali, altrimenti indifendibili di fronte al corpo dei cittadini residenti nei rispettivi territori<sup>54</sup>.

5. Tornando ora all'esame della decisione n. 222, si nota che l'ammissibilità del criterio dipenderebbe dalla primarietà del bisogno che vale a soddisfare, dal suo essere o meno eccedente "il nucleo intangibile dei diritti fondamentali della persona", o "i livelli essenziali delle prestazioni"<sup>55</sup>. Il criterio di gradazione delle misure di assistenza, alcune delle quali troverebbero la loro ragion d'essere nella mera appartenenza "temporale" ad un certo gruppo sociale locale, lascia perplessi se si pensa che siamo di fronte a provvidenze

---

51 Sul punto vedi F. SPITALERI, *Le discriminazioni*, cit., 108 ss., e, con particolare rilievo al tema in esame, F. CORVAJA, *Libera circolazione*, cit., 621.

52 Si pensi alle decisioni occasionate dalle azioni antidiscriminazione proposte davanti ai giudici civili sulla base dell'art. 44 del Testo unico sull'immigrazione (F. CORVAJA, *Cittadinanza*, cit., 1268 e giurisprudenza ivi citata).

53 Disapplicazione che ovviamente presuppone che il caso riguardi soggetti comunque protetti dal diritto comunitario, fra i quali tuttavia rientrano, a certe condizioni, pure i non comunitari (si veda in tal senso la direttiva 2003/109/CE sui cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo).

54 Senza chiederci in questa sede quali e quante di simili legislazioni locali siano più o meno velatamente ispirate ad una chiusura verso il non cittadino, sembra logico pensare che, una volta affermata e consolidata l'illegittimità comunitaria del criterio della residenza qualificata verso chi appartiene ad uno Stato membro dell'Unione, sarà piuttosto complicato far accettare ai cittadini l'idea che il criterio sopravviva solo per loro. E ciò sia che si tratti di residenti di lungo corso, come lo è chi è nato e rimasto in una data Regione, perché, pur avendo i requisiti richiesti, sono comunque discriminati se lo straniero accede invece ad identica provvidenza in base alla residenza semplice; sia per coloro che, cittadini italiani, si trasferiscono da una Regione ad altra, senza però aver ancora maturato le condizioni di durata previste in quella di arrivo, poiché non parrebbe produttivo, sotto il profilo del consenso, riconoscere loro tutele inferiori a quelle di cui dispone chi proviene invece da altro Stato.

55 Punti 8 e 9 del *Diritto*. Fra l'altro, a rigore, le due espressioni non coincidono, poiché il riferimento al nucleo intangibile dei diritti richiama l'idea del contenuto minimo, premessa che ha condotto la Corte a riconoscere ad esempio che le cure mediche urgenti ed indifferibili vanno assicurate anche al clandestino (Corte cost., n. 252 del 2001, punto 2 del *Diritto*). L'essenzialità dei livelli, qualitativi e quantitativi, delle prestazioni connesse ai diritti civili e sociali è invece, in sostanza, rimessa al legislatore statale, che può collocare l'asticella anche al di sopra del minimo, come osserva R. TOSI, *Cittadini, Stato e Regioni di fronte ai "livelli essenziali delle prestazioni"*, in *Quad. cost.* 2003, 629 ss. Tuttavia, nel contesto della sentenza tali formule, oltre a significare che le provvidenze considerate – nella loro interezza – stanno fuori dei livelli di cui ragiona l'art. 117 Cost., mirano a segnalare che alcune, a differenza di altre, non hanno a che vedere coi bisogni primari della persona; ed anzi, in quanto ricollegate dalla Corte al radicamento nel territorio regionale, si dovrebbe concludere che solo in seconda battuta riguardano una situazione di difficoltà e disagio.

che, al di là del loro specifico contenuto, sono sempre ulteriori rispetto a quelle costituenti i veri e propri livelli essenziali assicurati dalla legislazione dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 1, lett. m), Cost., con la conseguenza che, a rigore, ciò che le accomuna è l'essere parte del sistema di assistenza sociale regionale, più che le loro singole peculiarità.

Ad ogni modo, a seguire il ragionamento della Corte, vi sono tre livelli: quelli essenziali, di competenza statale, quelli attinenti ai bisogni primari, intrinsecamente propri della persona, rimessi alla competenza residuale, e non circoscrivibili sulla base della residenza qualificata; infine, quelli lasciati alla più ampia discrezionalità delle singole Regioni, in quanto concernenti bisogni "secondari"<sup>56</sup>. Che ciò risponda alla *ratio*, anzi che realmente siano ravvisabili due contrapposte logiche ispiratrici delle varie provvidenze regionali, non convince, prima di tutto perché la differente intensità del bisogno, che sta alla base del diritto, non pare facile da determinarsi. Potrà anche dirsi che rientrano *ictu oculi* nel concetto le misure di contrasto alla povertà, in quanto circoscritte a casi di estrema indigenza<sup>57</sup>, dunque alla finalità di dare una risposta a bisogni fondamentali dell'essere umano: in una logica non lontana da quella che ha indotto ad individuare il "diritto di togliersi la fame" in relazione alla vicenda della cd. *social card*<sup>58</sup>. Ma già guardando i sussidi allo studio, anch'essi "generalizzati" dalla Corte, la primarietà del bisogno appare meno stringente, e comunque la situazione sottostante non sembra molto diversa da quella che presiede ad altre misure, circoscritte invece in ragione della residenza biennale: la difficoltà a reperire un'abitazione per i meno abbienti, al pari del sostegno alla famiglia ed alla natalità sono realmente esigenze "secondarie"? Ed anche se si potesse graduare l'intensità del bisogno nei vari diritti che la legge regionale impugnata appresta per i soggetti deboli, il punto è che di condizioni di disagio pur sempre si tratta, ragion per cui, una volta entrate nella "causa" normativa – perché altrimenti si uscirebbe dal terreno delle prestazioni sociali<sup>59</sup> – lo scopo di porvi rimedio non pare passa cedere dinanzi ad una logica incompatibile, qual è quella del radicamento territoriale dei beneficiari.

Per lo meno, a tale conclusione si giunge sia considerando i principi costituzionali – artt. 2 e 3, comma 2, Cost. – che paiono fungere da criteri interpretativi dell'intero sistema dei diritti sociali<sup>60</sup>, sia impiegando allo stesso fine i precetti di specie – come gli artt. 31, 34, 47 Cost. –, che stanno a fondamento dei corrispondenti interventi legislativi locali, e che sono strutturati in modo tale da "sconsigliare" esclusioni incentrate su elementi spuri come la residenza qualificata<sup>61</sup>; sia, infine, ragionando, come in questo ambito si dovrebbe fare,

---

56 Partendo ovviamente dal presupposto che con questa sentenza la Corte non intenda mettere in discussione, più radicalmente, l'attinenza stessa delle provvidenze, spettanti in base alla residenza qualificata, al settore dei servizi sociali, come tali comunque legati a presupposti di difficoltà, comunque "graduata". Il che non pare, anche perché sarebbe dubbio che in tal caso la materia residuale interessata sia appunto quella dei servizi sociali.

57 Dato che la Corte interpreta in questo modo la dizione "fenomeni di povertà e disagio sociale" di cui all'art. 9, comma 5, l.r. Friuli Venezia Giulia n. 9 del 2008, al cui contrasto mirano provvidenze i cui criteri di assegnazione sono stati modificati dalla legge impugnata.

58 Sulla vicenda si vedano i rilievi di S. SCAGLIARINI, "L'incessante dinamica", cit., 25 ss.

59 Per tali intendendosi, come pare si debba nella vicenda che interessa, quelle che mirano a rimuovere o comunque ridurre le disegualianze e le forme di esclusione che pregiudicano la pari dignità, in una logica riconducibile quindi al principio di uguaglianza sostanziale.

60 S. SCAGLIARINI, "L'incessante dinamica", cit., 40 s.

61 Si pensi ai criteri cui l'art. 34 espressamente circoscrive i benefici a sostegno dello studio, cioè l'essere "privi di mezzi", "capaci e meritevoli", i quali, come la Corte ha sottolineato nella sent. n. 2 del 2013, soli possono costituire un discrimine nella selezione dei destinatari, secondo una logica che, pur non esplicitata con identica chiarezza, sembra connotare anche l'art. 31, se letto in combinato con il 29 e con i principi sullo stato sociale (artt. 2 e 3, comma 2, Cost.).

sulla reciproca connessione dei diritti sociali, inclusi quelli pur non espressamente disciplinati in Costituzione, come il diritto all'abitazione, che induce ad evitarne la frammentazione a danno di intere categorie di persone, che, se pur di recente ingresso nella comunità regionale, ne fanno comunque parte a pieno titolo, in quanto residenti sul territorio, non importa da quanto tempo<sup>62</sup>. Tutti argomenti in grado di sostanziare il sindacato di uguaglianza e ragionevolezza, riconducendone l'esito nei binari della precedente giurisprudenza. Fare parte integrante di una comunità locale, per il solo fatto che vi si risiede, dovrebbe comportare uguale spettanza di diritti (nella specie sociali) a prescindere dalla loro maggiore o minore vicinanza, in concreto, al "cuore ... di questo o di quel diritto fondamentale", venendo in gioco il principio della pari dignità<sup>63</sup>.

Sempre in direzione contraria a quella seguita dalla Corte, qualche ulteriore elemento interpretativo può forse cogliersi ricordando che la disciplina sulla residenza qualificata in Regione riguarda allo stesso titolo italiani e stranieri non comunitari. Ma la logica della legislazione statale sui diritti sociali di questi ultimi, guardando al Testo unico sull'immigrazione (d.lgs. n. 286 del 1998), nel pretendere il permesso di soggiorno annuale (o biennale), quale titolo di parificazione al cittadino, non guarda al passato, ma al futuro, visto che il permesso in questione facoltizza il titolare a rimanere nel territorio dello Stato, ma non richiede che egli già vi risiedesse da tempo per ottenerlo<sup>64</sup>. La stessa Corte si è rifatta (nella sentenza n. 423 del 2005) a questo complesso normativo, ed in particolare all'art. 41<sup>65</sup>, quale paradigma normativo nel giudizio di uguaglianza-ragionevolezza. Al di là della esatta ricostruzione del ruolo assunto dal principio<sup>66</sup>, se ne può almeno trarre un'indicazione nel senso di ritenere irragionevoli discriminazioni in ragione della durata della residenza verso il solo straniero, come peraltro confermato in questa sede dall'eliminazione del requisito di permanenza quinquennale: ma anche nel senso di

---

D'altronde, nell'ambito di un giudizio di uguaglianza, le norme sostanziali hanno funzione orientativa nell'evidenziare l'arbitrarietà del criterio adottato, anziché costituire termine di confronto diretto: ed è questa la prospettiva in cui se ne parla nel testo. Fermo restando che, quanto al solo art. 34 Cost., esiste il precedente della sent. n. 2 del 2013, in cui la Corte ravvisa anche un contrasto immediato fra legge regionale e Costituzione.

62 Cfr., F. CORVAJA, *Cittadinanza*, cit., 1277.

63 Per riprendere le parole di GUAZZAROTTI, *Lo straniero, i diritti, l'eguaglianza*, in *Questione giustizia* 2009, par. 2.

64 Salvo il caso della carta di soggiorno (ora permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo) che l'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 continua a prevedere quale requisito per il godimento, in capo allo straniero, di delle provvidenze economiche configurate dalla legislazione vigente alla stregua di diritti soggettivi, ma che in concreto è stato ripetutamente svuotato del proprio contenuto in relazione alle singole prestazioni di volta in volta sindacate, come ricordato nella nota n. 6. Al contrario, il permesso di soggiorno presuppone altri requisiti, come aver stipulato un contratto di lavoro subordinato (vedi l'art. 5 del d.lgs. n. 286 del 1998), che comunque non presuppongono la permanenza pregressa sul territorio nazionale.

65 Il quale prevede l'equiparazione dello straniero al cittadino nel godimento delle prestazioni sociali, purché il primo sia titolare di un permesso di soggiorno di durata almeno annuale. L'art. 40 dal canto suo prevede invece un permesso di soggiorno di durata almeno biennale per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica.

66 Declassato da alcuni commentatori della sent. n. 432 del 2005 a mero argomento rafforzativo (F. RIMOLI, *Cittadinanza, uguaglianza e diritti sociali: qui passa lo straniero*, in *Giur. cost.* 2005, 4676 s.), mentre altri (M. GNES, *Il diritto degli stranieri extracomunitari alla non irragionevole discriminazione in materia di agevolazioni sociali*, in *Giur. cost.* 2005, 4689) valorizza l'impiego del principio espresso dall'art. 41 quale metro con cui la Corte controlla la coerenza della scelta regionale contestata. M. CUNIBERTI (*L'illegittimità*, cit., par. 7), ricorda invece la posizione (così P. BONETTI, *I principi, i diritti e i doveri. Le politiche migratorie*, in *Diritto degli stranieri*, a cura di B. NASCIBENE, Padova 2004, 181) secondo cui l'intera legislazione sociale contenuta nel Testo unico sull'immigrazione costituirebbe un livello essenziale delle prestazioni sui diritti sociali, per lo meno quale esigenza di parificazione cittadino/straniero.

togliere rilievo, per analoghe ragioni, al criterio selettivo in sé, a prescindere dal fatto che operi in modo uguale per i cittadini, in quanto irragionevolmente calibrato sul passato.

6. Non è forse inutile soffermarsi, infine, sui singoli argomenti spesi dalla Corte, provvidenza per provvidenza, benché, dichiaratamente, non si tratti altro che di applicazioni ai singoli casi del “principio della dimensione regionale”.

Quando parla degli interventi di contrasto alla povertà, la Consulta interpreta la dizione “fenomeni di povertà e disagio sociale” (art. 9, comma 5, l.r. Friuli Venezia Giulia n. 9 del 2008) come circoscritta a casi di indigenza, ovvero alla risposta a bisogni primari dell’essere umano, non circoscrivibili in forza della durata della residenza. La scarsità delle risorse destinabili alle politiche sociali regionali induce infatti ad una lettura restrittiva della disposizione. Tuttavia, se per giustificare la spettanza generale (in ambito regionale) della provvidenza si fa leva sulla sua natura di rimedio a situazioni estreme, forse più che una notazione sull’*id quod plerumque accidit*, gioverebbe un’analisi economica, magari a seguito di adeguata istruttoria, anche considerando che il citato articolo 9 si riferisce pure al “disagio sociale”, concetto che non si risolve per intero nella “povertà”, tanto vero che “la natura e l’ammontare dell’intervento economico, le condizioni reddituali o sociali di accessibilità al beneficio e le modalità di effettuazione dell’intervento” (art. 9, comma 7) andranno stabilite da una delibera della Giunta, che peraltro rimane del tutto estranea alla motivazione<sup>67</sup>. Al di là della condivisione circa l’esito cui si giunge nello specifico, resta il dubbio che analoga verifica – quand’anche limitata a nozioni di comune acquisizione – andasse ripetuta con riguardo a tutte le altre provvidenze in gioco, per mantenere inalterato uno stesso schema di giudizio, mentre così non avviene.

Circa la spettanza a tutti i residenti degli assegni di studio (contemplati nella l.r. Friuli Venezia Giulia n. 14 del 1991), l’affermazione secondo cui “le misure di sostegno si ispirano ad una ragione giustificatrice, connessa al diritto allo studio, che non ha alcun rapporto con <<la durata della residenza>> (sentenza n. 2 del 2013)” (par. 7 *Diritto*), pare un postulato più che il frutto di una dimostrazione, mentre nella decisione richiamata le provvidenze per lo studio e quelle economiche per la famiglia sono trattate alla stessa stregua, ragion per cui lascia veramente perplessi che tale decisione sia ripresa per poi concludere nello stesso senso in un caso, in quello opposto nell’altro. Inoltre, se la Corte, nel citare la sentenza n. 2 del 2013, ha attribuito – seppure implicitamente – rilievo al fatto che in quella sede la residenza prolungata appariva in contrasto, oltre che con l’art. 3, anche con l’art. 34 Cost., che prevede appunto l’intervento della Repubblica con assegni per rendere effettivo il diritto allo studio<sup>68</sup>, sarebbe stato più coerente replicarne lo schema con riguardo alle provvidenze a favore della famiglia, che altrettanto bene avrebbe potuto agganciare al precetto di cui all’art. 31 Cost.<sup>69</sup>, se non altro per trarne spunto circa l’irragionevolezza della norma.

Passando al versante in cui invece è ragionevole – secondo il Giudice delle leggi – differenziare in ragione del tempo passato in Regione dal richiedente, l’idea che gli assegni di sostegno alla natalità, in quanto destinati allo sviluppo del nucleo familiare,

---

<sup>67</sup> In realtà la Regione è intervenuta sul punto con il decreto del Presidente della Regione n. 149 del 2005, che in effetti fissa criteri reddituali per usufruire della provvidenza veramente restrittivi, avallando quindi le conclusioni della Corte sull’indigenza quale condizione di accesso, ma nella sentenza difetta ogni richiamo ed argomentazione in proposito, il che fa pensare ad un’interpretazione basata esclusivamente su cognizioni di comune esperienza.

<sup>68</sup> La sentenza riguarda una legge della Provincia autonoma di Bolzano che condizionava alla residenza quinquennale ininterrotta sul territorio della Provincia, oltre ad altre prestazioni, anche la spettanza ai cittadini non comunitari di alcune agevolazioni per la frequenza scolastica e provvidenze a favore del diritto allo studio universitario.

<sup>69</sup> Che, come noto, prevede analogo dovere della Repubblica di agire con “misure economiche ed altre provvidenze” per agevolare “la formazione della famiglia e l’adempimento dei compiti relativi”.

quale “cellula vitale della comunità”, debbano premiare la comunità storica piuttosto che lo sviluppo del nucleo familiare in quanto tale, sembra negare quel *favor familiae* che emana dal combinato degli artt. 29, 30, 31 Cost. Si consideri, fra l’altro, che la norma censurata si limita a prevedere che uno solo dei coniugi risieda in Regione dal almeno 24 mesi, ragion per cui una coppia costituita da un residente di lungo periodo e dal coniuge appena trasferitosi otterrà la provvidenza, mentre i coniugi entrambi residenti da, ipotizziamo, 20 mesi ne rimarranno esclusi. Che la prima famiglia sia una “cellula vitale della comunità” e l’altra no lascia francamente perplessi. Che la prima abbia dato un contributo, per il solo fatto che uno dei componenti è in regola col requisito (mentre l’altro potrebbe essere arrivato in Regione da pochi mesi<sup>70</sup>) mentre l’altra no, sembra illogico anche per chi condivide la prospettiva “corrispettiva” che pare animare questa sentenza, posto che si premia il contributo che un solo coniuge – non la famiglia nella sua interezza – ha dato alla comunità.

Dovendo affrontare il tema dell’accesso ad alloggi di edilizia popolare, la Corte richiama innanzitutto un precedente del 2008, in cui è stata dichiarata la manifesta infondatezza di una questione analoga alla presente, così da costruire una continuità che tuttavia non serve a molto, se si considera che gli argomenti utilizzati al tempo paiono più che altro delle petizioni di principio, oltre al fatto che, per giustificare la residenza continuativa, l’ordinanza, e così la sentenza n. 222, rinviano ad una precedente pronuncia, che si era tuttavia limitata a salvare il ben diverso criterio della residenza istantanea<sup>71</sup>.

A proposito dell’assegnazione degli alloggi pubblici in locazione si legge poi che la durata della residenza vale a scongiurare “avvicinamenti troppo ravvicinati tra conduttori”, che aggraverebbero l’azione amministrativa. Non è però chiaro perché si debba pensare che chi sottoscrive un contratto triennale o quadriennale ricevendo un aiuto economico a tal fine sia propenso a recedere anticipatamente qualora non sia un residente da due anni. Più che la durata della residenza avrebbe senso guardare alla composizione del nucleo familiare che ottiene l’alloggio, al numero dei figli, alla loro età, al loro inserimento scolastico, all’occupazione (o mancata occupazione) dei componenti la famiglia, alla tipologia di rapporto di lavoro (a tempo determinato o meno) e via dicendo. Ma soprattutto, a disincentivare simili fenomeni, che rientrano peraltro nelle scelte che ciascuno è libero di fare circa dove stabilirsi, gioverebbe appunto il fatto che la Regione riconosca a chi è in difficoltà, e a seconda delle relative tipologia ed intensità, l’intera serie delle provvidenze previste, senza limitarsi ai rimedi su grave indigenza e diritto allo studio, come invece la Corte ammette possa accadere. E’ da immaginare che chi trova adeguata accoglienza in un certo ambito territoriale sia perciò stesso incentivato a rimanervi.

Altrettanto discutibile l’assunto, di portata generale<sup>72</sup>, secondo cui l’abitazione, quale bene durevole, si porrebbe alla fine di un percorso di integrazione dell’individuo nella comunità, acclarato dalla continuità della sua presenza *in loco*, mentre la riconduzione del diritto alla forma dello Stato sociale<sup>73</sup> farebbe invece pensare che sia costituzionalmente

---

70 L’assegno spetta fra l’altro anche in caso di adozione.

71 Cfr. F. CORVAJA, *Libera circolazione*, cit., 632 s. La sentenza citata è la n. 432 del 2005. La legge oggetto dell’ordinanza n. 32 prevede che l’assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica sia limitata ai residenti nella Regione Lombardia, o a coloro che vi avessero lavorato, in entrambe le ipotesi per almeno 5 anni antecedenti alla presentazione della domanda.

72 In quanto riguarda le varie provvidenze di settore, concernenti l’edilizia pubblica convenzionata ed agevolata, oltre che l’assegnazione di alloggi in locazione.

73 Secondo quanto riconosciuto dalla stessa Corte, nelle sentt. nn. 217 (che lo ricollega altresì all’art. 47, comma 2, Cost.) e 404 del 1988 (che lo riconduce anche all’art. 2 Cost.). Sul diritto all’abitazione quale diritto sociale fondamentale cfr. F. BIONDI DAL MONTE, *Welfare, immigrazione e non discriminazione. Quando i diritti costruiscono l’integrazione*, in [www.espanet-italia.net/conferenza2011/](http://www.espanet-italia.net/conferenza2011/), 13 s. e SCAGLIARINI, “L’incessante

previsto, pur nella sua accezione debole<sup>74</sup>, quale strumento di integrazione nella comunità, per chi abbia difficoltà ad ottenere il bene sul mercato, piuttosto che quale premio per il farne già parte in modo stabile.

Inoltre, guardando alla copertura finanziaria degli interventi in materia di edilizia residenziale pubblica, si nota che essa fa capo (anche) a fondi alimentati dallo Stato<sup>75</sup>, ragion per cui la logica commutativa seguita dalla Corte sembra a maggior ragione incoerente, posto che priva dei benefici soggetti che, seppure in altro territorio, possono aver contribuito, mediante il prelievo tributario, ad alimentare, magari da lungo tempo, anche il fondo interessato, e in ipotesi ben poco avendo ricevuto, se provenienti da Regioni con *welfare* limitato.

Senza contare che il diritto sociale all'abitazione si integra strettamente, ed anzi funge da presupposto, di altri diritti<sup>76</sup>, fra cui proprio quelli cui questa decisione garantisce portata generale all'interno della Regione, disconnettendoli quindi da residenze di lunga durata, come il sostegno economico in casi di assoluta indigenza e i sussidi allo studio, difficilmente concepibili, e comunque di dubbia effettività, in capo a chi non disponga di adeguata abitazione. Separare gli uni dall'altro, come fa la Corte condizionandoli a presupposti residenziali differenti, altera la logica intrinseca al sistema dei servizi sociali.

7. Nell'economia di questa decisione, apparentemente irrilevante è l'esigenza di tenere sotto controllo i costi del *welfare*, pur attualissima nei periodi di crisi, e non a caso menzionata dalla resistente quale generale causa giustificativa della legge contestata. La Corte infatti non utilizza questo argomento per sostenere la ragionevolezza della classificazione introdotta nel caso di specie, ma, senza voler fare un processo alle intenzioni, non è da escludere che, sebbene sottotraccia, l'argomento abbia pesato. Non esplicitamente, poiché altrimenti il Giudice delle leggi avrebbe dovuto sconfessare apertamente precedenti – e costanti – svalutazioni del medesimo, ma è facile che l'obiettivo sia (anche) quello di assicurare maggiori margini di manovra ai legislatori regionali, consentendo loro di mantenere il livello pregresso di assistenza sociale, pur con un *budget* ridotto, seppure al prezzo di escludere molti dal relativo godimento.

Sul punto, è bene ricordare che il pareggio di bilancio non esclude che “le scelte connesse all'individuazione dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione

---

*dinamica*, cit., 7 ss.

74 Cioè quale aspettativa a che la Repubblica, quale insieme di poteri pubblici, intervenga, compatibilmente con le risorse disponibili, per dare risposta al bisogno abitativo dei meno abbienti.

75 Secondo quanto si legge nel regolamento regionale sul tema, di cui decreto del Presidente della Regione 27 maggio 2005, n. 149, il cui articolo 2 precisa che le risorse per gli interventi a sostegno delle locazioni derivano da un fondo regionale in cui confluiscono finanziamenti assegnati con il Fondo nazionale costituito ai sensi della legge 431 del 1998.

76 In questo ordine di idee, vedi già D. SORACE, *A proposito di “proprietà dell'abitazione”, “diritto all'abitazione” e “proprietà (civilistica) della casa”*, in AA.VV., *Scritti in onore di Costantino Mortati*, III, Milano 1977, 1046 e seguenti, in cui fra l'altro si ricorda che la mancanza dell'abitazione va ricompresa fra gli ostacoli di fatto alla cui rimozione mira l'art. 3, comma 2 Cost.; F. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in *Istituzioni del federalismo* 2010, 232-235, a proposito del legame con la protezione della riservatezza e del domicilio; ed anche F. BIONDI DAL MONTE, *I diritti* cit., 591, circa la strumentalità, per lo straniero, fra disponibilità di un'abitazione e godimento di altri diritti, quali quello al ricongiungimento familiare e quello ad ottenere il permesso CE per soggiornanti di lunga durata. Trattasi allora di un onere, prima che di un diritto sociale, come osserva B. PEZZINI, *Lo statuto*, cit., 9. Analogamente si può ricordare il nesso con altri beni di rilievo costituzionale, quali la protezione – e, prima ancora, la formazione – della famiglia e la tutela della prole. Cfr. in tema C. BERGONZINI, *sub art. 31 Cost.*, in *Commentario breve alla costituzione*, a cura di S. BARTOLE e R. BIN, Padova 2008, 319, la quale ricorda che i criteri agevolati di accesso all'edilizia residenziale pubblica costituiscono uno dei mezzi mediante i quali si concretizza il *favor familiae* espresso dall'art. 31 Cost..



della limitatezza delle risorse disponibili – debbano essere operate sempre e comunque in ossequio al principio di ragionevolezza<sup>77</sup>; che, sul versante comunitario, analogamente è stato chiarito che “considerazioni di bilancio, sebbene possano costituire il fondamento delle scelte di politica sociale, ...non costituiscono tuttavia, di per sé un obiettivo perseguito da tale politica”, non rientrando quindi fra “i motivi di interesse generale” che possono giustificare limitazioni alla libertà di circolazione<sup>78</sup>; che, infine, “la considerazione della limitatezza finanziaria non è...una finalità autonoma che la Costituzione impone alla valutazione del legislatore, ed impropriamente si parlerebbe in proposito di <<bilanciamento>>”<sup>79</sup>.

Nessuno nega ovviamente che un problema di sostenibilità sussista, ed è altrettanto chiaro che dichiarazioni di incostituzionalità come quella qui auspicata, nel garantire l’uguaglianza nei diritti sociali aumentano (o quanto meno rischiano di aumentare) i conseguenti costi a carico del bilancio regionale, innescando presumibilmente una revisione della tipologia di prestazioni erogabili dalle singole Regioni<sup>80</sup>. Ma non si vede perché il problema debba invece essere risolto a scapito del principio di uguaglianza.

Rimane peraltro concreto il rischio che questa pronuncia segni invece un percorso destinato ad essere seguito dalla giurisprudenza futura: ci si può chiedere allora sin dove si possano spingere le Regioni nel definire la durata della residenza necessaria ad ottenere le molte provvidenze ad essa condizionate nella logica della sentenza n. 222 del 2013. Siamo cioè sul terreno della proporzionalità fra mezzo e fine, anch’esso abituale nei giudizi di ragionevolezza, anche nella giurisprudenza sovranazionale. Incidere sul fattore tempo significa per lo meno ridurre l’area soggettiva della discriminazione. Sappiamo che un biennio non è un periodo eccessivo. Anche se il ricorso statale non si soffermava sull’estensione temporale, la risposta della Corte lascia intendere che il *quantum* non sia sproporzionato. Pur non essendo facile fissare delle soglie, la residenza decennale, pur in passato prevista da alcune legislazioni locali, è probabilmente recessiva, in quanto la sproporzione è *in re ipsa*, ma altrettanto potrebbe forse dirsi per quella superiore ai 5 anni<sup>81</sup>. Nel mezzo si estende una zona grigia, in cui pare piuttosto difficile tracciare dei distinguo, poiché, in mancanza di parametri univoci, lo stesso sindacato di costituzionalità si presterebbe infatti alla critica di sovrapporsi alle scelte discrezionali dei legislatori regionali.

Quale ultimo spunto critico, sempre in tema di proporzionalità, vale la pena di osservare che, nell’affrontare l’altra questione prospettata, ed accolta, quella che verte sulla posizione del non comunitario, gravato dall’ulteriore onere di residenza quinquennale nello Stato, si ragiona del peso eccessivo attribuito alla residenza, per un periodo di tempo significativo, quale indice dimostrativo del radicamento territoriale: “il legislatore...è tenuto a rivolgere lo sguardo non soltanto, per il passato, alla durata della residenza sul territorio nazionale o locale, oltre una soglia temporale minima, ma anche, in prospettiva, alla presenza o assenza di indici idonei a testimoniare il legame tendenzialmente stabile tra la

---

77 Così la sent. 222, al punto 6 del *Diritto*, richiamando svariati precedenti.

78 CGCE, sent. 24 ottobre 2013, *Meneses c. Region Hannover*, C-220/12, con riguardo ad un obbligo di residenza triennale in Germania per poter usufruire di sussidi allo studio, dichiarato non compatibile con gli artt. 20 e 21 TFUE.

79 B. PEZZINI, *Lo statuto*, cit., 13.

80 M. CUNIBERTI, *L’illegittimità*, cit., par. 5.

81 Come osserva F. BIONDI DAL MONTE, *I diritti sociali*, cit., 593, in base all’argomento che 5 anni sono richiesti ai fini del permesso di soggiorno CE di lunga durata, il cui possesso è titolo di parificazione rispetto al cittadino quanto alla spettanza delle prestazioni sociali.

persona e la comunità”<sup>82</sup>. In parallelo, la Corte di Giustizia afferma che la condizione della residenza ininterrotta triennale privilegia “indebitamente un elemento non necessariamente rappresentativo del grado reale ed effettivo di collegamento fra il richiedente e lo Stato”, quando ve ne sono altri idonei allo scopo, quali la cittadinanza, gli studi scolastici, la famiglia, l’occupazione, per finire con “altri collegamenti di ordine sociale o economico”<sup>83</sup>.

Ne dovrebbe conseguire che, qualora si condivida il criterio *de quo* in astratto, e dunque si pensi che sia lecito differenziare sulla base della stabile presenza in un certo ambito, comunque sarebbe necessario individuare, nella struttura della normativa sindacata, una pluralità di elementi a riprova, essendo invece illogico – sotto il profilo della necessaria proporzionalità – “scaricare” sulla sola residenza la relativa dimostrazione. Mentre questo schema di ragionamento è stato applicato per risolvere la questione concernente lo straniero<sup>84</sup>, è stato abbandonato al momento di affrontare quella di cui si è sin qui discusso, quando invece si sarebbe allora potuto (anzi, dovuto) lamentare l’identica unicità del criterio utilizzato, fra l’altro per le medesime provvidenze.

In conclusione, sentenze come questa pongono il problema di capire se l’autonomia regionale, pur libera di introdurre regimi particolari nei settori di competenza, è destinata a risolversi in politiche inclusive, nel senso di egualitarie, non solo verso gli stranieri, ma anche sul versante dei cittadini, oppure esclusive, che mirano a considerare la Regione come una comunità impermeabile, o comunque che si immagina difficilmente permeabile da parte di chi provenga comunque “da fuori”. La Corte ha dato una risposta, che tuttavia non è l’unica possibile, né la più conforme a Costituzione.

\* Ricercatore confermato di Istituzioni di diritto pubblico – Università di Trieste

---

82 Sent. n. 222, punto n. 6 del *Diritto*.

83 I passi citati sono tratti da CGCE, sent. 18 luglio 2013, sulle cause riunite *Prinz c. Region Hannover*, C-523/11 e *Seeberger c. Region Hannover*, C-585/11.

84 La Corte ritiene incostituzionale l’impiego esclusivo del criterio, in combinato con la sua generalità, ovvero il suo utilizzo indifferenziato per tutte le prestazioni in gioco e, infine, con la durata della residenza.