

## **L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale**

di Marco Cuniberti

(in corso di pubblicazione in "le Regioni", 2/2006)

1. La decisione in commento concerne la legittimità costituzionale di una legge della Regione Lombardia la quale, nel prevedere il diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea per una serie di soggetti, tra i quali gli invalidi civili totali residenti nel territorio della Regione, escludeva dalla concessione del beneficio gli invalidi civili totali che non fossero in possesso della cittadinanza italiana **[1]**.

La questione trae origine da un ricorso proposto da un cittadino extracomunitario, regolarmente residente in Lombardia, riconosciuto invalido totale con permanente inabilità lavorativa, e affetto da una grave patologia che lo costringeva a recarsi regolarmente presso un ospedale per curarsi: la situazione particolare in cui si trovava il ricorrente spiega come, tra i vari profili di incostituzionalità sollevati, quello su cui si pone maggiormente l'accento sia la pretesa violazione dell'art. 32 Cost., consistente nell'impossibilità di usufruire di una prestazione ritenuta strettamente necessaria per accedere a trattamenti sanitari indispensabili, in presenza di una garanzia costituzionale del diritto alla salute che non sembra tollerare discriminazioni fondate sulla cittadinanza **[2]**.

Accanto al profilo relativo alla violazione dell'art. 32 Cost., altri dubbi di costituzionalità prospettati dal giudice *a quo* riguardavano: la violazione dell'art. 3 Cost., derivante dalla previsione di un trattamento differenziato rispetto a situazioni (quella del cittadino e quella dello straniero) che non presentavano elementi di diversità rilevanti, trattandosi comunque di misure riferite ad individui gravemente invalidi; la violazione dell'art. 35 Cost., in quanto il beneficio in esame sarebbe stato finalizzato anche a favorire «il recupero delle energie psicofisiche» di quanti si trovassero «in difficoltà rispetto al lavoro»; la violazione dell'art. 117, comma 2, Cost., in quanto la norma regionale si sarebbe posta in contrasto con la riserva alla potestà esclusiva dello Stato della disciplina della condizione giuridica degli stranieri (di cui alla lett. *a*) del comma 2), nonché della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantirsi su tutto il territorio nazionale» (di cui alla lett. *m*) dello stesso comma); infine, la violazione del comma 3 del medesimo art. 117, per contrasto con i «principi fondamentali» che vincolano la competenza legislativa concorrente della Regione in materia di tutela della salute, e nella specie con il «principio fondamentale» enunciato negli artt. 2 e 42 del testo unico sulla immigrazione e sulla condizione giuridica dello straniero (d. lgs. n. 286 del 1998), dove si afferma la piena equiparazione dei cittadini extracomunitari regolarmente soggiornanti nel territorio della Repubblica ai cittadini italiani per quanto attiene al godimento dei diritti civili e sociali, e in particolare per quanto attiene all'accesso ai servizi **[3]**.

La difesa regionale contesta in radice l'asserito legame tra la disciplina del trasporto gratuito e il godimento di diritti costituzionali fondamentali: ad avviso della Regione, infatti, la normativa in questione in esame non rientra né tra le misure volte ad assicurare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, né nel nucleo irrinunciabile del diritto alla salute che non tollera discriminazioni fondate sulla cittadinanza; la disciplina in esame non sarebbe in alcun modo «costituzionalmente necessaria» o «vincolata», ma rappresenterebbe il frutto di una libera scelta del legislatore regionale, che dunque sarebbe pienamente libero di individuare i presupposti per la concessione del beneficio, anche alla luce - dato che se ne accolla interamente i costi - delle esigenze finanziarie che impongono di limitare le spese.

Particolare rilievo è attribuito, nell'argomentazione della Regione, all'esigenza di contenimento delle spese: rispetto a tale esigenza, la limitazione del beneficio ai soli cittadini italiani rappresenterebbe, non diversamente dal riferimento alla residenza, un criterio del tutto «ragionevole» per bilanciare la garanzia del beneficio con la necessità di contenere l'esborso finanziario. In altre parole, secondo la difesa regionale, la cittadinanza concorrerebbe con la residenza nell'individuare un «serio legame» tra individuo e territorio: e nella richiesta di tale «legame» si rinverrebbe il punto di equilibrio ideale tra l'esigenza sociale di assicurare al maggior numero possibile di soggetti il beneficio in parola e il problema della scarsità delle risorse disponibili. Del resto, sempre secondo quanto osserva la Regione, la possibilità di valutare la differenziazione operata sotto il profilo della ragionevolezza incontrerebbe comunque gravi limitazioni sulla base del principio, da tempo affermato dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui il principio di eguaglianza tra cittadino e straniero opera solo con riferimento ai diritti fondamentali, nel cui novero non rientrerebbe - neppure per gli

invalidi - il diritto di circolare gratuitamente sui mezzi pubblici.

Come si vedrà tra poco, la Corte accoglierà la questione, attribuendo peraltro rilievo esclusivamente alla violazione dell'art. 3 Cost.: la decisione della Corte rappresenta quindi un'interessante occasione per riflettere su alcuni problemi che riguardano l'applicazione agli stranieri del principio di eguaglianza e il ruolo che la cittadinanza può svolgere all'interno del giudizio sulla ragionevolezza delle discriminazioni operate in sede legislativa.

2. La Corte pare inizialmente aderire alle argomentazioni svolte dalla Regione: la *ratio* del beneficio in esame è infatti ricondotta «alla scelta del legislatore regionale di agevolare - attraverso la fruizione gratuita del servizio - l'accesso al sistema dei trasporti pubblici locali in favore di un gruppo di persone accomunate dalla appartenenza alla più grave condizione di invalidità»; si tratta - secondo la Corte - di misura con finalità latamente «sociali» e ispirata al principio solidaristico, volta ad agevolare la vita di relazione, sia pure con inevitabili riflessi - indiretti - anche sulla salute psico-fisica del soggetto [4]. La Corte esclude invece con nettezza che nella specie ci si trovi di fronte ad una misura volta a tutelare «diritti fondamentali» o «inviolabili»: dopo aver richiamato la propria giurisprudenza in materia di diritto alla salute, circa l'esistenza di un «nucleo irrinunciabile» di tale diritto, insuscettibile di subire compressioni per effetto del bilanciamento con altri valori costituzionali (nella specie, le esigenze di equilibrio finanziario) e tale da dover essere garantito in egual misura al cittadino ed allo straniero, indipendentemente addirittura dalla regolarità del suo soggiorno [5], la Corte riconosce infatti la fondatezza dei rilievi della Regione, secondo cui la scelta «di attribuire a determinate categorie di soggetti un diritto alla circolazione gratuita, ovvero un diritto a fruire di tariffe agevolate» non si configura in alcun modo come «una prestazione essenziale o minimale» o come «una scelta costituzionalmente obbligata».

Che la provvidenza attribuita dalla legislazione regionale non sia volta in modo univoco e immediato alla tutela del diritto alla salute sarebbe dimostrato, da un lato, dal fatto che la stessa misura è concessa anche ad altre categorie di soggetti, a cui viene attribuita in quanto «benemeriti» o «fruttori del servizio *ratione officii*» [6]; dall'altro - ed è l'argomentazione più convincente - dal fatto che l'agevolazione concessa può corrispondere alle esigenze più diverse, non tutte e non sempre riconducibili alla (sola) tutela della salute. Appare quindi impossibile, secondo la Corte, «individuare nel trasporto regionale un servizio destinato ad integrare - sempre e comunque - quel «nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, di cui innanzi si è detto, posto che è la natura stessa del servizio ad evocare il soddisfacimento di una gamma indefinita (ed indefinibile) di esigenze di spostamento».

Dunque, ad avviso della Corte la misura in questione non si collega in via immediata e diretta ad alcuno specifico diritto costituzionale «fondamentale» o «inviolabile», ma «rinviene la propria ragion d'essere in una logica di solidarietà sociale, nella ragionevole presupposizione delle condizioni di difficoltà in cui versano i residenti che, per essere totalmente invalidi, vedono grandemente compromessa, se non totalmente eliminata, la propria capacità di guadagno».

3. Con queste osservazioni, dunque, la Corte liquida le questioni relative alla pretesa violazione dell'art. 32 e dell'art. 117 comma 2 della Costituzione: tra gli altri dubbi di costituzionalità prospettati, viene quindi esaminato quello relativo alla pretesa violazione dell'art. 3. Per la verità, nel momento in cui la Corte si accinge a valutare sotto tale aspetto la disciplina sottoposta al suo esame, anche tale questione sembrerebbe destinata ad essere decisa nel senso dell'infondatezza: proprio all'inizio della motivazione in diritto, infatti, la Corte aveva sentito la necessità di ribadire un proprio orientamento, alquanto risalente, sulla applicabilità agli stranieri del principio di eguaglianza, secondo il quale il principio «non tollera discriminazioni fra la posizione del cittadino e quella dello straniero solo quando venga riferito al godimento dei diritti inviolabili dell'uomo» [7].

Su questa base, e per essere coerente con i presupposti che afferma di seguire, la Corte avrebbe dovuto semplicemente rifiutarsi di prendere in considerazione le norme sottoposte al suo giudizio sotto il profilo della violazione dell'art. 3 Cost.: una volta chiarito che nella specie non erano in gioco «diritti fondamentali» o «inviolabili», qualsiasi possibilità di effettuare una comparazione tra cittadini e non cittadini avrebbe dovuto ritenersi esclusa in partenza. Con il che, il discorso avrebbe potuto chiudersi: non essendo in gioco alcun diritto fondamentale, ma una misura meramente facoltativa ispirata a finalità solidaristiche e quindi rimessa al pieno apprezzamento politico delle istituzioni regionali, la conseguenza avrebbe dovuto essere l'impossibilità di esercitare al riguardo alcun sindacato sotto il profilo del rispetto dell'art. 3 Cost., e la totale insindacabilità delle scelte operate sul punto dal legislatore regionale; tanto più che si tratta di scelte ispirate - almeno nelle prospettazioni della Regione - ad una finalità del tutto apprezzabile quale quella di «bilanciare la massima fruibilità del beneficio con la limitatezza delle risorse finanziarie», in modo da tener conto della esigenza di «contenere l'esborso economico per prestazioni aggiuntive che costano» e senza intaccare, in ogni caso, il

«nucleo irriducibile» del diritto alla salute **[8]**.

La Corte invece, pur dichiarando di richiamarsi a tale criterio, subito dopo lo smentisce nel modo più radicale, mutando nettamente il senso del suo ragionamento, che fino a quel momento era parso muoversi in parallelo con quello della difesa regionale. Secondo la Corte, il fatto che il regime di favore introdotto dalla Regione ecceda i limiti di ciò che deve ritenersi «essenziale», sia ai fini della tutela della salute sia per ciò che attiene alla tutela dei «diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», non esclude «che le scelte connesse alla individuazione delle categorie dei beneficiari - necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie - debbano essere operate, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza». In altre parole, il legislatore - statale o regionale - può «introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una "causa" normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria».

Con il che si è affermato, in sostanza, che il principio di ragionevolezza opera, come canone di valutazione delle disparità di trattamento introdotte dal legislatore, anche in presenza di differenziazioni fondate sulla cittadinanza, e anche a prescindere dalla natura delle situazioni soggettive coinvolte: resta il problema di conciliare tali affermazioni con l'assunto, ribadito anche in questa pronuncia, secondo cui il principio di eguaglianza, pur se riferito testualmente ai «cittadini», vale anche per lo straniero solo quando si tratti di rispettare i suoi «diritti fondamentali» o «inviolabili». Non è facile comprendere le ragioni per cui la Corte abbia ritenuto necessario ribadire questo suo risalente orientamento, che nella giurisprudenza più recente non era più stato richiamato, e pareva anzi sul punto di venire definitivamente abbandonato **[9]**: un abbandono che sarebbe peraltro stato auspicabile, dal momento che il criterio interpretativo che circoscrive all'ambito dei soli «diritti inviolabili» o «fondamentali» la possibilità di sindacare sotto l'angolo visuale dell'art. 3 cost. le disparità di trattamento fondate sulla cittadinanza è un criterio che nella migliore delle ipotesi risulta inidoneo a sortire qualsiasi risultato significativo, mentre, nella peggiore delle ipotesi, si presta a legittimare il più totale arbitrio del legislatore.

Non è qui il caso di richiamare analiticamente le considerazioni già svolte in altra sede **[10]** per dimostrare l'inutilità e l'inapplicabilità di questo criterio. Anche a ignorare la difficoltà di distinguere con la dovuta nettezza, nel panorama dei diritti, tra ciò che è «inviolabile» o «fondamentale» e ciò che non lo è, va comunque ricordato che la Corte, anche quando siano inequivocabilmente in gioco «diritti inviolabili», ha costantemente sostenuto che ciò non implichi una astratta ed automatica equiparazione tra le due situazioni, ma richieda comunque una ponderazione delle «differenze di fatto» che possono esistere tra cittadini e stranieri, e che possono comunque giustificare disparità di trattamento **[11]**.

Dunque, anche quando sono in gioco «diritti fondamentali» o «inviolabili», l'applicazione del principio di eguaglianza alle differenze di trattamento tra cittadino e non cittadino deve essere effettuata alla stregua dei canoni della «ragionevolezza», che impongono di trattare in modo eguale situazioni eguali, ed ammettono il trattamento differenziato di situazioni differenti. Ma proprio qui si annida tutta la debolezza di tale ricostruzione: in primo luogo perché, se l'applicazione del principio di eguaglianza implica uno scrutinio di ragionevolezza, non è dato sapere per quale ragione debba ritenersi circoscritta ai (soli) «diritti fondamentali» o «inviolabili», quasi a ritenere che, ogni volta che non siano in discussione simili diritti, il legislatore sia libero di differenziare in modo assolutamente irragionevole la posizione del cittadino da quella dello straniero; in secondo luogo perché, nell'ammettere (pure in presenza di «diritti fondamentali» o «inviolabili») la possibilità di differenziazioni «ragionevoli» di trattamento tra cittadino e straniero, non si chiarisce affatto che ruolo debba svolgere, nel controllo sulla «ragionevolezza», la particolare «situazione» costituita dal possesso (o dall'assenza) della cittadinanza.

Che la limitazione dell'applicazione del principio di eguaglianza ai soli «diritti fondamentali» o «inviolabili» si riveli del tutto inutile, la giurisprudenza della Corte lo dimostra nel momento in cui, nella stragrande maggioranza dei casi, valuta la «ragionevolezza» delle differenziazioni effettuate dal legislatore senza minimamente chiedersi se è o meno in presenza di un «diritto fondamentale o «inviolabile» **[12]**. A seguire coerentemente il criterio enunciato dalla Corte, infatti, si dovrebbe pervenire alla conclusione che, ove non siano in gioco simili diritti, il giudizio di ragionevolezza non operi affatto, e debbano dunque ritenersi legittime anche discriminazioni assolutamente irragionevoli: il che, però, pare smentito dalla stessa Corte nella stessa sentenza in esame, in cui essa, pur riconoscendo che la disposizione in giudizio non incide in via immediata e diretta sulla garanzia di alcun «diritto fondamentale» o «inviolabile», non ritiene che ciò sia di impedimento all'effettuazione di un giudizio sulla «ragionevolezza» **[13]**.

Va detto che, secondo diffuse ricostruzioni, il giudizio sul rispetto del principio di eguaglianza sarebbe sostanzialmente diverso dal giudizio sulla ragionevolezza, l'uno attenendo al trattamento diseguale di situazioni uguali, l'altro ad un più approfondito riscontro sulla corrispondenza di taluni aspetti della disciplina introdotta rispetto alla *ratio* complessiva della

normativa **[14]**: su questo presupposto si potrebbe dunque sostenere che, mentre rispetto agli stranieri il principio di eguaglianza opererebbe appunto solo con riferimento ai «diritti fondamentali» o «inviolabili», il principio di «ragionevolezza», in quanto canone oggettivo di razionalità dell'ordinamento, non tollerebbe simili delimitazioni del proprio ambito di operatività. Tuttavia, l'esistenza di una netta cesura tra le due specie di controllo non è sempre agevole da dimostrare: e ciò si riscontra con particolare evidenza nella giurisprudenza in materia di stranieri, dove la Corte ha affermato che anche in presenza di «diritti fondamentali» o «inviolabili» (dove cioè dovrebbe trovare piena applicazione il principio di eguaglianza, inteso nella sua accezione più rigorosa) esistono differenze di fatto che il legislatore può apprezzare nella sua discrezionalità, salvo, appunto, il limite della «ragionevolezza». Dunque, almeno con riferimento all'ambito che qui interessa, il controllo sull'eguaglianza e quello sulla ragionevolezza sembrerebbero avere la stessa estensione e le stesse caratteristiche: del resto, si tratta pur sempre di applicare la stessa disposizione costituzionale (l'art. 3 Cost.), e dunque non si vede per quale ragione il medesimo riferimento testuale (il riferimento ai «cittadini» contenuto nell'art. 3) dovrebbe avere un rilievo differente quando dal controllo sull'«eguaglianza» in senso stretto si passi al controllo sulla «ragionevolezza».

4. Se dunque, per le ragioni esposte, il ricorso ai «diritti fondamentali» o «inviolabili» al fine di delimitare l'ambito di operatività del principio di eguaglianza tra cittadini e stranieri appare sprovvisto di qualsiasi effetto pratico, vi è un ulteriore aspetto per cui l'approccio talora seguito dalla Corte appare non solo inutile, ma confuso e fallace: nel discutere della possibilità di valutare sotto il profilo della «ragionevolezza» le differenziazioni di trattamento fondate sulla cittadinanza, spesso pare non si consideri che la cittadinanza non è una «situazione di fatto» (come l'indigenza, la qualità di invalido civile, la residenza in un dato comune o in una data regione) ma una qualità del soggetto che è il risultato di una valutazione circa la sua appartenenza alla comunità nazionale, e dalla quale il legislatore fa conseguire una serie di effetti giuridici configurati in termini di riconoscimento di diritti e doveri.

Ciò può condurre a vanificare del tutto gli effetti del preteso controllo di «ragionevolezza»: il che è quanto accade quando ci si limita ad affermare che, poiché la condizione giuridica dello straniero è diversa sotto molteplici aspetti da quella del cittadino, le due situazioni sono per definizione «non comparabili». Così, le «differenze» (di trattamento giuridico) tra la condizione dello straniero e quella del cittadino possono essere utilizzate per giustificare ulteriori differenze di trattamento, senza che a ciò si accompagni un'approfondita indagine sulla corrispondenza o meno di tali «differenze» alla condizione reale in cui il soggetto sprovvisto di cittadinanza si trova, o circa gli effetti che tali disparità di trattamento determinano in ordine a rapporti in cui dovrebbe ritenersi in linea di principio esclusa la possibilità di operare discriminazioni basate sulla cittadinanza **[15]**.

Sorge quindi l'esigenza di valutare con particolare attenzione il ruolo che il possesso o l'assenza della cittadinanza possono svolgere all'interno del giudizio sulla «ragionevolezza» delle scelte legislative: e a questo proposito la sentenza in esame è degna di nota in primo luogo per quanto dice - sia pure implicitamente - sulla struttura di tale tipo di giudizio, negando che esso si possa ridurre alla semplice ricerca di una «causa», quale che sia, della differenziazione introdotta: la Corte non considera infatti sufficiente, ai fini della valutazione sulla «ragionevolezza» dell'esclusione dei non cittadini dal beneficio, l'argomentazione fornita dalla Regione, secondo cui la restrizione sarebbe volta essenzialmente al contenimento della spesa. Se infatti è evidente che la limitazione del beneficio ai cittadini è idonea a produrre un simile effetto di contenimento della spesa, è altrettanto evidente che, ragionando in questi termini, si potrebbe giustificare qualunque esclusione di soggetti sprovvisti della cittadinanza da qualunque beneficio: con il che lo scrutinio di ragionevolezza finirebbe con lo svuotarsi di qualsiasi contenuto e significato effettivo.

Se è vero che la carenza assoluta di una «causa» o «ragione» della disciplina è certamente idonea a determinarne la irragionevolezza, il giudizio di ragionevolezza non può arrestarsi alla verifica dell'esistenza di una causa giustificatrice, quale che sia, della differenziazione introdotta, ma sembrerebbe potersi (e doversi) spingere oltre, fino a valutare, cioè, la coerenza tra la discriminazione effettuata e gli obiettivi perseguiti dalla norma rispetto alla quale la differenziazione è introdotta: la misura che impone una differenziazione di trattamento, insomma, deve tener conto delle finalità complessive che la norma principale si propone. Sotto questo profilo, con riferimento al caso di specie, il giudizio sulla ragionevolezza della limitazione introdotta non può disconoscere le finalità perseguite dalla norma principale, volta a ridurre e alleviare una situazione di disagio introducendo una misura finalizzata a agevolare lo spostamento delle persone nel territorio regionale: ed è rispetto a tali finalità che va considerata la «ragionevolezza» delle prescrizioni con cui si individuano i destinatari del beneficio.

5. La Corte non ha ritenuto sufficienti gli argomenti addotti dalla difesa della Regione, che facevano leva soprattutto su esigenze di equilibrio finanziario, e in particolare sull'esigenza di contenimento della spesa. È significativo, del resto, che buona parte delle argomentazioni addotte dalla Regione enfatizzassero tale profilo, relativo ai costi della

prestazione e alla sua compatibilità finanziaria: con ciò la Regione ha inteso porre l'accento su un profilo assai delicato, perché le compatibilità finanziarie rappresentano il *punctum dolens* di ogni politica che punti alla parificazione tra cittadini e stranieri in materia di accesso ai servizi e di godimento di prestazioni sociali ed assistenziali [16].

D'altra parte, le esigenze di contenimento della spesa pubblica hanno progressivamente ottenuto una sempre maggior considerazione nella giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale ha ammesso che le esigenze finanziarie possano acquisire rilievo, anche all'interno del proprio giudizio, rispetto a disposizioni che circoscrivono i destinatari o l'entità di benefici aventi indubbi risvolti finanziari [17]: così come non sembra essere in dubbio che l'interesse finanziario dello stato possa essere utilizzato come impedimento all'estensione soggettiva dei diritti configurati da norme legislative [18].

Ammettere la rilevanza di tale argomento all'interno del giudizio di costituzionalità, però, non deve portare a concludere che l'esigenza di contenere le spese possa essere utilizzata per legittimare qualsiasi differenziazione di trattamento tra diversi soggetti in relazione all'accesso a benefici posti a carico della collettività (nella specie, regionale): come si è osservato, infatti, una tale conclusione potrebbe portare a negare alla radice la possibilità di effettuare qualunque controllo sull'esclusione di particolari categorie di soggetti dall'accesso a benefici aventi comunque un costo per la collettività. Del resto, l'argomento che fa leva su esigenze di contenimento della spesa dovrebbe essere utilizzato con cautela, tanto più in quanto tendenzialmente in grado di escludere l'intervento della Corte costituzionale in tutta una serie di rapporti, sulla base dell'idea che la materia finanziaria sia competenza esclusiva degli organi di direzione politica dell'ente, sottratta per definizione a valutazioni di ragionevolezza [19].

Ovviamente, affermare la possibilità di sottoporre ad una verifica di ragionevolezza le scelte del legislatore regionale finalizzate al contenimento della spesa non significa negare ogni rilievo a tali esigenze: né il fatto che nella specie la Corte, decidendo sulla questione proposita, abbia deciso nel senso dell'estensione del beneficio anche ai soggetti sprovvisti della cittadinanza, significa che questa sola sia la modalità per risolvere l'antinomia, e che le esigenze dell'equilibrio finanziario non possano trovare un'altra via per essere soddisfatte. La decisione della Corte non preclude infatti al legislatore regionale, qualora effettivamente le risorse disponibili siano insufficienti per ammettere tutti gli invalidi totali residenti, cittadini e stranieri, a godere del beneficio in esame, di stabilire altri criteri in base ai quali modulare la concessione del beneficio: questo potrebbe avvenire, ad esempio, subordinando la concessione del beneficio al possesso di ulteriori requisiti, relativi alla situazione reddituale del soggetto richiedente; in alternativa, trattandosi di prestazione che la Corte ha espressamente riconosciuto non costituzionalmente imposta, il legislatore potrebbe ridurre per tutti l'entità del beneficio (ad esempio prevedendo, anziché il diritto alla circolazione gratuita, la sola concessione di agevolazioni tariffarie), o al limite sopprimerlo del tutto [20].

In altri termini, il fatto che la Corte abbia risolto la questione sottoposta estendendo ai non cittadini l'accesso al beneficio previsto dalla legislazione regionale si deve al fatto che la Corte si muove entro i confini della domanda contenuta nell'ordinanza di rimessione, con la quale le era stato chiesto di pronunciarsi sulla costituzionalità dell'esclusione dei non cittadini dal beneficio in questione, e non sulla concessione del beneficio in sé: ciò non significa, peraltro, che il legislatore regionale non sia libero, nell'esercizio della sua discrezionalità, di rinvenire altri criteri attraverso i quali ricondurre la disciplina in esame entro i limiti delle compatibilità finanziarie [21].

Quello che sembra escluso è solo la possibilità di utilizzare, a questi fini, il criterio di differenziazione basato sulla cittadinanza. Essenziale a questo riguardo è - come si è accennato in precedenza - il confronto tra la delimitazione introdotta (fondata sulla cittadinanza) e le finalità delle norma principale su cui tale delimitazione va ad innestarsi: una provvidenza ispirata a finalità eminentemente sociali e solidaristiche, rivolta a soggetti caratterizzati da una particolare ed estrema condizione di disagio (l'invalidità totale) e consistente nel diritto alla libera circolazione gratuita, nel territorio regionale, sui mezzi pubblici. Rispetto a tali finalità, la residenza nel territorio della Regione è ritenuta un criterio di differenziazione ragionevole, in quanto atto ad evidenziare il rapporto tra l'individuo e il territorio all'interno del quale è destinato ad esplicarsi il diritto alla circolazione gratuita (e con l'ente territoriale che si assume i costi derivanti dal beneficio): il legame politico tra il soggetto e la comunità nazionale rappresentato dalla cittadinanza, invece, non sembra potersi considerare proporzionato e congruo rispetto alle finalità perseguite dalla norma principale, e dunque il riferimento ad esso, al fine di circoscrivere i destinatari del beneficio, al di là delle effettive intenzioni che possano averlo ispirato (reali esigenze di contenimento della spesa o piuttosto finalità più o meno apertamente discriminatorie), risulta oggettivamente idoneo a produrre un effetto discriminatorio [22].

Sembra dunque confermato quanto si accennava in precedenza: la cittadinanza non può essere utilizzata, nel giudizio sulla «ragionevolezza», per legittimare qualsivoglia disparità di trattamento: se le condizioni del cittadino e dello

straniero sono per diversi aspetti «non comparabili», ciò attiene ad alcuni aspetti specifici, in particolare a quelli che attengono alla disciplina del fenomeno migratorio [23] e all'esercizio delle libertà politiche; rispetto ad ambiti normativi del tutto differenti - come, nel caso di specie, la disciplina dell'accesso a prestazioni «sociali» che si fondano sull'esistenza di situazioni di bisogno e che si ispirano ad una logica di tipo solidaristico - il riferimento alla cittadinanza rischia di operare in senso oggettivamente discriminatorio [24].

6. Come si è detto, se per la Corte il criterio della *residenza* nel territorio regionale appare come un criterio non irragionevole al fine di individuare i destinatari del beneficio in questione, lo stesso non può dirsi per il criterio della *cittadinanza italiana*. In tal modo la Corte sembra marcare una netta differenza tra i due concetti, rigettando un assunto sul quale pure aveva molto insistito la Regione: e cioè che la cittadinanza non differisca sostanzialmente, quando usata come criterio per circoscrivere i destinatari di provvidenze regionali, dalla residenza nel territorio regionale.

Secondo quanto sostenuto dalla difesa della Regione, infatti, l'istituto della cittadinanza avrebbe subito una evoluzione che l'avrebbe depurata di ogni implicazione nazionalistica o - peggio - «etnica» o «razziale», evoluzione in seguito alla quale la limitazione del beneficio in questione ai soli soggetti provvisti della cittadinanza non avrebbe più, oggi, alcun significato discriminatorio. In sostanza, la cittadinanza avrebbe perso, nella sua configurazione attuale, il significato di appartenenza ad una comunità di ordine razziale (una comunità «di sangue») o di ordine etnico - culturale (una comunità «di valori») per assumere il carattere di un criterio di distinzione meramente tecnico - giuridico. Decisivo, in tal senso, sarebbe il fatto che la cittadinanza non si acquisti esclusivamente *iure sanguinis*, ma possa acquisirsi anche per altra via, ad esempio a seguito della permanenza regolare dello straniero per un certo periodo di tempo.

In base a tali considerazioni, quindi, la cittadinanza, acquisibile (anche) attraverso una regolare e continua presenza sul territorio per un certo periodo di tempo, avrebbe di fatto perso ogni portata escludente e discriminatoria, per diventare - non diversamente dalla residenza - semplicemente il sintomo di un «serio legame» tra individuo e territorio, al quale sarebbe pertanto perfettamente «ragionevole» connettere la concessione del beneficio in questione. Tale lettura postula dunque una sorta di «continuità» tra residenza e cittadinanza, quest'ultima configurandosi di fatto come una sorta di residenza «rinforzata», o, se si preferisce, di «prosecuzione» e stabilizzazione della residenza: insomma, un indice atto a dar conto del carattere non episodico della stessa e quindi a testimoniare dell'effettività dell'inserimento del residente nel tessuto sociale di una determinata collettività, nazionale o come nella specie, regionale.

Tale ricostruzione, pur suggestiva (e probabilmente conforme a quello che la cittadinanza *dovrebbe essere* nell'attuale quadro costituzionale), è però assai lontana da ciò che attualmente è, per come viene configurata dal nostro diritto positivo e per come viene attuata dalle autorità amministrative, la disciplina della cittadinanza italiana. Innanzitutto il carattere etnico o razziale della cittadinanza, ben rappresentato dalla prevalenza della attribuzione *iure sanguinis*, anziché perdere di rilievo è venuto, all'opposto, rafforzandosi a seguito della riforma della cittadinanza intervenuta nel 1992: se infatti forme di acquisto della cittadinanza diverse dallo *iure sanguinis*, cioè dalla nascita da genitore italiano, sono sempre esistite nel nostro ordinamento, la riforma del 1992, rispetto alla preesistente legge del 1912, non ne ha certo ampliato la portata; all'opposto, l'ha significativamente ristretta, aumentando il periodo di residenza richiesto come presupposto per la domanda di naturalizzazione e rendendo più difficoltoso anche l'acquisto della cittadinanza, al compimento della maggiore età, da parte del figlio di cittadino straniero nato in Italia [25].

In secondo luogo, non corrisponde alla realtà la descrizione della cittadinanza come una sorta di «prolungamento» o «stabilizzazione» della residenza, quasi che, compiuto il periodo (non certo breve) di residenza richiesto per l'inoltro dell'istanza di naturalizzazione, lo straniero acquisisse una sorta di «diritto» alla concessione della cittadinanza: al contrario, la disciplina della naturalizzazione delineata dalla legge vigente si caratterizza per l'ampiezza della discrezionalità demandata agli organi amministrativi chiamati ad esprimersi sulla concessione del «beneficio» in questione, discrezionalità che sfiora l'arbitrio, non essendo in alcun modo definiti in sede legislativa né i parametri ai quali ancorare la decisione sull'istanza dello straniero, né le modalità dell'accertamento dei «requisiti» (peraltro ampiamente indeterminati) in base ai quali la domanda andrebbe rigettata o accolta [26].

In questa situazione, lo straniero che ha maturato il periodo di residenza richiesto per la domanda di naturalizzazione è tuttora ben lungi dal poter confidare in un suo sollecito e piano accoglimento: e poca consolazione gli viene dal fatto che le ipotesi di diniego maldestramente o per nulla motivate siano destinate ad incorrere nella censura del giudice amministrativo, posto che la necessità di ricorrere al giudice amministrativo determina un ulteriore e spesso insostenibile aggravio di tempo e di costi. Non desta dunque meraviglia il fatto che vi siano soggetti che, pur avendo ampiamente superato il periodo minimo di residenza richiesto per la presentazione dell'istanza di naturalizzazione, ed essendo ormai a pieno titolo inseriti nella vita della comunità, siano ancora in attesa di ottenere il decreto di

concessione della cittadinanza, o addirittura vi abbiano rinunciato.

Nella sentenza in commento, la Corte non fa alcun cenno circa l'adeguatezza dell'attuale disciplina della cittadinanza ad esprimere il collegamento reale tra un soggetto, un territorio ed una comunità (nella specie, il territorio e la comunità regionale): tuttavia, avendo escluso la ragionevolezza del ricorso, nella fattispecie, al criterio della cittadinanza come elemento atto a circoscrivere i destinatari del beneficio in questione, la Corte implicitamente sembra aver ritenuto che l'istituto della cittadinanza, almeno per come attualmente è disciplinato dalla legge, sia per molti aspetti idoneo ad operare come indice di quel «serio legame» tra individuo e territorio che invece si ravvisa nella residenza regolare sul territorio della Regione. A conclusioni diverse si sarebbe forse potuti giungere in presenza di una differente disciplina dell'istituto della cittadinanza: ma, allo stato attuale delle cose, pare sia la residenza, assai più della cittadinanza, a poter costituire un indice affidabile dell'effettivo legame tra il soggetto e il territorio, e dell'inserimento nella comunità che fa capo all'ente territoriale considerato.

7. La decisione in commento si presta, infine, ad alcune brevi considerazioni attinenti al ruolo che a determinati «principi» della legislazione statale sembra spettare nel giudizio sulle scelte del legislatore regionale.

Nella decisione della Corte, infatti, uno spazio importante è attribuito al principio generale di piena equiparazione tra cittadini e stranieri regolarmente residenti (titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno non inferiore ad un anno) per quanto attiene alla «fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste [...] per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti», stabilito dall'art. 41 del testo unico sull'immigrazione (d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286) [27], e al quale l'art. 1, comma 4 del medesimo testo unico attribuisce il valore di «principio fondamentale» atto a circoscrivere la potestà legislativa concorrente delle Regioni ai sensi dell'art. 117.

Il riferimento contenuto nella legislazione del 1998 si rivolge, ovviamente, al sistema di riparto delle competenze anteriore alla riforma costituzionale del 2001, all'interno del quale l'intervento legislativo in esame sembrava alquanto pacificamente potersi ricondurre a materie di competenza legislativa concorrente [28]. A seguito della riforma, nel nuovo quadro di riparto delle competenze la misura legislativa in discussione non sembra invece univocamente riconducibile a nessuna delle «materie» elencate, come oggetto di competenza «esclusiva» dello stato o di competenza «concorrente», nei commi 2 e 3 del nuovo art. 117.

Tuttavia, per la Corte costituzionale l'intervenuta riforma non pare aver inciso più di tanto sul ruolo del «principio fondamentale» (l'equiparazione tra cittadino e straniero residente nella fruizione dei citati benefici) già dettato dal testo unico sull'immigrazione: tale principio, infatti, «al di là del diverso risalto che ad esso può annettersi nel quadro della nuova distribuzione della potestà legislativa tra Stato e Regioni», può essere richiamato «come necessario paradigma sulla cui falsariga calibrare l'odierno scrutinio di ragionevolezza». Il principio continua infatti ad avere, «nel sistema», un «rilievo generale» che fa sì che una eventuale scelta del legislatore regionale volta ad introdurre deroghe in questo ambito «dovrebbe permettere di rinvenire nella stessa struttura normativa una specifica, trasparente e razionale "causa giustificatrice", idonea a "spiegare", sul piano costituzionale, le "ragioni" poste a base della deroga»: ciò che non sarebbe dato ravvisare nella fattispecie in esame, dalla quale non emerge altra *ratio* se non quella «di introdurre una preclusione destinata a scriminare, dal novero dei fruitori della provvidenza sociale, gli stranieri in quanto tali».

Analoghe considerazioni sono svolte rispetto ad altre disposizioni alle quali ugualmente veniva riconosciuta, nel sistema anteriore alla riforma del 2001, l'attitudine ad esprimere un «principio fondamentale» ai sensi dell'allora vigente art. 117 cost.: si tratta degli 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), che, con riferimento alla erogazione delle prestazioni in tema di *handicap*, equiparano ai cittadini gli stranieri e gli apolidi residenti, domiciliati o aventi stabile dimora nel territorio nazionale [29].

In sostanza, dunque, i vecchi «principi fondamentali» delle materie assegnate alla potestà legislativa concorrente, indipendentemente dalla nuova collocazione che le «vecchie» materie hanno nel quadro normativo risultante dalla riforma, continuano a condizionare l'esercizio delle competenze legislative regionali, anche se in una veste leggermente diversa: non più come «principi fondamentali» di cui lo stesso testo costituzionale impone direttamente l'osservanza, ma in un modo, se così si può dire, più «elastico»: come «paradigmi», cioè, su cui «calibrare» il giudizio di «ragionevolezza» delle scelte regionali. La possibilità di derogare a tali «principi» non è del tutto esclusa, ma le deroghe sono sottoposte ad uno scrutinio di ragionevolezza alquanto stringente, potendosi giustificare solo se rinvengono una

«causa giustificatrice» nella stessa «struttura normativa» sulla quale si inseriscono.

Con particolare riferimento alle norme che prevedono (come nella specie) un trattamento particolare per i soggetti sprovvisti della cittadinanza, del resto, non può non assumere un rilievo anche quanto oggi dispone l'art. 117, comma 2, lett. a), laddove include la «condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» tra le materie riservate alla competenza «esclusiva» dello Stato: tale competenza «esclusiva» dello Stato, se pure non può essere intesa nel senso che alla Regione sia assolutamente vietato dettare norme in materia di stranieri [30], sembra significare che l'autonomia regionale in questo ambito trova un limite invalicabile nelle scelte compiute a livello nazionale al fine di individuare una disciplina uniforme per lo straniero, valida su tutto il territorio nazionale [31]. La Corte sembra invece escludere che nella specie possa trovare applicazione la lett. m) del medesimo comma 2, che riserva alla competenza esclusiva dello stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni da garantirsi su tutto il territorio nazionale [32].

La Corte pare riluttante ad assumere una posizione precisa relativamente all'inquadramento della fattispecie sottoposta al suo esame nel sistema del riparto di competenze tra Stato e Regioni delineato a seguito della riforma del titolo V: tuttavia, dalla decisione in commento emerge chiaramente come il principio generale di parità di trattamento tra cittadini e stranieri residenti nell'accesso alle prestazioni sociali, enunciato nel testo unico sull'immigrazione, appaia idoneo a condizionare l'esercizio della potestà legislativa regionale, indipendentemente dall'inquadramento dei singoli momenti di esercizio di tale competenza nell'una o nell'altra delle categorie in cui la riforma del 2003 ha preteso di incasellare il rapporto tra legge statale e legge regionale. Ciò, peraltro, non rappresenta altro che un'ulteriore conferma di come il rapporto tra leggi statali e leggi regionali tenda inevitabilmente a sfuggire all'inquadramento basato su una rigida elencazione di «materie», per prediligere forme di raccordo che seguono percorsi obliqui e trasversali: il che dovrebbe indurre a nutrire più di una perplessità sulla pretesa - da cui non pare immune, da ultimo, il progetto di riforma costituzionale approvato dalle Camere e attualmente in attesa di *referendum* - di rafforzare l'autonomia regionale semplicemente individuando nuovi ambiti di materie da attribuire alla competenza (più o meno) «esclusiva» delle Regioni.

---

[1] Si trattava dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione Lombardia 12 gennaio 2002, n. 1 («Interventi per lo sviluppo del trasporto pubblico regionale e locale»), come modificato dall'art. 5, comma 7, della legge regionale 9 dicembre 2003, n. 25 («Interventi in materia di trasporto pubblico locale e di viabilità»). In realtà, la modifica introdotta nel 2003 non aveva comportato sostanziali restrizioni al riguardo, in quanto il requisito del possesso della cittadinanza era richiesto, sia pure con una formula meno stringente (si parlava di «cittadini» *tout court*, anziché di «cittadini italiani») anche dalla normativa regionale previgente. Da ciò la Regione tenterà di argomentare l'inammissibilità della questione, sostenendo che, poiché anche sulla base della normativa precedente il ricorrente non avrebbe potuto ottenere il titolo di trasporto gratuito, che pure affermava essere in suo possesso, l'ordinanza di rimessione, non avendo chiarito a quale titolo lo straniero fosse in possesso di una tessera di libera circolazione, sarebbe stata affetta da una «carente esposizione dei fatti di causa» tale da impedire «l'indispensabile controllo sulla rilevanza»: a ciò la Corte replicherà limitandosi ad osservare come sia del tutto ininfluenza, ai fini della valutazione sulla rilevanza della questione, il fatto che lo straniero possedesse legittimamente o meno una carta di trasporto gratuita sulla base della normativa precedente, in discussione essendo esclusivamente la legittimità della normativa vigente, che senza alcun dubbio operava tale esclusione e la cui dichiarazione di illegittimità, nei sensi richiesti dal giudice *a quo*, avrebbe senza dubbio prodotto rilevanti effetti nel giudizio, consentendo il rilascio del documento di trasporto anche allo straniero residente riconosciuto invalido.

[2] Sull'esistenza di un «nucleo irriducibile» del diritto alla salute, che va riconosciuto indipendentemente dalla cittadinanza, ed anche dalla regolarità del soggiorno, v. Corte cost. 17 luglio 2001 n. 252, dove se ne trae il divieto di espellere lo straniero, anche irregolare, che necessiti di cure urgenti. Nel senso che il diritto alla salute non può subire limitazioni fondate sulla cittadinanza v. M. Luciani, *Salute - I) Diritto alla salute*, in *Enc. giur.*, XXVII, Roma 1991, 4; G. D'Orazio, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, Padova 1992, 286 ss.; E. Menichetti, *Accesso ai servizi sociali e cittadinanza*, in *Dir. pubbl.* 2000, 870 ss.; C. Corsi, *Lo Stato e lo straniero*, Padova 2001, 341 ss. Sul punto, e con particolare riferimento alla disciplina del testo unico sull'immigrazione del 1998, v. anche P. Bonetti, M. Pastore, *L'assistenza sanitaria*, in B. Nascimbene (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Padova 2004, 974 ss.

[3] In particolare vengono in considerazione: l'art. 2, comma 5, del testo unico, che prevede la parità di trattamento tra cittadini italiani e cittadini di stati extracomunitari nell'accesso - tra l'altro - ai pubblici servizi, e l'art. 41, dove si afferma

che «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, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste [...] per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti». In generale, sul principio di parità di trattamento enunciato dall'art. 2, comma 5 del testo unico rispetto alla tutela giurisdizionale, ai rapporti con la pubblica amministrazione e all'accesso ai pubblici servizi v. P. Bonetti, *I principi, i diritti e doveri, Le politiche migratorie*, in B. nascimbene (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Padova 2004, 91 ss.

[4] «Ci si muove - osserva la Corte - nell'ambito di una provvidenza dettata da finalità eminentemente sociali, nella specie ricordata, sul piano della "causa" normativa, a valori di solidarietà, non disgiunti dagli intuibili riverberi che le peculiari condizioni dei beneficiari e la natura stessa del beneficio possono in concreto presentare rispetto alle esigenze di vita e di relazione; non ultime quelle connesse alla tutela del diritto alla salute, in presenza di una così grave menomazione». Dunque, secondo la Corte, la previsione in esame non rappresenta attuazione di alcun diritto costituzionale: essa costituirebbe invece una tipica «prestazione sociale», cioè una di quelle prestazioni «la cui previsione legislativa risonde agli obiettivi di fondo fissati dalla Costituzione in tema di promozione del benessere fisico e psichico della persona» (secondo la definizione di E. Ferrari. *I servizi sociali*, Milano 1986, 272 ss.).

[5] Come precisato nella citata sentenza n. 252 del 2001, infatti, anche lo straniero presente irregolarmente nello Stato «ha diritto di fruire di tutte le prestazioni che risultino indifferibili ed urgenti, secondo i criteri indicati dall'art. 35, comma 3 (del d.lgs. n. 286 del 1998), trattandosi di un diritto fondamentale della persona che deve essere garantito, così come disposto, in linea generale, dall'art. 2 dello stesso decreto legislativo n. 286 del 1998».

[6] Ad es. i cavalieri di Vittorio Veneto, o gli agenti ed ufficiali di polizia giudiziaria in servizi di pubblica sicurezza.

[7] Una prima affermazione in tal senso si trova nella sentenza del 23 novembre 1967, n. 120.; da ultimo, l'orientamento della Corte è riaffermato nella sentenza 24 febbraio 1994, n. 62: per una analisi più approfondita sia consentito rinviare a M. Cuniberti, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, Padova 1997, 159 ss.; sul punto v. peraltro anche C. Corsi, *Lo Stato e lo straniero*, cit., 118 ss., e E. Grosso, *Straniero (status costituzionale dello)*, in *Dig. disc. pubbl.*, XV, Torino 1999, 166 ss.

[8] Al riguardo v., fra le tante, Corte cost. 20 novembre 2000 n. 509, in cui la Corte, nel richiamare la propria giurisprudenza sul diritto ai trattamenti sanitari necessari per la tutela della salute come «diritto costituzionalmente condizionato all'attuazione che il legislatore ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti», precisa che tale bilanciamento deve tener conto, tra l'altro, «dei limiti oggettivi che il legislatore incontra in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone», fatto comunque salvo il «nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana».

[9] In questo senso (e per i relativi riferimenti giurisprudenziali) sia consentito rinviare a M. Cuniberti, *Allontanamento ed espulsione degli stranieri nell'ordinamento italiano*, in M. Revenga Sánchez (a cura di), *I problemi costituzionali dell'immigrazione in Italia e Spagna*, Milano - Valencia 2005, 243 ss.

[10] M. Cuniberti, *La cittadinanza*, cit., 159 ss.

[11] Per usare le parole della Corte, essa afferma che «la riconosciuta eguaglianza di situazioni soggettive nel campo della titolarità dei diritti di libertà non esclude affatto che, nelle situazioni concrete, non possano presentarsi, tra soggetti uguali, differenze di fatto che il legislatore può apprezzare e regolare nella sua discrezionalità, la quale non trova altro limite se non nella razionalità del suo apprezzamento»: così nella sent. 26 giugno 1969 n. 104; v. anche Corte cost. 16 luglio 1970 n. 144, e da ultimo la già citata sentenza n. 62 del 1994 .

[12] Infatti (e ciò del resto costituisce anche una riprova di quanto prima si affermava, circa la difficoltà di distinguere con chiarezza ciò che è «fondamentale» o «inviolabile» e ciò che non lo è) va ricordato che in un solo caso - oltretutto assai particolare - la Corte ha escluso con nettezza l'applicabilità dell'art. 3, sulla base della considerazione che non veniva in discussione un «diritto inviolabile»: si tratta dell'ord. 27 aprile 1988, n. 490, in cui il diritto di cui si nega l'inviolabilità è - curiosamente - il diritto all'acquisto della cittadinanza italiana. Sono invece numerosi i casi in cui la Corte si sofferma ad argomentare sulla razionalità delle disparità di trattamento introdotte tra cittadino e straniero, senza preoccuparsi affatto di essere o meno in presenza di «diritti fondamentali» o «inviolabili»: tra gli esempi più risalenti, v. Corte cost. 26 giugno 1969, n. 104, e 23 luglio 1974, n. 244. Nello stesso senso v. anche le osservazioni di A. Cerri,

[13] Nel caso in esame, del resto, la stessa difesa della Regione compie, come si vedrà, sforzi significativi per dimostrare, in ogni caso, la «ragionevolezza» della differenziazione operata dal legislatore regionale, pur sostenendo che essa non incide sul godimento di diritti inviolabili.

[14] V. in particolare A. Anzon, *Modi e tecniche del controllo di ragionevolezza*, in R. Romboli (a cura di), *la giustizia costituzionale ad una svolta: atti del seminario di Pisa del 5 maggio 1990*, Torino 1991, 32; ma sul punto v. già G. Zagrebelsky, *La giustizia costituzionale*, Bologna 1988, 147 ss. Da ultimo, per una accurata ricostruzione dei diversi orientamenti giurisprudenziali e dottrinali in materia, v. L. D'Andrea, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano 2005.

[15] Che un tale esito non sia meramente eventuale, del resto, appare evidente se solo si passano in rassegna alcune pronunce della Corte in materia: nella sentenza n. 104 del 1969, ad esempio, il fatto che, a differenza del cittadino, lo straniero «normalmente» non abbia un «domicilio stabile» nel territorio della Repubblica viene invocato per giustificare l'esistenza di particolari obblighi di segnalazione all'autorità di pubblica sicurezza, senza che si consideri che in molti casi lo straniero può avere, al pari del cittadino, un «domicilio stabile»; ancora, nella sentenza n. 62 del 1994, la «differenza» costituita dal fatto che lo straniero, a differenza del cittadino, è soggetto alla possibilità dell'allontanamento dal territorio dello Stato viene invocata per escludere la possibilità di sindacare la ragionevolezza di una disciplina che, consentendo l'espulsione dello straniero sottoposto a misure cautelari, e conseguentemente la sottrazione dello stesso al processo ed all'esecuzione della eventuale condanna, introduceva di fatto una disparità di trattamento tra cittadino e straniero nell'applicazione della legge penale. Su quest'ultima decisione, in particolare, v. le osservazioni critiche di P. Bonetti, *Tra interessi dello Stato e diritti dell'individuo: nuovi istituti e vecchi problemi dell'espulsione dello straniero di fronte alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.* 1994, 2372 ss., e di M. Cuniberti, *Politica dell'immigrazione, condizione dello straniero e garanzie costituzionali: a proposito del recente decreto legge sull'immigrazione*, in *Diritto pubblico* 1996, 474 ss.

[16] Le difficoltà che si incontrano sul punto si devono anche al fatto che il tema è stato sempre trattato in modo confuso dal legislatore, e senza un approccio coerente e consapevole: nella redazione della c.d. legge «Turco - Napolitano», e poi del testo unico del 1998, ad esempio, nel momento in cui si è affermato il principio della parificazione dello straniero regolarmente soggiornante al cittadino per tutto ciò che attiene al godimento dei diritti civili e sociali e l'accesso ai servizi, il problema dei costi di tale equiparazione (e dell'esigenza di assicurare la relativa copertura finanziaria anche ai sensi dell'art. 81 Cost.) non è stato oggetto di particolare considerazione, salvo poi essere invocato in singoli e puntuali interventi legislativi successivi al fine di ridurre la portata della piena equiparazione proclamata dalla disciplina del 1998 (sul punto v. P. Bonetti, *L'assistenza e integrazione sociale*, in B. Nascimbene (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Padova 2004, 1032 ss.).

[17] Tale orientamento trova conferma in una ormai copiosa giurisprudenza della Corte, a partire almeno dagli anni 90 (sentt. n. 356 del 1992; 304 del 1994; 416 del 1995, tutte riferite alle prestazioni sanitarie; n. 190 del 2000 per quanto attiene alle prestazioni previdenziali). Si noti peraltro quanto si afferma nella sentenza del 15 luglio 1994, n. 304, e cioè che, nel bilanciamento tra diritto alla salute e esigenze relative all'equilibrio della finanza pubblica, queste ultime non possono assumere un peso preponderante, tale da comprimere il «nucleo essenziale» del diritto alla salute, «connesso all'inviolabile dignità della persona umana».

[18] In tal senso v. V. Onida, *Eguaglianza e diritti sociali*, in *Corte costituzionale e principio di eguaglianza*, Padova 2002, 111. Che il principio di equilibrio finanziario possa essere oggetto di un «bilanciamento» con altre situazioni oggetto di garanzia costituzionale è del resto affermato da tempo in dottrina: v. ad es. i contributi pubblicati in *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81 della Costituzione*, Milano 1993, in particolare G. Zagrebelsky, *Problemi in ordine ai costi delle sentenze costituzionali*, cit., 99 ss., e R. Romboli, *Il principio generale di equilibrio finanziario nell'attività di bilanciamento dei valori costituzionali operata dalla Corte*, *ivi*, 185 ss. Sul diritto alle prestazioni sanitarie come diritto «finanziariamente condizionato» v. anche R. Ferrara, *Salute (diritto alla)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XIII, Torino 1997, 519 ss. e in particolare 530 ss.

[19] G. Zagrebelsky, *Problemi in ordine ai costi delle sentenze costituzionali*, cit., 106 ss., ricostruisce i due filoni dottrinali in merito alla possibilità di intervento della Corte in tali materie proprio in chiave di contrapposizione tra prevalenza del «principio di costituzionalità», da un lato, e, dall'altro, tutela delle prerogative che la Costituzione assegna a Governo e Parlamento «nell'apprezzamento e nella gestione delle compatibilità economico - finanziarie»: in

particolare, si osserva come le tesi che negano qualsiasi potere di intervento della Corte costituzionale muovano dall'idea dell'esistenza di una sorta di «riserva di competenza» a favore del raccordo Parlamento - Governo nella politica di bilancio, riserva che viene fatta discendere dall'art. 81 Cost.; per la tesi contraria, secondo cui l'art. 81 non si applica alle sentenze della Corte, essendo lo Stato è soggetto a pretese di ordine patrimoniale come qualunque altro soggetto, v. A. Pizzorusso, *Tutela dei diritti costituzionale e copertura finanziaria delle leggi*, in *Riv. dir. proc.* 1990, 254 ss.

[20] E. Grosso, *Sentenze costituzionali di spesa «che non costino»*, Torino 1991, 22, distingue, nell'ambito delle omissioni nell'ammissione a benefici, tra omissioni «di primo grado o primarie», in cui la prestazione negata è imposta direttamente dalla una norma costituzionale (salute, assistenza, istruzione ecc.) e omissioni «di secondo grado o secondarie», quando l'illegittimità dell'omissione deriva esclusivamente dalla violazione del principio di eguaglianza, in quanto l'obbligo di prevedere una data prestazione non deriva da una puntuale previsione costituzionale, ma solo dal fatto di averla prevista per qualcun altro. Di fronte a tali situazioni, G. Zagrebelsky, *Problemi in ordine ai costi delle sentenze costituzionali*, cit., 117 ss., osserva che le soluzioni astrattamente possibili sono due: il livellamento «verso l'alto» e il livellamento «verso il basso» con la soppressione (totale o parziale) del beneficio; ma mentre il legislatore sarebbe libero di scegliere tra l'uno o l'altro, la Corte costituzionale non potrebbe operare una simile scelta, essendo costretta a livellare (solo) «verso l'alto», e ciò accadrebbe perché la Corte deve muoversi nel senso indicato dalle «norme di programma» contenute nella Costituzione, e pertanto non potrebbe «tornare indietro» rispetto a determinate realizzazioni sociali. Nel caso in esame, però, il fatto che la Corte non possa optare per l'eliminazione totale del beneficio non deriva tanto da un suo vincolo a realizzare «programmi» di equità sociale contenuti nella Costituzione, ma, più semplicemente, dal fatto che la Corte è vincolata a decidere sulla questione nei termini che le sono stati proposti: e la questione concerneva, appunto, la legittimità costituzionale dell'esclusione degli stranieri dal godimento del beneficio, e non la concessione del beneficio in sé.

[21] Come osserva ancora G. Zagrebelsky, *Problemi in ordine ai costi delle sentenze costituzionali*, cit., 124 ss., il legislatore può riconsiderare la misura delle spesa, i requisiti per beneficiarne, la decisione stessa di spendere: dunque, di fronte ad una sentenza che dichiara incostituzionale l'esclusione di determinati soggetti dal novero dei beneficiari esclusivamente sotto il profilo della violazione del principio di eguaglianza, il legislatore può decidere di rimodulare la spesa o addirittura di sopprimerla *in toto*.

[22] Per usare le parole della Corte, in questo specifico contesto normativo la cittadinanza appare come una «condizione ulteriore, ultronea ed incoerente, agli effetti di un ipotetico regime differenziato rispetto ad una misura sociale che vede negli invalidi al 100% la categoria dei beneficiari», che finisce per «introdurre nel tessuto normativo elementi di distinzione del tutto arbitrari».

[23] Ad esempio, in un sistema basato, come il nostro, sul criterio della programmazione dei flussi migratori, la considerazione delle disponibilità finanziarie dello stato in relazione all'esigenza di assicurare le prestazioni sociali dovrebbe essere tenuta presente nel momento della programmazione dei flussi (come correttamente osserva A. Ciancio, *Lavoratori senza frontiere: la condizione giuridica dello straniero residente e la tutela dei diritti fondamentali*, in *Rass. parl.* 1999, 583), e non utilizzata per escludere, una volta instauratosi un regolare soggiorno, determinate categorie di stranieri dall'accesso alle prestazioni.

[24] Sulla dubbia costituzionalità di una disciplina differenziata delle prestazioni di assistenza sociale legata al possesso della cittadinanza (o anche al diverso *titolo* del permesso di soggiorno: per lavoro, studio, motivi familiari ecc.) v. C. Corsi, *Lo Stato e lo straniero*, cit., 340.

[25] Al *favor* per la naturalizzazione di cittadini «comunitari» ed ex cittadini, e per la conservazione della cittadinanza degli Italiani all'estero, fanno infatti riscontro, nella legge n. 91 del 1992, una decisa restrizione della possibilità di acquisto «per beneficio di legge» per chi non vanti ascendenti italiani (art. 4), e un netto aumento (da cinque a dieci anni) del periodo di residenza richiesto per la naturalizzazione dei cittadini c.d. «extracomunitari» (Art. 9, 1° co., lett. f). Sulla visione «etnica» che pare aver ispirato il legislatore del 1992, traducendosi in una decisa accentuazione del peso dei legami di sangue rispetto ad altri indici del legame tra un soggetto ed il territorio, v. E. Grosso, *Una nuova disciplina della cittadinanza italiana*, in *Giur. it.*, 1992, IV, 342.

[26] Se si escludono i casi dell'acquisto *ex lege* (art. 4 della l. n. 91) e di quello a seguito di matrimonio, in cui l'amministrazione si limita all'accertamento di determinati presupposti o impedimenti (artt. 5 ss.), l'ipotesi «normale» di concessione della cittadinanza a seguito di una prolungata residenza nel territorio della Repubblica, disciplinata dall'art.

9 della legge, si configura come il risultato di un apprezzamento totalmente discrezionale dell'amministrazione (sul punto sia consentito rinviare ancora a M. Cuniberti, *La cittadinanza*, cit., 489 ss.). E' vero che un qualche temperamento a tale amplissima discrezionalità è venuto dalla giurisprudenza, che si è sforzata di censurare le forme più clamorose di diniego fondato su motivazioni del tutto assenti o inconferenti, ma l'opera pur meritoria della giurisprudenza non ha se non in minima parte arginato la tendenza degli uffici a costruirsi le regole del proprio apprezzamento, anche attraverso prassi e circolari della cui legittimità vi è più di un motivo di dubitare: come dimostra, ad esempio, il fatto che si continui a chiedere, allo straniero che domanda la naturalizzazione, la prova dello «svincolo» dalla cittadinanza originaria; un requisito non solo non richiesto da alcuna previsione di legge (non solo non ne fa cenno la legge vigente, ma neppure la legge del 1912 contemplava la rinuncia alla cittadinanza originaria tra le condizioni per l'acquisto della cittadinanza italiana), ma palesemente irrazionale in un ordinamento che, avendo espressamente stabilito (con l'art. 11 della legge del 1992) il principio della conservazione della cittadinanza italiana per il cittadino che acquista una cittadinanza straniera, sembrerebbe aver decisamente superato la precedente avversione per il fenomeno della doppia nazionalità.

[27] Al riguardo cfr. Corte cost. 30 dicembre 1998 n. 454, dove la Corte richiama l'art. 2 e - soprattutto - l'art. 41 del testo unico, per escludere disparità di trattamento tra italiani e stranieri per ciò che attiene alle prestazioni previste - tra l'altro - per gli «invalidi civili», riconoscendo pertanto il diritto dello straniero, invalido civile, ad iscriversi all'elenco degli invalidi civili disoccupati che aspirano al collocamento obbligatorio: sulla sentenza v. P. Bonetti, *La parità di trattamento tra stranieri e cittadini nell'accesso al collocamento obbligatorio degli invalidi: quando la Corte costituzionale decide di decidere*, in *Giur. cost.* 1998, 3772 ss., e G. Bascherini, *Verso una cittadinanza sociale?*, in *Giur. cost.* 1999, 381 ss.

[28] Ai sensi del vecchio testo dell'art. 117 erano materie di competenza concorrente - tra l'altro - le «tranvie e linee automobilistiche d'interesse regionale»: inoltre, rientrava nella competenza concorrente della regione anche la materia della «beneficenza pubblica», a cui senz'altro è riferibile la concessione di simili benefici.

[29] Per una significativa applicazione dei principi contenuti in tale disciplina v. Corte cost. 10 maggio 1999 n. 167, dove si afferma che i problemi dei portatori di *handicap* sono considerati «tali da dover essere assunti dall'intera collettività», evidenziando peraltro anche il collegamento tra le esigenze di socializzazione e il diritto alla salute del soggetto.

[30] Specie con riferimento alla disciplina dell'accesso a servizi e iniziative di sostegno ad essi specificamente rivolte, in quanto volte, ad esempio, ad alleviare le condizioni di disagio economico sociale ed anche culturale di cui gli stessi, più di altre categorie, possono soffrire: sulle discipline regionali di sostegno specificamente rivolte agli immigrati v. C. Corsi, *Lo Stato e lo straniero*, cit., 359 ss., e A. Patroni Griffi, *I diritti dello straniero tra Costituzione e politiche regionali*, in L. Chieffi (a cura di), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova 1999, 350 ss.

[31] Del resto, l'esigenza di una disciplina tendenzialmente uniforme in materia di accesso ai servizi per gli stranieri parrebbe discendere anche da una considerazione ulteriore, volta ad evitare il rischio di una distribuzione disomogenea della popolazione straniera residente (P. Bonetti, *I principi*, cit., 181; A. patroni Griffi, *I diritti dello straniero*, cit., 328 ss.). Va detto, però, che le argomentazioni che fanno leva su questo ordine di considerazioni si presterebbero a dubitare anche di quelle disposizioni regionali che prevedono per gli stranieri benefici particolari, introducendo differenziazioni di trattamento *in positivo*: anche da simili disposizioni (che pure, come si è visto, si ritengono generalmente ammissibili) potrebbero infatti derivare conseguenze in ordine alla distribuzione della presenza degli stranieri nelle diverse regioni.

[32] Secondo P. Bonetti (*I principi*, cit., 181), invece, tutta la legislazione in materia sociale dettata nel testo unico del 1998 rientrerebbe nel concetto di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» di cui all'art.117, comma 2, lett *m*) cost.: non solo le leggi specificamente rivolte agli extracomunitari, ma più in generale «tutte le leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica o agevolata, di prestazioni socio - assistenziali, di attività culturali, di interventi per il diritto allo studio, di promozione dell'associazionismo, di servizi pubblici, di accesso alle pubbliche amministrazioni e di organizzazione interna delle amministrazioni regionali devono essere adeguate ed integrate rispetto alle nuove disposizioni legislative statali» (ad eccezione delle leggi regionali che stabiliscano *standard* di tutela più elevati, dato che l'art. 3 del testo unico fa salve le disposizioni interne più favorevoli comunque vigenti nel territorio). Secondo tale orientamento, in questo caso la determinazione dei livelli essenziali avverrebbe in via indiretta, cioè non tanto individuando precisi *standard* quantitativi e qualitativi, ma solo attraverso l'enunciazione di un principio di parità di trattamento.