

## **Le politiche xenofobe continuano a essere incostituzionali**

**DILETTA TEGA**

(Professore associato di Diritto costituzionale,  
Università degli Studi di Bologna)

Data di pubblicazione: 28 agosto 2018

### Abstract

In tre pronunce del 2018 la Corte costituzionale è tornata a ribadire che l'art. 3 della Costituzione è un baluardo contro scelte politiche che strumentalizzano il requisito del radicamento nel territorio, ai fini dell'accesso a provvidenze sociali, e lo trasformano in una mal celata forma di xenofobia. La Corte riconosce che, in linea di principio, le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, costituiscono il presupposto di fruibilità delle provvidenze sociali. Il dettato costituzionale è rafforzato, in maniera significativa, dal diritto antidiscriminatorio UE.

*In three judgments of 2018, the Italian Constitutional Court reiterated that Article 3 of the Italian Constitution is a bulwark against policies that rely on continued presence in a territory as a requisite for accessing social benefits, and transform it in a thinly-veiled form of xenophobia. The Court held that, as a matter of principle, situations of need or hardship, directly related to any person as such, are the prerequisite for enjoying social benefits. Anti-discriminatory EU law significantly strengthens this constitutional precept.*

**Parole chiave:** principio di eguaglianza; residenza; xenofobia; Corte costituzionale; diritto antidiscriminatorio UE.

**Keywords:** *principle of equality; residency; xenophobia; Italian Constitutional Court; UE antidiscriminatory law.*

Il presente articolo è stato sottoposto a referaggio ai sensi dell'art. 4 del Regolamento della Rivista.

Contemporaneamente agli inusuali avvenimenti istituzionali e politici che hanno portato al varo del “governo giallo-verde”, la Corte costituzionale ha reso pubbliche le sentenze nn. 106 e 107, ribadendo che nel nostro ordinamento non c’è posto per normative *indirettamente* discriminatorie. Posizione che è tornata a ripetere, a distanza di qualche mese, con la pronuncia n. 166.

Le prime due decisioni sanzionano le politiche regionali in tema di accesso per i cittadini extracomunitari all’edilizia residenziale pubblica<sup>1</sup> e agli asili nidi, mentre la terza colpisce il dettato normativo nazionale in relazione al

---

<sup>1</sup> Tra i molti contributi in tema, cfr. F. CORVAJA, *L’accesso dello straniero extracomunitario all’edilizia residenziale pubblica*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, 2009; A. CIERVO, *Il diritto all’abitazione dei migranti*, in L. Ronchetti (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti*, Milano 2012.

Riguardo ai diritti sociali riconosciuti allo straniero extracomunitario dalla giurisprudenza della Corte costituzionale molte sono le riflessioni. Tra queste si veda almeno B. PEZZINI, *Una questione che interroga l’uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in *Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno annuale dell’AIC, Cagliari 16 - 17 ottobre 2009*, Napoli 2011, 212 ss.; G. CORSO, *La disciplina dell’immigrazione tra diritti fondamentali e discrezionalità del legislatore nella giurisprudenza costituzionale*, relazione tenuta in Corte costituzionale il 26 ottobre 2012, consultabile all’indirizzo <https://www.cortecostituzionale.it/> (18 giugno 2018); F. BIONDI DAL MONTE, *Regioni, immigrazioni e diritti fondamentali*, in *le Regioni 2011*; ID., *Immigrazione e welfare: condizioni di accesso e principio di non discriminazione*, in *le Regioni*, 2008, 1102 ss.; ID., *I diritti sociali degli stranieri tra frammentazione e non discriminazione. Alcune questioni problematiche*, in *Le istituzioni del federalismo 2008*, 572 ss.; C. CORSI, *Diritti sociali e immigrazione nel contraddittorio tra Stato, Regioni e Corte costituzionale*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, 2012; AA.VV., *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, a cura di C. Panzera, A. Rauti, C. Salazar, A. Spadaro, Napoli 2016.

sostegno al pagamento del canone di locazione degli alloggi: tutte dimostrano come il diritto antidiscriminatorio comunitario, recepito dal legislatore nazionale, in combinato disposto con il dettato costituzionale, *in primis* con l'art. 3, costituisca un baluardo nei confronti di scelte politiche che strumentalizzano il requisito del radicamento nel territorio, trasformandolo in una mal celata forma di xenofobia. La Corte riconosce che le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, costituiscono il presupposto di fruibilità delle provvidenze sociali<sup>2</sup>. A questa regola generale, si accompagnano dei distinguo che però devono sempre rispettare il principio di eguaglianza e di ragionevolezza, come si vedrà di seguito.

Il ricorso del Governo che ha provocato la decisione n. 106 ha avuto ad oggetto la legge ligure n. 13 del 2017 che, all'art. 4, comma 1, prevedeva che i cittadini extracomunitari dimostrassero, per accedere all'edilizia residenziale pubblica (ERP), la regolare residenza «da almeno dieci anni consecutivi nel territorio nazionale»<sup>3</sup>. L'Avvocatura dello Stato, attraverso una motivazione molto sintetica, denunciava la lesione dell'art. 117, comma 1, Cost. in relazione agli artt. 4 e 11 della direttiva 2003/109/CE, relativa allo *status* dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, recepita con il decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3. In base alla normativa comunitaria il cittadino di paese terzo che, sulla base di un permesso di soggiorno in corso di validità, risieda nello Stato per almeno cinque anni, può acquistare, nel concorso degli altri requisiti di legge, lo *status* di soggiornante

---

<sup>2</sup> Sentenza n. 40 del 2011, cfr. il commento di C. CORSI, *Diritti sociali e immigrazione nel contraddittorio tra Stato*, cit.; F. CORVAJA, *Cittadinanza e residenza qualificata nell'accesso al welfare regionale*, in *le Regioni*, 2011, 1257 ss.

<sup>3</sup> Tale richiesta modificava *in peius* la normativa precedente che aveva fissato il requisito nella titolarità della carta di soggiorno o del permesso di soggiorno almeno biennale abbinato ad esercizio di attività lavorativa.

di lungo periodo (che gli viene riconosciuto dal questore mediante il rilascio di uno specifico permesso di soggiorno), e con esso, anche il diritto all'assegnazione degli alloggi ERP in condizioni di parità con i cittadini.

La normativa ligure impugnata è stata ritenuta in contrasto con i parametri evocati dall'Avvocatura (parametri che, a differenza dei precedenti giurisprudenziali, non annoveravano l'art. 3 Cost.).

La Corte costituzionale non è nuova a tali decisioni. Da tempo infatti si oppone al tentativo delle Regioni di rendere più difficile per gli stranieri extracomunitari l'assegnazione di una casa popolare, in un'ottica di solidarietà sociale, specificando il significato e il peso del criterio della residenza e concludendo, di norma, per la violazione dell'art. 3 Cost.<sup>4</sup>. In base ai precedenti<sup>5</sup>, confermati nella decisione n. 106, il criterio della residenza non

---

<sup>4</sup> Ovviamente quando esso sia un parametro invocato nel ricorso governativo.

<sup>5</sup> Cfr. l'importante sentenza n. 432 del 2005, commentata, tra gli altri, da C. CORSI, *Diritti sociali e immigrazione nel contraddittorio tra Stato*, cit.; F. RIMOLI, *Cittadinanza, eguaglianza e diritti sociali: qui passa lo straniero*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, 4675 ss.; M. CUNIBERTI, *L'illegittimità costituzionale della esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in *le Regioni*, 2006, 510 ss.; M. GNES, *Il diritto degli stranieri extracomunitari alla non irragionevole discriminazione in materia di agevolazioni sociali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, 4681 ss. In quel frangente, la questione di legittimità costituzionale sollevata davanti alla Corte riguardava una normativa lombarda – 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) – che non includeva i cittadini stranieri, residenti nella Regione, fra gli aventi il diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea, riconosciuto alle persone totalmente invalide per cause civili. Sulla scia cfr. anche le pronunce nn. 2, 4 e 133 del 2013 e la n. 168 del 2014. Sull'uso del principio di eguaglianza-ragionevolezza a fini antidiscriminatori cfr., anche più



è irragionevole<sup>6</sup>. Può esserlo invece la richiesta della protrazione<sup>7</sup> per un determinato periodo di tempo di essa: se è vero che l'elemento del

---

in generale, A. AMBROSI, *La discriminazione razziale ed etnica: norme costituzionali e strumenti di tutela*, in D. TEGA (a cura di), *Le discriminazioni razziali ed etniche. Profili giuridici di tutela*, Roma 2011, 39 ss.

<sup>6</sup> Proprio a partire dalla sent. n. 432 del 2005, la Corte ha iniziato a squalificare il ricorso alla cittadinanza quale criterio di selezione degli aventi diritto a prestazioni sociali, valorizzando progressivamente le esigenze di parità di trattamento tra stranieri regolarmente soggiornanti e cittadini, cfr. F. CORVAJA, *Cittadinanza e residenza qualificata nell'accesso al welfare regionale*, cit.; M. SAVINO, *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale: tra cittadinanza e territorialità*, in *Quad. cost.*, 2017, 41 ss., ricorda che l'elevato grado di deferenza della Corte nei confronti delle scelte legislative in materia di ingresso e soggiorno trova un parziale riscatto, a partire da questa pronuncia, nella giurisprudenza sui diritti sociali (58).

<sup>7</sup> A. GUAZZAROTTI individua la residenza continuata come la nuova frontiera della discriminazione, *Lo straniero, i diritti, l'eguaglianza*, in *Questione Giustizia*, 2009, 98 ss.; L. RONCHETTI, *op. cit.*, 190.

In base ai precedenti, va ricordato che la durata della residenza non può essere utilizzata come criterio quando si tratta di accesso ad assegni allo studio, considerato che tali misure di sostegno si ispirano ad una ragione giustificatrice, connessa al diritto allo studio, che non ha alcun rapporto con «la durata della residenza», così la decisione n. 2 del 2013. Cfr. sulla pronuncia D. FIUMICELLI, *L'integrazione degli stranieri extracomunitari alla luce delle più recenti decisioni della Corte costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 2013.

Anche la sentenza n. 172 del 2013, riguardo al riconoscimento dell'assegno di cura per permettere a persone non autosufficienti di continuare a vivere nel proprio ambito familiare, è tornata a ribadire che il criterio della residenza protratta e continuativa nel territorio provinciale (per stranieri e italiani) risulta in violazione dell'art. 3 Cost. perché «Ciò che, dunque, assume valore dirimente agli effetti del sindacato di costituzionalità, non è la denominazione o l'inquadramento formale della singola provvidenza, quanto, piuttosto, il

---

concreto atteggiarsi di questa nel panorama delle varie misure e dei benefici di ordine economico che il legislatore (statale o regionale) ha predisposto quali strumenti di ausilio ed assistenza in favore di categorie “deboli”. La compatibilità costituzionale delle scelte legislative va dunque affermata se ed allorquando, “alla luce della configurazione normativa e della funzione sociale”, la misura presa in considerazione integri un rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento di “bisogni primari” inerenti alla sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare (sentenze n. 329 del 2011 e n. 187 del 2010)», in particolare, al §3 «nella specie, non è dato riscontrare proprio tale ragionevole correlazione tra l’impugnato presupposto di ammissibilità al beneficio (residenza protratta nel tempo) e gli altri peculiari requisiti (situazione di bisogno e di disagio anche economico riferibili direttamente alla persona non autosufficiente in quanto tale), che costituiscono le condizioni di fruibilità della provvidenza in esame. La mancanza di correlazione determina il venir meno della ragionevolezza della previsione di un requisito differenziato (e, nella specie, pesantemente aggravato), che, lungi dal trovare giustificazione nella essenza e finalità del beneficio, contraddittoriamente potrebbe portare ad escludere soggetti altrettanto (se non più) esposti alle condizioni di bisogno e di disagio (che il censurato sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale), senza che sia possibile presumere, in termini assoluti, che lo stato di bisogno di chi risieda (seppur regolarmente) nella Provincia da meno di tre anni sia minore rispetto a chi vi risieda da più anni (sentenze n. 133, n. 4 e n. 2 del 2013)».

In riferimento agli assegni per i nuclei familiari, la pronuncia n. 133 del 2013 ha ribadito che il legislatore regionale non può valorizzare in modo irragionevole la permanenza sul territorio, dichiarando così l’incostituzionalità della normativa regionale, nella parte in cui richiedeva, quale condizione per l’erogazione ai «cittadini stranieri extracomunitari» dell’«assegno regionale al nucleo familiare per i figli ed equiparati», il possesso della residenza in regione da almeno cinque anni.

radicamento nel territorio<sup>8</sup> è significativo sotto molteplici aspetti – potendo arrivare sino a rappresentare non più di una mera regola di preferenza – è altrettanto vero che esso non può assumere carattere generale e dirimente, senza violare i principi di ragionevolezza e di uguaglianza<sup>9</sup>, principi cui non si può abdicare nemmeno in nome di limitate risorse economiche<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Cfr. G. ROMEO, *Il cosmopolitismo pragmatico della Corte costituzionale tra radicamento territoriale e solidarietà*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.osservatorio.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.osservatorio.it), 1/2018 (18 giugno 2018).

<sup>9</sup> In quanto, dice la Corte nella decisione n. 40 del 2011, l'esclusione in questione «introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari», non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata prolungata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che in linea astratta ben possono connotare la domanda di accesso al sistema di protezione sociale». In questo caso, il ricorso governativo denunciava l'art. 4 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 31 marzo 2006, n. 6 (Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale), che, così come modificato, subordinava l'accesso al sistema integrato di interventi e servizi sociali della Regione soltanto ai cittadini italiani e comunitari residenti in regione «da almeno trentasei mesi».

Nella successiva decisione n. 222 del 2013, riguardante l'accesso a diverse provvidenze sociali, la Corte ha specificato che il legislatore regionale può ben valorizzare la permanenza sul territorio solo quando «non viene [...] incontro ad un bisogno primario dell'individuo che non tollera un distinguo correlato al radicamento territoriale, ma appronta misure che eccedono il nucleo intangibile dei diritti fondamentali della persona umana [...]» (§ 8). La legge impugnata modificava la disciplina concernente l'erogazione di prestazioni sociali secondo un duplice criterio: a tutti gli aspiranti viene richiesto di risiedere da almeno 24 mesi nel territorio regionale, mentre ai soli stranieri, non comunitari, si impone anche di risiedere in Italia da non meno di 5 anni.

<sup>10</sup> Tale circostanza, spesso sottolineata nelle difese regionali, non esclude «che le scelte connesse alla individuazione dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione

Il legislatore regionale dunque può richiedere una residenza ‘prolungata’<sup>11</sup>, benché la giurisprudenza costituzionale non perda occasione per qualificare il diritto sociale all’abitazione come diritto attinente alla dignità e alla vita di ogni persona e, quindi, anche dello straniero presente nel territorio dello Stato<sup>12</sup>.

Nel 2005, con la pronuncia n. 432, e, poi, nel 2013, con la sentenza n. 222<sup>13</sup>, si è riconosciuto che «le politiche sociali delle Regioni legate al

---

della limitatezza delle risorse disponibili – debbano essere operate sempre e comunque in ossequio al principio di ragionevolezza» (così le sentt. nn. 222 e 4 del 2013, 40 del 2011, 432 del 2005). Sul tema che in questi anni è stato molto presente nelle riflessioni costituzionalistiche si rinvia per tutti a C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali, Relazione al XXVIII convegno annuale dell’Aic*, in *www.rivistaaic.it*, 4/2013 (18 giugno 2018).

<sup>11</sup> Cfr. due scritti di F. DINELLI, *Le appartenenze territoriali. Contributo allo studio della cittadinanza, della residenza e della cittadinanza europea*, Napoli 2011; ID., *Le “cittadinanze regionali”: un problema “nuovo” dal sapore “antico”*, in *www.astrid-online.it*, 3 ss., che effettua una ricognizione sulla cospicua legislazione regionale che utilizza il citato criterio.

<sup>12</sup> Cfr., tra i molti contributi sul tema, E. OLIVITO, *Il diritto costituzionale all’abitare: spunti teorico-dogmatici e itinerari giurisprudenziali*, in *Politica del diritto*, 2016; F. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all’abitazione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2010.

<sup>13</sup> La Corte afferma la violazione dell’art. 3 Cost. da parte dell’art. 9 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 30 novembre 2011, n. 16 (Disposizioni di modifica della normativa regionale in materia di accesso alle prestazioni sociali e di personale) che esige la residenza nel territorio nazionale da non meno di cinque anni (sommata alla residenza per 24 mesi) in capo allo straniero per accedere alle prestazioni sociali: «Tale condizione si cumula, per mezzo di un rinvio disposto dalla stessa norma impugnata, a quella stabilita dall’art. 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), vale a dire alla titolarità, quanto meno, del permesso di soggiorno di durata non

soddisfacimento dei bisogni abitativi ben possono prendere in considerazione un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla sola residenza»<sup>14</sup>.

---

inferiore ad un anno». La previsione della residenza da almeno 24 mesi nel territorio regionale (contenuta negli articoli 2, 3, 5, 6, comma 1, 7, 8, comma 2, della medesima legge) al fine di accedere ad una serie di provvidenze sociali (ad esempio l'ottenimento di assegni di sostegno alla natalità, in caso di nascita ed adozione), non è stata ritenuta in violazione dell'art. 3 Cost. se non nel caso del diritto a percepire assegni di studio (art. 8, comma 2) perché la Corte, a proposito di una norma regionale che parimenti valorizzava il prolungamento della residenza nel territorio dello studente oltre una certa soglia temporale, ha infatti già rilevato che 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).

La Corte torna a ripetere infatti sia *i*) che l'elemento del radicamento deve essere «contenuto entro limiti non palesemente arbitrari ed irragionevoli»; sia che *ii*) se in linea con il principio «[...] al legislatore, sia statale che regionale (e provinciale), è consentito introdurre una disciplina differenziata per l'accesso alle prestazioni assistenziali al fine di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili» (sentenza n. 133 del 2013), tuttavia «la legittimità di una simile scelta non esclude che i canoni selettivi adottati debbano comunque rispondere al principio di ragionevolezza» (sentenza n. 133 del 2013) e che, quindi, debbano essere in ogni caso coerenti ed adeguati a fronteggiare le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto principale di fruibilità delle provvidenze in questione (sentenza n. 40 del 2011). Cfr. D. MONEGO, *La "dimensione regionale" nell'accesso alle provvidenze sociali, in le Regioni*, 2014, 244 ss.

<sup>14</sup> Così si legge al § 10 della decisione n. 222 che continua specificando che «L'accesso a un bene di primaria importanza e a godimento tendenzialmente duraturo, come l'abitazione, [...] 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». Nel caso di accesso

Affermazione che viene ribadita nella decisione n. 168 del 2014<sup>15</sup> – richiamata dalla pronuncia n. 106 – che ha precisato che la residenza prolungata per un certo periodo di tempo potrebbe essere giustificata, al fine di evitare che gli alloggi siano assegnati a persone che, non avendo ancora un legame sufficientemente stabile con il territorio, possano poi rinunciare ad abitarvi, rendendoli inutilizzabili per altri che ne avrebbero diritto, in contrasto con la funzione socio-assistenziale dell’edilizia residenziale pubblica, solo se non avesse una durata troppo prolungata.

La Corte si sforza di circoscrivere questa accezione di residenza in particolare nella decisione n. 222 del 2013 in cui, occupandosi di diverse tipologie di provvidenze, valorizza, per il presente, la «prospettiva stabile di vita lavorativa, familiare ed affettiva, la cui tutela non è certamente anomala alla luce dell’ordinamento giuridico vigente (art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, firmata

---

all’edilizia residenziale pubblica al § 7 della medesima pronuncia si afferma che «la Regione, in quanto ente esponenziale della comunità operante sul territorio, ben può, infatti, favorire, entro i limiti della non manifesta irragionevolezza, i propri residenti, anche in rapporto al contributo che essi hanno apportato al progresso della comunità operandovi per un non indifferente lasso di tempo, purché tale profilo non sia destinato a soccombere, a fronte di provvidenze intrinsecamente legate ai bisogni della persona, piuttosto che al sostegno dei membri della comunità».

<sup>15</sup> Il ricorso aveva ad oggetto la legge n. 3 del 2013 della regione Valle d’Aosta che, accanto alla previsione di indicatori del basso reddito e della situazione di bisogno, subordinava l’accesso all’edilizia pubblica al requisito della «residenza nella Regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente». La Corte ritiene incostituzionale tale presupposto necessario per la stessa ammissione al beneficio dell’accesso all’edilizia residenziale pubblica, perché determina un’irragionevole discriminazione sia nei confronti dei cittadini comunitari, sia nei confronti dei cittadini extracomunitari che siano soggiornanti di lungo periodo.

a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848; art. 13, comma 2-bis, del d.lgs. n. 286 del 1998)» e, *pro futuro*, la presenza o l'assenza di indici idonei a testimoniare il legame tendenzialmente stabile tra la persona e la comunità. Nello specifico si puntualizza che si può prendere in considerazione un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla sola residenza, purché contenuto entro limiti non palesemente arbitrari ed irragionevoli: «L'accesso a un bene di primaria importanza e a godimento tendenzialmente duraturo, come l'abitazione, per un verso si colloca a conclusione del percorso di integrazione della persona presso la comunità locale e, per altro verso, può richiedere garanzie di stabilità, che, nell'ambito dell'assegnazione di alloggi pubblici in locazione, scongiurino avvicendamenti troppo ravvicinati tra conduttori, aggravando l'azione amministrativa e riducendone l'efficacia».

Nella medesima udienza pubblica del 10 aprile 2018, la Corte ha discusso un altro caso di norme discriminatorie e, come nella pronuncia n. 106, ha ribadito la loro incompatibilità con l'ordinamento costituzionale italiano e con il diritto UE.

La decisione n. 107 dichiara l'incostituzionalità dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Veneto 21 febbraio 2017, n. 6, in base al quale hanno titolo di precedenza per l'ammissione all'asilo nido i figli di genitori residenti in Regione, anche in modo non continuativo, da almeno quindici anni o che prestino attività lavorativa in Veneto, ininterrottamente, da almeno quindici anni, compresi eventuali periodi intermedi di cassa integrazione, o di mobilità o di disoccupazione<sup>16</sup>. Il ricorso evidenziava svariati profili di

---

<sup>16</sup> La Corte specifica, smentendo la difesa regionale, che il periodo di quindici anni deve essere calcolato con riferimento a ciascun genitore considerato separatamente, e non alla coppia, e che il termine genitori è da intendere in modo conforme alla lettera, cioè nel senso che la precedenza non spetta a chi ha due genitori di cui uno solo radicato da lungo tempo in Veneto.

incostituzionalità, relativi ai parametri rappresentati dagli artt. 3, 31, comma 2, 117, comma 1, e 120 Cost. La Corte, richiamando i precedenti utilizzati anche nella pronuncia n. 106, ha riconosciuto la violazione di tutti i parametri denunciati con un argomentare articolato e, al contempo, molto stringente. Ci si azzarderebbe a dire che dalla pronuncia traspaia una certa irritazione che la Corte non si sforza troppo di nascondere.

Molto opportunamente la Corte, in primo luogo, chiarisce la funzione degli asili nido: essa è sia socio-assistenziale, a vantaggio dei genitori che lavorano e non hanno mezzi economici per provvedere privatamente ai bisogni dei propri figli, sia educativa, a vantaggio dei bambini. Si ricorda che il primo intento della legislazione sul tema era stato quello di favorire l'accesso delle donne al lavoro e che la Costituzione stessa garantisce la possibilità per la donna di conciliare il lavoro con la «funzione familiare» (art. 37, comma 1).

In secondo luogo, si specifica che la normativa veneta stabilisce un titolo di precedenza che, pur non essendo un vero e proprio requisito di accesso, persegue un risultato talmente escludente da essere paragonabile alle norme che considerano la residenza prolungata come requisito di accesso.

In terzo luogo, si riconosce la violazione dell'art. 3 Cost. perché la norma impugnata, neutralizzando tanto la funzione sociale, quanto quella educativa degli asili, riduce all'ineffettività il principio di eguaglianza sostanziale e viola il principio di ragionevolezza: il servizio degli asili nido dovrebbe avere quali utenti privilegiati le famiglie in condizioni di disagio economico o sociale.

La decisione mette in luce, correttamente, che norme di questo tenore rischiano di privare «certi soggetti dell'accesso alle prestazioni pubbliche solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza»: chi si muove tra Regioni non avrà contribuito al welfare del territorio nel quale approda, ma ha pagato i tributi nella Regione dalla quale proviene. Come è possibile che sia costituzionalmente

ammissibile sfavorirlo nell'accesso ai servizi pubblici solo per aver esercitato il proprio diritto costituzionale di circolazione?

La penna del redattore si fa assai lucida quando smaschera un argomento, utilizzato dalla Regione Veneto a sostegno dell'infondatezza della questione e assai caro alla propaganda leghista ossia che la norma impugnata darebbe la precedenza «a coloro che abbiano più a lungo contribuito alla realizzazione del contesto sociale ed economico pubblico da cui ha origine il sistema locale di assistenza alla prima infanzia». Assai *ragionevolmente* infatti, la Corte, dapprima, afferma che «nessuno dei due criteri utilizzati dalla norma impugnata [...] assicura che i genitori abbiano pagato tributi in Veneto per un lungo periodo (la residenza può non essere coincisa con un periodo lavorativo e l'occupazione prolungata in Veneto non implica necessariamente la residenza in Veneto)». La Corte segnala argutamente che «L'argomento si presenta opinabile anche alla luce dell'effettivo assetto delle fonti di finanziamento degli asili nido, dato che le risorse necessarie per la costruzione degli edifici e lo svolgimento del servizio possono essere di origine non regionale (gli artt. 8 e 12 del citato d.lgs. n. 65 del 2017 prevedono finanziamenti statali, e la stessa legge reg. Veneto n. 32 del 1990 menziona «contributi statali» all'art. 32, comma 1), e che, per quanto riguarda le risorse provenienti dai bilanci dei comuni e delle regioni, si dovrebbe distinguere fra finanza “propria” e “derivata”. E ciò senza contare che, sotto un profilo più generale, l'argomento del contributo pregresso tende inammissibilmente ad assegnare al dovere tributario finalità commutative, mentre esso è una manifestazione del dovere di solidarietà sociale, e che applicare un criterio di questo tipo alle prestazioni sociali è di per sé contraddittorio, perché porta a limitare l'accesso proprio di coloro che ne hanno più bisogno».

In quarto luogo, risulta fondata la questione relativa all'art. 117, comma 1, Cost. e all'art. 21 del TFUE sulla base del quale i cittadini dell'Unione hanno il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli

Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi<sup>17</sup>.

La norma impugnata risulta in contrasto anche con l'art. 120 Cost. perché non persegue un interesse pubblico meritevole, mirando solo a dare

---

<sup>17</sup> La Corte costituzionale ricorda a tal riguardo che: «In relazione ai requisiti di residenza prolungata, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato che «[u]na siffatta normativa nazionale, che svantaggia taluni cittadini di uno Stato membro per il solo fatto che essi hanno esercitato la loro libertà di circolare e di soggiornare in un altro Stato membro, costituisce una restrizione alle libertà riconosciute dall'art. 21, n. 1, TFUE ad ogni cittadino dell'Unione», e che «[u]na simile restrizione può essere giustificata, con riferimento al diritto dell'Unione, solo se è basata su considerazioni oggettive indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate ed è proporzionata allo scopo legittimamente perseguito dal diritto nazionale» (sentenza 21 luglio 2011, in causa C-503/09, Stewart, punti 86 e 87; si vedano anche le sentenze 26 febbraio 2015, in causa C-359/13, B. Martens; 24 ottobre 2013, in causa C-220/12, Andreas Ingemar Thiele Meneses (punti 22-29); 15 marzo 2005, in causa C-209/03, The Queen, ex parte di Dany Bidar, punti 51-54; 23 marzo 2004, in causa C-138/02, Brian Francis Collins; 30 settembre 2003, in causa C-224/01, Gerhard Köbler). La Corte di giustizia non esclude a priori l'ammissibilità di requisiti di residenza per l'accesso a prestazioni erogate dagli Stati membri, ma richiede che la norma persegua uno scopo legittimo, che sia proporzionata e che il criterio adottato non sia «troppo esclusivo», potendo sussistere altri elementi rivelatori del «nesso reale» tra il richiedente e lo Stato (si vedano le citate sentenze Stewart, punti 92 e 95, e Thiele Meneses, punto 36). La norma impugnata è difettosa già in relazione allo scopo perseguito (come visto nel punto precedente) ed è inoltre sicuramente sproporzionata quanto alla durata – eccezionalmente lunga: quindici anni – del legame richiesto. Il fatto che discrimini anche cittadini italiani (non radicati in Veneto da più di quindici anni) non è rilevante ai fini della conformità al diritto europeo (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenze Thiele Meneses, punto 27; 16 gennaio 2003, in causa C-388/01, Commissione, punto 14; 6 giugno 2000, in causa C-281/98, Angonese, punto 41)».

precedenza alle persone radicate in Veneto da lungo tempo (in violazione dell'art. 3 Cost., come visto), e la durata richiesta (della residenza o dell'occupazione), non è proporzionata allo scopo di garantire un legame tra il richiedente e la Regione.

È fondata anche la questione riferita all'art. 31, comma 2, Cost., poiché la norma impugnata ne tradisce il senso, distorcendo la funzione, già ricordata, degli asili nido.

Da ultimo, nell'udienza pubblica del 20 giugno 2018, nell'ambito di un giudizio in via incidentale, i giudici di palazzo della Consulta hanno accolto la prospettazione del giudice rimettente, dichiarando incostituzionale per contrasto con l'art. 3 Cost. la norma statale<sup>18</sup> che subordina per i soli immigrati l'accesso alla misura di sostegno del pagamento del canone di locazione al possesso del certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima Regione.

Molto opportunamente la Corte ricorda che tale sostegno (e il Fondo ad esso collegato) venne istituito nel 1998 allo scopo di rivolgersi a situazioni di così grave bisogno da compromettere la fruizione di un bene di primaria importanza qual è l'abitazione. I destinatari del contributo erano tutti i titolari di un contratto di locazione registrato, che versavano in una situazione di indigenza tale da non disporre di risorse sufficienti a sostenere l'onere del pagamento dell'ammontare dovuto, senza distinzioni tra cittadini e stranieri. Solo nel 2008 sono stati introdotti i requisiti legati alla durata della residenza sul territorio nazionale e regionale per i soli cittadini di Stati

---

<sup>18</sup> Si tratta dell'art. 11, comma 13, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133.

non appartenenti all'Unione europea e per gli apolidi, introducendo così – come afferma ora la Corte – una irragionevole discriminazione.

La norma impugnata risulta, in base ai precedenti che abbiamo discusso e, in primo luogo, alle sentenze nn. 106 e 107 del 2018, in contrasto con gli obblighi europei (in particolare la direttiva 2003/109/CE) che, anche per quanto riguarda le prestazioni sociali, esigono la parità di trattamento tra i cittadini italiani ed europei e i soggiornanti di lungo periodo. Essa viola anche, come si è anticipato, l'art. 3 Cost. perché il requisito dei dieci anni di residenza sul territorio nazionale o dei cinque su quello regionale individua una durata irragionevole e arbitraria. La Corte è molto efficace quando, per evidenziare gli estremi di irrazionalità intrinseca e di sproporzionalità della norma impugnata, ricorda che il requisito della residenza protratta per dieci anni sul territorio nazionale è esattamente il medesimo necessario e sufficiente per chiedere la cittadinanza italiana. Trattandosi di una provvidenza che, alla luce della scarsità delle risorse disponibili, viene riservata a casi di vera e propria indigenza, anche in questo frangente come già nelle pronunce nn. 40 del 2011 e 222 del 2013, la Corte non ravvisa alcuna ragionevolezza nel legare il soddisfacimento dei bisogni abitativi primari di chi versi in condizioni di povertà e sia insediato nel territorio regionale alla lunga protrazione nel tempo di tale radicamento territoriale.

Questa pronuncia porta con sé importanti conseguenze: la norma dichiarata incostituzionale infatti è la stessa alla cui ombra i consigli regionali hanno potuto varare le normative che abbiamo visto essere al centro della valorizzazione del criterio della cd. residenza prolungata, tanto che è stata invocata anche dalla difesa regionale ligure nel ricorso deciso con la sentenza n. 106 del 2018.

Ho scelto di commentare insieme queste decisioni, ponendo l'accento sulla loro carica anti-xenofoba (tralasciando forse altri profili formali e sostanziali di possibile interesse), perché mi sono apparse una (stra)ordinaria rassicurazione all'opinione pubblica su quanto fortemente: *i*) la Corte

costituzionale interpreti il ruolo di garante della Costituzione; *ii*) la Costituzione ripudi le normative xenofobe; *iii*) la normativa antidiscriminatoria dell'Unione europea eserciti la sua influenza, in quanto norma interposta *ex art.* 117, comma 1, Cost.

La pubblicazione di queste sentenze è venuta a cadere in settimane connotate da agitazione politica e preoccupazioni per la tenuta, in Italia, della leale partecipazione all'UE e della garanzia dei diritti di migranti, rifugiati, minoranze etniche e religiose. Letto dall'estero, il cd. contratto di governo ha portato qualcuno a temere che ci stiamo avviando sulla strada già tracciata dalla Polonia e dall'Ungheria<sup>19</sup>. Viste su questo sfondo, contro il quale sono venute a stagliarsi in gran parte per caso, le tre pronunce sono davvero rassicuranti. Dimostrano non solo la forza della Corte e della Costituzione, ma anche l'importanza della normativa antidiscriminatoria UE, capace, per i contenuti che esprime, di un dialogo fecondo e profondo con i principi fondamentali dell'ordinamento repubblicano. Ricordano una parte importante del patrimonio di valori comune all'Italia repubblicana e all'Europa unita: un legame che nessuna delle due può rinnegare, senza mettere in crisi la propria stessa identità.

---

<sup>19</sup> Si veda l'allarmato editoriale del *Verfassungsblog* dal titolo *Festa della Repubblica*, 2 giugno 2018, in <https://verfassungsblog.de/festa-della-repubblica/>.