

**Leggi regionali e violazione del principio di uguaglianza.
Le discriminazioni verso i non cittadini
operate dalle leggi regionali**

GIORGIO SOBRINO
(Ricercatore di Diritto costituzionale,
Università degli Studi di Torino)

Data di pubblicazione: 26 febbraio 2019

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo.

L'articolo costituisce la rielaborazione di un intervento svolto al III Convegno di studi di
Diritti regionali, tenutosi presso l'Università degli Studi di Catania,
Dipartimento di Scienze politiche, il 14 dicembre 2018.

SOMMARIO: 1. Notazioni introduttive: un fenomeno significativo (e che riguarda tutti gli enti territoriali). – 2. Precisazioni definitorie preliminari: le leggi regionali; il principio di uguaglianza e la sua applicabilità agli stranieri. - 3. Le principali leggi regionali (e delle Province autonome di Trento e di Bolzano) lesive del principio di uguaglianza nel periodo considerato e le relative pronunce dei giudici (comuni e Corte costituzionale). – 3.1. In materia di diritto alla salute e all’assistenza sociale. – 3.2. (*segue*) in materia di diritto all’abitazione. – 3.3. (*segue*) in materia di diritto all’istruzione, al lavoro ed alla circolazione. – 4. Osservazioni di sintesi sul fenomeno esaminato: il controverso rapporto tra la legislazione regionale ed il principio di uguaglianza (e la correlata tutela dei diritti fondamentali); l’individuazione della portata del principio di uguaglianza nella giurisprudenza costituzionale sulle leggi regionali.

1. Notazioni introduttive: un fenomeno significativo (e che riguarda tutti gli enti territoriali)

Nell’ambito di un Convegno dedicato alla legge regionale, nei suoi diversi profili – ed in particolare al *ruolo* che tale fonte del diritto ha assunto in concreto nell’ordinamento costituzionale italiano –, pare utile proporre una riflessione riguardante le interrelazioni tra la legge regionale stessa ed il *principio di uguaglianza*, con riferimento, nello specifico, al trattamento da essa operato nei confronti degli *stranieri* (residenti, o a vario titolo presenti, all’interno del territorio delle Regioni).

Tali interrelazioni, invero (come dimostrano recenti ricerche di più ampia portata¹), risultano oggi particolarmente controverse a seguito

¹ V., per esempio, il volume collettaneo a cura di A. Giorgis-E. Grosso-M. Losana, *Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell’uguaglianza formale*, Milano 2017, nonché i lavori di C. CORSI, *Peripezie di un cammino verso l’integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici*, in *Rivista A.I.C.*, 1/2018; A. MORELLI, *Solidarietà, diritti sociali e immigrazione nello Stato sociale*, in *Consulta Online*, III/2018, in particolare § 6 ss.; D. TEGA,

dell'emersione, in anni a noi vicini, di un fenomeno ben determinato: la violazione del principio di uguaglianza – per di più, nel suo «contenuto essenzialissimo» rappresentato dal *divieto di discriminazioni soggettive*² – da parte di leggi adottate dalle Regioni (ma anche – sebbene ciò esuli dall'oggetto del presente contributo – di atti *degli altri enti territoriali* della Repubblica³, e dello stesso legislatore statale⁴) nell'esercizio della potestà normativa ad esse riconosciuta dalla Costituzione⁵. Si tratta di un fenomeno rilevante – e perciò significativo – sia per la sua portata “quantitativa” (cioè per il *numero* di leggi regionali che hanno comportato la lesione del principio di uguaglianza formale), sia dal punto di vista “qualitativo” (cioè per il *contenuto materiale* di tali fonti). Per questi motivi esso ha suscitato la reazione *della giurisprudenza* (dei giudici comuni e, su sollecitazione di questi, della Corte costituzionale), che – su iniziativa spesso di associazioni e di altri soggetti collettivi finalizzata specificamente alla tutela dei diritti degli

Le politiche xenofobe continuano a essere incostituzionali, in questa *Rivista*, 2/2018; nonché da ultimo M. BELLETTI, *La Corte costituzionale torna, in tre occasioni ravvicinate, sul requisito del radicamento territoriale per accedere ai servizi sociali. Un tentativo di delineare un quadro organico della giurisprudenza in argomento*, in *Forum di Quaderni costituzionali - Rassegna*, 1/2019.

² Per questa espressione v. A. CERRI, *Eguaglianza (principio di)*, in *Enciclopedia giuridica del Sole 24 Ore*, vol. 5, ed. Il Sole 24 Ore 2007, 725.

³ E quindi anche – lo si esplicita solo per maggior chiarezza – delle Province (e in particolare, come si vedrà, delle Province *autonome* di Trento e di Bolzano) e dei Comuni, elencati entrambi dall'art. 114 Cost. quali “enti costitutivi” della Repubblica.

⁴ V., per alcuni esempi significativi, i contributi raccolti nel citato volume a cura di A. Giorgis-E. Grosso-M. Losana, *Diritti uguali per tutti?* (suddivisi per materie, e *diritti*, di incidenza), nonché A. MORELLI, *Solidarietà, diritti sociali e immigrazione nello Stato sociale*, cit., in particolare 14.

⁵ Soprattutto (come si osserverà meglio nel paragrafo conclusivo del presente contributo) dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Carta approvata, come è noto, nel 2001.

stranieri⁶ – ha “sanzionato” le violazioni in parola (come si vedrà, in modi diversi).

Merita perciò dare conto, in una prospettiva generale (cioè non focalizzata su una particolare discriminazione operata nei confronti dei non cittadini, avente ad oggetto uno specifico diritto civile o sociale), di questo fenomeno, e delle pronunce giurisprudenziali ad esso correlate. E ciò soprattutto in quanto da tali pronunce scaturisce – sul piano della riflessione scientifica – la possibilità di approfondire, da un lato, il *rapporto tra la legge regionale ed il principio di uguaglianza* (e la tutela dei diritti fondamentali); dall’altro lato, il *significato dello stesso principio di uguaglianza* (con riguardo, in particolare, alla posizione giuridica *degli stranieri* nell’attuale ordinamento costituzionale) proprio a partire dalla, ed *in relazione alla*, legislazione regionale. Questi profili, che coinvolgono dunque la legge regionale come fonte del diritto, verranno esaminati nel paragrafo conclusivo del presente lavoro.

⁶ L’iniziativa “dal basso” assunta da soggetti collettivi appartenenti alla “società civile”, in chiave di contrasto alle discriminazioni operate dal legislatore (o meglio: dai legislatori, statale e regionale, ed anche dalle *Amministrazioni* locali) a danno di determinate categorie di individui, rappresenta un altro aspetto significativo delle vicende che qui si intende descrivere. Per una trattazione specifica in proposito v. M. CAIELLI, *Il Public Interest Law Movement italiano: avvocati e giudici contro le discriminazioni etnico-razziali*, in *Diritti uguali per tutti?*, cit., 95 ss.. Tra i soggetti collettivi maggiormente attivi ed “in prima linea” nel contrasto alle discriminazioni va ricordata l’A.S.G.I. – Associazione Studi Giuridici sull’Immigrazione: questa associazione, negli ultimi anni, ha promosso numerosi ricorsi contro i provvedimenti discriminatori adottati a livello locale e non solo (in particolare in danno degli stranieri), le cui rispettive pronunce giurisdizionali sono raccolte nel volume a cura di A. GUARISIO, *Senza distinzioni. Quattro anni di contrasto alle discriminazioni istituzionali nel Nord Italia*, Quaderni di A.P.N., 2, 2012, il quale costituisce perciò un utilissimo “spaccato” del fenomeno esaminato in questo contributo, della temperie politico-culturale che ne è all’origine, nonché delle sue ricadute sistematiche sulla definizione del contenuto del principio di uguaglianza di cui all’art. 3 Cost.



2. *Precisazioni definitorie preliminari: le leggi regionali; il principio di uguaglianza e la sua applicabilità agli stranieri*

Prima di (e allo scopo di meglio) descrivere il fenomeno al quale si è fatto riferimento, sembra però necessario precisare – con riferimento ai due “elementi costitutivi” dello stesso: la legge regionale da un lato ed il principio di uguaglianza dall’altro lato –, innanzitutto, che in questa sede verranno prese in considerazione non soltanto le leggi regionali in senso stretto; ma anche le leggi *delle Province autonome di Trento e di Bolzano*, ad esse sostanzialmente equiparate nel sistema delle fonti. Anche queste leggi (formalmente) provinciali, infatti, come si vedrà, hanno spesso contribuito alle discriminazioni nei confronti degli stranieri, in relazione alla possibilità di godimento di alcuni diritti costituzionali.

Per quanto riguarda – in secondo luogo – il *principio costituzionale di uguaglianza*, occorre preliminarmente chiarire quale *significato* (o significati) tende ad essere attribuito oggi a tale principio, e rappresenta dunque il “termine di confronto” della presente analisi. In proposito è d’obbligo muovere dalla distinzione, suggellata dall’art. 3 Cost., tra uguaglianza in senso «formale» ed uguaglianza in senso (o nella sua “accezione”) «sostanziale».

Come è ben noto, il primo principio (o significato, o “accezione”) indicato – risalente alla forma di Stato liberale ed eredità diretta della Rivoluzione francese – esprime l’uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge, ed il divieto quindi per i poteri pubblici – il Legislativo in primo luogo – di *operare delle discriminazioni* (o, detto in altri termini, delle distinzioni arbitrarie) tra i cittadini stessi. Il principio di uguaglianza (in senso, o nella sua “accezione”) «sostanziale» invece – affermatosi nello Stato democratico pluralista della seconda metà del Novecento, di cui la Carta costituzionale italiana è

espressione emblematica – comporta il «*compito dei pubblici poteri* di operare delle differenziazioni tra i cittadini (riconoscendo a quelli più svantaggiati dei benefici non concessi, per contro, ai più avvantaggiati dal punto di vista «economico» e «sociale»), allo scopo di rimuovere le situazioni di *disuguaglianza* che esistono di fatto nella realtà, e che «impediscono il pieno sviluppo della persona umana» e la «partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione ... del Paese» (secondo il dettato del secondo comma dell'art. 3 Cost.).

Al riguardo, si deve subito notare (ai fini dell'analisi che si compirà di seguito) che, sul piano letterale, i due significati del principio di uguaglianza appena indicati sono riferiti dalla Costituzione a gruppi di soggetti non perfettamente coincidenti: in base all'art. 3, comma primo, infatti, il principio di uguaglianza «formale» riguarda (“soltanto”) i «*cittadini*», mentre il principio di uguaglianza «sostanziale» è affermato dal comma secondo in riferimento alla «*persona umana*» in generale, oltre che ai «*lavoratori*» (i quali peraltro potrebbero venire intesi, alternativamente, in aderenza al dato storico del momento in cui la Carta fu scritta, come una “sottocategoria” della categoria generale «cittadini»; se si guarda invece alla situazione attuale nel nostro Paese, come una categoria in parte diversa ed *ulteriore*⁷).

Concentrando ora l'attenzione sul primo significato (quello storicamente più risalente) del principio di uguaglianza – il significato «formale» enunciato dal primo comma dell'art. 3 Cost. –, e volendo dare conto di alcune specificazioni operate in proposito dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale, occorre evidenziare che tale principio prescrive, innanzitutto,

⁷ Perché «lavoratori» sono certamente anche *gli stranieri* che svolgono un lavoro regolare nel nostro Paese, pur non essendone – sul piano formale – «cittadini». Del resto, non pare dubitabile che anche gli stranieri che svolgono un'attività lavorativa in Italia, mediante tale attività diventino parte integrante della comunità nazionale (da intendersi come non necessariamente legata al requisito formale della cittadinanza) e «partecipino» alle sue vicende, nel senso indicato dall'art. 3 comma secondo Cost.

al Legislatore di adottare *leggi tendenzialmente universali dal punto di vista soggettivo*: il cui contenuto, cioè (precettivo o, a seconda dei casi, ricognitivo di situazioni di vantaggio), si applica a tutti i «cittadini» indifferentemente (secondo la ben nota formula «la legge è uguale per tutti»)⁸. Reciprocamente (e per conseguenza), tale principio *vieta le differenziazioni tra cittadini dovute a «qualità che non siano oggettive»*⁹ (Corte cost. – tra le tante –, sentenze n. 241 e 248 del 1989; n. 48 del 1994; n. 370 del 1996; ordinanza n. 76 del 1994). Questo divieto di discriminazioni soggettive, secondo un'autorevole dottrina, costituisce il «nucleo forte» ed il «contenuto essenziale» dell'uguaglianza (viene richiamata, sul punto, la sentenza della stessa Corte n. 163 del 1993), e – sotto il profilo sistematico – «un *principio supremo del sistema costituzionale*, che si pone come limite anche alle norme “concordatarie” dotate di copertura costituzionale (sentt. n. 32, 175 del 1971; 16 del 1982)»¹⁰.

In relazione a quanto precede, si osserva poi in dottrina che l'art. 3, comma 1, Cost. – nel fare riferimento al «sesso», alla «razza», alla «lingua», alla «religione» e agli altri elementi –, indica¹¹ «gli elementi *puramente*

⁸ Più precisamente, al riguardo, è stato osservato (da A. CERRI, *Eguaglianza (principio di)*, cit., 722) che il principio di uguaglianza «*esige che le leggi siano quanto più generali possibile, in relazione ai fini legittimamente perseguiti: e, dunque, includano fra i loro destinatari “tutti e soli” quelli includibili, alla stregua dello scopo perseguito*»: in questo senso, ci possono senz'altro essere leggi non rivolte a tutti i cittadini, ma a *categorie* di cittadini e soggetti determinati, comunque rispettose del principio di uguaglianza formale.

⁹ Così sempre A. CERRI, *Eguaglianza (principio di)*, cit., 725.

¹⁰ Così A. CERRI, *Eguaglianza (principio di)*, cit., 726.

¹¹ Con una «*formula*» – è opportuno ricordare – «*solo apparentemente chiusa*» (così A. CERRI, *Eguaglianza (principio di)*, cit., 726): il riferimento, operato dalla disposizione in esame, alle «condizioni personali e sociali» dei cittadini è infatti idoneo ad includere nel campo di applicazione del principio di uguaglianza anche degli ulteriori possibili “fattori di differenziazione”, *non espressamente definiti né individuabili a priori*, rendendo la formula stessa strutturalmente “elastica” ed aperta ad integrazioni future (come del resto la maggior parte delle disposizioni costituzionali).



soggettivi [o se si preferisce, i “parametri”] ai quali non può collegarsi una distinzione normativa» (a meno che tali elementi possano venire “collegati” invece, in qualche modo, a “parametri” di natura *oggettiva*: si pensi al caso dei cc.dd. «requisiti attitudinali» nei concorsi o nei lavori pubblici, che comportano l’esclusione di intere categorie di soggetti che non possiedono tali requisiti, giustificata però dalle caratteristiche oggettive di questi impieghi). Laddove quindi venga introdotta dal Legislatore una differenziazione soggettiva di disciplina – in base ad uno degli elementi elencati dall’art. 3, primo comma, Cost. –, per valutarne la conformità al principio costituzionale di uguaglianza è necessario verificare: in primo luogo, se questo «“elemento soggettivo” sia ricollegabile – come appena accennato – a *fattori oggettivi, suscettibili di essere assunti a criterio di distinzione*»; in secondo luogo (qualora la prima verifica dia esito positivo), se la disciplina introdotta «*sia [un mezzo] adeguato ..., necessario e minimo per conseguire il fine*» della stessa («con onere della prova – viene ulteriormente precisato – a carico di chi sostiene la conformità a Costituzione della legge»). Il fine della disciplina, a sua volta, deve essere di rilevanza costituzionale¹².

Tali verifiche, nel nostro sistema, vengono svolte in concreto dai giudici comuni e – soprattutto, data l’inevitabile “conversione” di queste valutazioni in vere e proprie questioni di legittimità costituzionale – dalla Corte costituzionale. Il sindacato della Corte circa il rispetto del principio di uguaglianza, peraltro, assume delle caratteristiche diverse a seconda dell’oggetto e della – per così dire – “riferibilità soggettiva” della disciplina legislativa sottoposta al giudizio: nel caso infatti di leggi che differenzino i cittadini in base ad uno degli elementi elencati dall’art. 3, *primo comma*, Cost. (il sesso, la lingua, la religione ecc.), e tocchino dunque il «nucleo forte» del principio di uguaglianza, tale sindacato si svolge nei termini rigorosi poc’anzi

¹² Per la ricostruzione che precede nel testo cfr. ancora, in particolare, A. CERRI, *Eguaglianza (principio di)*, cit., 734.



ricordati (“doppia” verifica, a cui si aggiunge quella circa la rilevanza costituzionale dell’interesse perseguito in concreto dalla disciplina in questione); nel caso invece di leggi che introducano distinzioni «*non soggettivamente connotate ma con riflessi soggettivi solo occasionali e indiretti*» – e non rientrino dunque, di per sé, nel «nucleo forte» dell’uguaglianza¹³ –, il controllo della Corte è meno penetrante e riguarda principalmente «il *rapporto logico fra ratio legis e distinzione introdotta* [dal Legislatore], senza ulteriori valutazioni sul rilievo dello scopo perseguito e prescindendo da una valutazione di necessità del mezzo» (fatta salva – viene precisato – la possibilità di censurare “in negativo” l’utilizzo di un mezzo «palesamente inidoneo rispetto allo scopo»¹⁴). Come si vede, il principio di uguaglianza in senso formale (del quale prevalentemente ci si occuperà nel seguito del presente contributo, in relazione alle leggi regionali) esibisce un significato – anche sul piano sistematico – ed una portata applicativa *diversi* a seconda dei casi concreti.

Ciò precisato, un’ulteriore questione sulla quale ci si deve qui soffermare – in chiave preliminare –, che ha impegnato la dottrina e la giurisprudenza costituzionale, riguarda l’ambito *soggettivo* di applicabilità del principio di uguaglianza. In particolare, in relazione al disposto del primo comma dell’art.

¹³ Si parla a questo proposito, con formula efficace, di «*ambito allargato di applicabilità*» del principio di uguaglianza (così sempre A. CERRI, *Eguaglianza (principio di)*, cit., 733, dove si specifica che il «punto di passaggio» tra i due tipi di sindacato della Corte costituzionale risiede nella «distinzione fra “condizioni sociali” e meri “concetti di genere”, fra distinzioni che si riferiscono a categorie di effettiva pregnanza sociale e distinzioni che si riferiscono a categorie che ne sono prive»).

¹⁴ Per quanto precede, Corte cost., per es., sentt. n. 43 e 454 del 1989; n. 102 del 1991; n. 224 del 1994; n. 10 del 1999; n. 114 e 171 del 2001; n. 345 del 2003.



3 Cost., ci si è chiesti se esso si applichi – e prescriva dunque quanto si è evidenziato sopra – soltanto ai cittadini italiani, o anche agli stranieri¹⁵.

Al riguardo è stato osservato dalla dottrina che il testo costituzionale nel suo insieme (che rappresenta il termine di riferimento sistematico attraverso cui interpretare la disposizione innanzi richiamata) non fornisce un'indicazione univoca: alcuni articoli della Parte prima, infatti, si riferiscono – come appunto l'art. 3, primo comma – ai «cittadini» (per es., l'art. 16 sulla libertà di circolazione e soggiorno; l'art. 17 sulla libertà di riunione; l'art. 18 sulla libertà di associazione¹⁶); altre disposizioni a «tutti» (per es., l'art. 19 sulla libertà religiosa; l'art. 21 sulla libertà di manifestazione del pensiero; l'art. 24 sul diritto di agire in giudizio; ma lo stesso art. 3 *comma secondo*, come si è evidenziato sopra, presenta un'espressione di portata altrettanto generale come quella di «persona umana»); altre ancora non hanno un soggetto e sono formulate, come è noto, in modo impersonale (per es., gli artt. da 13 a 15, rispettivamente sulla libertà personale, la libertà di domicilio e la libertà e la segretezza della corrispondenza). Viene rilevato, inoltre, che l'espressione «diritti [inviolabili] dell'uomo» – utilizzata dall'art. 2 della Carta per sancire, in termini volutamente onnicomprensivi, il

¹⁵ Per una recente articolata disamina del problema v. M. LOSANA, *La giurisprudenza costituzionale: tra violazione del principio di uguaglianza formale e lesione del parametro costituzionale materiale*, in *Diritti uguali per tutti?*, cit., 67 ss., dove anche ampi riferimenti bibliografici.

¹⁶ Inoltre – più in generale – si osserva che la stessa *intitolazione* dell'intera Parte prima della Costituzione si riferisce, come è noto, ai «Diritti e doveri dei cittadini» (cfr. G. CORSO, *La disciplina dell'immigrazione tra diritti fondamentali e discrezionalità del legislatore nella giurisprudenza costituzionale*, relazione al Seminario di Studio *La condizione giuridica dello straniero nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, svoltosi a Roma, presso la Corte Costituzionale, il 26 ottobre 2012, in http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/Relazione_al_seminario_2012.pdf, 1).

riconoscimento e la tutela di tali posizioni giuridiche all'interno dell'ordinamento italiano – identifica una categoria (almeno in parte) diversa e più ampia rispetto a quella dei «diritti dei *cittadini*», a cui fa riferimento il titolo della Parte prima della Carta stessa (anche se, come si è appena ricordato, diverse disposizioni contenute all'interno di questa Parte si riferiscono a «tutti», e non soltanto ai «cittadini» come tali)¹⁷.

Di fronte a tale “plurivocità” (o, a seconda dei punti di vista, *equi-vocità*) testuale, e conseguente incertezza interpretativa, la Corte costituzionale nella sua giurisprudenza – che pare ormai consolidata sul punto – ha riferito il principio di uguaglianza *anche agli stranieri*: ciò sulla base, essenzialmente, proprio dell'art. 2 Cost., oltre che dell'art. 10, comma secondo, sull'adattamento della disciplina interna relativa alla «condizione giuridica dello straniero» alle norme ed ai trattati internazionali¹⁸ (in particolare, sentenze n. 120 del 1967; n. 104 del 1969; n. 144 del 1970; n. 46 del 1977; n. 54 del 1979; più di recente, n. 249 del 2010 e n. 245 del 2011). Secondo la Corte (sentenza n. 249 del 2010 cit., che risulta emblematica di questa posizione), i diritti «inviolabili» di cui all'art. 2 Cost. spettano ai singoli «*non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani*»; pertanto «*la condizione giuridica dello straniero non deve essere ... considerata – per quanto riguarda la tutela di tali diritti – come causa ammissibile di*

¹⁷ Per quanto precede nel testo cfr. ancora, in particolare, G. CORSO, *La disciplina dell'immigrazione tra diritti fondamentali e discrezionalità del legislatore*, cit., spec. 1-2.

¹⁸ Ma è stato opportunamente rilevato in dottrina che tale conclusione potrebbe essere argomentata anche sulla base del *terzo comma dell'art. 10* della Carta, il quale garantisce allo straniero in Italia il godimento delle «libertà democratiche» il cui esercizio gli sia precluso in Patria: tra queste libertà rientra certamente l'uguaglianza, insieme ai vari diritti costituzionali che da essa – nel suo significato sia «formale» che «sostanziale» – discendono (cfr. A. CERRI, *Eguaglianza (principio di)*, cit., 725).

*trattamenti diversificati e peggiorativi*¹⁹. La limitazione di un «diritto fondamentale della persona» sancito dalle norme del diritto internazionale (e comunitario), al quale l'Italia si conforma – ha precisato la stessa Corte nella sentenza n. 393 del 2006 –, può ritenersi ammissibile solo se è preordinata alla garanzia di interessi e «valori costituzionali di primario rilievo», ed il relativo «scrutinio di costituzionalità *ex art. 3 Cost.* – si noti – deve superare *un vaglio positivo di ragionevolezza, non essendo a tal fine sufficiente che la norma derogatoria non sia* [“in negativo”] *manifestamente irragionevole*»²⁰.

Nell'ambito di questa posizione generale sulla problematica qui in esame, nella giurisprudenza costituzionale (e nella relativa analisi della dottrina²¹) paiono individuabili alcuni più specifici orientamenti sulla portata del principio di uguaglianza con riferimento alla condizione degli stranieri. Tali orientamenti (sui quali pure si dovrà ritornare nel presente contributo, in sede conclusiva) possono essere riassunti nei termini seguenti.

a) Innanzitutto – come già si è ricordato –, secondo la Corte costituzionale i cittadini italiani e gli stranieri (di qualunque tipo: cittadini di altri Stati dell'Unione Europea, extracomunitari e – all'interno di quest'ultima categoria – extracomunitari “regolarmente soggiornanti” in

¹⁹ Questa affermazione, richiamata costantemente dalla giurisprudenza della Corte costituzionale stessa e della dottrina che si occupa di questa problematica, è al punto 4.1 del *Considerato in diritto* della sentenza citata nel testo.

²⁰ Punto 6.3 del *Considerato in diritto* della sentenza citata.

²¹ Si vedano, per esempio (nell'ambito di una bibliografia che risulta oggi vastissima: cfr. M. LOSANA, *La giurisprudenza costituzionale: tra violazione del principio di uguaglianza formale e lesione del parametro costituzionale materiale*, cit., spec. 80 ss.), G. CORSO, *La disciplina dell'immigrazione tra diritti fondamentali e discrezionalità del legislatore*, cit.; A. CERRI, *Eguaglianza (principio di)*, cit., spec. 724 ss.; A. QUARANTA, *La condizione giuridica dello straniero nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Salute e apertura dell'omonimo Seminario di Studio svoltosi a Roma, presso la Corte Costituzionale, il 26 ottobre 2012, in http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/20121026_condstran_quaranta.pdf, dai quali sono ricavate le osservazioni di seguito schematizzate nel testo.

Italia e non) *devono essere equiparati in modo pieno* quanto al riconoscimento ed alla tutela effettiva dei diritti «fondamentali». In tal senso si sono espresse, oltre alle pronunce già richiamate sopra, le sentenze n. 306 del 2008 («non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, *particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini*»; punto 10 del *Considerato in diritto*); n. 187 del 2010; n. 329 del 2011; n. 172 del 2012.

b) In secondo luogo (ed in stretta correlazione al primo punto), gli stranieri *possono invocare direttamente il principio di uguaglianza*, di cui all'art. 3 Cost. – e *non* (o almeno, non solo) le specifiche disposizioni costituzionali che sanciscono i (gli specifici) diritti di volta in volta in gioco, di cui gli stranieri assumono la violazione –, come *parametro di legittimità della disciplina legislativa che li differenzia rispetto ai cittadini italiani*. In altri termini, il principio di uguaglianza è – secondo la Corte – il fondamento costituzionale *specifico* della pretesa vantata dal non cittadino (che non può invece – di regola – essere fondata sui singoli diritti costituzionali che pure vengono in rilievo in concreto). Ne consegue che il giudizio di costituzionalità della disciplina legislativa “differenziata” – statale e regionale – si svolge secondo i canoni ordinari del *giudizio di ragionevolezza*, verificando la ragionevolezza o meno – appunto – della differenziazione tra cittadini italiani e stranieri operata dal Legislatore (in proposito v., emblematicamente, la sentenza n. 432 del 2005, su una legge regionale della Lombardia che aveva escluso gli invalidi stranieri dal beneficio del trasporto pubblico gratuito²²; ma v. anche le sentenze n. 306 del 2008 e n. 11 del 2009, esaminate oltre).

²² Come si preciserà meglio oltre, tale sentenza ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disciplina differenziata (o meglio: *discriminatoria*) adottata dal legislatore regionale, perché – anche se la prestazione di cui trattasi esula dai «livelli essenziali» dei diritti, che devono essere garantiti *ex se* a tutti – essa aveva fondato *irragionevolmente* la distinzione sull'accesso alla prestazione sull'elemento (requisito) della cittadinanza. Come si vede, si tratta di un sindacato di ragionevolezza tipico, basato sull'art.

c) Infine (ed in una prospettiva più generale), secondo la giurisprudenza costituzionale la disciplina relativa alla condizione giuridica degli stranieri – pur se connotata da una discrezionalità più ampia rispetto a quella che riguarda i cittadini (ancorata a parametri costituzionali di regola più stringenti e puntuali) – *«non può limitarsi al (doveroso) controllo dell’ingresso e soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma riguarda necessariamente altri ambiti, dall’assistenza all’istruzione, dalla salute all’abitazione, che coinvolgono – oltretutto – molteplici competenze normative, alcune attribuite allo Stato altre alle Regioni»* (sentenza n. 299 del 2010, che richiama i precedenti n. 300 del 2005 e n. 156 del 2006; successivamente, sentenza n. 61 del 2011). Emerge dunque la necessità costituzionale di un intervento “ad ampio spettro” del Legislatore (sia statale che, per quanto qui interessa, regionale), che *includa* gli stranieri nel novero dei beneficiari delle prestazioni tipiche dello Stato sociale (a partire da quelle volte a soddisfare i bisogni primari della persona, per allargarsi a quelle “non essenziali”); dovendosi verificare, di conseguenza – proprio alla luce del principio di uguaglianza di cui all’art. 3 Cost. –, la ragionevolezza delle norme, eventualmente “differenziate”, adottate di caso in caso con riferimento a tali (invero cruciali) ambiti²³.

Ancora – ed in parziale correlazione ai profili da ultimo evidenziati –, per inquadrare compiutamente il tema dei rapporti tra la legge regionale come fonte del diritto ed il principio di uguaglianza (declinato con riferimento, in particolare, alla posizione giuridica degli stranieri) occorre ricordare che oggi anche gli *Statuti* delle Regioni contengono delle disposizioni riguardanti specificamente la garanzia dell’uguaglianza e – in via strettamente connessa – la tutela dei diritti, di libertà e sociali, all’interno del territorio regionale. Come è noto, dopo la riforma costituzionale del 1999 la maggior parte delle

3 Cost. anziché sul diritto alla salute e all’assistenza sociale specificamente toccato dalla disciplina legislativa.

²³ Sottolinea questo profilo, in particolare, A. QUARANTA, *La condizione giuridica dello straniero*, cit., 4 ss.

Regioni ha riformato il proprio Statuto stabilendo di inserire – tra l’altro – delle norme “di principio” e/o “programmatiche”²⁴, che affermano l’adesione dell’Ente regionale ai principi fondamentali della Costituzione (tra cui appunto, per quanto qui rileva, l’uguaglianza dei cittadini) e ne sanciscono l’impegno alla tutela ed alla promozione dei diritti, nonché (sempre per quanto qui rileva) al contrasto alle discriminazioni²⁵. Queste norme statutarie, che ben potrebbero costituire un parametro di validità delle leggi regionali che incidono su tali diritti, hanno peraltro sollevato il problema della loro concreta efficacia giuridica, in relazione al disposto dell’art. 123 Cost.²⁶: sul punto la Corte costituzionale (come pure è noto) ha affermato, fin

²⁴ Per questa distinzione, declinata specificamente con riferimento al contenuto degli Statuti regionali, v. L. IMARISIO-J. LUTHER, *I principi fondamentali dello Statuto quali specificazione di principi costituzionali e fonte di legittimazione istituzionale*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Piemonte*, a cura di M. Dogliani-J. Luther-A. Poggi, Torino 2018, 92 s.

²⁵ Per esempio – e facendo riferimento alla Regione di provenienza di chi scrive – lo Statuto della Regione Piemonte prevede l’impegno della Regione stessa alla «*riduzione delle disuguaglianze*» (art. 5 comma 1) ed alla promozione dello sviluppo economico e sociale nel territorio piemontese, in particolare attraverso la «*tutela [della] dignità del lavoro*», la «*[valorizzazione del] ruolo dell’imprenditoria, dell’artigianato e delle professioni*», la «*formazione e l’innovazione economica e sociale*», la «*[garanzia della] sicurezza e [la salvaguardia della] salute e la sicurezza alimentare*» (art. 5 comma 2); esso sancisce inoltre il diritto alla salute (art. 9), il diritto all’abitazione (art. 10), i «*diritti sociali*» – declinati come «*i diritti di tutti e, in particolare, delle fasce più deboli della popolazione*»; e «*promuove il rispetto di tutti i diritti riconosciuti dall’ordinamento agli immigrati, agli apolidi, ai profughi e ai rifugiati*» (art. 11) –, le pari opportunità (art. 13), il diritto all’istruzione e alla ricerca (art. 14).

²⁶ Il quale, nella sua formulazione *post-riforma* costituzionale del 1999, limita l’ambito materiale di esplicazione dello Statuto delle Regioni ordinarie alla «*forma di governo*» della Regione ed ai «*principi fondamentali di organizzazione e funzionamento*» della stessa.

dalle sentenze n. 372 e n. 379 del 2004²⁷, che si tratta di «*enunciazioni*» che «*esplicano una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa*»; «*anche se materialmente inserite in un atto-fonte*», ad esse «*non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello statuto*»²⁸.

Come è stato osservato in dottrina riferendosi a questa giurisprudenza, le previsioni degli Statuti regionali in tema di uguaglianza (non discriminazione) e tutela dei diritti devono ritenersi inefficaci sul piano prescrittivo non tanto perché prive di contenuto dispositivo, «*e quindi intrinsecamente non normative*», quanto piuttosto in base al «*criterio gerarchico*»: poiché (e nella misura in cui) esse riproducono il contenuto della Costituzione – si pensi proprio, per quanto qui interessa, all'affermazione dell'uguaglianza ed alla garanzia di diritti come la salute o l'istruzione –, «*la loro forza normativa risiede nella Costituzione*» stessa, «*e altrimenti si rischierebbe di degradare indebitamente gli enunciati in questione al rango di fonte statutaria*»²⁹. Per queste ragioni, nei casi esaminati in questo contributo

²⁷ Riguardanti, rispettivamente, il nuovo Statuto della Regione Toscana e quello dell'Emilia-Romagna.

²⁸ Così, in particolare, la sent. n. 372 del 2004, punto 2 del *Considerato in diritto*. In dottrina v., in proposito, per es. M. BENVENUTI, *Le enunciazioni statutarie di principio nella prospettiva attuale*, in *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, a cura di R. Bifulco, Torino 2006, 21-57; A. VESPAZIANI, *Principi e valori negli statuti regionali*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2005; G. DI COSIMO, *Statuti atto II: le Regioni e la nuova stagione statutaria*, Macerata 2007; A. D'ATENA (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Milano 2008.

²⁹ Con riferimento allo Statuto della Regione Piemonte, ma con un'affermazione estensibile a tutti gli Statuti delle Regioni (quantomeno) ordinarie, A. ALGOSTINO, *Lo Statuto*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Piemonte*, a cura di M. Dogliani-J. Luther-A. Poggi, cit., 239. Secondo l'Autrice queste previsioni dello Statuto piemontese

le norme degli Statuti, pur intervenendo nelle materie indicate, non sono state invocate come vero e proprio parametro di legittimità delle leggi regionali “discriminatorie” da parte dei giudici comuni (né in sede di giudizio di costituzionalità in via principale), che hanno utilizzato invece le corrispondenti (o similari) norme *costituzionali*, a partire appunto dall’art. 3.

A tali “coordinate” generali, riguardanti il significato e la portata (nonché la “sede privilegiata” di declinazione) del principio di uguaglianza, si farà dunque riferimento nei paragrafi seguenti, nell’analisi delle fonti regionali che si intende condurre.

3. Le principali leggi regionali (e delle Province autonome di Trento e di Bolzano) lesive del principio di uguaglianza nel periodo considerato e le relative pronunce dei giudici (comuni e Corte costituzionale)

Precisato quanto sopra sul contenuto ed il significato precettivo del principio di uguaglianza sancito dall’art. 3 (ed in particolare dal primo comma) Cost., è possibile entrare nel merito del fenomeno tratteggiato nel § 1. In altri termini, è possibile presentare – in una rassegna che necessariamente, come pure accennato all’inizio, avrà un carattere generale e non focalizzato sul contenuto dei singoli diritti costituzionali – le *principali leggi regionali (e delle Province autonome di Trento e di Bolzano)* che, negli ultimi anni, hanno determinato la violazione del principio di uguaglianza nella sua accezione («essenzialissima» e) formale, innanzi descritta, e le *decisioni dei giudici* – comuni e costituzionale – che hanno accertato e “sanzionato” in concreto tali violazioni (facendo così emergere all’attenzione il fenomeno in esame).

«trovano la propria ratio primaria nel contribuire a rafforzare l’immagine di una comunità politica incardinata sul territorio piemontese ... e a costituire una legittimazione per la classe politica regionale».

Per comodità espositiva (e proprio nello spirito “di ricognizione generale” che anima il presente contributo), le fonti di seguito richiamate verranno suddivise (nei §§ 3.1, 3.2 e 3.3) per “*materie*” che esse disciplinano. Tali “*materie*” corrispondono sostanzialmente a *singoli diritti* costituzionali, incisi dalle leggi regionali in questione: diritto alla salute e all’assistenza sociale; diritto all’abitazione; diritto all’istruzione, al lavoro ed alla circolazione.

3.1. *In materia di diritto alla salute e all’assistenza sociale*

Iniziando allora l’esame specifico delle leggi regionali (e delle Province autonome di Trento e di Bolzano) lesive del principio costituzionale di uguaglianza, i principali e più rilevanti profili di criticità al riguardo sono emersi, nel periodo temporale qui considerato, a proposito di leggi riguardanti l’ambito del *diritto alla salute e all’assistenza sociale*. Tali leggi, invero – il cui “archetipo” significativo ai fini della presente riflessione può essere individuato nella *legge della Regione Lombardia 12 gennaio 2002, n. 1*, oggetto della sentenza della Corte costituzionale n. 432/2005³⁰ –, in una prima fase avevano previsto il requisito della cittadinanza italiana ai fini dell’erogazione delle prestazioni sanitarie e assistenziali nel territorio della Regione; successivamente – dopo aver preso atto dell’illegittimità di tale requisito affermata dalla giurisprudenza (v. subito oltre) –, hanno “virato” sul requisito consistente nella “residenza di lungo periodo” nel territorio nazionale o all’interno della Regione stessa, per ottenere la medesima

³⁰ Con questa legge la Regione Lombardia aveva introdotto il beneficio del trasporto gratuito sui mezzi pubblici per gli invalidi totali, riservandolo però ai soli cittadini italiani: per questo la legge è stata dichiarata incostituzionale con la sentenza citata nel testo (questa pronuncia della Corte costituzionale, e tutte quelle che verranno richiamate di seguito nel presente contributo, è reperibile nel sito www.cortecostituzionale.it e nel sito *Consulta on line*, curato dal prof. Pasquale Costanzo, all’indirizzo <http://www.giurcost.org/decisioni/>).

prestazione assistenziale (così è, per esempio, nel caso della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 31 marzo 2006, n. 6 – come modificata dalla legge regionale 30 dicembre 2009, n. 24 –; della legge della Provincia di Bolzano 28 ottobre 2011, n. 12; della legge della Regione Calabria 20 dicembre 2011, n. 44, e di altre fonti regionali che si indicheranno poco oltre). In entrambi i casi, le leggi emanate dalle Regioni sono state dichiarate incostituzionali dalla Corte, per violazione – in particolare – dell’art. 3 Cost.

Più specificamente, per quanto riguarda le leggi regionali del “primo gruppo” (cioè quelle che subordinavano la fruizione della prestazione assistenziale al possesso del requisito della *cittadinanza italiana*), la Corte costituzionale ha affermato – nella sentenza n. 432 del 2005 sopra richiamata³¹ – l’irragionevolezza della previsione di tale requisito. Esso infatti, ha rilevato la Corte, è privo di qualsiasi «ragionevole correlabilità» con gli altri presupposti stabiliti dalla legge regionale allora oggetto di censura (la l.r. Lombardia 12 gennaio 2002, n. 1, pure già ricordata) per l’ammissione al beneficio del trasporto gratuito sui mezzi pubblici – cioè lo stato di invalidità totale e la residenza nella Regione –; presupposti che «definiscono la *ratio* e la funzione» stessa di tale beneficio³². La previsione del

³¹ La quale – è opportuno evidenziare – rappresenta una pronuncia costantemente richiamata dalla (e perciò “costante”, appunto, nella) giurisprudenza costituzionale successiva e, “a valle”, di quella dei giudici comuni, relativa alla condizione giuridica degli stranieri ed alle leggi che incidono su di essa (che sono oggetto della presente disamina).

³² Così il punto 5.2 del *Considerato in diritto* della sentenza. Si deve notare che nella stessa sentenza n. 432 del 2005 la Corte aveva affermato che il requisito della *residenza nella Regione* non era un requisito irragionevole in sé; successivamente, nella sentenza n. 222 del 2013 (ed in altre successive al 2011, richiamate anche più avanti nel testo), la Corte ha precisato che deve ritenersi irragionevole, invece, la previsione di un «*periodo minimo di tempo ... predeterminato e significativo*» di *protrazione della residenza* nella Regione (nella fattispecie allora in giudizio, cinque anni), dal momento che essa «*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*

requisito in questione si risolve perciò in un'arbitraria discriminazione operata a danno degli «stranieri in quanto tali», «non essendo ... enucleabile dalla norma impugnata *altra ratio* che non sia quella di introdurre *una preclusione destinata a scriminare [tali soggetti] dal novero dei fruitori della provvidenza sociale*»³³.

Per quanto riguarda invece le leggi regionali (e delle Province autonome) del “secondo gruppo” indicato – ossia le leggi che hanno sottoposto l'ammissione alle prestazioni sanitarie ed assistenziali erogate dalla Regione alla condizione consistente nella *residenza “di lungo periodo”* nel territorio nazionale o della Regione stessa –, è di particolare rilievo la sentenza n. 40 del 2011, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 4 della *legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 31 marzo 2006, n. 6* (come modificato dalla legge regionale 30 dicembre 2009, n. 24). Tale disposizione – nel disciplinare i requisiti soggettivi di accesso al «sistema integrato dei servizi sociali» nella Regione – escludeva da tali prestazioni assistenziali i cittadini extracomunitari, da un lato, e, quanto ai cittadini degli Stati appartenenti all'Unione Europea, quelli non residenti da almeno tre anni nella Regione stessa. Secondo la Corte, anche l'imposizione del requisito della “residenza di lungo periodo” risulta «discriminatoria» e viola, perciò, l'art. 3 (comma 1) Cost. Anche questo requisito, infatti – come già quello della cittadinanza italiana secondo la sentenza n. 432 del 2005, che viene qui esplicitamente ripresa e approfondita –, «introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlabilità tra quelle condizioni positive di ammissibilità al beneficio (la cittadinanza europea congiunta alla residenza protratta da almeno trentasei mesi ...) e gli altri peculiari requisiti (integrati da situazioni di bisogno e di

alla persona in quanto tale, che in linea astratta ben possono connotare la domanda di accesso al sistema di protezione sociale» (con conseguente carattere discriminatorio della norma che prevede questo requisito: così il punto 6 della motivazione).

³³ Così ancora il punto 5.2 del *Considerato in diritto* della sentenza n. 432 del 2005.

disagio riferibili direttamente alla persona in quanto tale) che costituiscono il presupposto di fruibilità di provvidenze che, per la loro stessa natura – si noti la sottolineatura della Corte –, non tollerano distinzioni basate *né sulla cittadinanza, né su particolari tipologie di residenza* volte ad escludere proprio coloro che risultano i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si propone di superare»³⁴: come – in particolare – gli stranieri³⁵.

La sentenza n. 40 del 2011, appena richiamata, è stata seguita da diverse altre pronunce (la n. 2 del 2013, n. 4 del 2013, n. 133 del 2013, n. 172 del 2013 e n. 222 del 2013) con cui la Corte costituzionale ha annullato disposizioni normative regionali e delle Province autonome formulate in modo simile a quella della Regione Friuli-Venezia Giulia di cui sopra: rispettivamente, della *legge della Provincia di Bolzano 28 ottobre 2011, n. 12*, della *legge della Regione Calabria 20 dicembre 2011, n. 44*, della *legge della Regione Trentino-Alto Adige 18 febbraio 2005, n. 1*, della *legge della Provincia di Trento 24 luglio 2012, n. 15*, della *legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 novembre 2011, n. 16*³⁶.

³⁴ Così il punto 4.1 del *Considerato in diritto* della sentenza.

³⁵ Può essere utile notare, rispetto al requisito della “residenza di lungo periodo” all’interno della Regione, che esso non risulta solo discriminatorio nei confronti degli stranieri, ma è idoneo a determinare l’esclusione dall’accesso alle prestazioni sociali previste dalle leggi regionali anche dei cittadini italiani *originari della Regione stessa* e nel frattempo emigrati in altre parti del territorio nazionale (o all’estero), e solo di recente “rientrati” nella Regione. Si determina, così, un – certamente non voluto dal legislatore regionale – effetto discriminatorio “alla rovescia”; ed infatti alcune leggi regionali (come per esempio, quella del Friuli-Venezia Giulia 7 luglio 2006, n. 11, modificata dalla l.r. 30 dicembre 2008, n. 17, di cui poco oltre nel testo e alla nota 43) hanno escluso l’applicabilità del requisito della “residenza di lungo periodo” ai cittadini nati nella Regione stessa (“limitando” – per così dire – il loro effetto discriminatorio agli stranieri).

³⁶ Queste disposizioni prevedevano, nell’ordine: che l’accesso degli stranieri extracomunitari alle prestazioni di assistenza sociale «aventi natura economica» fosse condizionato al possesso di un «periodo minimo di cinque anni di ininterrotta residenza e

La Corte ha dato così vita ad un “filone” giurisprudenziale copioso e – come tale – emblematico del fenomeno generale qui considerato, consistente nella violazione del principio di uguaglianza – *sub specie* di divieto di operare discriminazioni soggettive – da parte di fonti emanate dalle Regioni³⁷.

Di recente, la Corte costituzionale è tornata con particolare incisività ad affermare l’illegittimità della previsione della residenza “di lungo periodo” quale presupposto per l’accesso alle prestazioni assistenziali nel territorio regionale: il riferimento è alla sentenza n. 107 del 2018, riguardante la *legge della Regione Veneto 21 febbraio 2017, n. 1*, sull’ammissione agli asili nido³⁸. Il legislatore veneto aveva previsto, invero, che avessero “titolo di precedenza”

dimora stabile in provincia di Bolzano» (legge Provincia autonoma di Bolzano 28 ottobre 2011, n. 12); che per beneficiare delle «prestazioni eccedenti i limiti dell’essenziale», gli stranieri extracomunitari dovessero possedere la «regolare carta di soggiorno» in Italia (legge Regione Calabria 20 dicembre 2011, n. 44); che l’assegno regionale erogato al nucleo familiare per i figli fosse condizionato al possesso della residenza nella Regione da almeno cinque anni (legge Regione Trentino-Alto Adige 18 febbraio 2005, n. 1); che tutti coloro (anche cittadini italiani, si noti) che non risiedevano da almeno tre anni continuativi nel territorio provinciale non potessero usufruire dell’«assegno di cura», e, comunque, che gli stranieri extracomunitari residenti nella Provincia Autonoma dovessero possedere la «carta di soggiorno» (l. Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2012, n. 15); che le prestazioni assistenziali erogate dalla Regione fossero riservate ai residenti da almeno cinque anni in Italia (legge Regione Friuli-Venezia Giulia 30 novembre 2011, n. 16). L’elenco delle norme appena riportato dà il segno, eloquentemente, della portata e della significatività del fenomeno generale oggetto del presente contributo.

³⁷ V. *retro*, § 1.

³⁸ V. al riguardo, in particolare, D. TEGA, *Le politiche xenofobe continuano a essere incostituzionali*, cit., spec. 12 ss.; nonché da ultimo C. CORSI, *La trilogia della Corte Costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l’accesso alle prestazioni sociali*, in *Forum di Quaderni costituzionali - Rassegna*, 1/2019, 9 ss., e M. BELLETTI, *La Corte costituzionale torna, in tre occasioni ravvicinate, sul requisito del radicamento territoriale per accedere ai servizi sociali*, cit., in particolare 2-6.

per l'iscrizione all'asilo nido i figli di genitori residenti nella Regione da almeno quindici anni (anche non continuativi) o che svolgessero un'attività lavorativa in Veneto (in questo caso ininterrottamente) da almeno quindici anni. La Corte – dopo aver ricondotto la disciplina sugli asili nido sia all'ambito socio-assistenziale che a quello educativo, ed avere equiparato il “titolo di precedenza” stabilito dal legislatore regionale ad un *requisito di accesso* alla prestazione in oggetto – ha stigmatizzato il fatto che la norma regionale “colpisce” le famiglie in condizioni di maggiore disagio economico e sociale, «per il fatto ... di aver dovuto mutare regione di residenza»; e ha respinto con fermezza – in particolare – l'argomento difensivo della Regione secondo cui la norma stessa avrebbe dato la precedenza alle persone «che abbiano più a lungo contribuito», con il pagamento delle tasse locali, «alla realizzazione del contesto sociale ed economico pubblico da cui ha origine il sistema locale di assistenza alla prima infanzia»³⁹.

Peraltro, come si è accennato all'inizio di questo scritto, anche la giurisprudenza *ordinaria* ha avuto occasione di pronunciarsi su tali disposizioni, attraverso⁴⁰ lo strumento processuale della c.d. «*pronuncia antidiscriminatoria*» (emessa nel giudizio conseguente all'esercizio dell'azione omonima, da parte del soggetto «discriminato» o di enti collettivi che si prefiggono di contrastare le discriminazioni stesse), introdotto nell'ordinamento italiano nel 2003 in attuazione della direttiva europea n. 2000/43/CE⁴¹.

³⁹ Sottolinea opportunamente questo passaggio della pronuncia della Corte D. TEGA, *op. ult. cit.*

⁴⁰ Oltre, ovviamente, allo scrutinio *incidentale* di «non manifesta infondatezza» della questione di legittimità costituzionale delle disposizioni di cui trattasi, preliminare alla remissione delle questioni stesse alla Corte costituzionale (che si è poi pronunciata – a sua volta – con le numerose decisioni richiamate nel testo).

⁴¹ Art. 4 del d.lgs. 9 luglio 2003, n. 215 (recante, appunto, «*Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e*

Merita di essere segnalata qui – in riferimento alla materia del diritto alla salute e all’assistenza sociale – l’ordinanza del Tribunale di Udine del 30 giugno 2010⁴²: questa decisione ha dichiarato la natura «discriminatoria» della previsione contenuta nella *legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 7 luglio 2006, n. 11* (art. 8-bis, come modificato dalla legge regionale 30 dicembre 2008, n. 17), secondo cui gli assegni familiari (correlati alle nascite e alle adozioni di minori avvenute dal 1° gennaio 2007) erano erogati a favore dei nuclei in cui almeno uno dei genitori fosse residente da almeno dieci anni, anche non continuativi, in Italia *e da almeno cinque anni nel territorio della Regione* (oppure vi avesse svolto un’attività lavorativa per un uguale periodo). In proposito il Tribunale ha rilevato, in primo luogo, che tale previsione costituisce una «discriminazione indiretta» a danno dei cittadini degli altri Stati dell’Unione Europea (e quindi comunitari), «prevalentemente fondata sulla cittadinanza» in quanto di regola solo i cittadini italiani possiedono il requisito della residenza in Italia da almeno dieci anni; in secondo luogo (e soprattutto, ai fini del presente studio), che la

dall’origine etnica»). Di particolare rilievo ai fini del tema qui trattato, nell’ambito di questo istituto processuale, la previsione in base a cui laddove il giudice accolga il ricorso e accerti, quindi, il carattere «discriminatorio» dell’atto o del «comportamento» del soggetto pubblico, egli deve «ordina[re] la cessazione del comportamento, della condotta o dell’atto ..., nonché la rimozione degli effetti» degli stessi (addirittura con possibilità di stabilire un «piano di rimozione delle discriminazioni accertate»: art. 4, comma 4, del d.lgs. cit.). Inoltre – a scopo di “riparazione del danno” e di deterrenza nei confronti degli altri soggetti – è previsto che il giudice possa ordinare *la pubblicazione della sentenza*, a spese del convenuto, «su un quotidiano di tiratura nazionale» (art. 4, comma 6). Per alcuni, molto significativi, esempi di «pronunce antidiscriminatorie» emesse in applicazione di tali disposizioni si veda il volume a cura di A. GUARISIO, *Senza distinzioni*, cit.

⁴² Trib. Udine, sez. Lavoro, ordinanza 30 giugno 2010, nel giudizio tra Bozesan e ASGI contro il Comune di Latisana (Udine), pubblicata in A. GUARISIO (a cura di), *Senza distinzioni*, cit., 169. L’ordinanza è stata confermata, in sede di giudizio di reclamo, dallo stesso Tribunale di Udine, con provvedimento del 15 novembre 2010.

previsione dell'*ulteriore* requisito della residenza da almeno cinque anni nel territorio della Regione integra altresì una «discriminazione etnico-razziale, oggetto della disciplina di cui alla direttiva n. 2000/43/CE, poi recepita dal D.Lgs.215/03», in quanto «la scelta del criterio dell'anzianità di residenza mira sostanzialmente ad agevolare e a favorire i soggetti che risultino maggiormente radicati sul territorio della regione i quali, evidentemente, *appartengono, per la gran parte, a una comunità autoctona caratterizzata da una coesione culturale ed etnica tendenzialmente omogenea*»⁴³.

3.2. (segue) *in materia di diritto all'abitazione*

Un secondo insieme di leggi regionali (e delle Province autonome) particolarmente significativo – nel periodo temporale che qui si prende in considerazione – è costituito da leggi inerenti al *diritto all'abitazione*⁴⁴. Anche in questo ambito, invero, appaiono frequenti e, appunto, significative soprattutto le pronunce dei giudici *ordinari*, che hanno dichiarato il carattere

⁴³ Tale passaggio della motivazione è riportato in A. GUARISIO (a cura di), *Senza distinzioni*, cit., 172. Va evidenziato che il Tribunale di Udine ha stigmatizzato con forza l'intento, ravvisato nella legge regionale in esame, «*di privilegiare chi appartiene al popolo "friulano" o "giuliano"*»: detto intento – osserva il Tribunale – verrebbe ulteriormente comprovato dal fatto che la previsione del requisito dell'«anzianità di residenza non è richiesto ai corregionali (e addirittura ai loro discendenti) che rientrando dall'estero ristabiliscono in regione la propria residenza».

⁴⁴ Sull'argomento v. specificamente F. PALLANTE, *Gli stranieri di fronte al diritto all'abitazione*, in *Diritti uguali per tutti?*, cit., 244 ss., ove una ricostruzione puntuale di tale diritto e correlativi ampi riferimenti bibliografici.

«discriminatorio» – ai sensi, prima di tutto, del diritto comunitario⁴⁵ – delle misure adottate dai legislatori regionali.

Più precisamente (e per riportare soltanto alcuni esempi di particolare rilievo⁴⁶).

Con l'ordinanza del 17 novembre 2010 – motivata in modo assai ampio, e contenente puntuali richiami alla giurisprudenza della Corte di Giustizia U.E. in tema di «parità di trattamento tra persone protette dal diritto comunitario» e di divieto di discriminazioni, «dirette» ed «indirette»⁴⁷ – il Tribunale di Udine⁴⁸ ha dichiarato che costituisce «discriminazione indiretta o dissimulata» una misura, come quella prevista dall'art. 12 della *legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 7 marzo 2003, n. 6* (come modificato dalla legge regionale 15 ottobre 2009, n. 18), che impone il possesso del *duplice* requisito della residenza – o dello svolgimento di un'attività lavorativa – da almeno dieci anni nel territorio nazionale e da almeno un anno nel territorio della *Regione* stessa, per beneficiare degli interventi di sostegno alle locazioni. Al riguardo il Giudice ha svolto argomentazioni sostanzialmente analoghe a

⁴⁵ Emerge quindi in modo particolare, con riferimento a questo diritto, l'incidenza specifica del *diritto dell'Unione Europea* nelle materie in cui le Regioni esercitano la potestà legislativa, e concorrono quindi con lo Stato al rispetto dei vincoli stabiliti dall'art. 117 comma 1 Cost. (in proposito v. anche oltre, § 4).

⁴⁶ Trattati principalmente da A. GUARISIO (a cura di), *Senza distinzioni*, cit., 80 ss. e 190 ss. Per altri esempi rilevanti si rinvia al contributo di F. PALLANTE citato nella penultima nota.

⁴⁷ È da notare che in questa pronuncia il Tribunale di Udine ha espressamente qualificato il «principio di non discriminazione» alla stregua di un «*diritto fondamentale*», riconosciuto dall'ordinamento dell'Unione Europea (v. il punto della motivazione riportato in A. GUARISIO (a cura di), *Senza distinzioni*, cit., 198).

⁴⁸ Trib. Udine, sez. Lavoro, ordinanza 17 novembre 2010, nel giudizio tra Paun e ASGI contro il Comune di Majano (Udine), pubblicata in A. GUARISIO (a cura di), *Senza distinzioni*, cit., 190. L'ordinanza è stata confermata, in sede di giudizio di reclamo, dallo stesso Tribunale di Udine, con provvedimento del 7 marzo 2011.

quelle dell'ordinanza dello stesso Tribunale di Udine del 30 giugno 2010 (in materia di assegni famigliari), qui precedentemente richiamata.

Per parte sua il Tribunale di Trieste, con l'ordinanza del 5 agosto 2011⁴⁹, ha censurato la medesima disciplina regionale in materia di contributi alle locazioni (nel testo risultante dalle modifiche apportate dalla l.r. 15 ottobre 2009, n. 18, cit.), rilevando – in aggiunta – quanto segue: «Dai resoconti ufficiali delle sedute consiliari che hanno portato all'approvazione della L.R.18/09 si evince chiaramente che il criterio della anzianità di residenza prescelta ai fini dell'ammissione a molti benefici è stato introdotto *con la finalità espressa e manifesta di escludere dal novero dei beneficiari il maggior numero di cittadini stranieri, comunitari compresi ...* La finalità discriminatoria è quindi addirittura *ammessa e pubblicizzata* quale ragione che ha ispirato le norme in contestazione». Secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale (vengono richiamate dal giudice, in particolare, le sentenze n. 432 del 2005 e n. 40 del 2011, alle quali si è già fatto qui riferimento), «un criterio di distinzione nella fruizione di un beneficio sociale, per essere ragionevole deve essere coerente con le finalità complessive che la norma principale si propone», e nella fattispecie – data la natura di «diritto inviolabile dell'uomo di cui all'art. 2 Cost.» del diritto all'abitazione –, l'imposizione di un «rapporto tra contribuzione e beneficio» (sotto forma di requisito di “lungo-residenza”, o di prestazione di attività lavorativa, nel territorio nazionale e della Regione) è del tutto ingiustificata. Infine, il Tribunale di Trieste ricorda che proprio in riferimento a tali disposizioni regionali – che avevano irragionevolmente limitato la platea degli aventi diritto a fruire dei contributi alle locazioni – era stata avviata dalle Autorità

⁴⁹ Trib. Trieste, ordinanza 5 agosto 2011, nel giudizio tra M.A. Rodica contro il Comune di Trieste e la Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia (rimasti entrambi contumaci), pubblicata in A. GUARISIO (a cura di), *Senza distinzioni*, cit., 213.

comunitarie addirittura una procedura d'infrazione nei confronti dello Stato italiano⁵⁰.

Sempre in tema di fonti regionali relative al diritto all'abitazione, si possono inoltre segnalare, in primo luogo, la sentenza della Corte di Giustizia U.E. del 24 aprile 2012 (in causa C-571/10), con cui la Corte ha dichiarato il contrasto con il diritto comunitario⁵¹ della normativa contenuta nella *legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 dicembre 1998, n. 13* (art. 5), la quale, «per quanto riguarda la concessione di un sussidio per l'alloggio, riserv[ava] ad un cittadino di un paese terzo, beneficiario dello status di soggiornante di lungo periodo conferito conformemente alle disposizioni [del diritto comunitario stesso], un trattamento diverso da quello riservato ai cittadini nazionali residenti nella medesima provincia o regione nell'ambito della distribuzione dei fondi destinati al sussidio summenzionato»⁵².

⁵⁰ Tali argomentazioni sono riportate in A. GUARISIO (a cura di), *Senza distinzioni*, cit., rispettivamente 223, 225 e 226.

⁵¹ Precisamente, con l'art. 11, paragrafo 1, lettera *d*), della direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003, relativa allo *status* dei cittadini di paesi terzi che siano «soggiornanti di lungo periodo».

⁵² La sentenza della Corte di Giustizia è reperibile agli indirizzi <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62010CJ0571:IT:HTML> e <http://www.unionedirittiumani.it/wp-content/uploads/2014/11/Sentenza-Corte-di-giustizia-Kamberaj-2012.pdf>; per una nota a tale pronuncia v. A. ALLAMPRESE-G. BRONZINI, *Cittadini stranieri e discriminazione nell'accesso a prestazioni sociali a carattere essenziale: la Corte di Giustizia valorizza la Carta di Nizza*, in *Osservatorio sul rispetto dei diritti fondamentali in www.europeanrights.eu*. È opportuno precisare che nella fattispecie – come risulta dai punti 70-73 della motivazione della sentenza –, la disparità di trattamento tra i cittadini di Paesi “terzi” dell'Unione ed i cittadini nazionali residenti nella Provincia Autonoma di Bolzano derivava dal fatto che a partire dal 2009, la quota di fondi concessi a titolo di sussidio per l'alloggio a queste due categorie di soggetti era stata calcolata con un metodo diverso e, in particolare, con *coefficienti di calcolo* differenti. «L'applicazione di coefficienti diversi – ha spiegato la Corte di Giustizia nella motivazione della pronuncia – ha l'effetto di

In secondo luogo, e più di recente, va ricordata la sentenza della Corte costituzionale n. 168 del 2014, avente ad oggetto una disposizione della *legge della Regione Valle d'Aosta 13 febbraio 2013, n. 3* (l'art. 19, comma 1, lett. b), che prevedeva tra i requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica nella Regione la residenza da almeno otto anni (anche non consecutivi) nel territorio regionale. Tale disposizione è stata annullata per contrasto – si noti – sia con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., sia con il diritto dell'Unione Europea (precisamente, art. 21 paragrafo 1 del T.F.U.E., art. 24 paragrafo 1 della direttiva 2004/38/CE, nonché art. 11 paragrafo 1, lettera f), della direttiva 2003/109/CE), e per questa via con l'art. 117 primo comma Cost.⁵³. Secondo la Corte la norma censurata comportava, infatti, «un'irragionevole discriminazione sia nei confronti dei cittadini dell'Unione, ai quali deve essere garantita la parità di trattamento rispetto ai cittadini degli Stati membri (...), sia nei confronti dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, i quali (...) godono dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda anche l'accesso alla procedura per l'ottenimento di un alloggio»⁵⁴.

sfavorire la categoria composta da cittadini di paesi terzi, in quanto lo stanziamento disponibile per soddisfare le loro domande di sussidio per l'alloggio è più esiguo, e rischia pertanto di essere esaurito più rapidamente, rispetto a quello attribuito a detti cittadini dell'Unione. Di conseguenza, ... la differenza tra i coefficienti relativi alla consistenza numerica dei cittadini di paesi terzi, da un lato, e dei cittadini dell'Unione, siano essi italiani o no, appartenenti ai tre gruppi linguistici, dall'altro, crea una disparità di trattamento tra queste due categorie di beneficiari».

⁵³ Cfr., per l'indicazione di tali parametri di costituzionalità, il punto 2, ultimo capoverso, del *Considerato in diritto* della sentenza.

⁵⁴ Sempre al punto 2 della motivazione della sentenza, la Corte ha criticato – in particolare (muovendo dai principi affermati nelle precedenti sentenze n. 40 del 2011, 133 e 222 del 2013, ricordate sopra) – la *lunghezza* del periodo temporale di residenza nel territorio della Regione richiesta dalla legge regionale: tale durata, si legge nella pronuncia, è

Tale orientamento è stato ribadito dalla Corte costituzionale pochi mesi fa, nella sentenza n. 106 del 2018, riguardante una disposizione della *legge della Regione Liguria 6 giugno 2017, n. 13* (recante modifiche alla legge regionale 29 giugno 2004, n. 10)⁵⁵. La norma regionale ligure prevedeva che per ottenere l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica (E.R.P.) nella Regione i cittadini extracomunitari dovessero dimostrare la residenza «da almeno dieci anni consecutivi nel territorio nazionale». Nel dichiarare la violazione, anche in questo caso, della direttiva 2003/109/CE – e di conseguenza dell'art. 117 primo comma Cost. (l'unico parametro evocato nella specie, si noti, dal ricorso del Governo) –, la Corte costituzionale ha rilevato che il periodo di residenza richiesto dalla norma censurata era addirittura maggiore di quello previsto dalla legge valdostana sopra citata, e riguardava la residenza non nella Regione Liguria in sé, ma nell'intero territorio nazionale. La disciplina in esame, afferma con una certa severità la sentenza, si risolve «in una forma dissimulata di discriminazione nei confronti degli extracomunitari», posto che «il diritto sociale all'abitazione ... è diritto attinente alla dignità e alla vita di ogni persona e, quindi, anche dello straniero presente nel territorio dello Stato»⁵⁶.

Dunque anche la Corte costituzionale – così come i giudici ordinari – ha utilizzato il diritto dell'Unione come parametro (sia pure “interposto”) di costituzionalità della fonte regionale, e ha ritenuto sussistente la violazione dell'art. 3 Cost., significativamente, *in collegamento con la violazione di tale parametro*.

sproporzionata rispetto allo scopo della disciplina in questione e, oltretutto, incoerente con le finalità proprie dell'edilizia residenziale pubblica che ne costituisce l'oggetto.

⁵⁵ Su questa pronuncia v. ancora D. TEGA, *Le politiche xenofobe continuano a essere incostituzionali*, cit., 4 ss., nonché da ultimo C. CORSI, *La trilogia della Corte Costituzionale*, cit., 7 ss., e M. BELLETTI, *La Corte costituzionale torna, in tre occasioni ravvicinate, sul requisito del radicamento territoriale per accedere ai servizi sociali*, cit., 7 ss.

⁵⁶ Così il punto 3.4 della motivazione della sentenza in oggetto.

3.3. (segue) *in materia di diritto all'istruzione, al lavoro ed alla circolazione*

Oltre alle leggi in materia di diritto alla salute e all'assistenza sociale, e all'abitazione, menzionate nei due paragrafi precedenti, devono essere ricordate – tra le fonti delle Regioni e delle Province autonome che hanno comportato la lesione del principio costituzionale di uguaglianza nel recente periodo – le seguenti normative.

In primo luogo, la *legge della Provincia di Bolzano 28 ottobre 2011, n. 12* (artt. 14, commi 3 e 5, 16, comma 2), che, in tema di *diritto all'istruzione*, aveva previsto ai fini dell'accesso alle «agevolazioni per la frequenza di una scuola» fuori dal territorio provinciale ed alle «prestazioni di natura economica per il diritto allo studio universitario» – da parte dei (soli) cittadini extracomunitari – il requisito della residenza ininterrotta da almeno cinque anni nella Provincia stessa⁵⁷: tali previsioni sono state dichiarate incostituzionali dalla sentenza n. 2 del 2013.

In secondo luogo, la *legge della medesima Provincia di Bolzano 19 novembre 2012, n. 19* (art. 15, comma 1, lett. b), che, in tema di *diritto a prestare il servizio sociale volontario*, aveva precluso l'accesso a tali «prestazioni personali effettuate spontaneamente a favore di altri individui o della collettività» (le quali «rappresentano la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale»: così le ha definite la Corte costituzionale nella sentenza qui di seguito richiamata) ai cittadini stranieri muniti di regolare permesso di soggiorno in Italia. Anche tale previsione è stata annullata – per contrasto con l'art. 3 Cost. –, dalla sentenza n. 309 del 2013, che ha rilevato,

⁵⁷ Inoltre, per i soli cittadini di Stati *appartenenti all'Unione Europea*, la legge provinciale subordinava la concessione di una sovvenzione per la frequenza a corsi di lingua straniera al possesso del requisito della residenza minima di un anno nel territorio della Provincia stessa.

anche in questo caso, l'irragionevolezza del requisito di accesso stabilito dalla legge provinciale in esame, costituito dalla «residenza stabile in provincia di Bolzano e [dalla] cittadinanza italiana oppure di un altro Stato membro dell'Unione europea»⁵⁸.

In terzo luogo (ed infine), va richiamata ancora la *legge della Provincia di Bolzano 28 ottobre 2011, n. 12*, che, in tema di *diritto di circolazione e soggiorno sul territorio nazionale*, aveva previsto – all'art. 12, comma 4 – ai fini del ricongiungimento familiare dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea, che «i requisiti igienico-sanitari, quelli di idoneità abitativa degli alloggi, nonché i requisiti inerenti al reddito minimo annuo richiesti, all'atto della domanda» di ricongiungimento, fossero gli stessi «applicati per ... i cittadini residenti nel territorio provinciale». Tale disposizione infatti – sebbene sia stata annullata dalla Corte costituzionale (sentenza n. 2 del 2013, cit.) per motivi attinenti al riparto della potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni/Province autonome, e perciò diversi dalla violazione del principio di uguaglianza⁵⁹ – appare a sua volta emblematica del fenomeno generale qui considerato, in quanto (auto-)attribuiva *alla Provincia autonoma* il potere di disciplinare le condizioni di operatività di un istituto direttamente incidente sulla condizione giuridica degli stranieri (il ricongiungimento familiare, appunto), con modalità oltretutto censurabili dal punto di vista dell'applicazione concreta del principio di cui all'art. 3 Cost.

⁵⁸ Cfr. il punto 6 del *Considerato in diritto* della sentenza.

⁵⁹ Cfr. il punto 4 della motivazione della sentenza n. 2 del 2013, in cui la Corte afferma che la disposizione *de qua* viola la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di *immigrazione* (di cui all'art. 117, comma secondo, lettera *b*) Cost.), poiché «[regola] indebitamente un aspetto significativo del ricongiungimento» familiare, incidendo così sulle stesse condizioni di operatività di tale istituto.

4. Osservazioni di sintesi sul fenomeno esaminato: il controverso rapporto tra la legislazione regionale ed il principio di uguaglianza (e la correlata tutela dei diritti fondamentali); l'individuazione della portata del principio di uguaglianza nella giurisprudenza costituzionale sulle leggi regionali

Volendo allora trarre dall'analisi delle leggi regionali (e delle Province autonome) che hanno comportato la violazione del principio di uguaglianza, svolta fino a questo punto (e delle pronunce dei giudici che hanno "sanzionato" tali violazioni), alcune *considerazioni di sintesi* sul fenomeno generale qui esaminato – e sulle sue possibili *implicazioni "di sistema"*, con riguardo particolarmente alla prassi della legislazione regionale ed alla definizione della portata dello stesso principio di uguaglianza, da essa "suscitata" in sede giurisdizionale –, si può osservare, in primo luogo, che tali violazioni sono assai ricorrenti nella legislazione regionale. Sebbene il fenomeno della discriminazione dei non cittadini riguardi anche – come si è ricordato all'inizio di questo scritto – il legislatore statale e, sul versante opposto, gli enti locali (si pensi alle numerose ordinanze comunali «discriminatorie» che sono state emanate dopo il 2008, a seguito della riforma dell'art. 54 t.u.e.l. che aveva ampliato notevolmente i presupposti per l'esercizio del potere di ordinanza dei Sindaci⁶⁰), non può negarsi che le leggi delle Regioni abbiano avuto un ruolo di prim'ordine nella sua realizzazione,

⁶⁰ Si vedano per questo fenomeno, ad esempio, A. ALGOSTINO, *Gli stranieri di fronte al diritto di riunione. Il diritto di riunirsi pacificamente...e parlando in italiano*, in *Diritti uguali per tutti?*, cit., 143 ss.; E. GARGIULO-A. MAIORCA, *Gli stranieri di fronte al diritto di iscrizione anagrafica*, *ivi*, 121 ss.; M. CONSITO, *Gli stranieri di fronte al diritto alla salute e all'assistenza*, *ivi*, 155 ss. L'art. 54 del t.u.e.l., come modificato dal d.l. n. 92/2008, è stato peraltro dichiarato costituzionalmente illegittimo, come è noto, dalla sentenza n. 115 del 2011 della Corte costituzionale.

con riferimento oltretutto – come pure si è visto – ad una *pluralità di diritti* tutelati dalla Costituzione⁶¹.

Questa circostanza può essere spiegata, da un lato, con la riforma del Titolo V approvata nel 2001, che ha ampliato la potestà legislativa delle Regioni e soprattutto ha eliminato i controlli *preventivi* dello Stato su di essa (oltre che sugli atti degli enti territoriali minori: il che ha reso più forte il rischio dell'entrata in vigore di atti illegittimi, rispetto ai quali l'unico rimedio possibile è quello – *successivo* – dell'intervento del giudice⁶²). Dall'altro lato – su un terreno più “materiale” –, può essere spiegata con il clima politico sempre del primo decennio degli anni Duemila, che ha visto con favore, e perciò assecondato, tale più ampio esercizio dei poteri a livello territoriale e (aspetto questo particolarmente rilevante se si guarda al *contenuto* di molte delle fonti sopra esaminate) ha osteggiato fortemente –

⁶¹ Ha parlato di una «*pervicace tendenza alla discriminazione*» e dell'adozione, a livello regionale, di «*normative palesemente discriminatorie*, prodotte probabilmente *anche a fini propagandistici* o perché si è preferito affrontare un contenzioso (che avrebbe visto quasi sicuramente perdente l'amministrazione), nella consapevolezza che i casi che sarebbero finiti davanti al giudice sarebbero comunque stati relativamente pochi rispetto al numero complessivo dei potenziali aventi diritto» alle prestazioni sociali regionali, di recente, A. MORELLI, in *Solidarietà, diritti sociali e immigrazione nello Stato sociale*, cit., 545. V. anche, per un giudizio simile, C. CORSI, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri*, cit., 12; A. CIERVO, *I diritti sociali degli stranieri: un difficile equilibrio tra principio di non discriminazione e pari dignità sociale*, in *Le nuove frontiere del diritto dell'immigrazione: integrazione, diritti, sicurezza*, a cura di A. Angelini-M. Benvenuti-A. Schillaci, Napoli 2011, 386. Meno severo – ed anzi più “ottimista” sul ruolo dei legislatori regionali nella tutela dei diritti – invece Michele Belletti, nella sua Relazione a questo Convegno su *Legislazione regionale e diritti* (in corso di pubblicazione negli Atti del Convegno stesso).

⁶² Pare opportuno ricordare che, anche in relazione alle modifiche del t.u.e.l., sono state espresse perplessità in ordine al depotenziamento dei poteri di controllo del Governo centrale, realizzati di norma mediante l'intervento del Prefetto, da A. CORPACI, *Sui nuovi poteri dei sindaci in materia di sicurezza*, cit., 465 ss.

soprattutto in determinati settori politici e contesti geografici, come per esempio quello lombardo (v. gli atti esaminati nel § 3) – l'accoglienza e l'integrazione sociale e politica degli immigrati nel nostro Paese. Detto in altri termini: il prevalere di concezioni politiche ostili all'integrazione degli immigrati (essenzialmente extracomunitari, non potendosi opporre a quella dei cittadini degli altri Stati dell'Unione Europea data la coerenza *costituzionale* del diritto comunitario, dopo il 2001) ha comportato l'adozione, al livello regionale, di numerose fonti «discriminatorie» nei confronti degli stranieri, come tali lesive del principio di uguaglianza formale. Pare di poter affermare, in proposito – proprio alla luce dell'analisi del fenomeno qui condotta –, che molte Regioni abbiano “sfruttato” le loro accresciute competenze normative per disciplinare in modo restrittivo (rispetto ai cittadini italiani e a quelli degli altri Stati dell'U.E.) la condizione degli stranieri extracomunitari, nel rifiuto di una prospettiva volta a ridimensionare (se non proprio a eliminare del tutto) il requisito della cittadinanza ai fini dell'accesso, in particolare, alle *prestazioni pubbliche tipiche dello Stato sociale* (rifiuto espresso emblematicamente dallo slogan «prima i nostri», oggi rideclinato, come è noto, in «prima gli italiani»)⁶³.

Queste concezioni politiche, che in una fase successiva, e a noi più vicina, sembravano in fase di (almeno tendenziale) regressione, sono oggi riemerse prepotentemente a seguito delle elezioni del 4 marzo 2018 e del successivo –

⁶³ Ci sono tuttavia – e meritano senz'altro di essere segnalate – alcune eccezioni a questa non commendevole tendenza generale: in particolare, con la sentenza n. 269 del 2010 la Corte costituzionale ha respinto le questioni di costituzionalità della *legge regionale della Toscana n. 29/2009*, con cui erano state garantite anche ai non cittadini le prestazioni sanitarie ed assistenziali all'interno del territorio regionale, e con la sentenza n. 61 del 2011 ha dichiarato infondate le questioni sollevate dal Governo in riferimento alla *legge regionale della Campania n. 6/2011*, recante «*Norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania*» e avente un contenuto sostanzialmente analogo (e dunque inclusivo e favorevole invece alla tutela dei diritti e all'integrazione degli stranieri).

pur inizialmente faticoso – coagularsi di una maggioranza politica intorno ad un orientamento, e «programma/*contratto* di governo», di impronta «sovranista» e dichiaratamente ostile all’ingresso ed all’integrazione nel nostro Paese degli stranieri (come dimostra, in particolare, il c.d. «decreto Salvini» a firma del Ministro dell’Interno, adottato alla fine del 2018 e, peraltro, impugnato davanti alla Corte costituzionale da diverse Regioni, denunciando la violazione del principio di uguaglianza/non discriminazione e la correlata lesione di significative competenze legislative regionali)⁶⁴. Al di là di questo dato strettamente politico⁶⁵, quanto sopra rilevato circa il contenuto di molta legislazione regionale non può non suscitare una riflessione critica circa il rapporto, sicuramente controverso, in Italia tra la legislazione regionale ed il principio di uguaglianza (e la tutela dei diritti fondamentali) e, più specificamente, le *modalità concrete di utilizzo del potere legislativo da parte delle Regioni*; e correlativamente (senza voler negare, con ciò, il principio di autonomia sancito dall’art. 5 Cost.), circa la necessità di garantire dei *controlli adeguati* sull’esercizio di tale potere da parte dello Stato.

Una seconda osservazione riassuntiva sul fenomeno che qui si è esaminato riguarda *il contenuto materiale* delle fonti – lesive del principio di uguaglianza – emanate dalle Regioni. Tali fonti hanno operato delle discriminazioni a danno degli stranieri che hanno investito invero, in concreto, delle classi di

⁶⁴ Sulle sentenze della Corte costituzionale n. 106 e 107 (nonché 166, riguardante una disciplina *statale*) del 2018 come “argine” a questa nuova temperie politica v. D. TEGA, *Le politiche xenofobe continuano a essere incostituzionali*, cit., nonché da ultimo C. CORSI, *La trilogia della Corte Costituzionale*, cit., e M. BELLETTI, *La Corte costituzionale torna, in tre occasioni ravvicinate, sul requisito del radicamento territoriale per accedere ai servizi sociali*, cit.

⁶⁵ Che, però, richiama opportunamente l’attenzione del giurista su “cosa c’è dietro” queste normative – statali e regionali –, come ha sottolineato Felice Giuffrè nella Relazione a questo Convegno su *La legge regionale nel sistema della fonti* (in corso di pubblicazione negli Atti).

diritti costituzionali ricorrenti, soprattutto *sociali*⁶⁶. Si fa riferimento, in particolare, al diritto alla salute e all'assistenza sociale (fortemente inciso dalle norme approvate al livello regionale, e non solo); al diritto all'abitazione (oggi – come si è detto più sopra – di rilievo primario nel novero dei cc.dd. diritti «di prestazione» nei confronti dei soggetti pubblici); al diritto all'istruzione; infine – ma non ultimo – al diritto al lavoro (in relazione, per esempio, alla problematica della limitazione dell'accesso al servizio civile volontario: v. il § 3.3).

Il fatto che le fonti sopra esaminate colpiscano principalmente i diritti sociali è, senza dubbio, un indice ulteriore della crisi che affligge questa categoria di diritti nel contesto presente, in quanto diritti «che costano» (secondo una ben nota formula) e che quindi devono – giocoforza – essere “limitati”, soprattutto in una fase di grave difficoltà per le finanze pubbliche. Tale crisi appare di per sé preoccupante, se solo si considera la coesistenzialità di questa tipologia di diritti al disegno costituzionale espresso nella Carta del 1948 (a partire proprio dall'art. 3)⁶⁷. Tuttavia pare di poter sostenere che la crisi dei diritti sociali come tale non renda sufficientemente ragione del fenomeno qui considerato. Questo fenomeno consiste, come si è visto, nella discriminazione specifica *a danno degli stranieri*, operata con riguardo principalmente – appunto – all'accesso alle prestazioni tipiche dello Stato sociale: esso sembra perciò imputabile – più che alla crisi dei diritti sociali in sé – al peculiare clima politico del primo decennio degli anni Duemila (oggi, come si è detto, tornato dominante), soprattutto a livello territoriale ostile (talvolta anche in modo plateale) all'accoglienza ed all'integrazione degli stranieri immigrati nel nostro Paese. In sostanza: il fatto che le Regioni,

⁶⁶ In proposito cfr. A. MORELLI, *Solidarietà, diritti sociali e immigrazione nello Stato sociale*, cit., spec. § 6 ss.

⁶⁷ Esprime questa preoccupazione, con la consueta incisività, L. CARLASSARE, nel volume *Nel segno della Costituzione. La nostra carta per il futuro*, Bologna 2012, 140 ss. e 202 ss.

nell'esercizio dei loro poteri normativi, abbiano limitato illegittimamente l'accesso degli stranieri – soprattutto extracomunitari – ad alcune delle prestazioni sociali tipiche non pare (o non pare tanto) una manifestazione della crisi (di legittimazione e di effettività) dei diritti sociali nel contesto costituzionale italiano; quanto piuttosto la manifestazione di un preciso orientamento di politica del diritto (per non dire di un disegno politico *tout court*), volto a colpire *gli stranieri come tali*, discriminandoli nell'esercizio dei diritti fondamentali (il che, peraltro, risulta ancora più grave ed allarmante nella misura in cui colpisce – come non ha mancato di sottolineare anche la giurisprudenza – una categoria di soggetti particolarmente debole e priva di strumenti di difesa).

Dal punto di vista, poi, delle *modalità concrete* attraverso cui le leggi regionali hanno realizzato le discriminazioni di cui si tratta, va ricordato in questa sede conclusiva che principalmente (e soprattutto nei primi anni in cui il fenomeno in esame si è manifestato⁶⁸) esse hanno utilizzato il requisito della *cittadinanza italiana* assumendolo come presupposto per poter usufruire delle prestazioni sociali (come, per esempio, il trasporto pubblico gratuito; il «bonus bebè» o il «bonus famiglia»; i contributi per l'abitazione, ecc.). In alternativa ad esso (e soprattutto in una seconda fase del fenomeno qui considerato), sono stati individuati dei *requisiti diversi* per accedere a tali prestazioni, come per esempio la residenza di lungo periodo nel territorio regionale (prevista principalmente per le prestazioni assistenziali) o il possesso del permesso di soggiorno: in questo modo è stata però realizzata una «discriminazione indiretta» a danno degli stranieri, che la giurisprudenza, comune e costituzionale, ha ugualmente censurato⁶⁹.

⁶⁸ Cfr. al riguardo, in particolare, le fonti esaminate nel § 3.1.

⁶⁹ Il che – si osserva per inciso – dovrebbe oggi essere tenuto presente dal Legislatore statale, nel momento in cui intende disciplinare i “requisiti di accesso” ad una prestazione pubblica come il «reddito di cittadinanza» (d.l. n. 4 del 2019, recante «*Disposizioni urgenti*

Ricollegandosi a quest'ultimo aspetto – la dichiarazione di illegittimità dei requisiti stabiliti dalle Regioni (e più in generale dagli enti territoriali) per l'accesso alle prestazioni pubbliche, per contrasto con l'art. 3 Cost. (e, come si ricorderà di seguito, con il diritto dell'Unione Europea) –, si impone un'osservazione ulteriore sul fenomeno trattato in questo contributo. Essa attiene al *ruolo svolto dai giudici* (sia comuni che la Corte costituzionale, come appena detto, in «dialogo proficuo» tra di loro⁷⁰) nella repressione delle discriminazioni “per legge” operate in danno degli stranieri, e – ciò che più conta ai fini della riflessione scientifica – nella conseguente *definizione della portata precettiva del principio di uguaglianza* (profilo sul quale ci si soffermerà poco più avanti). Invero, come emerge dall'analisi svolta, si tratta di un ruolo estremamente “attivo”, e come tale significativo, nel periodo temporale qui considerato. Tale intervento è stato esercitato (e questo è un altro aspetto sicuramente meritevole di sottolineatura) tramite *strumenti processuali diversi*, ed in parte “concorrenti” nell'assicurare la tutela ai soggetti i cui diritti sono stati violati: dal tradizionale giudizio di legittimità sugli atti proprio (in ordine di apparizione) del giudice amministrativo e della Corte costituzionale, alla pronuncia «antidiscriminatoria» emessa nel giudizio omonimo da parte del giudice ordinario, strumento, quest'ultimo, introdotto dal legislatore statale – quasi paradossalmente, dato l'esito a cui esso ha portato – proprio durante il periodo in questione (in attuazione, peraltro, di una direttiva comunitaria⁷¹).

L'attivismo dei giudici (nell'accertamento, e) nella repressione delle discriminazioni nei confronti degli stranieri può trovare una spiegazione – come del resto, oggi, anche per molti altri settori del diritto – nelle mancanze

in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 28 gennaio 2019 e, nel momento in cui si scrive, in fase di conversione).

⁷⁰ Così la sentenza della Corte cost. n. 119 del 2015, relativa alla disciplina statale sull'accesso al servizio civile (d.lgs. n. 77/2002), che in origine escludeva i non cittadini.

⁷¹ Si tratta – come si è ricordato nel § 3.1 – della direttiva n. 2000/43/CE.

della politica, che in numerose circostanze non si è dimostrata in grado, soprattutto a livello territoriale, di produrre norme legittime (anzi il contrario). Dall'altro lato, ha sicuramente inciso la tendenza – altrettanto generale –, da tempo riscontrabile nella legislazione ordinaria statale, all'espansione degli strumenti di tutela giurisdizionale dei diritti (si è appena ricordato l'esempio dell'azione «antidiscriminatoria», di derivazione comunitaria): tendenza che ha il naturale effetto di ampliare il campo di intervento del Potere giudiziario e di “trasferire” su di esso, quindi, funzioni prima esercitate dal potere politico (ivi comprese quelle di controllo sugli atti degli enti territoriali, a cui si è fatto riferimento in precedenza). L'intervento frequente dei giudici pare prestarsi, dunque, a valutazioni di segno diverso: positiva, se si considera che esso ha consentito e consente di fatto ai soggetti lesi (tra i quali si annoverano categorie di soggetti particolarmente «deboli», come appunto gli stranieri) di vedere accertate e riparate le violazioni dei loro diritti (spesso diritti *fondamentali*) operate dagli organi – statali e, per quanto qui più interessa, regionali – politici⁷²; senza dubbio più critica, peraltro, se si riflette sul fatto che il Potere giudiziario ha assunto, nel contesto presente, un compito che non sembra azzardato definire “di supplenza permanente” della politica (in relazione, oltretutto, anche ad ambiti materiali di particolare delicatezza, come appunto la garanzia dei diritti fondamentali della persona), senza averne – per suo stesso statuto istituzionale – un'analoga legittimazione democratica. Quest'ultima circostanza, in particolare, non può non preoccupare dal punto di vista costituzionalistico: essa comporta, infatti – per ciò che riguarda specificamente il tema oggetto

⁷² Per questa valutazione univocamente positiva dell'intervento dei giudici – ed in particolare del giudice costituzionale – v., da ultimo, D. TEGA, *Le politiche xenofobe continuano a essere incostituzionali*, cit., 3 e 17, secondo cui la Corte costituzionale, nel ribadire con le sentenze n. 106, 107 e 166 del 2018 «che nel nostro ordinamento non c'è posto per normative *indirettamente* discriminatorie», avrebbe dato una «(stra)ordinaria rassicurazione all'opinione pubblica» sulla “forza” e cogenza dei principi costituzionali.

di questo contributo –, che siano i giudici, e non gli organi politici rappresentativi, a decidere e ad attuare in concreto il *contenuto del principio costituzionale di uguaglianza* (e dei singoli diritti che con esso si relazionano di caso in caso)⁷³.

Proprio questo specifico profilo – la definizione della portata effettiva del principio di uguaglianza – costituisce l’argomento dell’ultimo insieme di considerazioni conclusive sul fenomeno che qui è stato esaminato. Invero, dall’analisi delle pronunce dei giudici – in particolare della Corte costituzionale – relative alle leggi regionali discriminatorie emergono, al

⁷³ Cfr E. GROSSO, nell’*Introduzione* al volume curato con A. Giorgis e M. Losana, *Diritti uguali per tutti?*, cit., 14 s.: «Se dovessimo concludere che la giurisdizione costituisce, oggi, il solo possibile argine alle sistematiche violazioni del principio di uguaglianza, *richieste ed attuate in nome di quella stessa sovranità popolare proclamata dalla Costituzione*, assisteremmo alla sconfitta storica della politica nello Stato pluralista. Si tratterebbe ... di una vera e propria disfatta dell’utopia democratica novecentesca. L’idea era che, coltivando la partecipazione di tutte le diverse articolazioni della società all’assunzione delle decisioni pubbliche fondamentali, si sarebbe creato “spontaneamente” – all’interno del quadro costituzionale di riferimento rappresentante il compromesso più avanzato tra le diverse rivendicazioni sociali sollecitate dai singoli gruppi – il contesto più adatto ad una più alta protezione dei diritti individuali e collettivi ... Il paradosso è che proprio i diritti sociali previsti per legge (quelli che, oggi, alcuni settori del c.d. “popolo sovrano” chiedono di negare – per legge – ai non cittadini) sono la conseguenza dell’allargamento della partecipazione ... È curioso che oggi la prospettiva si sia completamente rovesciata e alla giurisdizione si chieda di reagire – in nome della Costituzione – a una pretesa opposta. *È la giurisdizione ad aver in tal modo assunto (impropriamente) un ruolo trainante che forse avrebbe dovuto esserle risparmiato*».

Esprime – nella stessa linea di pensiero – l’auspicio che i giudici non si «sostituiscano» alla politica nell’attuazione del contenuto dei diritti costituzionali, e non ne occupino lo «spazio» (inteso come terreno precipuo di «espressione del pluralismo e del conflitto che animano la democrazia»), anche A. ALGOSTINO, nella conclusione del suo contributo su *Gli stranieri di fronte al diritto di riunione*, nello stesso volume, cit., 154.

riguardo, alcuni *orientamenti e moduli argomentativi ricorrenti*, meritevoli di essere evidenziati. In altri termini, la giurisprudenza – costituzionale in primo luogo – sulle leggi regionali consente di precisare il significato precettivo del principio di uguaglianza.

1) Innanzitutto, emerge *l'utilizzo dell'art. 3 Cost. come parametro di legittimità* delle norme regionali sindacate in giudizio. Quando la Corte costituzionale (e gli stessi giudici comuni, per esempio in sede di giudizio «antidiscriminatorio») accerta e dichiara l'illegittimità delle norme emanate dalle Regioni perché lesive della posizione degli stranieri, lo fa in riferimento principalmente a questa disposizione costituzionale⁷⁴.

L'art. 3 della Carta – peraltro –, come si è visto nel corso dell'analisi, non viene sempre evocato come unico parametro di legittimità, ma spesso *insieme ad altre disposizioni costituzionali*, che tutelano i singoli diritti coinvolti dalla disciplina regionale oggetto di sindacato (diritto alla salute e all'assistenza sociale, diritto all'istruzione, ecc.). Dunque, con riferimento quantomeno a questi casi, è dubbio se l'art. 3 integri un parametro *autonomo* o no (dal punto di vista del significato materiale e della conseguente portata prescrittiva attribuita a questa disposizione) rispetto alle discipline discriminatorie emanate nei confronti degli stranieri⁷⁵.

⁷⁴ E ciò, si sottolinea, anche quando la Corte – ed il giudice comune in sede di rimessione della questione di legittimità costituzionale, od anche quando egli si pronuncia direttamente senza sollevare la questione – ravvisa la violazione *del diritto comunitario* ad opera della norma sindacata, in ragione del carattere «discriminatorio» (ai sensi del diritto comunitario, appunto) della stessa: come si è visto, pressoché tutti i provvedimenti “sanzionatori” della Corte costituzionale e dei giudici comuni fanno riferimento (anche) all'art. 3 Cost. (v. pure subito oltre nel testo e la nota che immediatamente segue).

⁷⁵ Questa problematica – di indubbio spessore anche sul piano teorico – viene trattata specificamente da M. LOSANA, *La giurisprudenza costituzionale: tra violazione del principio di uguaglianza formale e lesione del parametro costituzionale materiale*, cit.

2) In secondo luogo (ed in relazione, questa volta, esclusivamente alla giurisprudenza della Corte costituzionale riguardante le suddette fonti discriminatorie, richiamata nei paragrafi precedenti), si riscontra l'argomentazione – ormai consolidata – per cui *i diritti fondamentali devono essere garantiti a tutti, indipendentemente dal possesso del requisito della cittadinanza* («i diritti inviolabili, di cui all'art. 2 Cost., spettano “ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani”, di talché la “condizione giuridica dello straniero non deve essere pertanto considerata – per quanto riguarda la tutela di tali diritti – come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi”»⁷⁶). In base a questa impostazione, l'art. 3 Cost. – letto in combinato disposto con l'art. 2 – prescrive quindi di trattare in modo uguale non solo i cittadini tra di loro, *ma anche i cittadini e gli stranieri*, con riguardo quantomeno all'esercizio dei diritti fondamentali. E ciò nonostante l'art. 3 si riferisca ai soli «cittadini»⁷⁷.

Nel sindacare in concreto le norme che prevedono delle differenziazioni di trattamento tra gli stranieri e i cittadini italiani – come quelle che si sono esaminate nel presente contributo –, peraltro, la Corte costituzionale tende a utilizzare gli schemi del *giudizio di ragionevolezza* (applicato normalmente alle leggi che disciplinano la condizione dei cittadini), anche quando non vengono in rilievo diritti qualificabili come «fondamentali». Invero, come si è visto nel corso dell'analisi, quando la Corte si trova di fronte ad una disciplina che differenzia la condizione degli stranieri e dei cittadini (per esempio, in relazione al riconoscimento della possibilità di usufruire di determinate

⁷⁶ Sentenza n. 245 del 2011 sul diritto a contrarre matrimonio, che richiama la sentenza n. 249 del 2010; ma v. anche, per esempio, le sentenze n. 306 del 2008 e n. 187 del 2010 sul diritto all'assistenza sociale, in relazione ad «assegni» come quello di invalidità, istituiti per soddisfare i «bisogni primari» della persona.

⁷⁷ Anche su questo aspetto v. M. LOSANA, *La giurisprudenza costituzionale: tra violazione del principio di uguaglianza formale e lesione del parametro costituzionale materiale*, cit.

prestazioni pubbliche), essa non ne dichiara l'illegittimità costituzionale per il solo fatto di avere istituito tale differenziazione tra le categorie; ma perché tale differenziazione risulta irragionevole (intrinsecamente, o se rapportata a determinati obiettivi e parametri assunti come termine di giudizio, appunto, della disciplina stessa), esattamente come essa fa di fronte a discipline che differenziano *i cittadini tra di loro*, in base agli elementi enunciati dall'art. 3 comma 1 Cost. (sesso, razza, lingua, religione, ecc.). Appare emblematica, in proposito, la sentenza n. 432 del 2005, su una legge della Regione Lombardia che – come si è visto nel § 3.1 – riservava agli invalidi totali cittadini italiani il beneficio del trasporto gratuito sui mezzi pubblici: in tale pronuncia (importante perché, come pure si è già ricordato, essa è stata utilizzata e richiamata dalla giurisprudenza successiva in tema di fonti «discriminatorie», sia comune che della stessa Corte costituzionale⁷⁸) la Corte ha argomentato l'illegittimità costituzionale della legge non sulla base della sola differenziazione, pur evidente, che essa istituiva tra i cittadini italiani (invalidi totali) e gli stranieri in relazione all'ammissione al beneficio; bensì sulla base *dell'irragionevolezza del requisito della cittadinanza italiana, rispetto agli altri requisiti previsti dalla medesima legge per poter usufruire di tale prestazione* (cioè lo stato di invalidità totale, appunto, e la residenza nel territorio della Regione)⁷⁹.

Questo modulo argomentativo – e prima ancora, evidentemente, di *giudizio* da parte della Corte – sembra dimostrare, per un verso, la pervasività del sindacato di ragionevolezza nell'attuale contesto costituzionale, anche con riferimento alle leggi regionali (esso viene infatti applicato dalla Corte anche in ambiti che non parrebbero di per sé riconducibili al principio di

⁷⁸ Per quanto riguarda la giurisprudenza costituzionale, si possono ricordare almeno le sentenze n. 172 del 2012, sull'«emersione» dei lavoratori extracomunitari irregolari addetti ad attività domestiche o di assistenza ai malati e ai non autosufficienti, e n. 245 del 2011, sul matrimonio tra il cittadino italiano e lo straniero (entrambe discipline statali).

⁷⁹ Cfr. il punto 5.2 del *Considerato in diritto* di tale sentenza.

uguaglianza, come declinato dall'art. 3 primo comma); per altro verso – ed in stretta correlazione al primo rilievo –, *l'attrazione della disciplina sugli stranieri nel campo di applicazione dell'art. 3 primo comma*, e nel conseguente giudizio di uguaglianza/ragionevolezza (tradizionalmente applicato, si ripete, ai «cittadini» nei loro rapporti reciproci e, per così dire, “interni”). Tale ricaduta del fenomeno che qui è stato esaminato (ossia l’emanazione da parte delle Regioni di fonti discriminatorie nei confronti degli stranieri) è un dato indubbiamente rilevante dal punto di vista sistematico.

3) Ancora – in terzo luogo –, deve essere evidenziata la tendenza, della giurisprudenza comune ma anche (soprattutto negli anni a noi più vicini) di quella costituzionale, a utilizzare sempre più spesso *il diritto comunitario* (o meglio, oggi, dell’Unione Europea) *come parametro di giudizio delle norme relative alla condizione degli stranieri*⁸⁰. Al riguardo, si è rilevato dall’analisi delle pronunce dei giudici che tali norme – laddove prevedevano una differenza esplicita di trattamento tra i cittadini italiani e gli stranieri (come nel caso della previsione della cittadinanza italiana per poter accedere a determinate prestazioni pubbliche), o dei requisiti tali da escludere comunque gli stranieri dall’accesso a determinati istituti e benefici – sono state dichiarate illegittime e “sanzionate”, o *per contrasto esclusivamente con il diritto comunitario*; oppure (e questo pare un altro dato rilevante ai fini della presente disamina) per violazione del diritto interno, e in specie dell’art. 3 Cost., *interpretato alla luce del diritto comunitario* stesso. Si pensi, in particolare, alle (numerose, nel periodo temporale qui considerato) decisioni dei giudici ordinari emesse in sede di giudizio «antidiscriminatorio» *ex art. 4*

⁸⁰ Sottolinea questa tendenza, da ultimo, D. TEGA, *Le politiche xenofobe continuano a essere incostituzionali*, cit., 4 e 18: la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale dimostrerebbe «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».

d.lgs. 9 luglio 2003, n. 215 (attuativo della direttiva n. 2000/43/CE), o – per quanto riguarda la Corte costituzionale – alla sentenza n. 168 del 2014 su una legge della Regione Valle d’Aosta in tema di agevolazioni all’abitazione (v. *retro*, § 3.2): tale sentenza ha dichiarato illegittimo il requisito della residenza nella Regione stessa da almeno otto anni (previsto per poter accedere all’edilizia residenziale pubblica) per contrasto con gli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., «in riferimento all’art. 21, paragrafo 1, del TFUE, all’art. 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38/CE, nonché all’art. 11, paragrafo 1, lettera f), della direttiva 2003/109/CE» (sulla libertà di circolazione e soggiorno all’interno dell’U.E.), assorbendo esplicitamente le altre censure di incostituzionalità sollevate dal Governo⁸¹.

In termini “di sistema”, la tendenza segnalata comporta, dunque, che il contenuto del principio di uguaglianza sancito dall’art. 3 Cost. venga definito, oggi, *alla luce del* (e quindi, seppur indirettamente, *dal*) *diritto comunitario*. Per esempio (ed in particolare), il concetto di «discriminazione» – «discriminazione» che l’art. 3 Cost. vieta, come è noto, prima di tutto al legislatore in sede di disciplina generale e astratta di una determinata materia – è definito e “riempito di contenuto” dal significato che lo stesso assume nel diritto comunitario, e da questo non può prescindere. Questa è un’altra significativa ricaduta del fenomeno – pur circoscritto alla legislazione regionale – esaminato nel presente contributo, connessa d’altra parte al ruolo che il diritto U.E. riveste nelle *specifiche materie* in cui le Regioni sono titolari di potestà legislativa (con il vincolo – analogo, come è noto, a quello del legislatore statale – al rispetto appunto di tale ordinamento, *ex art. 117 comma primo Cost.*).

4) *In conclusione*, alla luce delle considerazioni da ultimo svolte, pare di poter affermare che il principio di uguaglianza di cui all’art. 3 – e, segnatamente, al primo comma – Cost. venga sicuramente utilizzato e

⁸¹ Cfr. i punti 2 e 3 del *Considerato in diritto* di tale sentenza.

richiamato dai giudici (sia comuni che la Corte costituzionale) per argomentare l'illegittimità delle scelte operate dai legislatori regionali (ed anche da quello statale) nei confronti degli stranieri; ma ciò *(a) in modo non univoco* – affiancandosi sovente all'art. 3 il richiamo come parametri di altre disposizioni costituzionali, cioè quelle che sanciscono *i singoli diritti* coinvolti dalla disciplina legislativa concretamente in gioco – e *(b)*, in secondo luogo, *sempre più spesso in collegamento con il diritto comunitario* – che tende a “riempire di significato” nei singoli casi il principio di uguaglianza stesso –.

Sul piano sistematico, quindi (e al netto di ogni valutazione di ordine non strettamente giuridico), il fenomeno delle leggi regionali «discriminatorie» verso gli stranieri – che si è cercato di descrivere nel presente contributo – ha riportato al centro dell'attenzione, rispetto al passato più recente, il principio di uguaglianza *nella sua accezione (più risalente, e) «formale»*, senza però attribuire ad esso un significato ed un “peso” (in particolare nelle argomentazioni dei giudici) sufficientemente stabile ed univoco, come invece avveniva in passato.