

Finale di partita. L'incostituzionalità dei requisiti di lungo-residenza previsti dalle leggi regionali quali condizioni di accesso alle prestazioni sociali*

di Fabio Corvaja – Ricercatore di Diritto costituzionale nell'Università di Padova

ABSTRACT: The work traces the constitutional case law regarding the durational residence requirements provided by regional laws to access to welfare benefits and frames the Constitutional court judgment n. 44/2020 on access to social housing within this case law, which presents many fluctuations, placing it within that current which considers such types of requirements in principle unreasonable. The thesis of the work is that the fluctuations in case law may cease only by enhancing the structural principles that govern the regional State and prevent the belonging to a Region from being regarded as a regional citizenship and, therefore, prevent the justification of the restrictions on social rights enjoyment by criteria referring to the duration of the residence in the region.

SOMMARIO: 1. La sentenza n. 44 del 2020 e il suo precedente. – 2. Le intermittenze della giurisprudenza costituzionale sui requisiti di residenza qualificata quali condizioni di accesso al *welfare* regionale. – 2.1. Residenza semplice vs residenza qualificata. La residenza protratta come criterio in sé irragionevole. – 2.2. Il radicamento territoriale: la residenza qualificata come criterio ammesso in astratto. – 2.3. Oscillazioni ravvicinate. – 3. La sentenza n. 44 del 2020 nel contesto:

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

fine delle oscillazioni? – 4. Residui di ambiguità nella sentenza n. 44 del 2020? – 5. Perché i requisiti di lungo residenza, previsti dal legislatore regionale, sono sempre incostituzionali.

1. La sentenza n. 44 del 2020 e il suo precedente

La sentenza n. 44 del 2020 è l'ultimo anello della lunga – ma non lineare – catena di decisioni della Corte in materia di requisiti di residenza qualificata previsti dalle leggi regionali, quali condizioni di accesso a benefici di carattere assistenziale o comunque sociale.

La pronuncia annulla, per violazione dell'art. 3, primo e secondo comma, Cost., l'art. 22, comma 1, lettera b), della legge regionale Lombardia n. 16 del 2016, nella parte in cui esso prevedeva il requisito della residenza anagrafica o dello svolgimento di attività lavorativa in regione «per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda» quale condizione di accesso ai servizi di edilizia residenziale pubblica.

La stessa norma, veicolata da una diversa disposizione normativa ma con contenuto precettivo pressoché identico¹, era già stata sindacata oltre un decennio fa nell'ambito di un giudizio incidentale promosso dal TAR per la Lombardia, ma all'epoca la Corte costituzionale, con l'ordinanza n. 32 del 2008, aveva ritenuto la questione manifestamente infondata in riferimento all'art. 3 Cost. e ad altri parametri, e manifestamente inammissibile sia in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, in relazione alla libertà di circolazione dei lavoratori riconosciuta dall'art. 39 del Trattato CE, sia in riferimento all'art. 120, primo comma, Cost. In quella occasione la Corte aveva affermato, in modo apodittico, che il requisito della residenza continuativa in regione per almeno cinque anni risulta, ai fini dell'assegnazione di un alloggio popolare, non irragionevole, quando «si pone in coerenza con le finalità che il legislatore intende perseguire ..., specie là dove le stesse realizzino un equilibrato bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco», senza peraltro che fossero chiarite quali siano queste finalità, e quali i valori bilanciati².

¹ In quel caso la disposizione impugnata era l'art. 3, comma 41-*bis*, l.r. Lombardia 5 gennaio 2000, n. 1, introdotto dall'art. 1, lett. a), della l.r. Lombardia 8 febbraio 2005 n. 7, a mente del quale «per la presentazione della domanda per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica ... i richiedenti devono avere la residenza o svolgere attività lavorativa in Regione Lombardia da almeno cinque anni per il periodo immediatamente precedente alla data di presentazione della domanda».

² Per una critica a questa decisione, anche con riferimento all'uso dei precedenti richiamati a sostegno della motivazione, si rinvia a C. CORSI, *Il diritto all'abitazione è ancora un diritto costituzionalmente garantito anche agli stranieri?*, in *Dir. imm. citt.*, 2008, n. 3-4, 141 ss, e a F. CORVAJA, *Libera circolazione dei cittadini e requisito di*

Nel presente caso, sorto sempre in via incidentale ma questa volta nell'ambito di un giudizio civile contro le discriminazioni regolato dagli artt. 43 e 44 del testo unico sull'immigrazione, l'esito è opposto, e la Corte riconosce la fondatezza della questione di legittimità costituzionale proposta in riferimento al principio di eguaglianza e di ragionevolezza e al principio di eguaglianza in senso sostanziale.

L'incidente di costituzionalità era stato promosso dal Tribunale civile di Milano nell'ambito di un giudizio proposto da uno straniero escluso dall'edilizia pubblica per difetto del requisito di residenza quinquennale, dalla CGIL (la cui legittimazione *ad causam* era stata però esclusa dal giudice *a quo*) e da due associazioni iscritte nell'elenco delle associazioni che svolgono attività a favore degli immigrati, legittimate ad agire ai sensi dell'art. 5 d.lgs. n. 215 del 2013, di attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, nei casi di discriminazione collettiva per motivi razziali³.

I ricorrenti contestavano come discriminatoria la norma del regolamento regionale n. 4 del 2017, sostanzialmente riproduttivo della norma legislativa, della quale eccepivano l'incostituzionalità.

Il Tribunale civile di Milano aveva sollevato la questione per sospetta violazione dell'art. 3, primo e secondo comma, dell'art. 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione al principio di parità di trattamento tra stranieri lungo soggiornanti e cittadini prescritto dall'art. 11 della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo⁴, e dell'art. 10, terzo comma, Cost., per l'irragionevolezza e

residenza regionale per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica, in *le Regioni*, 2008, 611. I dubbi di costituzionalità sulla norma, prima della rimessione della questione, erano già stati prefigurati da M. GORLANI, *Accesso al welfare state e libertà di circolazione: quanto "pesa" la residenza regionale?*, in *le Regioni*, 2006, 345 ss.

³ Tale legittimazione straordinaria, prevista dal d.lgs. n. 215 del 2003 con riguardo alle sole discriminazioni su base razziale od etnica, è estesa dalla giurisprudenza anche all'azione diretta alla repressione delle discriminazioni collettive operate in ragione della nazionalità regolata dall'art. 44 del t.u. imm., come ha ricordato la stessa sentenza qui in commento in risposta ad una eccezione della regione Lombardia. In questo senso si veda Cassazione, sez. lavoro, sentenza 7 novembre 2019, n. 28745, che ribadisce il precedente orientamento della medesima Sezione con le sentenze dell'8 maggio 2017, nn. 11165 e 11166, nelle quali la Corte osservava che il legislatore «mostra in più sedi di considerare unitariamente i fattori di discriminazione in discorso anche sotto il profilo del loro trattamento processuale» e valorizzava, tra l'altro, il principio di equivalenza e di effettività della tutela processuale sancito dal diritto europeo, che sul piano sostanziale detta diversi divieti di discriminazione riferiti dalla posizione dello straniero.

⁴ L'art. 11, paragrafo 1, lett. f), della direttiva specifica che tale principio vale in relazione alla «procedura per l'ottenimento di un alloggio». La violazione del principio, ad opera della norma regionale che si applica indifferentemente ai cittadini e agli stranieri, era ipotizzabile nella forma della discriminazione indiretta, sul presupposto che il requisito della residenza quinquennale in regione avvantaggi i cittadini rispetto agli stranieri, che sono in maggioranza migranti.

sproporzione della norma nella parte in cui si applica ai titolari di protezione internazionale ed umanitaria.

La Corte accoglie la questione in relazione all'art. 3, primo e secondo comma, Cost., mentre dichiara assorbite le censure riferite agli altri parametri⁵.

Quanto al vizio di ragionevolezza, la sentenza premette che «i criteri dettati dal legislatore per la selezione dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio» e chiarisce che il giudizio sulla sussistenza e sull'adeguatezza di tale collegamento «è operato secondo la struttura tipica del sindacato di ragionevolezza, che muove dalla identificazione della *ratio* della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza di tale *ratio* con il filtro selettivo».

Una volta ricostruita la funzione dell'edilizia residenziale pubblica e il suo collegamento con la garanzia del diritto fondamentale alla abitazione, l'applicazione di questo protocollo conduce la Corte a rilevare facilmente la irragionevolezza del requisito della residenza almeno quinquennale, trattandosi di condizione che non presenta «alcuna ragionevole connessione» con la finalità dell'ERP, che è quella di soddisfare un bisogno abitativo. Questa affermazione è corroborata dal richiamo a due precedenti: la sentenza n. 168 del 2014, che ha ritenuto illegittimo il requisito di residenza da almeno otto anni nel territorio regionale, previsto dalla legge della regione Valle d'Aosta n. 3 del 2013 quale condizione di accesso all'ERP, e la sentenza n. 166 del 2018, che ha dichiarato illegittimo l'art. 11, comma 13, d.-l. n. 112 del 2008, convertito nella legge n. 133 del 2008, che prevedeva, per l'erogazione di contributi per l'affitto previsti a favore dei conduttori in condizione di indigenza, la condizione della residenza sul territorio nazionale o cinque anni sul territorio regionale.

La sentenza evidenzia, inoltre, che l'esclusione di coloro che non soddisfano il requisito censurato determina conseguenze incoerenti con la stessa funzione del servizio. A differenza di

⁵ Come ha messo bene in luce C. PADULA, *Uno sviluppo nella saga della «doppia pregiudiziale»? Requisiti di residenza prolungata, edilizia residenziale pubblica e possibilità di disapplicazione della legge, in le Regioni*, 2020, 602 ss., la norma regionale era suscettibile di disapplicazione, in quanto contrastante con il principio di parità di trattamento sancito dalla direttiva 2003/109/CE, al quale deve riconoscersi carattere autoapplicativo, e per questo motivo la scelta della Corte di entrare nel merito, considerando non implausibile la motivazione del giudice in punto di rilevanza, appare significativa di una volontà di decidere la questione; tanto più che in un recente caso simile (in cui era però mancato l'esame da parte del giudice *a quo* del principio di parità di trattamento dettato dall'art. 12 della direttiva 2011/98/UE, del 13 dicembre 2011, per i titolari di permesso di soggiorno per motivi di lavoro) la medesima Corte si era invece orientata per un pronuncia di manifesta inammissibilità (ordinanza n. 52 del 2019, relativa a questione sull'assegno di maternità sollevata dal giudice senza prendere in considerazione i possibili effetti della direttiva).

altre cause di esclusione dall'ERP, quali ad esempio il possesso di un alloggio idoneo da parte del richiedente, la residenza pregressa, infatti, non ha carattere sintomatico rispetto ai bisogni che il servizio di edilizia pubblica è diretto a soddisfare, e il requisito, condizionando rigidamente l'accesso al servizio, impedisce anzi ogni valutazione relativa allo stato di bisogno o di disagio del richiedente: tale disciplina – rileva la sentenza – «è incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, come servizio destinato prioritariamente a soggetti economicamente deboli».

La pronuncia confuta anche l'argomento difensivo della regione, secondo cui la previsione è funzionale ad assicurare un'adeguata stabilità in riferimento al godimento di un beneficio di carattere continuativo. In replica, la Corte osserva che la residenza pregressa non è, in quanto tale, «indice di un'elevata probabilità di permanenza di un determinato ambito territoriale, mentre a tali fini risulterebbero ben più significativi altri elementi sui quali si può ragionevolmente fondare una prognosi di stanzialità». L'obiettivo di evitare eccessivi avvicendamenti negli alloggi, dunque, dovrebbe essere perseguito mediante la valorizzazione di indici diversi, capaci di mettere in evidenza una probabile stabilità nel futuro.

Le medesime considerazioni sono estese anche al requisito alternativo, consistente nello svolgimento di attività lavorativa in regione da almeno cinque anni.

All'esito, la sentenza ravvisa la violazione dell'art. 3 Cost. sotto tre distinti profili: per irragionevolezza, per la conseguente disparità di trattamento a danno di chi non è in possesso dei requisiti di residenza qualificata, e per violazione del principio di eguaglianza sostanziale, perché il requisito contraddice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica.

La sentenza merita attenzione e apprezzamento⁶ non tanto per il tacito *overruling* del precedente specifico⁷, precedente che nonostante la sua fragilità era stato ripreso e confermato anche dalla

⁶ Attenzione e consenso che la pronuncia ha già ottenuto da parte della dottrina: si vedano i commenti – tutti adesivi – di C. CORSI, *Illegittimità costituzionale del requisito della residenza protratta per i servizi abitativi*, in *Quest. giust.*, 5 maggio 2020; M. GORLANI, *Le politiche abitative regionali e il requisito della residenza qualificata: un monito della Corte convincente e, in un certo senso, conclusivo*, in *le Regioni*, 2020, 584 ss.; di C. PADULA, *Uno sviluppo nella saga della «doppia pregiudiziale»? Requisiti di residenza cit.*, 599 ss.; di A. SCALONE, *La residenza protratta e il fantasma della comunità (a proposito della sentenza 44/2020 della Corte costituzionale)*, in corso di pubblicazione in *Lo Stato*, 2020, sia pure con il rilievo di cui si dirà al § 4. Per qualche dubbio sulla intensità del sindacato svolto dalla Corte nella sentenza n. 44 del 2020, vedi invece C. DOMENICALI, *Sull'illegittimità del criterio del radicamento territoriale per l'accesso all'edilizia popolare: dalla condizionalità all'universalità dei diritti sociali?*, in *le Regioni*, 2020, 628, che rivendica una maggiore discrezionalità per il legislatore nei bilanciamenti necessari per la garanzia dei diritti sociali e nel definire “il *quantum* e il *quomodo* dell'integrazione attraverso l'accesso alle prestazioni sociali”.

⁷ Come risulta dalla esposizione “in fatto”, la portata del precedente era stata discussa dalle parti nel corso del giudizio, ma la Corte, sul punto, si limita ad osservare, in risposta ad una eccezione della Regione, che l'ordinanza n. 32

giurisprudenza successiva⁸, quanto perché essa rappresenta, insieme con la sentenza n. 107 del 2018, il tentativo più avanzato della Corte di affrontare a fondo, con motivazioni argomentate, il problema dei requisiti di residenza qualificata previsti dalla legislazione regionale per l'accesso alle prestazioni sociali: problema sul quale la giurisprudenza costituzionale aveva mostrato grandi incertezze e dato luogo ad orientamenti oggettivamente tra di loro contraddittori e difficilmente riconducibili ad unità⁹.

2. Le intermittenze della giurisprudenza costituzionale sui requisiti di residenza qualificata quali condizioni di accesso al welfare regionale

La giurisprudenza costituzionale sui requisiti di lungo residenza si è sviluppata nel corso del decennio successivo lungo direttive divergenti ed ha conosciuto repentini cambi di direzione, sicché i “punti” identificati dalle diverse pronunce non consentono di estrapolare una linea di sviluppo continua. Può quindi essere utile provare a ripercorrere questa giurisprudenza raggruppando le molte decisioni nei filoni – tra di loro tendenzialmente incompatibili – in cui si collocano.

2.1. Residenza semplice vs residenza qualificata. La residenza protratta come criterio in sé irragionevole

Un primo e cospicuo filone raccoglie le sentenze che hanno riconosciuto l'illegittimità di tali

del 2008 non precludeva una nuova proposizione della questione di legittimità costituzionale, e nel resto della motivazione non tratta più di quella decisione.

⁸ Si veda, in particolare, la sentenza n. 222 del 2013, che la sentenza n. 44 del 2020 non richiama nella parte in diritto. Da ultimo, all'ordinanza n. 32 del 2008 si è riferita anche la sentenza n. 106 del 2018, sempre in relazione ai requisiti di residenza protratta per l'accesso all'ERP. La sentenza n. 106 del 2018 procede ad un mero *distinguishing* rispetto all'ordinanza n. 32 del 2008, poiché afferma che i dieci anni di residenza (sul territorio nazionale) richiesti dalla legge regionale Liguria n. 13 del 2017, all'art. 4, quale condizione per l'assegnazione dell'alloggio popolare, configuravano un requisito irragionevole e sproporzionato, ma ricorda che la condizione di residenza sul territorio regionale protratta per cinque anni è stata considerata ragionevole.

⁹ Per una ricognizione di questa giurisprudenza, che è comunque qui ripercorsa nel paragrafo che segue, si veda E. MONTICELLI, *La giurisprudenza costituzionale italiana in materia di residenza qualificata e accesso al welfare regionale*, in questa *Rivista*, 2/2016, G. SOBRINO, *Leggi regionali e violazione del principio di uguaglianza. Le discriminazioni verso i non cittadini operate dalle leggi regionali*, in *Diritti regionali*, n. 1/2019, 17 ss.; C. PANZERA, *Immigrazione e diritti nello Stato regionale. Spunti di riflessione*, in *Dir. pubbl.*, 2018, 163 ss.

requisiti previsti dalle leggi regionali per l'accesso a prestazioni di assistenza sociale, evidenziando l'assenza di correlazione tra la residenza protratta, quale condizione preliminare di accesso a benefici, e gli altri requisiti, collegati alle specifiche situazioni di necessità che rappresentano il criterio per individuare i beneficiari della prestazione.

In questo indirizzo si collocano le sentenze n. 40 del 2011, nn. 2, 133 e 172 del 2013 e n. 107 del 2018. Le prime decisioni, benché colpissero norme regionali che richiedevano requisiti di residenza qualificata soltanto in capo ai non cittadini e che dunque si prestavano ad essere censurate in quanto direttamente discriminatorie, argomentano con considerazioni che evidenziano l'irragionevolezza in sé e per sé di questo requisito, differenziandolo dalla condizione della residenza "semplice" nella regione, condizione che la Corte aveva descritto, già nella sentenza n. 432 del 2005, come un criterio ragionevole di selezione per l'accesso a prestazioni regionali. È significativo che nel ragionamento di queste pronunce non entri l'argomento della misura della eccessiva durata del periodo di residenza richiesto.

Aprè questo filone la sentenza n. 40 del 2011, che con un *revirement* rispetto alla ordinanza n. 32 del 2008 dichiara illegittima la disposizione della legge del Friuli-Venezia Giulia che escludeva dal sistema dei servizi sociali i cittadini extracomunitari e i cittadini europei che non fossero residenti in regione da almeno trentasei mesi¹⁰. Entrambi i requisiti – sia il difetto di cittadinanza europea, sia quello della mancanza di una residenza temporalmente protratta per almeno trentasei mesi – sono considerati irragionevoli dalla Corte, in quanto introducono nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari, non sussistendo alcun collegamento tra quelle «condizioni positive di ammissibilità al beneficio (la cittadinanza europea unita alla residenza protratta da almeno trentasei mesi, appunto) e gli altri peculiari requisiti (le situazioni di bisogno e di disagio riferibili direttamente alla persona in quanto tale) che costituiscono il presupposto di fruibilità di provvidenze che, per la loro stessa natura, non tollerano distinzioni basate né sulla cittadinanza, né su particolari tipologie di residenza volte ad escludere proprio coloro che risultano i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale». Tale sentenza, dunque, squalifica sia la discriminazione diretta fondata sulla cittadinanza, con l'esclusione dello straniero, sia quella operata

¹⁰ Art. 4 della legge regionale Friuli-Venezia Giulia n. 6 del 2006, come modificato dall'art. 9 della legge regionale n. 24 del 2009.

introducendo – in quel caso, per i cittadini europei – requisiti di residenza qualificata¹¹.

Le decisioni immediatamente successive alla sentenza n. 40 del 2011 riprendono e sviluppano la linea tracciata da questa pronuncia.

Molto netta è la sentenza n. 2 del 2013, che dichiara illegittime diverse norme contenute nella legge provinciale di Bolzano 28 ottobre 2011, n. 12 (Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri) che, per gli stranieri extracomunitari – e, in parte, anche per i cittadini dell’Unione europea – limitavano l’accesso a determinate prestazioni richiedendo requisiti minimi di residenza sul territorio provinciale. In particolare, la sentenza dichiara illegittime, per violazione dell’art. 3 Cost., le norme generali contenute sia nell’art. 10, comma 2, della legge provinciale, il quale per l’accesso alle prestazioni di assistenza sociale aventi «natura economica» richiedeva ai cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea «un periodo minimo di cinque anni di ininterrotta residenza e dimora stabile in provincia di Bolzano», sia nell’art. 1, comma 3, lettera g), secondo periodo, che per i medesimi stranieri non comunitari consentiva di condizionare l’accesso alle prestazioni diverse da quelle essenziali «alla residenza, alla dimora stabile e alla relativa durata». Con riferimento al requisito della residenza quinquennale, la sentenza evidenzia l’assenza di una ragionevole correlazione tra la durata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, non essendo «evidentemente possibile presumere, in termini assoluti, che gli stranieri immigrati nella Provincia da meno di cinque anni, ma pur sempre ivi stabilmente residenti o dimoranti, versino in stato di bisogno minore rispetto a chi vi risiede o dimora da più anni». Quanto alla norma della legge provinciale che autorizzava le discipline di settore a prevedere periodi di residenza e stabile dimora di durata inferiore al quinquennio per l’erogazione di prestazioni collegate a bisogni fondamentali, tenendo conto della specifica finalità e della natura delle prestazioni stesse¹², la sentenza n. 2 del 2013 osserva che la possibile riduzione della durata della residenza richiesta non equivale a eliminazione del periodo minimo richiesto, dunque «non rimuove il *vulnus*, e anzi ... è suscettibile di determinare ulteriori irragionevoli discriminazioni». Sempre la stessa sentenza n. 2 del 2013 ha dichiarato incostituzionali anche le norme provinciali che, solo per gli stranieri non comunitari, subordinavano alla residenza quinquennale ininterrotta nel territorio provinciale di Bolzano l’accesso alle misure di assistenza scolastica per la frequenza di istituti scolastici fuori

¹¹ Per l’esame di questa pronuncia rinvio a F. CORVAJA, *Cittadinanza e residenza qualificata nell’accesso al welfare regionale*, in *le Regioni*, 2011, 1257 ss.

¹² Tale possibilità era prevista dall’art. 1, comma 3, lett. g), della legge provinciale n. 12 del 2011.

della Provincia e per le prestazioni di natura economica di sostegno agli studenti universitari. Secondo la Corte, l'utilizzo del dato della residenza qualificata per diversificare l'accesso degli stranieri alle prestazioni eccedenti i limiti dell'essenziale destinate al sostegno allo studio, sia scolastico che universitario, si poneva in contrasto con i principi di ragionevolezza e di eguaglianza ma anche con l'art. 34 Cost., che utilizza, quali criteri di riparto delle misure di sostegno allo studio, il bisogno e la meritevolezza dello studente. Egualmente illegittima, per contrasto con l'art. 3 Cost., è riconosciuta la norma che richiedeva, per i cittadini dell'Unione europea, la residenza di un anno sul territorio provinciale per l'accesso alle sovvenzioni previste per l'apprendimento delle lingue straniere, in quanto tale criterio non è idoneo a differenziare in modo ragionevole le posizioni dei potenziali interessati alla provvidenza.

Analogamente, la successiva sentenza n. 133 del 2013 ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'articolo 3, comma 3, della legge regionale Trentino-Alto Adige/Südtirol 14 dicembre 2011, n. 8, il quale richiedeva, sempre in capo agli stranieri extracomunitari, il possesso della residenza in regione da almeno cinque anni quale condizione per l'erogazione dell'assegno regionale al nucleo familiare per i figli ed equiparati. In linea con i precedenti, la pronuncia distingue tra la residenza istantanea e quella protratta. Mentre la prima, rispetto ad una provvidenza regionale, costituisce un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio, ciò non vale per un requisito differenziale basato sulla residenza protratta per un determinato e significativo periodo minimo di tempo (nella specie, quinquennale), non essendo tale residenza qualificata indice sintomatico di uno stato di bisogno.

La successiva sentenza n. 172 del 2013 colpisce l'art. 9, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 15 del 2012, nelle parti in cui per l'erogazione dell'assegno di cura riconosciuto alle persone non autosufficienti e in situazione di disagio economico richiedeva agli stranieri non comunitari il possesso della carta di soggiorno e, per tutti i richiedenti – questa volta indipendentemente dalla cittadinanza – la residenza nel territorio provinciale da almeno tre anni continuativi. Per quanto qui interessa, il requisito di residenza qualificata da una permanenza triennale continuativa è dichiarato illegittimo per irragionevolezza, giacché questo presupposto di ammissibilità al beneficio non si collega con gli altri requisiti (situazione di bisogno e di disagio anche economico riferibili direttamente alla persona non autosufficiente in quanto tale) previsti per l'erogazione della provvidenza in esame. La sentenza osserva che tale mancanza di correlazione «determina il venir meno della ragionevolezza della previsione di un requisito differenziato (e, nella

specie, pesantemente aggravato), che, lungi dal trovare giustificazione nella essenza e finalità del beneficio, contraddittoriamente potrebbe portare ad escludere soggetti altrettanto (se non più) esposti alle condizioni di bisogno e di disagio (che il censurato sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale), senza che sia possibile presumere, in termini assoluti, che lo stato di bisogno di chi risieda (seppur regolarmente) nella Provincia da meno di tre anni sia minore rispetto a chi vi risieda da più anni».

2.2. Il radicamento territoriale: la residenza qualificata come criterio ammesso in astratto

Un diverso indirizzo riprende invece l'idea, espressa nell'ordinanza n. 32 del 2008, che la residenza in regione qualificata da una durata minima non sia *in quanto tale* un criterio irragionevole, bensì si atteggi ad un criterio ammissibile, da valutare sul piano della ragionevolezza in relazione alla specifica provvidenza, alla durata del periodo di residenza richiesta per l'accesso al beneficio, al carattere discriminatorio della condizione per i non cittadini.

Possono essere riportate a questo filone "possibilista" le sentenze n. 222 del 2013, n. 141 del 2014, n. 168 del 2014 e n. 106 del 2018.

In particolare, la sentenza n. 222 del 2013 segna un ulteriore punto di svolta nella giurisprudenza costituzionale¹³. Infatti, nella sentenza la Corte dichiara bensì illegittima la norma contenuta nella legge del Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2011, che per i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea richiedeva, quale condizione generalizzata di accesso alle prestazioni sociali erogate dal sistema regionale, il requisito della residenza almeno quinquennale sul territorio dello Stato¹⁴. Tuttavia, la stessa sentenza afferma, in linea generale, che la regione, «in quanto ente

¹³ L'accurato esame della sentenza n. 222 del 2013 è effettuato da D. MONEGO, *La "dimensione regionale" nell'accesso alle provvidenze sociali*, in *le Regioni*, 2014, 244 ss., che sottolinea la novità di questo approccio e ne critica gli esiti. In senso critico rispetto a questa sentenza vedi anche L. PRINCIPATO, *L'integrazione sociale, fine o condicio sine qua non dei diritti costituzionali?*, in *Giur. cost.*, 2013, 3291 ss., che evidenzia la contraddizione insita in un approccio che valorizza un (supposto) indice di integrazione sociale in relazione a provvidenze – quali, in primo luogo, l'accesso ad un alloggio – che sono invece presupposto di tale integrazione. Che la sentenza n. 222 del 2013 segni un punto di svolta è sottolineato criticamente anche da G. TURATTO, *Le "pause" della Corte costituzionale in tema di parità di trattamento dei cittadini dei paesi terzi extracomunitari*, in *Riv. giur. lav. e prev. soc.*, 2014, 572 ss.

¹⁴ La Corte censura «la natura indiscriminata della restrizione, che non viene apprezzata nelle sue ragioni giustificatrici, provvidenza per provvidenza» e lo «sproporzionato rilievo attribuito al requisito della residenza, per un periodo di tempo significativo e comunque largamente superiore a quello indicato dall'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998», che fa riferimento alla titolarità di un permesso di soggiorno almeno annuale. La sentenza precisa anche che il legislatore è tenuto «a rivolgere lo sguardo non soltanto, per il passato, alla durata della residenza sul territorio

esponenziale della comunità operante sul territorio, ben può ... favorire, entro i limiti della non manifesta irragionevolezza, i propri residenti, anche in rapporto al contributo che essi hanno apportato al progresso della comunità operandovi per un non indifferente lasso di tempo, purché tale profilo non sia destinato a soccombere, a fronte di provvidenze intrinsecamente legate ai bisogni della persona, piuttosto che al sostegno dei membri della comunità».

Tale premessa e il conseguente esame condotto provvidenza per provvidenza portano la Corte a dichiarare la illegittimità costituzionale dell'art. 2 e dell'art. 8, comma 2, della legge impugnata della stessa legge, relativi, rispettivamente, all'accesso ad un fondo regionale per il contrasto dei fenomeni di povertà e di disagio sociale e agli assegni di studio, nella parte in cui tali disposizioni, in combinazione con l'art. 9, subordinano l'accesso alle prestazioni sociali da esse regolate al requisito della residenza nel territorio regionale da almeno ventiquattro mesi, e non invece al solo requisito della residenza nella regione. Ma nello stesso tempo determinano il rigetto sia della questione relativa alla limitazione ai soli lungo residenti (da almeno otto anni in Italia, di cui uno in regione) degli assegni di sostegno alla natalità in caso di nascita o di adozione (art. 3), che secondo la sentenza sono misure dirette a favorire lo sviluppo del nucleo familiare, quale cellula vitale della comunità, non essendo «manifestamente irragionevole che il legislatore si rivolga proprio a quelle formazioni sociali che non solo sono presenti sul territorio, ma hanno già manifestato, con il passare degli anni, l'attitudine ad agirvi stabilmente, così da poter venire valorizzate nell'ambito della dimensione regionale», premiando quindi «il contributo offerto dalla famiglia al progresso morale e materiale della comunità costituita su base regionale»; sia delle censure dirette contro la norme che richiedono la residenza regionale per almeno ventiquattro mesi per l'accesso alle misure economiche destinate alle famiglie (art. 5), quali il sostegno all'accesso ad abitazioni in locazione, il sostegno in caso di contrazione del reddito familiare, l'erogazione di beni e servizi o l'eventuale riduzione di imposte e tasse, per mezzo della "Carta Famiglia" e per mezzo di *voucher* volti a favorire il reinserimento lavorativo dei genitori. In queste ipotesi, secondo la sentenza, il legislatore regionale, nell'imporre la condizione della residenza protratta in regione, ha inteso valorizzare, in relazione a misure eccedenti i livelli essenziali delle prestazioni, «il contributo offerto alla comunità dal nucleo familiare, con adeguata costanza, sicché non è manifestamente irragionevole indirizzare

nazionale o locale oltre una soglia temporale minima, ma anche, in prospettiva, alla presenza o all'assenza di indici idonei a testimoniare il legame tendenzialmente stabile tra la persona e la comunità».

i propri sforzi a favore dei nuclei già attivi da tempo apprezzabile, e perciò stesso parti vitali della comunità».

Per quanto qui più interessa, con riferimento all'edilizia pubblica (convenzionata e sovvenzionata), la sentenza n. 222 del 2013 giustifica la previsione del requisito di residenza per almeno ventiquattro mesi in regione, previsto dagli artt. 6, 7 e 9 della legge regionale, con il richiamo all'ordinanza n. 32 del 2008 e con l'affermazione secondo cui «l'accesso a un bene di primaria importanza e a godimento tendenzialmente duraturo, come l'abitazione, per un verso si colloca a conclusione del percorso di integrazione della persona presso la comunità locale e, per altro verso, può richiedere garanzie di stabilità, che, nell'ambito dell'assegnazione di alloggi pubblici in locazione, scongiurino avvicendamenti troppo ravvicinati tra conduttori, aggravando l'azione amministrativa e riducendone l'efficacia»¹⁵.

Una prima applicazione di questo nuovo corso è rappresentata dalla sentenza n. 141 del 2014, che afferma la legittimità della norma, contenuta nell'art. 1, comma 78, lett. a), della legge della regione Campania n. 4 del 2011, secondo cui i soggetti beneficiari del c.d. *bonus bebè* – istituito dal precedente comma 77 ed erogato in proporzione al bisogno – debbono essere residenti in Campania da almeno due anni dalla nascita del bambino o dalla presentazione dell'istanza di adozione. La decisione riprende la valutazione di non irragionevolezza di questa limitazione in relazione ad una misura che non utilizza criteri selettivi concernenti situazioni di bisogno o disagio e che è diretta a favorire la natalità in correlazione alla presenza stabile del nucleo familiare sul territorio.

Ancora, nella sentenza n. 168 del 2014 la Corte richiama taluni passaggi della sentenza n. 222 del 2013 in cui si afferma che le politiche sociali delle Regioni legate al soddisfacimento dei bisogni abitativi possono prendere in considerazione un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla sola residenza, in considerazione del fatto che l'abitazione è un bene duraturo e che esiste l'esigenza di evitare avvicendamenti troppo ravvicinati. Nello stesso tempo la pronuncia precisa, rimandando alla sentenza n. 44 del 2011, che i criteri selettivi devono essere in ogni caso coerenti ed adeguati a fronteggiare le situazioni di bisogno o di disagio, che costituiscono il presupposto principale di fruibilità delle provvidenze in questione (l'edilizia residenziale pubblica). In applicazione di questa *ratio*, la Corte giudica incostituzionale il requisito della residenza nel

¹⁵ Come si è segnalato sopra, a questo argomento, ripreso dalla difesa della regione Lombardia, replica la sentenza n. 44 del 2020 con il rilievo per cui la residenza progressiva non è sintomatica di una stabilità futura.

territorio regionale per almeno otto anni, anche non continuativi, quale condizione di accesso all'ERP nella regione Valle d'Aosta, riscontrando sia una violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. (in relazione alla libertà di circolazione e di soggiorno garantita dall'art. 21, paragrafo 1, TFUE e in relazione ai principi di parità di trattamento dettati per i cittadini dell'Unione dall'art. 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38/CE e per i soggiornanti di lungo periodo dall'art. 11, paragrafo 1, lettera f), della direttiva 2003/109/CE), sia una violazione dell'art. 3 Cost. La sentenza evidenzia come una tale previsione sia per un verso indirettamente discriminatoria nei confronti dei cittadini europei, giacché per i cittadini italiani è più agevole maturare gli otto anni di residenza, e per altro verso sproporzionata, non potendosi presumere che i cittadini dell'Unione che risiedono nel territorio regionale da meno di otto anni versino in stato di bisogno minore rispetto a chi vi risiede o dimora da più anni e, per ciò stesso, siano estromessi dalla possibilità di accedere al beneficio. Peraltro, con riferimento alla posizione degli stranieri soggiornanti di lungo periodo, la Corte, pur ritenendo il requisito di otto anni di residenza in regione palesemente sproporzionato allo scopo ed incoerente con le finalità stesse dell'edilizia residenziale pubblica (la condizione, infatti, può determinare l'esclusione da tale servizio proprio di coloro che si trovino in condizioni di maggiore difficoltà e disagio abitativo), non esclude, di per sé, che la previsione di una certa anzianità di soggiorno o di residenza sul territorio regionale, ai fini dell'accesso agli alloggi ERP «possa trovare una ragionevole giustificazione nella finalità di evitare che detti alloggi siano assegnati a persone che, non avendo ancora un legame sufficientemente stabile con il territorio, possano poi rinunciare ad abitarvi, rendendoli inutilizzabili per altri che ne avrebbero diritto, in contrasto con la funzione socio-assistenziale dell'edilizia residenziale pubblica».

2.3. Oscillazioni ravvicinate

Una rappresentazione emblematica di queste oscillazioni si trae dal confronto tra le sentenze consecutive n. 106 e n. 107 del 2018¹⁶. Entrambe dichiarano l'incostituzionalità dei requisiti di

¹⁶ Una valutazione d'insieme di queste due pronunce (e della successiva sentenza n. 166 del 2018, di cui si dirà subito), è offerta da D. TEGA, *Le politiche xenofobe continuano a essere incostituzionali*, in *Diritti regionali*, n. 2/2018, da C. CORSI, *La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l'accesso alle prestazioni sociali*, in *le Regioni*, 2018, 1170 ss., e da 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 *le Regioni*, 2018, 1138 ss.

lungo residenza previsti da leggi regionali, ma sono ascrivibili ai due diversi indirizzi descritti sopra.

La prima annulla, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento al principio di parità di trattamento prescritto per i soggiornanti di lungo periodo dalla direttiva 2003/109/CE, la norma della regione Liguria¹⁷ che per gli stranieri introduceva il requisito di residenza almeno decennale sul territorio nazionale quale condizione di accesso all'ERP; tuttavia, la sentenza richiama nuovamente i passi dell'ordinanza n. 32 del 2008 e della sentenza n. 222 del 2013 relativi alla possibilità, per le politiche regionali, di chiedere un radicamento territoriale continuativo ed ulteriore rispetto alla residenza in riferimento all'accesso ad un bene di prima importanza e tendenzialmente duraturo qual è l'abitazione¹⁸. Inoltre, la sentenza n. 106 del 2018 evoca, sia pure allo scopo di dimostrare l'ulteriore irragionevolezza della norma impugnata, la prescrizione, nella stessa legge ma in una diversa disposizione (non impugnata dal governo), di un ulteriore requisito di radicamento, consistente nel requisito di residenza di «almeno cinque anni» nel bacino di utenza del comune¹⁹.

La seconda, invece, pronuncia l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della regione Veneto n. 6 del 2017 che prescriveva, come titolo di precedenza per l'accesso agli asili nido, la circostanza che i genitori fossero residenti in Veneto anche in modo non continuativo da almeno quindici anni o che prestassero attività lavorativa nella regione ininterrottamente da almeno quindici anni, per violazione degli artt. 3, 31, 117, primo comma, 120, primo comma, Cost.²⁰. La

¹⁷ Art. 4, comma 1, della legge regionale n. 13 del 2017, impugnato in via principale.

¹⁸ Sulla sentenza vedi M. GORLANI, *La Corte non cede a suggestioni "sovraniste" delle Regioni e conferma la vocazione universalistica dei servizi sociali*, in *Giur. cost.*, 2018, A. TRANFO, *Un profilo del diritto all'abitazione: l'edilizia residenziale pubblica per gli stranieri (a margine della sent. n. 106/2018 della Corte costituzionale)*, in *Consulta Online*, 2018, II, 458 ss., che segnala le incertezze della giurisprudenza, soprattutto per ciò che riguarda l'ERP.

¹⁹ La sentenza ricorda poi, in risposta ad un argomento difensivo della regione, che le norme contenute nell'art. 11, comma 2, lettera g), del d.-l. n. 112 del 2008, che selezionano i possibili beneficiari del "Piano casa" richiedendo la residenza «da almeno dieci anni nel territorio nazionale» o «da almeno cinque anni nella medesima regione» – norme richiamate dalla regione a sostegno della ragionevolezza della disposizione impugnata – richiedevano tali requisiti in forma alternativa e non cumulativa, diversamente dalla norma regionale censurata.

²⁰ Sulla sentenza n. 107 del 2018, per i profili che qui interessano, si vedano A. RAUTI, *L'accesso dei minori stranieri agli asili nido fra riparto di competenze e principio di eguaglianza. Profili definiti e nuovi spunti dalla giurisprudenza costituzionale*, in questa *Rivista*, 3/2018, 267 ss., nonché A. PITINO, *Per l'accesso agli asili nido è incostituzionale il requisito della residenza protratta dei genitori nella Regione. E se lo fosse anche la residenza tout court?*, in *le Regioni*, 2018, 1067 ss., e M.G. NACCI, *Social rights of migrant minors between the division of powers and the principle of equality. The access to nursery schools*, in *Dirittifondamentali.it*, 2/2019, 5 ss. le quali sollevano anche il problema della potenziale esclusione del minore figlio di stranieri irregolari determinata dal requisito della residenza

sentenza n. 107 del 2018 è particolarmente importante perché torna ad affrontare il tema dei requisiti di residenza qualificata in una chiave più generale, chiarendo, ad esempio, la differenza tra residenza semplice, che consente in ogni caso di identificare l'ente territoriale obbligato alla prestazione, e residenza qualificata, che invece può portare ad una esclusione assoluta del soggetto dalla prestazione pubblica sia nella regione di attuale residenza sia in quella di provenienza (nella quale non è più residente)²¹; confutando l'argomento "premia" legato alla pregressa contribuzione, certamente inutilizzabile in rapporto a prestazioni che non hanno carattere commutativo²²; conducendo un rigoroso esame di proporzionalità, che porta la Corte a riconoscere la stessa illegittimità del fine perseguito dal legislatore regionale, vale a dire il *favor* per coloro che sono radicati in Veneto da molto tempo, oltre che la sproporzione della misura; accertando la violazione dell'art. 120, primo comma, Cost., in ragione del fatto che l'esclusione dagli asili nido, e dunque da un servizio che ha anche finalità di sostegno al lavoro, può diventare un ostacolo materiale alla circolazione dei lavoratori. Come si vede facilmente, la sostanza e la convergenza degli argomenti²³ sono tali da mettere in dubbio, in via generale, la costituzionalità dei requisiti di residenza qualificata²⁴, se non fosse che la forza di quegli stessi argomenti è relativizzata dalla sua prossimità con la sentenza n. 106 del 2018.

Anche la successiva sentenza n. 166 del 2018, intervenendo questa volta su norme statali²⁵,

semplice, che in questo specifico caso potrebbe produrre effetti discriminatori, incompatibili con l'universalità del diritto all'istruzione.

²¹ Questo argomento verrà ripreso, con citazione testuale, dalla sentenza n. 44 del 2020.

²² Su questo aspetto si veda in particolare A. RAUTI, *L'accesso dei minori stranieri agli asili nido* cit., 282 ss.

²³ La sentenza n. 107 del 2018 è stata segnalata, da A. PITINO, *Per l'accesso agli asili nido è incostituzionale il requisito della residenza protratta* cit., 1070 per l'estensione del sindacato a tutti i parametri dedotti nel ricorso, senza dichiarazioni di assorbimento.

²⁴ Lo ha osservato C. CORSI, *La trilogia della Corte costituzionale* cit., 1184, per cui «la motivazione della sentenza n. 107 pare lasciare pochi margini alla previsione di periodi di residenza protratta».

²⁵ Con riferimento alla legge statale il problema dell'utilizzo dei requisiti di lungo residenza si pone diversamente e si intreccia strettamente alla disciplina dei titoli di soggiorno. Non è possibile entrare qui nel tema, e ci si limita a segnalare che la giurisprudenza costituzionale ha quasi sempre annullato le norme che riservano benefici assistenziali ai soli stranieri titolari della carta di soggiorno (oggi permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo), colpendo in questo modo, indirettamente, il requisito di residenza quinquennale sul territorio dello Stato che è presupposto per il rilascio di questo titolo di soggiorno, anche se in tali casi venivano in rilievo prestazioni certamente legate allo stato di bisogno. La questione della condizionalità temporale è comunque affrontata, per esempio, dalle sentenze nn. 187 del 2010, 329 del 2011, 40 del 2013, 22 del 2015. Di contro, il requisito di residenza decennale sul territorio dello Stato per il godimento dell'assegno sociale – requisito prescritto anche per i cittadini – è stato ritenuto non illegittimo: si vedano in particolare l'ordinanza n. 197 del 2013 e la sentenza n. 50 del 2019, che giustifica anche l'ulteriore requisito, consistente nella titolarità della carta di soggiorno. Per qualche ragguaglio su questa giurisprudenza si rinvia agli scritti di F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, 2018, partic. 140 ss. e *I diritti fondamentali degli stranieri tra*

annulla l'art. 11, comma 13, del d.-l. n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008, che per l'erogazione di fondi per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione prevedeva, per gli «immigrati», un requisito di residenza almeno decennale sul territorio dello stato oppure almeno quinquennale sul territorio della regione, ma precisa, in chiusura, che rimane salva «la possibilità che il legislatore individui altri indici di radicamento territoriale e sociale a cui subordinare l'erogazione del sostegno al canone di locazione ed altri sussidi per l'alloggio, nei limiti imposti dal principio di non discriminazione e di ragionevolezza»²⁶.

3. La sentenza n. 44 del 2020 nel contesto: fine delle oscillazioni?

L'esame della complessiva giurisprudenza anteriore alla sentenza n. 44 del 2020 restituisce un quadro frammentato, entro il quale era possibile individuare filoni diversi, ed anche qualche elemento ricorrente, ma non un indirizzo unitario.

Invero, guardando a questa giurisprudenza da una certa distanza, poteva essere isolata una valutazione tendenzialmente negativa in relazione ai requisiti di residenza protratta²⁷. Tuttavia, come si ricava dalla ricostruzione dei precedenti effettuata sopra, questo orientamento è certamente una linea di fondo, ma non esprime una *regola*, perché convive con decisioni non compatibili con questa *ratio*.

Più da vicino, possono essere evidenziate altre regolarità (più che costanti), quali la illegittimità di requisiti di residenza imposti solo a carico degli stranieri, l'illegittimità delle esclusioni che

discrezionalità del legislatore e sindacato costituzionale, in *La governance dell'immigrazione. Diritti politiche e competenze*, a cura di E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNA, Bologna, 2013, 107 ss, e di C. CORSI, *Stranieri, diritti sociali e principio di eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 3/2014, 3 ss, e *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici*, in *Rivista AIC*, n. 2/2018, 9 ss., nonché, volendo, a F. CORVAJA, *Quanto eguali? Cittadini e stranieri tra principio di eguaglianza e divieti di discriminazione*, in *Dignità, eguaglianza e Costituzione*, a cura di G.P. DOLSO, Trieste, 2019, 182 ss.

²⁶ Dove per «altri indici» si dovranno intendere «indici diversi dalla residenza protratta», come evidenzia C. CORSI, *La trilogia della Corte costituzionale cit.* 1184.

²⁷ Anche chi, come M. GORLANI, *La Corte non cede a suggestioni "sovraniste" delle Regioni cit.*, 1208 ss., dopo le sentenze nn. 106 e 107 del 2018 qualificava in termini di «giurisprudenza costante» la posizione della Corte costituzionale secondo cui la residenza costituisce, rispetto ad una provvidenza regionale, un criterio non irragionevole di attribuzione di un beneficio, ma ciò non vale per la residenza protratta, dava atto della prudenza della Corte nel non sconfessare apertamente gli indirizzi assunti dai legislatori regionali, e riconosceva la sussistenza di un diverso indirizzo per quanto riguarda l'edilizia residenziale pubblica.

riguardino situazioni di bisogno estremo o urgente o l'illegittimità di requisiti di residenza eccessivamente prolungati.

Ma le chiavi di lettura "unificanti" di questa giurisprudenza, pur ipotizzate dalla letteratura²⁸, apparivano in qualche modo una forzatura, come è attestato dal fatto che spesso si tratta di letture che raramente convergono.

Per questo motivo una presa di posizione netta come quella contenuta nella sentenza n. 44 del 2020 è apprezzabile in primo luogo sul piano della certezza del diritto, perché è verosimile che siano state le oscillazioni della pregressa giurisprudenza a dare spazio alla diffusione di norme poi riconosciute discriminatorie. La domanda che era stata posta in sede di commento alla triade di sentenze nn. 106, 107 e 166 del 2018, che chiedeva se la Corte «ha inteso definitivamente superare il requisito di residenza protratta per accedere ai servizi sociali, sia che esso riguardi solo gli stranieri, sia che riguardi tutti»²⁹, riceve oggi una risposta univocamente positiva, come hanno concordemente riconosciuto tutti i commentatori della sentenza n. 44 del 2020.

Nel metodo, poi, la sentenza si caratterizza per un sindacato di ragionevolezza preso sul serio³⁰. È certamente vero che in questo caso lo standard di controllo è meno deferente rispetto a quello utilizzato in altre occasioni dalla stessa Corte nello scrutinio di norme regionali sui requisiti di radicamento territoriale, in cui la Corte si era talvolta limitata ad un sindacato di manifesta irragionevolezza³¹; ma rispetto a norme che sono sempre sospette di essere discriminatorie,

²⁸ In particolare da M. BELLETTI, *La Corte costituzionale torna, in tre occasioni ravvicinate, sul requisito del radicamento territoriale* cit. secondo il quale il criterio sarebbe quello di una sorta di presunzione di ragionevolezza per le previsioni che si conformano alla regola della residenza triennale, mentre si presumerebbero irragionevoli quelle che da quel limite si discostano. In senso solo parzialmente convergente anche le sintesi di C. PANZERA, *Immigrazione e diritti nello Stato regionale* cit., 177, e G. ROMEO, *Il cosmopolitismo pragmatico della Corte costituzionale tra radicamento territoriale e solidarietà*, in *Rivista AIC*, n. 2/2018, 20, la quale mette in luce un principio di gradazione delle tutele, per cui le prestazioni sociali che ineriscono ai diritti fondamentali sarebbero riconosciute in condizioni di eguaglianza perfetta rispetto ai cittadini e a prescindere da un radicamento intenso del singolo nel territorio nazionale, mentre le prestazioni sociali che non costituiscono elementi di garanzia di diritti fondamentali possono essere ragionevolmente differenziate, avendo riguardo alla connessione esistente tra il singolo e il territorio, cioè alla natura e alla consistenza del legame tra lo straniero e la comunità di accoglienza. A queste considerazioni si oppongono quella di M. GORLANI, *La Corte non cede a suggestioni "sovrane" delle Regioni* cit., di cui si è dato conto sopra, e quella di D. TEGA, *Le politiche xenofobe continuano a essere incostituzionali* cit., 3 ss. In precedenza, D. MONEGO, *La "dimensione regionale" nell'accesso alle provvidenze sociali* cit., 256, aveva osservato come la sentenza n. 222 del 2013 esprimesse una posizione diversa da quella degli immediati precedenti e ne aveva ipotizzato un futuro *overruling*, pur pronosticando (a ragione) che ciò non sarebbe avvenuto in tempi brevi.

²⁹ C. CORSI, *La trilogia della Corte costituzionale* cit., 1184: domanda alla quale l'Autrice non poteva dare una risposta affermativa, se non considerando isolatamente la sentenza n. 107 del 2018.

³⁰ Lo ha osservato C. CORSI, *L'illegittimità costituzionale del requisito della residenza protratta* cit.

³¹ In particolare nella sentenza n. 222 del 2013.

direttamente o indirettamente, nei confronti di stranieri, lo standard dovrebbe piuttosto essere quello stretto³², e dunque non pare censurabile l'attivazione del normale strumentario della ragionevolezza (del «tipico sindacato svolto ai sensi dell'art 3, primo comma, Cost.», come precisa la sentenza).

Il controllo operato dalla Corte, a mio avviso, non attinge il merito della discrezionalità legislativa e non si sostanzia in una verifica esterna di ragionevolezza³³. Infatti, la pronuncia trae dalla stessa disciplina legislativa la *ratio* della edilizia residenziale pubblica ed è rispetto a questa finalità che coglie l'incongruità della norma impugnata dal giudice *a quo*. Che poi nel ragionamento entri anche il parametro dell'eguaglianza sostanziale non equivale a funzionalizzare l'intera attività legislativa, bensì significa far risaltare la incostituzionalità della disciplina anche rispetto ad un obiettivo costituzionale programmatico, per come esso è già stato svolto dal legislatore tramite l'organizzazione del servizio di ERP.

4. Residui di ambiguità nella sentenza n. 44 del 2020?

Se, come si è detto, vi è consenso nel ritenere che la sentenza n. 44 del 2020 segni un punto di non ritorno nella giurisprudenza costituzionale relativa ai requisiti di residenza protratta³⁴, nella motivazione della pronuncia è stata rilevata un'ambiguità residua, annidata nel passaggio in cui la Corte non esclude il possibile rilievo del radicamento territoriale non tanto ai fini dell'accesso al servizio abitativo, quanto ai fini della formulazione delle graduatorie ERP³⁵.

Invero, la sentenza si avventura in questo passaggio sul possibile rilievo del “radicamento territoriale” con le massime cautele, virgolettando la stessa locuzione (per segnare una presa di distanza dallo stesso concetto, o comunque l'improprietà della nozione); introducendo la frase con «quand'anche» concessivo; ragionando in termini doppiamente negativi, cioè escludendo sia che

³² Per uno spunto in questo senso si veda A. CERRI, *Eguaglianza giuridica e egualitarismo*, L'Aquila, 1984, 158 s., sul rilievo che in queste ipotesi non sussiste quella presunzione di ragionevolezza che vale rispetto alle decisioni assunte da rappresentanti liberamente scelti dai soggetti che le subiscono.

³³ Questa critica è formulata da C. DOMENICALI, *Sull'illegittimità del criterio del radicamento territoriale per l'accesso all'edilizia popolare* cit., 632 s. e 639.

³⁴ Si vedano in particolare le considerazioni di C. PADULA, *Uno sviluppo nella saga della «doppia pregiudiziale»?* cit. 597, che parla di un «punto di approdo» della giurisprudenza costituzionale, e di M. GORLANI, *Le politiche abitative regionali e il requisito della residenza qualificata* cit., 591, che ragiona di una «pronuncia di grande rilevanza per la chiarezza dei principi enunciati», idonea a fare da guida per la futura azione dei legislatori regionali.

³⁵ Il punto è colto acutamente da A. SCALONE, *La residenza protratta e il fantasma della comunità* cit.

tale “radicamento” possa «assumere una importanza tale da escludere qualsiasi rilievo al bisogno», sia che esso possa essere correttamente valutato «con riferimento alla previa residenza protratta». Senonché la sentenza, nell’affermare la possibilità che la «prospettiva di stabilità» – dunque, di per sé, un aspetto che guarda “in avanti” e non “all’indietro” – possa essere presa in considerazione ai fini della formazione della graduatoria, menziona la previsione contenuta nella stessa legge regionale lombarda che, a tale fine, dà rilievo sia al periodo di residenza nel comune dove è localizzata l’unità abitativa da assegnare, sia alla durata del periodo di residenza in regione. Ora, il riferimento alla disciplina delle graduatorie contenute nella legge regionale, la quale valorizza a tale fine la pregressa residenza, non può essere considerato come un avallo di tale criterio, bensì rimane una sottolineatura della distinzione logica, e soprattutto della distinzione *interna* alla stessa legge impugnata, tra la residenza protratta utilizzata come condizione selettiva di ammissione al servizio abitativo o invece come mero criterio per la formazione della graduatoria³⁶. Questa ipotesi è confermata anche dalla conclusione del ragionamento, che conduce ad evidenziare un altro profilo di incostituzionalità della norma, sempre per irragionevolezza. La legge regionale, infatti, considera due volte l’anzianità di residenza, sia come criterio preferenziale, sia come condizione preliminare per l’accesso al servizio: questa seconda condizione, che nega «in radice la funzione sociale dell’edilizia residenziale pubblica», risulta dunque tanto più illegittima a fronte della contestuale valorizzazione dello stesso elemento in sede di formazione delle graduatorie.

Per queste ragioni tale passaggio non va affatto inteso come un implicito avallo della possibilità di ricorrere alla residenza protratta come criterio per l’attribuzione del punteggio nelle graduatorie per l’assegnazione degli alloggi popolari³⁷. Una tale lettura potrebbe offrire lo spunto per nuove operazioni discriminatorie. Infatti, una volta che si ammetta che il legislatore locale possa tenere conto della residenza passata ai fini del punteggio – cosa che, come si è detto, la Corte in realtà esclude – l’attribuzione di un valore eccessivo a tale elemento rispetto ad altri indici (reddito, numero di figli, presenza di disabilità, altre situazioni di disagio) potrebbe rivelarsi, nella pratica, un succedaneo rispetto al requisito di residenza qualificata come condizione.

³⁶ Del resto, come evidenza ancora A. SCALONE, *La residenza protratta e il fantasma della comunità* cit., le stesse parti private avevano valorizzato questa distinzione, concedendo – verosimilmente per mera strategia processuale, a fronte del precedente negativo – l’ammissibilità del ricorso al criterio della residenza qualificata in sede di formazione delle graduatorie.

³⁷ Su tale ipotesi vedi M. GORLANI, *Le politiche abitative regionali e il requisito della residenza qualificata* cit., 595.

Qualora questo accadesse in atti legislativi, la Corte potrebbe essere chiamata ad intervenire su queste previsioni, che si attergerebbero, per così dire, a misure dall'*effetto equivalente* rispetto a quella riconosciuta come incostituzionale dalla sentenza n. 44 del 2020, mentre ove criteri che valutino in modo sproporzionato il progresso radicamento territoriale fossero contenuti in atti regolamentari o nei bandi dei singoli comuni il controllo sarà effettuato dal giudice comune.

5. Perché i requisiti di lungo residenza, previsti dal legislatore regionale, sono sempre incostituzionali

Il “rendimento politico” di certe politiche localistiche e le pregresse oscillazioni (anche recenti) della giurisprudenza costituzionale inducono a riprendere taluni argomenti che a mio avviso dimostrano la radicale incostituzionalità dei requisiti di residenza qualificata variamente previsti dai legislatori regionali sia per l’accesso ai benefici assistenziali, sia per la concessione di altre misure premiali con carattere di sostegno, anche se non strettamente legate ad uno stato di bisogno (si pensi agli assegni di natalità, erogati a prescindere dalle condizioni di reddito).

L’incostituzionalità di un criterio di selezione che faccia capo alla residenza pregressa si atpeggia diversamente a seconda che il requisito sia richiesto a tutti, senza distinzione tra cittadini e non cittadini, o invece sia richiesto soltanto in capo agli stranieri.

Nel primo caso, infatti, il requisito riferito ai cittadini determina la violazione della eguaglianza tra gli stessi cittadini, per disparità di trattamento tra situazioni che sono certamente eguali, in quanto l’esercizio della libertà di circolazione non può avere effetti penalizzati sul piano del godimento di diritti (siano essi fondamentali o non fondamentali, legati ad uno stato di bisogno o meno): la stanzialità entro i confini regionali non è un merito e non può essere “premiata” in quanto tale. Ma non c’è soltanto questo. L’introduzione di requisiti di residenza qualificata che escludono determinati cittadini, solo perché non abbastanza radicati nella regione, determina, nello stesso tempo, anche la lesione di principi di struttura che reggono la configurazione della Repubblica. In relazione a previsioni di questo tipo, la giurisprudenza costituzionale ha talvolta rilevato la violazione dell’art. 120, primo comma, Cost. E sicuramente i divieti posti da tale disposizione

costituzionale a carico del legislatore regionale sono una manifestazione di questi principi di struttura, i quali tuttavia si pongono in uno strato più profondo della materia costituzionale³⁸. Per mutare delle immagini utilizzate da L.H. Tribe³⁹ si ha l'impressione che le normative regionali di questo tipo chiamino in gioco *dark matters* della costituzione non visibile, cioè principi costituzionali non espressamente formulati ma che formano il substrato fondativo della costituzione stessa.

Nel nostro caso, in realtà, esistono anche principi scritti, che sono il principio di unità della Repubblica scolpito nell'art. 5 Cost. e quello, sancito dall'art. 114, primo comma, Cost., secondo cui la Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato. Tali principi fanno sì che l'elemento personale degli enti territoriali sia configurato sempre come indiviso, e solo ripartito – simultaneamente, sia orizzontalmente, sia verticalmente – negli enti minori. In altri termini tutti i cittadini fanno necessariamente parte nello stesso tempo di un comune, di una provincia (e di una città metropolitana, se istituita sul territorio di residenza), di una regione e dello Stato, in forza di una appartenenza che non è disponibile da parte degli enti territoriali, ma di cui tali enti debbono semplicemente prendere atto.

Occorrerebbe approfondire questi principi, guardando anche a quello che sta alla base di essi e traendone implicazioni in ordine agli stessi elementi costitutivi della regione, che rimane pur sempre un ente territoriale autonomo e non sovrano, che non può scegliere i propri residenti, ammettendoli o respingendoli: rilevando, ad esempio, l'impossibilità di costruire cittadinanze regionali⁴⁰ o figure classificatorie affini ad una cittadinanza regionale, e riconoscendo la necessità di intendere il territorio regionale come spazio sempre aperto, delimitato da *confini* amministrativi, non da *frontiere*. La consapevolezza della esistenza di tali principi dovrebbe impedire l'utilizzo di argomenti quali il "radicamento territoriale" o il "concorso al progresso della comunità", riferito alle comunità locali⁴¹, tanto più per giustificare l'esclusione di cittadini residenti qualsivoglia

³⁸ Non per caso la Corte costituzionale ritiene che tale norma si applichi anche alle regioni a statuto speciale: si vedano le sentenze n. 62 del 2005 e n. 10 del 2009.

³⁹ Nel volume L.H. TRIBE, *The Invisible Constitution*, Oxford, 2008.

⁴⁰ Così già L. PALADIN, «Cittadinanza regionale» ed elezioni consiliari, in *Giur. cost.*, 1965, I, 266 ss. Per il collegamento tra residenza qualificata e la creazione di cittadinanze regionali vedi F. DINELLI, *Le appartenenze territoriali. Contributo allo studio della cittadinanza, della residenza e della cittadinanza europea*, Napoli, 2011, 203 ss. e, in senso particolarmente critico, L. RONCHETTI, *L'accesso ai diritti tra regolarità e residenza*, in *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Milano, 2012, 190 ss.

⁴¹ A. SCALONE, *La residenza protratta e il fantasma della comunità* cit., avverte la pericolosità dell'uso di un concetto non giuridico quale il radicamento nella comunità, specie se riferito alla dimensione regionale e locale.

beneficio o provvidenza erogati dalla regione⁴².

Questa conclusione, formulata in relazione ai cittadini, non è priva di conseguenze anche quando il requisito è prescritto dalla regione soltanto in relazione agli stranieri.

In tale ipotesi, infatti, il requisito diventa giocoforza *direttamente* discriminatorio nei confronti degli stranieri, perché introduce una restrizione che vale soltanto a loro danno, e risulta molto difficile giustificare la compatibilità con l'art. 3 Cost. Anzitutto, sul piano della eguaglianza, un diverso trattamento è di per sé sospetto, perché la diversità di fatto che esiste tra cittadino e straniero in relazione al legame con il territorio riguarda la disciplina dell'ingresso e del soggiorno, ma, per parafrasare la Corte, una volta che il soggiorno sia autorizzato e che il titolo di permanenza dimostri che la presenza dello straniero è non episodica e non di breve durata (in senso prospettico), non lo si può discriminare nell'accesso alle misure sociali. Sul versante della ragionevolezza, poi, la circostanza che il requisito non sia previsto per i cittadini è già di per sé un indizio del fatto che esso non è correlato alla *ratio* del beneficio, perché se così fosse la condizione di residenza protratta sarebbe richiesta a tutti e non soltanto agli stranieri. E difatti requisiti di residenza qualificata imposti in modo differenziale ai soli stranieri sono stati regolarmente dichiarati incostituzionali dalla Corte⁴³.

In secondo luogo, previsioni regionali che introducono disparità di trattamento rispetto agli stranieri debbono fare i conti con il riparto costituzionale delle competenze che assegnano allo Stato, in potestà esclusiva, la disciplina della immigrazione e della condizione giuridica dello straniero e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Ora, secondo la giurisprudenza costituzionale, tali competenze statali esclusive non impediscono alla regione di intervenire, nell'esercizio delle competenze proprie (per esempio quelle residuali in materia di assistenza sociale), in modo *estensivo* sui diritti degli stranieri rispetto a quanto previsto dalla legge statale⁴⁴. Tuttavia, la competenza regionale, che certamente incrocia quella statale

⁴² Come è noto, la giurisprudenza costituzionale ha fatto valere diverse volte il divieto di discriminare le *imprese* sulla base di un elemento di localizzazione territoriale: vedi da ultimo la sentenza n. 83 del 2018 e la sentenza n. 98 del 2020.

⁴³ Corte costituzionale, sentenze n. 40 del 2011 e nn. 2, 133 e 172 del 2013.

⁴⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 300 del 2005, esaminata, per gli aspetti relativi al concorso di competenze, da S. BALDIN, *La competenza esclusiva statale sull'immigrazione vs. la legislazione regionale sull'integrazione sociale degli immigrati: un inquadramento della Corte costituzionale*, in *forumcostituzionale.it*, e sentenza n. 156 del 2006, commentata, sempre per questo profilo, da D. STRAZZARI, *Riparto di competenza tra Stato e Regioni in materia di*

esclusiva sulla condizione giuridica dello straniero e sui livelli essenziali delle prestazioni, è appunto sempre stata ricostruita dalla Corte *secundum eventum*, vale a dire è una competenza che sussiste se essa è esercitata con effetti espansivi del complesso di diritti riconosciuti al non cittadino residente nella regione⁴⁵, e che non sussiste quando è esercitata con effetti riduttivi del livello di diritti previsto dalla legge statale⁴⁶.

Così, per fare un esempio che ha riguardato l'accesso alla edilizia residenziale pubblica, la Corte costituzionale nella sentenza n. 300 del 2005 ha ritenuto legittime le norme della regione Emilia-

immigrazione: alla ricerca del confine perduto?, in *le Regioni*, 2006, 1036 ss.; successivamente, sentenze nn. 269 e 299 del 2010 e n. 61 del 2011, sulle quali F. BIONDI DAL MONTE, *Regioni, immigrazione e diritti fondamentali*, in *le Regioni*, 2011, 1085 ss.; da ultimo si veda la sentenza n. 194 del 2019.

⁴⁵ Quando la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità di una norma regionale espansiva dei diritti dello straniero lo ha fatto per violazione di altri parametri. Così è accaduto nella sentenza n. 299 del 2010, che ha annullato sia una disposizione di legge della regione Puglia n. 32 del 2009 (Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia) che recepiva i principi della Convenzione OIL per la protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e delle loro famiglie, approvata il 18 dicembre 1990, non ratificata dall'Italia, in cui la Corte ha ravvisato una violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. a), Cost., in riferimento alle materie «politica estera» e «rapporti internazionali», e quinto comma, Cost., come integrato dall'art. 6 della legge n. 131 del 2003, sia un'altra disposizione della medesima legge regionale in tema di tutela legale garantita agli immigrati presenti a qualunque titolo sul territorio della regione, recante norma che è stata ascritta alla materia «giurisdizione e delle norme processuali», di competenza esclusiva ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

⁴⁶ In dottrina, si è sinteticamente ricostruito questo concorso di competenze distinguendo la competenza statale relativa alla politica "dell'immigrazione" da quella regionale relativa alle politiche "per gli immigrati" (vedi da ultimo G. TARLI BARBIERI, *Immigrazione e competenze*, in *le Regioni*, 2019, 1674 s.). Alla base del riconoscimento della competenza regionale c'è certamente la valorizzazione della potestà legislativa residuale nei singoli settori materiali e ci sono anche, come emerge bene dalla sentenza n. 300 del 2005, le norme statali che riconoscono il ruolo delle regioni e degli enti locali in relazione all'obiettivo di «rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelli inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana» (art. 3, comma 5, t.u. imm.). Ma c'è, probabilmente, anche una idea generale di ente regionale come soggetto esponenziale della popolazione residente, titolare della cura degli interessi di tutti coloro che sono presenti sul territorio regionale, e dunque dell'ente territoriale come ente strumentale rispetto allo sviluppo della persona, secondo la direttiva ricavabile dagli artt. 3, secondo comma, e 2 Cost. Ciò spiega meglio, per esempio, la salvezza delle leggi regionali sulla integrazione degli stranieri, che hanno come fuoco la persona del non cittadino e non le specifiche provvidenze di *welfare*. Uno spunto in questo senso potrebbe essere reperito anche nella sentenza n. 309 del 2013, che ha dichiarato costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 3 Cost., la norma della Provincia autonoma di Bolzano che escludeva dal servizio civile provinciale gli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, osservando che tale servizio si esplicava in prestazioni personali effettuate spontaneamente a favore di altri individui o della collettività, espressione del principio solidaristico, e valorizzando la circostanza che la partecipazione del non cittadino a tali attività contribuisce a rafforzare le esigenze di integrazione nella comunità e di pieno sviluppo della persona che devono essere assicurate dalla legislazione in materia di trattamento dello straniero regolarmente soggiornante. La medesima sentenza n. 309 del 2013, ribadendo il principio per cui una volta che il diritto a soggiornare non sia in discussione non si possono discriminare gli stranieri stabilendo nei loro confronti particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, estende tale principio anche all'esercizio dei doveri di solidarietà previsti dalla Costituzione, riprendendo l'argomento della simmetria tra diritti e doveri teorizzata dalla sentenza n. 172 del 1999, in tema di servizio militare dell'apolide, in cui la Corte aveva ragionato di una «comunità di diritti e di doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto», che «accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall'art. 2 della Costituzione».

Romagna n. 5 del 2004 che garantisce ai cittadini stranieri immigrati regolarmente soggiornanti nella regione il diritto ad accedere in condizioni di parità agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, benché tale punto sia oggetto di regolazione nell'art. 42, comma 6, del t.u. imm. in termini più restrittivi⁴⁷. Ancora, nella sentenza n. 194 del 2019, la Corte, dichiarando inammissibili i ricorsi regionali avverso le norme del decreto-legge n. 113 del 2018, convertito nella legge n. 132 del 2018, che avevano soppresso il permesso di soggiorno per motivi umanitari, ha osservato che alle regioni non è comunque impedito di continuare a offrire ai soggetti già titolari di tale permesso di soggiorno le prestazioni in precedenza assicurate da leggi locali espressione di competenze concorrenti o residuali, ricordando che «le regioni possono erogare prestazioni anche agli stranieri in posizione di irregolarità e possono farlo senza che ciò interferisca in alcun modo con le regole per il rilascio del permesso di soggiorno, che restano riservate alla legge statale» in ragione delle competenze esclusive di cui all'art. 117, secondo comma, lett. a) e b), Cost.

Invece, norme legislative discriminatorie nei confronti degli stranieri, in quanto introduttive di un trattamento peggiore, rischiano di interferire con le competenze esclusive statali, che hanno sancito, a diversi livelli, precetti sulla parità di trattamento o sulla non discriminazione degli stranieri regolarmente soggiornanti, anche in attuazione del diritto europeo⁴⁸: precetti che oltre a strutturare un paradigma di ragionevolezza, come ha chiarito la sentenza n. 432 del 2005, concorrono nella loro combinazione a definire anche un complessivo *status* dello straniero come eguale nei diritti, *status* che è un aspetto della complessiva condizione giuridica del non cittadino, per come essa è disciplinata dalla legge statale⁴⁹.

⁴⁷ Richiedendosi la titolarità della carta di soggiorno ovvero di permesso di soggiorno almeno biennale e l'esercizio di attività lavorativa.

⁴⁸ Si veda il t.u. imm., con l'art. 2, comma 2, sul godimento dei diritti in materia civile da parte degli stranieri regolarmente soggiornanti, e comma 3, sulla parità di trattamento e piena eguaglianza di diritti prevista per i lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti rispetto ai lavoratori italiani; l'art. 40, comma 6, relativo alla parità di accesso ai servizi e ai benefici abitativi prevista per gli stranieri titolari di carta di soggiorno o in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro; l'art. 41, relativo alla equiparazione tra stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno e cittadini italiani ai fini dell'accesso alle misure di assistenza sociale. Si vedano poi i principi di parità di trattamento sanciti dalla direttiva 2011/98/UE per i titolari di permesso di soggiorno che consente lo svolgimento di attività lavorativa, dalla direttiva 2003/109/CE per i soggiornanti di lungo periodo, dalla direttiva 2011/95/UE per i rifugiati, tutte recepite dal legislatore interno senza che questi si sia avvalso della facoltà di introdurre le limitazioni dalle stesse consentite.

⁴⁹ Per il richiamo all'art. 2, comma 2, del t.u. imm. si vedano anche la già citata sentenza n. 309 del 2013, relativa alla incostituzionalità della esclusione dello straniero regolarmente soggiornante dal servizio civile provinciale della Provincia di Bolzano, e soprattutto la sentenza n. 119 del 2015, che dichiara l'illegittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 2 e 3 Cost., dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. 5 aprile 2002, n. 77 (Disciplina del Servizio civile nazionale), nella

L'impressione conclusiva, dunque, è quella che la partita sui requisiti di residenza protratta sarà definitivamente chiusa solo se maturerà la consapevolezza non solo di “che cosa c'è dietro” queste norme discriminatorie, ma anche di quello che “c'è sotto” le disposizioni costituzionali utilizzate come parametro.

parte in cui prevede il requisito della cittadinanza italiana ai fini dell'ammissione allo svolgimento del servizio civile nazionale.