# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **42/2024** (ECLI:IT:COST:2024:42)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **BARBERA** - Redattore: **PETITTI**
Udienza Pubblica del **20/02/2024**; Decisione del **20/02/2024**
Deposito del **14/03/2024**; Pubblicazione in G. U. **20/03/2024**
Norme impugnate: Art. 5, c. 4°, lett. b), della legge della Regione Toscana 27/12/2018, n. 73.
Massime: **46039 46040**
Atti decisi: **ord. 93/2023**

## SENTENZA N. 42

## ANNO 2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Augusto Antonio BARBERA; Giudici : Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, lettera *b*), della legge della Regione Toscana 27 dicembre 2018, n. 73 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2019), promosso dalla Corte d'appello di Firenze, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra J. M. e la Regione Toscana, con ordinanza del 10 marzo 2023,

iscritta al n. 93 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2023.

*Visti* gli atti di costituzione di J. M. e della Regione Toscana;

*udito* nell'udienza pubblica del 20 febbraio 2024 il Giudice relatore Stefano Petitti;

*uditi* gli avvocati Alberto Guariso per J. M. e Marcello Cecchetti per la Regione Toscana;

*deliberato* nella camera di consiglio del 20 febbraio 2024.

*Ritenuto in fatto*

1.– Con ordinanza del 10 marzo 2023, iscritta al n. 93 del registro ordinanze 2023, la Corte d'appello di Firenze, sezione lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, lettera *b*), della legge della Regione Toscana 27 dicembre 2018, n. 73 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2019), in riferimento all'art. 3 della Costituzione.

1.1.– Il rimettente premette di doversi pronunciare sull'impugnazione dell'ordinanza emessa dal Tribunale ordinario di Arezzo, che ha respinto l'azione civile contro la discriminazione delle persone con disabilità proposta da J. M. , cittadina albanese residente in Toscana, ai sensi dell'art. 3 della legge 1° marzo 2006, n. 67 (Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni).

In particolare, J. M. contestava il carattere discriminatorio del provvedimento con cui, in applicazione della disposizione censurata, il Comune di Arezzo le aveva negato il contributo economico previsto dalla medesima disposizione in favore delle famiglie con figli minori disabili.

Nonostante la grave disabilità del figlio minore (affetto da distrofia muscolare di Duchenne) e un reddito familiare in cui il valore dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) era inferiore a 29.999,00 euro l'anno (come richiesto dall'art. 5, comma 4, lettera *c*, della legge reg. Toscana n. 73 del 2018), la domanda volta a ottenere la provvidenza in questione – presentata il 12 maggio 2020 – era stata respinta perché mancante del requisito previsto dalla censurata lettera *b*), secondo la quale «sia il genitore sia il figlio minore disabile devono essere residenti in Toscana, in modo continuativo, in strutture non occupate abusivamente, da almeno ventiquattro mesi antecedenti la data del 1° gennaio dell'anno di riferimento del contributo».

La ricorrente risultava infatti residente nel Comune di Arezzo solo dal 5 marzo 2019, quindi da meno di ventiquattro mesi.

Il Tribunale di Arezzo, dopo aver dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale avanzata da J. M. per violazione degli artt. 3 e 120 Cost., con ordinanza 21 aprile 2021, n. 965, ha respinto il ricorso, ritenendo che il requisito della residenza anagrafica in Toscana da almeno due anni non contrastasse col principio di uguaglianza e non fosse irragionevole.

2.– Chiamata a pronunciarsi sulle medesime eccezioni di legittimità costituzionale avanzate dall'appellante, la Corte rimettente ritiene rilevante e non manifestamente infondata quella relativa alla violazione dell'art. 3 Cost.

A sostegno della rilevanza, il giudice *a quo* prende innanzi tutto atto della regolarità della

domanda volta all'ottenimento del contributo presentata dall'appellante nonché del rapporto di parentela tra l'appellante e il minore, e rileva la sussistenza degli altri requisiti previsti dalla legge per l'accesso al beneficio.

Evidenzia poi l'impossibilità di procedere alla disapplicazione della disposizione legislativa per contrasto con le fonti sovranazionali che tutelano la disabilità e ne proibiscono le relative discriminazioni (l'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e l'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo), ritenendo che l'esclusione del contributo non sia derivato da fattori relativi alla situazione di disabilità, quanto piuttosto dal diverso requisito della residenza.

Secondo la Corte rimettente, la disposizione non potrebbe neanche essere disapplicata per mancata osservanza dell'obbligo di "accomodamento ragionevole" previsto dall'art. 2 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità fatta a New York il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18, ritenendo tale norma, pur confluita nel diritto dell'Unione europea per effetto della decisione 2010/48/CE del Consiglio, del 26 novembre 2009, relativa alla conclusione, da parte della Comunità europea, della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, priva di effetti diretti.

Analogamente, il giudice *a quo* esclude che siano sussistenti discriminazioni relative a motivi di nazionalità, vietate dalla normativa sovranazionale, in quanto il requisito biennale appare troppo breve per costituire una discriminazione indiretta per gli stranieri rispetto ai cittadini italiani.

L'ordinanza di rimessione ritiene quindi ineludibile l'applicazione, ai fini della risoluzione del caso, della disposizione oggetto di censura, non potendosi prospettare – in ragione del suo tenore letterale – una diversa interpretazione conforme a Costituzione.

3.– Nel merito, l'art. 5, comma 4, lettera *b*), della legge reg. Toscana n. 73 del 2018 si porrebbe in contrasto con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., poiché detterebbe, a carico della famiglia dell'appellante, un trattamento differenziato e «ingiustificatamente deteriore» rispetto alla situazione delle famiglie con figli minori disabili residenti nella Regione Toscana da almeno due anni prima del 1° gennaio dell'anno in cui chiedono il contributo.

Da un primo punto di vista, il requisito della residenza almeno biennale non avrebbe nulla a che vedere con la condizione di svantaggio che la legge regionale mira ad alleviare, vale a dire la condizione di disabilità unita a un reddito medio-basso, sicché sarebbe privo di giustificazione il trattamento preferenziale riservato alle famiglie residenti da più di due anni rispetto a quelle che non hanno maturato tale requisito.

Da un secondo punto di vista, sarebbe irragionevole preferire – ai fini del riconoscimento della provvidenza – quei nuclei familiari nei quali viva un disabile con una condizione di disabilità meno grave rispetto al figlio dell'appellante e che presentino un reddito superiore a quest'ultima, benché entro la soglia dei 29.999,00 euro, unicamente in ragione della residenza nel territorio regionale da un periodo pari o superiore ai due anni.

3.1.– Il giudice rimettente evidenzia come il potere della Regione di limitare l'erogazione del contributo economico, tenuto conto delle risorse finanziarie disponibili, debba essere esercitato su basi ragionevoli, preferendo, quindi, le famiglie in cui sia presente un minore con disabilità più gravi ovvero quelle con reddito minore. Osserva, poi, come il requisito della residenza biennale non possa fungere da strumento idoneo a evitare comportamenti abusivi, ritenendo assai improbabile che una famiglia con minori disabili possa decidere di trasferirsi all'interno del territorio regionale toscano al solo fine di usufruire del contributo (peraltro complessivamente modesto, perché pari a 700,00 euro all'anno).

Nel caso di specie, il criterio fondato sul requisito della residenza biennale non sarebbe quindi ragionevole, perché difetterebbe qualsiasi collegamento con la «funzione del servizio offerto», richiesto dalla giurisprudenza di questa Corte (sono richiamate le sentenze n. 7 del 2021, n. 281 e n. 44 del 2020, n. 107 del 2018 e n. 222 del 2013).

4.– Si è costituita in giudizio la Regione Toscana, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

4.1.– Pur non eccependo formalmente l'inammissibilità della questione, la difesa regionale ritiene comunque precluso a questa Corte il sindacato, asseritamente sollecitato dall'ordinanza di rimessione, volto a sostituire il criterio della residenza biennale con una diversa modulazione degli altri requisiti previsti dalla disposizione censurata e riferiti al grado della disabilità o al reddito.

4.2.– Nel merito, la difesa regionale evidenzia come la prestazione in oggetto non rientri tra i livelli essenziali delle prestazioni garantiti e finanziati dallo Stato, i quali soli consentirebbero di «prescinde[re] da qualsivoglia radicamento con la realtà territoriale regionale», sicché sarebbe ammissibile riservare l'erogazione alle «famiglie che, con il passar del tempo, hanno contribuito alla crescita della comunità regionale».

Secondo la Regione Toscana, vi sarebbe una sostanziale differenza tra i contributi concessi con risorse statali e quelli erogati con risorse attinte dal bilancio regionale, con la conseguenza che solo per i primi sarebbero preclusi eventuali «periodi di sospensione ove un beneficiario si sposti da una Regione ad un'altra», come nel caso delle misure a sostegno della disabilità istituite dalla Regione con fondi nazionali.

Inoltre, con riferimento al requisito della residenza pregressa, la «idonea e ragionevole correlazione con la funzione e la finalità dei servizi o delle prestazioni» richiesta dalla giurisprudenza di questa Corte (è richiamata la sentenza n. 7 del 2021) viene individuata dalla difesa regionale nella necessità di assicurare una cifra non irrisoria alle famiglie con minori disabili, in considerazione della scarsità delle risorse regionali.

Peraltro, la limitatezza del periodo di residenza minima richiesto (due anni), l'assenza di richiami al requisito della cittadinanza e di vincoli alla permanenza successiva nel territorio regionale varrebbero a differenziare la disposizione censurata dalle altre che la giurisprudenza di questa Corte ha ritenuto, negli anni, non rispettose del principio di proporzionalità e ragionevolezza, in quanto riferite a requisiti e prestazioni di natura significativamente diversa (sono richiamate le sentenze n. 9 del 2021, n. 106 del 2018 e n. 168 del 2014).

La disposizione censurata, inoltre, sarebbe rivolta anche a scongiurare atteggiamenti di tipo opportunistico, quali quelli dei non residenti spinti a trasferirsi nel territorio regionale unicamente in vista della possibilità di «accedere gratuitamente e illimitatamente alle prestazioni sociali».

4.3.– Ad avviso della Regione, il requisito della residenza biennale introdotto dalla disposizione censurata servirebbe a evitare, come comprovato anche dai lavori preparatori, l'ampliamento della «platea dei beneficiari, al di fuori di qualsiasi criterio di prevedibilità, con il rischio che alle famiglie dei minori disabili venga attribuita una somma annuale pressoché irrilevante».

L'eliminazione del requisito della residenza biennale avvenuto attraverso la novella contenuta nell'art. 19, comma 4, lettera *b*), della legge della Regione Toscana 28 dicembre 2021, n. 54 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2022), non minerebbe la legittimità dello stesso, ma sarebbe frutto di un giudizio prognostico, basato sulla esperienza maturata, relativo alla congruità delle risorse stanziate (che rimangono

fissate nella cifra di 1.850.000,00 euro) a coprire anche un ampliamento dei richiedenti.

5.– Si è costituita in giudizio J. M. , chiedendo a questa Corte di accogliere la questione di legittimità costituzionale.

5.1.– Preliminarmente, anche la difesa della parte privata segnala come, negli anni successivi a quello nel quale è stata presentata la domanda di contributo, diverse disposizioni di legge regionale (il già richiamato art. 19, comma 4, lettera *b*, della legge reg. Toscana n. 54 del 2021 nonché l'art. 23, comma 4, lettera *b*, della legge della Regione Toscana 29 dicembre 2022, n. 44, recante «Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2023») hanno stabilito che per l'accesso al medesimo fosse sufficiente il solo requisito della residenza al momento della presentazione della domanda, senza alcuna necessità di un pregresso radicamento biennale.

Alla luce di ciò, la difesa della parte privata, pur dichiarando di «non ave[re] interesse a sollevare una formale eccezione di inammissibilità della questione», allude alla possibilità che il giudice rimettente potesse – una volta preso atto del «significato ulteriore e diverso» che la norma ha assunto «nel contesto sociale» di riferimento (è richiamata Corte di cassazione, sezione lavoro, ordinanza 24 gennaio 2023, n. 2121) – applicare i nuovi criteri alla situazione pregressa ancora pendente.

5.2.– Nel merito, l'assenza di qualsiasi ragionevole correlazione tra i caratteri del beneficio e il requisito della residenza biennale sarebbe comprovata sotto più punti di vista.

Innanzi tutto, la sola residenza pregressa non fornirebbe indicazioni quanto alla reale contribuzione del beneficiario alla collettività locale (tanto più nel caso di un nucleo familiare bisognoso di assistenza) e non garantirebbe la stabilità futura del soggetto sul territorio regionale, non essendo previsti requisiti di permanenza.

L'estrema modestia del contributo, in secondo luogo, denoterebbe l'intento del legislatore di dare un soccorso immediato ai beneficiari, e non di fornire una prestazione di durata per i residenti stabili.

Inoltre, la stabilità della residenza non potrebbe «mai assumere carattere prevalente rispetto alla valutazione del bisogno», come stabilito dalla giurisprudenza di questa Corte (sono richiamate le sentenze n. 2 del 2013 e n. 40 del 2011). Al contrario, una persona con disabilità trasferitasi da poco nel territorio regionale avrebbe maggiori necessità di sostegno pubblico, non potendo contare su reti informali di supporto.

La difesa della parte privata sostiene poi che l'importo modesto del contributo dovrebbe portare a un più rigoroso giudizio di razionalità della norma «essendo ancor meno spiegabile perché mai la Regione, nell'erogare somme modeste ma pur sempre rivolte a un gravissimo bisogno sociale, dovrebbe distinguere i propri residenti a seconda della durata della pregressa residenza».

Da ultimo, l'introduzione di requisiti di residenza pregressa rischierebbe di precludere in assoluto l'accesso a prestazioni sociali nel caso di una persona che cambi spesso residenza per ragioni di vita, che si troverebbe a non poter beneficiare delle prestazioni in alcuna regione.

6.– Con memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, la difesa della parte privata ha ulteriormente ribadito le ragioni a sostegno dell'accoglimento della questione.

7.– In sede di discussione orale, la difesa della Regione Toscana ha eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza, in quanto l'accertamento della insussistenza di una discriminazione, in danno dell'appellante, per ragioni legate alla disabilità determinerebbe l'esaurimento della specifica *potestas iudicandi* attribuita al

rimettente nell'ambito del giudizio antidiscriminatorio.

*Considerato in diritto*

1.– Con l'ordinanza indicata in epigrafe, la Corte d'appello di Firenze, sezione lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, lettera *b*), della legge reg. Toscana n. 73 del 2018, in riferimento all'art. 3 Cost.

La disposizione censurata stabilisce che, tra i requisiti per accedere al contributo di 700,00 euro annui, per il triennio 2019-2021, rivolto al sostegno delle famiglie con figli minori disabili, vi sia anche quello per cui «sia il genitore sia il figlio minore disabile devono essere residenti in Toscana, in modo continuativo, in strutture non occupate abusivamente, da almeno ventiquattro mesi antecedenti la data del 1° gennaio dell'anno di riferimento del contributo».

1.1.– Il giudice *a quo* premette di doversi pronunciare, nell'ambito di un giudizio antidiscriminatorio, sull'impugnazione presentata da J. M. avverso l'ordinanza del Tribunale di Arezzo 21 aprile 2021, n. 965, che ha ritenuto non discriminatorio il provvedimento di diniego del contributo adottato dal Comune di Arezzo nei confronti dell'appellante, in quanto quest'ultima, al momento della presentazione della richiesta (il 12 maggio 2020), non aveva maturato il requisito della residenza biennale, perché residente in Toscana solo dal 5 marzo 2019.

2.– La Corte d'appello di Firenze ritiene che la previsione censurata contrasti con l'art. 3 Cost., perché l'esclusione della ricorrente dalla provvidenza darebbe luogo a «un trattamento ingiustificatamente deteriore, rispetto a quello delle altre famiglie con minori disabili che risiedono in Toscana da almeno due anni prima del 1° gennaio dell'anno in cui chiedono il contributo». L'assenza di una ragionevole giustificazione del requisito in questione si ricaverebbe dal fatto che esso non mostrerebbe alcuna correlazione con la situazione di bisogno che il sussidio in parola mira ad alleviare e dal suo carattere discriminatorio rispetto a quei nuclei familiari, residenti da più di due anni, in cui è presente un minore affetto da una condizione di disabilità meno grave e/o che mostrano di avere un reddito più elevato di quello dell'appellante nel giudizio *a quo*.

3.– La difesa della Regione Toscana ha avanzato, in sede di discussione orale, un'eccezione di inammissibilità della questione per difetto di rilevanza.

Ad avviso della difesa regionale, la Corte rimettente, chiamata a pronunciarsi nell'ambito di un giudizio volto all'accertamento e alla rimozione delle discriminazioni subite dalle persone con disabilità, avrebbe dapprima escluso la sussistenza di una tale discriminazione in capo all'appellante, rilevando come l'esclusione dal contributo dipenderebbe unicamente dal fatto che questa aveva la residenza in Toscana, al momento della presentazione della domanda, da meno di due anni, e su tale profilo avrebbe incentrato le sue censure di illegittimità costituzionale.

In questo modo, tuttavia, la questione andrebbe ritenuta priva di rilevanza, perché sollevata dopo che la rimettente, per il fatto di aver escluso il carattere discriminatorio del requisito della residenza protratta per ragioni legate alla disabilità, avrebbe esaurito la specifica *potestas iudicandi* ad essa attribuita nell'ambito di questa tipologia di giudizi.

3.1.– L'eccezione non è fondata.

Preliminarmente, occorre ribadire che la verifica sui presupposti dell'instaurazione del giudizio di legittimità costituzionale, e, in primo luogo, sulla rilevanza delle questioni, è

limitata al riscontro della non implausibilità della motivazione impiegata dall'autorità rimettente, nel rispetto del criterio, costantemente seguito dalla giurisprudenza di questa Corte, del «controllo esterno» (sentenze n. 23 del 2024, n. 198 e n. 192 del 2023).

Nel caso di specie, la valutazione della rilevanza operata dal giudice *a quo* può ritenersi non implausibile.

L'affermazione contenuta nell'ordinanza, su cui la difesa regionale incentra la propria eccezione, è quella secondo cui J. M. «non è discriminata in quanto disabile o in quanto madre di un figlio disabile», poiché l'esclusione dal contributo dipenderebbe «dal fatto che ha la residenza in Toscana da meno di due anni».

Non è tuttavia possibile ricavare da tale inciso, autonomamente considerato e sganciato dalla sequenza degli argomenti impiegati nella motivazione dell'ordinanza di rimessione, la conclusione per cui il giudice *a quo* avrebbe senz'altro escluso la sussistenza di una condotta discriminatoria, per ragioni legate alla disabilità, in danno dell'appellante, per sollevare una questione di legittimità costituzionale che non mostra alcuna connessione con il giudizio antidiscriminatorio.

In primo luogo, la riportata affermazione dell'ordinanza è espressamente e unicamente riferita all'impossibilità di addivenire all'accoglimento della domanda di J. M. per il tramite della non applicazione dell'art. 19, comma 4, lettera *b*), della legge reg. Toscana n. 73 del 2018 per contrasto con l'art. 21 CDFUE o con l'art. 14 CEDU, senza quindi predeterminare in alcun modo l'esito finale del giudizio.

In secondo luogo, che ciò non abbia affatto esaurito il potere della rimettente di valutare la natura discriminatoria della condotta, e, anzi, che il requisito della residenza protratta assuma rilievo – nell'ottica dell'ordinanza di rimessione – in vista delle sue specifiche ricadute discriminatorie per ragioni legate alla disabilità, è ulteriormente dimostrato dal fatto che la premessa del giudizio sulla non manifesta infondatezza della questione è che l'esclusione di J. M. dal contributo assuma i contorni di una discriminazione indiretta ai danni di quest'ultima, in ragione del «trattamento ingiustificatamente deteriore» che questa subirebbe «rispetto a quello delle altre famiglie con minori disabili che risiedono in Toscana da almeno due anni».

Escluso, pertanto, l'eccepito difetto di rilevanza, e non sussistendo ulteriori profili di inammissibilità della questione rilevabili d'ufficio, quest'ultima deve essere esaminata nel merito.

4.– La prestazione al cui ottenimento è rivolta la domanda nel giudizio *a quo* è stata istituita dall'art. 5, comma 1, della legge reg. Toscana n. 73 del 2018 e consiste in un contributo annuale *una tantum* di 700,00 euro per il triennio 2019-2021, finalizzato a «sostenere le famiglie con figli disabili minori di diciotto anni». Tale contributo è riconosciuto al nucleo familiare per ogni minore disabile, in presenza di un'accertata sussistenza della condizione di *handicap* grave ai sensi di quanto previsto dall'art. 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate). I requisiti per la sua concessione sono disciplinati dal comma 4 del medesimo art. 5 e consistono, nel testo della disposizione vigente *ratione temporis*, nella necessità che il genitore che presenta la domanda faccia parte del medesimo nucleo familiare del figlio minore disabile per il quale è richiesto il contributo (lettera *a*), che sia il genitore richiedente che il figlio siano «residenti in Toscana, in modo continuativo, in strutture non occupate abusivamente, da almeno ventiquattro mesi antecedenti la data del 1° gennaio dell'anno di riferimento del contributo» (lettera *b*, oggetto delle odierne censure), e infine che il nucleo familiare cui entrambi appartengono dimostri di avere un «valore dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) non superiore a euro 29.999,00» (lettera *c*).

La provvidenza in questione è stata introdotta in Toscana con l'art. 4 della legge della Regione Toscana 2 agosto 2013, n. 45 (Interventi di sostegno finanziario in favore delle famiglie e dei lavoratori in difficoltà, per la coesione e per il contrasto al disagio sociale) per il triennio 2013-2015 e poi successivamente confermata su base triennale per gli anni 2016-2018 e 2019-2021 e su base annuale per il 2022 e il 2023.

Merita di essere evidenziato, secondo quanto emerge dai lavori preparatori e dalla ricostruzione della *ratio* e del sistema delle varie disposizioni che si sono succedute negli anni, che la misura appartiene alla categoria degli strumenti introdotti dalla Regione per offrire un sussidio integrativo alle famiglie in cui sia presente un minore disabile. Ciò è avvenuto non in ottemperanza a obblighi promananti da leggi statali – che pure al sostegno e all'integrazione dei disabili dedicano un quadro articolato di misure riconducibili alla competenza in materia di livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. – ma unicamente nell'esercizio della competenza legislativa residuale in materia di politiche sociali (art. 117, quarto comma, Cost.; analogamente, sentenza n. 172 del 2013).

Deve inoltre considerarsi che, mentre dal 2015 e nei trienni successivi (nel corso del quale ultimo è sorta la controversia di cui al giudizio *a quo*), le disposizioni di leggi regionali che si sono susseguite hanno lasciato inalterato il requisito della necessaria residenza biennale continuativa nel territorio regionale quale condizione per ottenere il contributo, per gli anni 2022 e 2023, prima l'art. 19, comma 4, lettera *b*), della legge reg. Toscana n. 54 del 2021 e poi l'art. 23, comma 4, lettera *b*), della legge reg. Toscana n. 44 del 2022 hanno previsto che possano essere ammesse al contributo le richieste provenienti da nuclei familiari in cui il genitore richiedente e il minore disabile risultino, semplicemente, residenti in Toscana al momento di presentazione della domanda.

5.– Poste queste premesse, la questione è fondata.

A sostegno della legittimità costituzionale della disposizione censurata, la difesa della Regione Toscana adduce il carattere «ragionevole e non sproporzionato» del requisito della residenza biennale continuativa nel territorio regionale, tenuto conto che il beneficio non rientra tra quelli imposti in vista del soddisfacimento dei livelli essenziali delle prestazioni stabiliti da leggi statali, sicché la selezione fondata su una contenuta protrazione della residenza nel territorio regionale sarebbe giustificata dalla necessità di valorizzare il collegamento del nucleo familiare con la comunità locale e, comunque, «di assicurare una cifra non irrisoria alle famiglie con figli disabili, in considerazione della limitatezza delle risorse regionali».

5.1.– Pronunciandosi in merito a disposizioni di leggi regionali che hanno condizionato il riconoscimento di prestazioni di natura sociale al requisito della residenza più o meno protratta sul territorio regionale, e senza che venisse in discussione (come nel caso in esame) il diverso e ulteriore requisito della cittadinanza, questa Corte ha costantemente ammesso «la possibilità, in considerazione della limitatezza delle risorse disponibili, di introdurre criteri selettivi per l'accesso ai servizi sociali, utilizzando il requisito della residenza, ma solo a condizione che sussista un ragionevole collegamento tra il requisito medesimo e la funzione del servizio al cui accesso fa da filtro (sentenze n. 7 del 2021, n. 281 e n. 44 del 2020, n. 168 e n. 141 del 2014, n. 222 e n. 133 del 2013)» (sentenza n. 199 del 2022).

Pur essendo, pertanto, in linea di principio ammissibile che il requisito della residenza protratta venga impiegato al fine di operare una selezione, correlata all'appartenenza alla comunità territoriale, tra i beneficiari di misure riconducibili alla discrezionalità del legislatore regionale, ciò non toglie che un simile requisito si espone a dubbi di legittimità costituzionale ogni qualvolta non mostri di avere «una idonea e ragionevole correlazione con la funzione e la finalità dei servizi o delle prestazioni il cui godimento è inciso dalle disposizioni oggetto di esame» (sentenza n. 42 del 2021).

In considerazione di ciò, il controllo sulla sussistenza e sull'adeguatezza di tale correlazione «è operato da questa Corte secondo la struttura tipica del sindacato svolto ai sensi dell'art. 3, primo comma, Cost., che muove dall'identificazione della *ratio* della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale *ratio* del filtro selettivo introdotto» (sentenza n. 44 del 2020). Nell'ambito di una simile valutazione, si deve ritenere che, se la *ratio* dell'intervento è quella di alleviare un bisogno primario della persona, il requisito della residenza protratta deve essere sottoposto a uno scrutinio particolarmente stretto, attesa la difficoltà di rinvenire una «correlazione tra il soddisfacimento dei bisogni primari dell'essere umano, insediatosi nel territorio regionale, e la protrazione nel tempo di tale insediamento» (sentenza n. 222 del 2013). Al contrario, laddove non venga direttamente in evidenza la finalità di alleviare uno stato di bisogno, il criterio della residenza prolungata può rinvenire la sua giustificazione nel collegamento con l'attitudine del nucleo familiare ad agire stabilmente nel territorio regionale (sentenza n. 141 del 2014).

La necessità di un'adeguata e ragionevole correlazione tra la *ratio* della misura e il requisito della residenza protratta non viene meno neanche nel caso in cui il legislatore regionale abbia istituito una «prestazione ulteriore e facoltativa, che si pone al di sopra dei livelli minimi essenziali» e che viene finanziata con propri mezzi, perché «tanto l'una che l'altra circostanza eccepite non escludono "che le scelte connesse alla individuazione dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse disponibili – debbano essere operate sempre e comunque in ossequio al principio di ragionevolezza" (sentenze n. 2 del 2013, n. 40 del 2011 e n. 432 del 2005)» (sentenza n. 172 del 2013).

5.2.– Nel caso di specie, non può dubitarsi che la prestazione prevista dalla disposizione censurata introduca una misura volta al soddisfacimento di bisogni primari dell'individuo, attesa la sua esplicita finalizzazione a «sostenere le famiglie con figli disabili minori di diciotto anni» (art. 5, comma 1, della legge reg. Toscana n. 73 del 2018).

E nello stesso senso depone anche il richiamo, tra i requisiti per ottenere il contributo, alla condizione di *handicap* grave del minore ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992, la cui sussistenza è individuata nella situazione in cui «la minorazione, singola o plurima, abbia ridotto l'autonomia personale, correlata all'età, in modo da rendere necessario un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale nella sfera individuale o in quella di relazione».

Peraltro, questa Corte ha costantemente affermato che «sulla condizione giuridica della persona con disabilità confluisce un complesso di "valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale" (sentenze n. 232 del 2018, n. 258 del 2017, n. 275 del 2016, n. 215 del 1987)» (sentenza n. 83 del 2019). E l'inerenza del contributo in questione alla predetta *ratio*, pur nella modesta entità del suo importo e nel carattere non obbligato della sua introduzione, deve essere individuata nella circostanza che la salute psico-fisica del disabile «postula anche l'adozione di interventi economici integrativi di sostegno alle famiglie "il cui ruolo resta fondamentale nella cura e nell'assistenza dei soggetti portatori di *handicap*" (sentenze n. 19 del 2009, n. 158 del 2007 e n. 233 del 2005)» (sentenza n. 203 del 2013).

5.3.– Se tale è la finalità del contributo, il requisito della residenza continuativa biennale nel territorio regionale si pone in contrasto con l'art. 3 Cost., perché esso, a differenza degli altri requisiti stabiliti dall'art. 5 della legge reg. Toscana n. 73 del 2018 (gravità della condizione di *handicap*, convivenza nel nucleo familiare del genitore richiedente, soglia di reddito ai fini ISEE), non è in alcun modo riconducibile a una condizione particolare di bisogno o di necessità idonea a operare una selezione tra i nuclei familiari che richiedono la provvidenza in questione.

Pur tenendo conto del rilievo che può assumere, nell'adozione delle politiche regionali in materia sociale, la verificabilità dell'appartenenza dei beneficiari di queste ultime alla

comunità regionale, non può condividersi l'assunto della difesa regionale per cui, nel caso di specie, questa sarebbe comprovata dalla permanenza minima per un biennio nel territorio della Regione Toscana. L'obiettivo di garantire una qualche forma di legame con il territorio, infatti, deve tenere conto del fatto che l'indicazione di un periodo minimo di residenza deve essere correlato, come si è detto, al fine della misura, e che la sola fissazione della residenza – non ulteriormente qualificata da un periodo minimo di durata nel territorio della Regione – non è affatto priva di valore nel denotare il legame di un nucleo familiare con la comunità locale di riferimento.

Premesso che l'acquisizione della residenza non si traduce in un processo immediato rimesso alla contingente dichiarazione dell'interessato, in quanto resta sottoposta a verifiche e controlli, a connotare nel senso dell'irragionevolezza la disposizione in esame sta soprattutto la constatazione che, per una famiglia in cui sia presente un minore disabile grave, la scelta di risiedere in un certo territorio assume un valore diverso e peculiare rispetto a quanto può accadere per altri nuclei familiari, con riguardo, ad esempio, alle caratteristiche dell'abitazione o alla presenza di strutture per la cura e l'assistenza.

A fronte di ciò, la scelta di imporre la maturazione di un certo periodo di residenza protratta per tale famiglia, fosse anche contenuto nel limite di due anni, si palesa discriminatoria. Infatti, la selezione operata dal criterio in questione 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 in Toscana da meno di due anni «sia minore rispetto a chi vi risieda da più anni (sentenze n. 133, n. 4 e n. 2 del 2013)» (sentenza n. 172 del 2013). Né potrebbe assumere rilievo in senso contrario l'attribuzione formale del beneficio al nucleo familiare (come, nel caso di specie, al genitore convivente), risultando invece determinante la condizione di bisogno delle persone che lo compongono (in tal senso, sentenza n. 7 del 2021).

Deve conclusivamente osservarsi che la durata della residenza continuativa, di cui la Regione enfatizza la brevità, non assume quindi valore in sé, ma alla luce della *ratio* perseguita dalla misura cui accede, sicché maggiore è l'inerenza della prestazione a un bisogno essenziale della persona, meno si giustifica la scelta di condizionarla a requisiti diversi e aggiuntivi rispetto alla sola residenza nel territorio della Regione.

5.4.– Nei suoi scritti difensivi e negli argomenti fatti valere in sede di discussione orale, la Regione Toscana ha evidenziato anche la necessità di valorizzare, tra i criteri di selezione dei beneficiari, quei nuclei familiari che denotino un più diretto radicamento nella comunità locale e il contributo prestato allo sviluppo della stessa.

In linea di principio, può convenirsi che la garanzia dei diritti fondamentali dell'individuo, tanto più se volta al soddisfacimento di necessità e bisogni di carattere sociale, possa avere un legame con la comunità territoriale di riferimento, perché è anche in essa che prende corpo il rapporto che tiene insieme il riconoscimento e la garanzia di quei diritti con l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale di cui all'art. 2 Cost.

Ciò detto, è anche vero che il legame con la comunità territoriale (nel caso di specie, regionale) che eroga prestazioni sociali non può risolversi in una sostanziale preclusione, motivata unicamente dall'esigenza di valorizzare – attraverso il requisito della residenza protratta e senza alcun collegamento con lo stato di bisogno da alleviare – il contributo pregresso che, in primo luogo mediante la imposizione locale, alcune categorie di cittadini hanno fornito, col tempo e grazie alla permanenza nel territorio regionale, all'assolvimento dei compiti di assistenza.

Ove, come nel caso in esame, requisiti selettivi fondati sul radicamento territoriale non

tengano conto dei caratteri essenziali dei bisogni primari cui le politiche sociali sono finalizzate, «l'argomento del contributo pregresso tende inammissibilmente ad assegnare al dovere tributario finalità commutative, mentre esso è una manifestazione del dovere di solidarietà sociale, e […] applicare un criterio di questo tipo alle prestazioni sociali è di per sé contraddittorio, perché porta a limitare l'accesso proprio di coloro che ne hanno più bisogno» (sentenza n. 107 del 2018).

5.5.– Peraltro, appurata nel caso di specie l'inidoneità del requisito della residenza protratta a operare una selezione della platea dei beneficiari e verificata l'impossibilità di valorizzare il contributo del nucleo familiare al progresso della comunità locale, si deve osservare come la Regione Toscana abbia modulato nel corso degli anni il requisito in questione senza che sia dimostrabile un legame diretto tra l'ampliamento del periodo di residenza continuativa nel territorio regionale e le esigenze di contenimento della spesa, connesse all'aumento delle richieste di accesso al contributo.

Infatti, tale aumento ha determinato, nel 2021 e nel 2022, lo stanziamento di risorse aggiuntive rispetto a quelle inizialmente previste (secondo quanto stabilito, rispettivamente, dall'art. 5, comma 6-*bis*, della legge reg. Toscana n. 73 del 2018, introdotto dall'art. 10, comma 1, della legge della Regione Toscana 28 dicembre 2021, n. 55, recante «Legge di stabilità per l'anno 2022», e dall'art. 19, comma 6-*bis*, della legge reg. Toscana n. 54 del 2021, come modificato, da ultimo, dall'art. 14, comma 1, della legge della Regione Toscana 3 luglio 2023, n. 25, recante «Interventi normativi collegati alla seconda variazione al bilancio di previsione 2023-2025»), al fine di garantire l'erogazione del contributo stesso a quei nuclei familiari che, pur in possesso dei requisiti prescritti, si sono trovati a fare i conti con l'incapienza dei precedenti appostamenti di bilancio.

A fronte del rilevato aumento delle richieste, negli stessi anni la medesima Regione Toscana ha tuttavia provveduto a eliminare, tra i requisiti per l'accesso al contributo, il requisito della residenza biennale, riconoscendo la possibilità di presentare la domanda a quei nuclei familiari che, fermo restando il rispetto degli altri requisiti, fossero residenti in Toscana al momento della sua presentazione, così ulteriormente avvalorando – anche dal punto di vista delle risorse impiegabili – il difetto di correlazione tra il censurato criterio selettivo e la natura e le finalità del contributo.

6.– Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, lettera *b*), della legge reg. Toscana n. 73 del 2018, nella parte in cui prevede, tra i requisiti per la concessione del contributo di cui al comma 1 dello stesso articolo, quello per cui «sia il genitore sia il figlio minore disabile devono essere residenti in Toscana, in modo continuativo, in strutture non occupate abusivamente, da almeno ventiquattro mesi antecedenti la data del 1° gennaio dell'anno di riferimento del contributo», anziché quello per cui sia il genitore che il figlio minore disabile devono essere residenti in Toscana, in strutture non occupate abusivamente, al momento della presentazione della domanda.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, lettera *b*), della legge della Regione Toscana 27 dicembre 2018, n. 73 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2019), nella parte in cui prevede, tra i requisiti per la concessione del contributo di cui al comma 1 dello stesso articolo, quello per cui «sia il genitore sia il figlio

minore disabile devono essere residenti in Toscana, in modo continuativo, in strutture non occupate abusivamente, da almeno ventiquattro mesi antecedenti la data del 1° gennaio dell'anno di riferimento del contributo», anziché quello per cui sia il genitore che il figlio minore disabile devono essere residenti in Toscana, in strutture non occupate abusivamente, al momento della presentazione della domanda.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 febbraio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Stefano PETITTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 14 marzo 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

**La versione anonimizzata è conforme, nel testo, all'originale**

---

*Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).*

*Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.*