

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 3/2018

LE SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE 106, 107 E 166 DEL 2018: DIRITTO ALLA MOBILITÀ E ILLEGITTIMITÀ DEI REQUISITI DI LUNGO-RESIDENZA PER L'ACCESSO ALL'ALLOGGIO E ALLE PRESTAZIONI SOCIALI

di Alberto Guariso

Abstract: *L'articolo esamina le tre recenti sentenze della Corte costituzionale n. 106/18, 107/18 e 166/18 – tutte in materia di accesso dei cittadini extra UE alle prestazioni sociali – con le quali la Corte ha ritenuto irragionevoli requisiti di lungo-residenza previsti da leggi nazionali o regionali, pervenendo a tale conclusione sulla base di una pluralità di motivazioni: estraneità del requisito rispetto alla finalità dei vari istituti; violazione del diritto alla libera circolazione; violazione del divieto di discriminazione in ragione della cittadinanza; contrasto rispetto alle clausole di parità di trattamento previste nelle direttive UE. L'articolo compie anche una breve rassegna delle predette clausole di parità eurounitarie con riferimento all'accesso all'alloggio (oggetto delle sentenze 106/18 e 116/18) e segnala la funzione reciprocamente complementare del controllo di ragionevolezza e del principio di non discriminazione.*

Abstract: *The article examines three recent decisions of the Italian constitutional Court (n. 106/18, 107/18 and 166/18), all concerning the access of non-EU citizens to social benefits. In all three, the Court held that the requirement of long-term residence provided by national or regional laws in order to access the benefits was unconstitutional because it violates the principle of reasonableness. The Court relied on three different arguments in the three decisions: in one, it criticizes the irrelevance of the requirement in connection with the purpose of benefits; in the second one, the requirement was regarded as in contrast with the equality clauses provided in EU directives and violates the right to free movement, in the third one, it was deemed incompatible with the prohibition of discrimination on grounds of citizenship. The article also provides for a brief review of the UE equality clauses with reference to access to housing (considered by the Court in the decisions 106/18 and 116/18) and points out to the relevance of the mutually complementary function of the reasonableness test and the principle of non-discrimination.*

LE SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE 106, 107 E 166 DEL 2018: DIRITTO ALLA MOBILITÀ E ILLEGITTIMITÀ DEI REQUISITI DI LUNGO-RESIDENZA PER L'ACCESSO ALL'ALLOGGIO E ALLE PRESTAZIONI SOCIALI

di Alberto Guariso*

SOMMARIO: 1. La giurisprudenza della Corte tra “nucleo essenziale” e controllo di ragionevolezza. – 2. La sentenza 106/18 e la disciplina dell'accesso agli alloggi pubblici nel diritto dell'Unione. – 3. La sentenza 107/18 e la questione del “nesso reale” con il territorio. – 4. La sentenza n. 166/18 e la valutazione congiunta di irragionevolezza e discriminazione.

1. La giurisprudenza della Corte tra “nucleo essenziale” e controllo di ragionevolezza

In tema di accesso degli stranieri alle prestazioni sociali¹, la Corte costituzionale, a partire dalla notissima sentenza n. 432/05, ci aveva abituato a uno schema argomentativo apparentemente semplice: le prestazioni volte a soddisfare bisogni essenziali della persona non possono essere soggette a limitazione alcuna; le prestazioni esterne a questo “nucleo forte” possono essere assoggettate a limitazioni in relazione alla limitatezza delle risorse, purché si tratti di limitazioni ragionevoli, o meglio assistite da “ragionevole correlabilità” tra la finalità perseguita e il criterio selettivo adottato.

Che non si trattasse di un assetto idoneo a risolvere ogni problema risultava già chiaro dalle tensioni che continuano ad affollarsi attorno al tema della ripartizione del *welfare*, ma prima ancora dalle incertezze con le quali la Corte ha di volta in volta offerto soluzioni sia sull'uno che sull'altro versante: così, quanto alla individuazione del “nucleo essenziale”, essa ha utilizzato espressioni inevitabilmente piuttosto generiche («provvidenze destinate a

* Avvocato del Foro di Milano e socio ASGI.

1. In generale, sulla questione stranieri e accesso alle prestazioni sociali, si veda C. Corsi, *L'accesso degli stranieri ai diritti sociali*, in A. Bartolini, A. Pioggia (a cura di) *Cittadinanze amministrative*, Firenze, Firenze University Press, 2016; W. Chiaromonte, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri. Il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*, Torino, Giappichelli, 2013; S. Giubboni, *Diritti e solidarietà in Europa*, Bologna, il Mulino, 2012; M. Cinelli, S. Giubboni, *Cittadinanza, Lavoro, diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2014; A. Guariso, A. Baracchi, *I cittadini extra UE e accesso alle prestazioni di assistenza e sicurezza sociale*, in *Immigrazione, Asilo e cittadinanza*, a cura di Paolo Morozzo della Rocca, Rimini, Maggioli, 2018; per alcuni commenti più recenti su aspetti specifici cfr. C. Carta, *Parità di trattamento e divieto di discriminazione per nazionalità: il caso esemplare dell'assistenza ai nuclei familiari numerosi*, in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, fascicolo 2/18; E. Ales, *Il diritto alle prestazioni sociali dei migranti economicamente non attivi: una parola definitiva della Corte di Giustizia*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 154, 2017, 2.

far fronte al sostentamento della persona»²; «Provvidenze destinate ... alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili»³; prestazioni volte alla tutela di «Valori di essenziale risalto quali ... la salvaguardia della salute, le esigenze di solidarietà rispetto a condizioni di elevato disagio sociale, i doveri di assistenza per le famiglie»⁴); e anche quanto al controllo di ragionevolezza (che è stato prevalentemente applicato ai requisiti di lungo-residenza previsti dalle normative regionali), le soluzioni non sono sempre state omogenee: così, se da un lato è assolutamente prevalente l'affermazione secondo cui un requisito di lungo-residenza «introduce nel tessuto normativo elementi di distinzioni arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata della residenza e la situazione di bisogno e disagio ...»⁵, dall'altro non sono mancate occasioni in cui la Corte ha riconosciuto che il legislatore può valorizzare «il contributo offerto alla comunità dal nucleo familiare, con adeguata costanza»⁶.

Il 2018 ha visto la Corte costituzionale intervenire sulla materia con tre sentenze, tutte riferite non tanto al primo profilo (sicché, sul punto, l'ultima sentenza che ha trattato di «prestazioni essenziali» rimane la n. 230/15, riferita alla pensione di invalidità civile per i sordi) quanto piuttosto sul secondo, quello cioè del controllo di ragionevolezza sui requisiti di lungo-residenza nella Regione per le prestazioni esterne al “nucleo”.

Si cercherà qui di evidenziare le peculiarità di queste nuove pronunce e di delineare i possibili sviluppi futuri.

2. La sentenza 106/18 e la disciplina dell'accesso agli alloggi pubblici nel diritto dell'Unione

La prima sentenza (24.5.2018, n. 106) decide su un ricorso in via principale proposto dall'allora Governo Renzi contro una legge regionale ligure (l.r. 6.6.17, n. 13) che, poco dopo l'insediamento della attuale maggioranza regionale, aveva modificato la legge regionale sull'edilizia economia popolare (l.r. 29.6.2004, n.10) introducendo per i soli stranieri il requisito di 10 anni di residenza sul territorio nazionale.

Inspiegabilmente il ricorso del Governo, che pure avrebbe potuto attingere a numerosi precedenti in proposito, non invocava la violazione del canone di ragionevolezza, né sotto il profilo della eccessiva dilatazione del requisito, né sotto il profilo della illogica previsione

2. Così la sentenza Corte cost. n. 187/10, riferita all'assegno invalidità.

3. Così la sentenza Corte cost. n. 22/15, riferita alla indennità per ciechi, e la sentenza n. 230/15, riferita alla indennità per sordi.

4. Così la sentenza Corte cost. n. 40/13, riferita alla indennità di accompagnamento e alla pensione di inabilità.

5. Così, ad esempio, la sentenza n. 40/11, riferita a un requisito di residenza di 36 mesi nella Regione Friuli per l'accesso a tutte le prestazioni sociali.

6. Sentenza n. 222/13, riferita a un requisito di residenza biennale nella Regione Friuli per l'accesso a un *bonus bebè*.

del requisito per i soli stranieri (ben potendo anche un italiano essere residente sul territorio da meno di 10 anni): si limitava, invece, a invocare la violazione dell'art. 117 Cost. con riferimento alla direttiva 2003/109, con il rischio, dunque, di una dichiarazione di incostituzionalità che, in relazione all'unico parametro invocato, si limitasse a espungere il requisito decennale per i soli cittadini extra UE titolari di permesso per soggiornanti di lungo periodo, ai sensi della citata direttiva.

In effetti l'art. 11, co. 2, lett. f) della direttiva prevede la parità di trattamento per quanto riguarda «le procedure per l'ottenimento dell'alloggio», senza contemplare la possibilità di deroga da parte degli Stati membri.

È stato dunque agevole per il Giudice delle leggi prendere atto che simili prescrizioni paritarie (e la Corte richiama in proposito anche l'analoga previsione contenuta nell'art. 24, par. 1, direttiva 2004/38, relativa ai cittadini dell'Unione e ai loro familiari) non consentono di introdurre, per una sola delle due categorie in comparazione, un requisito restrittivo, come appunto i dieci anni di residenza nel territorio dello Stato: le condizioni di accesso previste per lungosoggiornanti e cittadini dell'Unione devono, quindi, essere le stesse previste per gli italiani.

In realtà l'ordinamento nazionale interno conteneva, sin dal 1998, una previsione in tal senso: l'art. 40, co. 6, del TU immigrazione prevede appunto la parità di trattamento per i titolari di «carta di soggiorno» (dunque oggi di permesso di soggiorno di lungo periodo) sicché anche sotto questo profilo non poteva trovare giustificazione una norma regionale che disponeva diversamente. Solo per gli altri cittadini extra UE l'art. 40, co. 6 cit. prevede una parità più limitata, condizionata alla titolarità di un permesso di soggiorno almeno biennale e a una «regolare attività di lavoro subordinato o autonomo»⁷.

La conclusione della Corte – che sul punto appare assolutamente scontata, tanto che v'è da chiedersi come possa un Consiglio regionale pretendere di ignorare così clamorosamente il diritto dell'Unione e la stessa normativa nazionale – consente una breve rassegna per verificare se anche altri cittadini extra UE possono far valere, ai sensi del diritto dell'Unione, una analoga prescrizione paritaria.

In realtà le previsioni delle direttive sono molto differenziate.

Così, rispetto all'art. 11 cit., la previsione relativa ai titolari di protezione internazionale (art. 32, dir. 2011/95/UE) è assai più labile, essendo solo previsto il diritto di accesso all'alloggio secondo «modalità equivalenti a quelle previste per altri cittadini di

7. Per un caso in cui la legislazione regionale prevedeva per tutti i richiedenti stranieri, ivi compresi i lungosoggiornanti, il requisito della regolare attività lavorativa, cfr. Trib. Arezzo 30.3.2016, reperibile in <https://www.asgi.it/banca-dati/tribunale-di-arezzo-sezione-lavoro-ordinanza-del-30-marzo-2016/>, che ha ritenuto detta previsione in contrasto con l'art. 11 della direttiva 2003/109, ordinando al Comune l'ammissione nelle graduatorie di una lungosoggiornante priva di occupazione.

Paesi terzi regolarmente soggiornanti». Il recepimento della norma – che avrebbe imposto soltanto il vincolo di parità con gli altri cittadini extra UE, con conseguente applicazione dell'art. 40, co. 6, cit. – è stato tuttavia di maggiore ampiezza, avendo sancito la parità dei titolari di protezione internazionale con i cittadini italiani⁸.

Quanto ai titolari di permesso unico lavoro, l'art. 12, co. 1, lett. g), direttiva 2011/98 prevede la parità di trattamento nell'accesso a beni e servizi, ivi comprese le procedure per l'ottenimento di un alloggio. Il successivo comma 2, lett. d) ii) prevede tuttavia che gli Stati membri possano «limitare la parità di trattamento per quanto concerne l'assistenza abitativa», dovendosi così affrontare la questione se possa tenersi conto, ai fini della deroga, di discipline preesistenti alla direttiva⁹ e se la deroga ammessa da una direttiva possa essere esercitata da organismo *sub* statale di uno Stato membro¹⁰.

Analoga previsione e analoga possibilità di deroga è prevista dall'art. 22 della direttiva 2016/801 sui ricercatori universitari.

Quanto ai lavoratori altamente qualificati, la parità nelle procedure per l'ottenimento di un alloggio, anche pubblico, è garantita dall'art. 14, co. 2, lett. g), direttiva 2009/50, che non prevede possibilità di deroga da parte degli Stati membri, sicché la motivazione adottata dalla Corte costituzionale nella sentenza in esame va sicuramente estesa anche ai titolari di Carta blu¹¹.

Infine, le direttive relative ai lavoratori distaccati (direttiva 2014/66/UE, art. 18, co. 2) e ai lavoratori stagionali (art. 23, direttiva 2014/36/UE) prevedono espressamente che la materia dell'accesso all'alloggio sia esclusa dalla clausola di parità.

Il quadro è, quindi, estremamente diversificato e corrisponde ancora una volta all'ormai noto procedere del legislatore dell'Unione in modo un po' disordinato, frammentando la figura del migrante in relazione al titolo di soggiorno, ma con una

8. Si veda l'art. 29, co. 3-ter, del d.lgs. 19.11.2007, n. 251, come modificato dal d.lgs. 21.2.2014, n. 18, a norma del quale l'accesso ai benefici di cui all'art. 40, co. 6, TU immigrazione «è consentito ai titolari dello *status* di rifugiato politico e di protezione sussidiaria in condizioni di parità con i cittadini italiani».

9. Come sarebbe appunto il citato art. 40, co., 6 TU che, come si è visto, prevede una parità condizionata al permesso biennale e alla «regolare attività lavorativa», ma che è stato introdotto senza poter considerare il vincolo imposto dalla direttiva, intervenuta solo 10 anni dopo; nel senso che una disposizione antecedente la direttiva non può ritenersi «quale chiara espressione della volontà di deroga da parte del legislatore nazionale», cfr. Corte appello Milano 5.11.14 reperibile in

<https://www.asgi.it/banca-dati/corte-dappello-di-milano-sezione-lavoro-sentenza-del-5-novembre-2014/>.

Aderendo a questa tesi si dovrebbe ritenere che, nell'ordinamento nazionale, tutti i titolari di permesso unico lavoro hanno diritto alla parità di trattamento nell'accesso agli alloggi pubblici.

10. Come sarebbe appunto nel caso della nuova legge della Regione Liguria esaminata dalla Corte costituzionale nella sentenza in commento.

11. Peraltro il recepimento nazionale, per quanto adotti una formula generica, è conforme alla direttiva: l'art. 27 *quater* del TU immigrazione introdotto dal d.lgs. 28.6.2012, n. 108 prevede infatti che «I titolari di Carta blu UE beneficiano di un trattamento uguale a quello riservato ai cittadini italiani, conformemente alla normativa vigente, ad eccezione dell'accesso al mercato del lavoro nei primi due anni, come previsto dal comma 13».

indubbia tensione verso l'estensione della parità tra cittadini UE e cittadini extra UE anche in un settore così delicato come l'accesso all'alloggio pubblico.

Certo è che, soprattutto dopo la sentenza 106/18, è definitivamente esclusa la possibilità per il legislatore (nazionale o regionale che sia) di introdurre requisiti più gravosi, rispetto agli italiani, quantomeno per i titolari di permesso di lungo periodo – che costituiscono ormai oltre il 60% dei migranti presenti in Italia¹² – per i cittadini UE e i loro familiari e per i titolari di Carta blu.

Tornando appunto alla sentenza, qualche interrogativo suscita la seconda parte della motivazione, laddove la Corte motiva in punto di irragionevolezza e mancanza di proporzionalità del requisito: argomentazione che appare incongrua rispetto al dispositivo, che dichiara l'incostituzionalità della norma ai sensi del solo art. 117 Cost. (non dell'art. 3 Cost.); e che appare anche superflua, posto che se vi è obbligo "eurounitario" di parità assoluta e inderogabile non c'è motivo per valutare se una differenza è più o meno ragionevole o proporzionata.

Così come lascia perplessi il passaggio ove la Corte afferma che irragionevolezza e sproporzione «si risolvono in una forma dissimulata di discriminazione nei confronti degli extracomunitari» (punto 3.4): affermazione che poteva forse essere pertinente con riferimento alla sentenza 168/14 (che riguardava un requisito di otto anni previsto indifferentemente per italiani e stranieri) ma che difficilmente potrebbe adattarsi al caso esaminato, dove il gravosissimo requisito di lungo-residenza era previsto per i soli stranieri e dunque la discriminazione non era affatto dissimulata, ma assolutamente esplicita.

La scelta di una duplice motivazione potrebbe così indurre il sospetto di una scarsa fiducia nelle clausole di parità eurounitarie, quasi che le imposizioni del diritto UE avessero bisogno di essere rafforzate dal controllo interno di ragionevolezza. Ma sarebbe un sospetto malevolo. Più probabilmente, la doppia motivazione è stata dettata dalla volontà (e necessità) di pervenire a una dichiarazione di incostituzionalità della norma nel suo insieme e non limitata alla parte in cui richiede il requisito ai titolari del permesso di lungo periodo (come forse il Governo avrebbe voluto, essendo altrimenti inspiegabile il tenore così limitato del ricorso): e tale è, appunto, l'effetto della sentenza, che non determina affatto una incostituzionalità della norma «nella parte in cui ...» discrimina l'una o l'altra categoria di stranieri extra UE, ma che, in coerenza con l'affermata irragionevolezza della previsione, ne determina completa caducazione.

12. Si vedano i dati del *Dossier statistico immigrazione 2017* a cura di Centro Studi e Ricerche IDOS in collaborazione con UNAR.

3. La sentenza 107/18 e la questione del “nesso reale” con il territorio

Diverso è il caso della sentenza n. 107/18 (emessa anch'essa su ricorso in via principale del Governo) riguardante la l.r. Veneto 21/2/17 n. 6 che, modificando la precedente l.r. 23/4/90 n. 32 in materia di servizi educativi alla prima infanzia, ha sostituito la previsione secondo cui «hanno titolo di precedenza all'ammissione i bambini menomati, disabili o in situazione di rischio e di svantaggio sociale» con la seguente previsione: «hanno titolo di precedenza per l'ammissione all'asilo nido nel seguente ordine di priorità: a) i bambini portatori di disabilità; b) il figlio di genitori residenti in Veneto anche in modo non continuativo da almeno 15 anni o che prestino attività lavorativa in Veneto ininterrottamente da almeno 15 anni ...».

La sentenza colloca innanzitutto l'asilo nido nell'ambito dei precetti costituzionali, riconoscendo allo stesso una funzione sociale (attuativa dell'articolo 37, co. 1, nel senso della garanzia della possibilità per la donna di conciliare il lavoro con la funzione familiare, e dell'articolo 3, co. 2, in quanto consente ai genitori privi di adeguati mezzi economici di svolgere un'attività lavorativa, contribuendo così alla uguaglianza sostanziale) e una funzione educativa, attestata in particolare dalla l. 8.11.2000, n. 328 (legge quadro sui servizi socio-assistenziali).

Ciò premesso, la sentenza, nei suoi primi paragrafi, sembra avviarsi a risolvere il problema secondo gli ormai consueti canoni del controllo di ragionevolezza, ma perviene poi ad affermazioni che appaiono invece decisamente innovative, quantomeno per la forza con cui vengono enunciate.

In primo luogo, la Corte prende atto della oggettiva contrapposizione tra prevalenza del bisogno e prevalenza del radicamento, rappresentata con insuperabile chiarezza proprio dalle due formulazioni della norma prima e dopo la modifica censurata: «titolo di precedenza allo ... svantaggio sociale»; «titolo di precedenza ai residenti da almeno 15 anni».

Sul punto la Corte, questa volta, non ha dubbi: la precedenza è alla tutela del bisogno. La questione del radicamento territoriale (che per sua natura deve essere riferito ai genitori) non ha infatti nulla a che vedere con la funzione educativa dell'asilo nido (che per sua natura deve essere riferita al figlio), «essendo ovviamente irragionevole ritenere che i figli di genitori radicati in Veneto da lungo tempo presentino un bisogno educativo maggiore degli altri». E non ha nulla a che vedere neppure con la funzione sociale, che può ritenersi assolta solo allorché il servizio assuma un respiro universalistico, che è invece contraddetto da una norma come quella impugnata.

L'obiezione classica della Regione (in sintesi: «riconosco il servizio a coloro che hanno maggiormente contribuito al contesto economico e sociale della Regione») viene cassata dalla Corte con l'ovvia considerazione che né la residenza prolungata in Veneto garantisce

che si sia contribuito alle finanze della Regione, né lo garantisce il lavoro prolungato in Veneto, posto che le tasse saranno state pagate nella Regione di residenza; tanto più che le risorse per l'erogazione dei servizi all'infanzia derivano in gran parte da fondi statali.

E ancora, ricorda la Corte che «sotto un profilo più generale l'argomento del contributo pregresso tende inammissibilmente ad assegnare al dovere tributario una finalità commutativa, mentre esso è una manifestazione del dovere di solidarietà sociale» e che «applicare un criterio di questo tipo alle prestazioni sociali è di per sé contraddittorio perché porta a limitare l'accesso proprio di coloro che ne hanno più bisogno».

Quest'ultima affermazione appare dirompente, se si considera che nell'ambito della già ricordata sentenza n. 222/13 la Corte, nel legittimare un requisito di residenza biennale nella Regione per un *bonus* bebè, era giunta ad affermare che «il legislatore ha lo scopo di valorizzare, con misura eccedente i livelli essenziali delle prestazioni, il contributo offerto alla comunità dal nucleo familiare con adeguata costanza, sicché non è manifestamente irragionevole indirizzare gli sforzi a favore dei nuclei già attivi da tempo apprezzabile e perciò stesso parti vitali della comunità»: laddove nel riferimento al «contributo offerto alla comunità» si intravede proprio quello scambio tributi/prestazioni sociali e quella adesione a una «finalità commutativa» che oggi la Corte mette invece meritoriamente in discussione. Tra l'altro, rafforzando la sua tesi anche nella sintetica parte finale ove ravvisa violazione anche dell'art. 31, co. 2, Cost. (sulla protezione della maternità e dell'infanzia), giacché la norma impugnata indirizza il servizio di asilo nido «non allo scopo di tutelare le famiglie che ne hanno bisogno, ma a quello di privilegiare che è radicato in Veneto da lungo tempo».

Una contestazione ancora più radicale dei requisiti di lungo residenza (in parte già presente nella sentenza n. 168/14) si rinviene poi nella riconosciuta violazione dell'art. 117, co. 1 Cost. in relazione all'art. 21 TFUE, nonché dell'art. 120 Cost. in punto di divieto di provvedimenti che ostacolino «la libera circolazione delle persone ... tra le Regioni» «in qualsiasi modo» (e la precisazione del costituente è decisiva per la nostra materia) o che pongano limiti «all'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale»: un titolo di precedenza sproporzionato di lungo-residenza viola infatti anche il diritto di libera circolazione, il cui esercizio non può incidere negativamente sull'accesso alle prestazioni sociali.

Il punto è molto delicato perché di per sé suscettibile di precludere qualsiasi requisito di residenza prolungata che è inevitabilmente destinato a premiare l'immobilità a discapito della mobilità interna al territorio nazionale o nell'ambito dell'Unione. Tuttavia la Corte correttamente precisa, con riferimento ad entrambe, che il contrasto tra il requisito di radicamento e il diritto alla mobilità riguarda i soli requisiti sproporzionati (come sicuramente è quello in esame) e soprattutto troppo esclusivi: su quest'ultimo punto, di

particolare rilievo è il richiamo al precedente della sentenza Corte giust. 21.7.2011, *Stewart*, C-503/09 ove la Corte UE – chiamata a valutare la conformità al regolamento 1408/71 di una clausola che prevedeva il requisito di 26 settimane di residenza nello Stato nelle ultime 52, per accedere a una prestazione di disabilità – ha ritenuto irragionevole fare riferimento alla sola residenza, perché il nesso reale con lo Stato deve essere valutato anche sulla base di altri elementi, in particolare il contesto familiare in cui si trova il richiedente¹³.

Resta da rilevare che le argomentazioni della Corte sono state riferite, nella vicenda in esame, a un mero titolo di precedenza e non a un requisito di ammissione, sicché a maggior ragione dovrebbero essere considerate pertinenti laddove la lungo-residenza costituisca requisito addirittura per l'accesso alla prestazione; ma resta aperto il quesito di quale sia il limite temporale al di sotto del quale il requisito può ritenersi proporzionato: come noto, il legislatore nazionale, con riferimento al Reddito di Inclusione, ha scelto il limite biennale di residenza sul territorio nazionale (art. 3, d.lgs. 15.9.2017, n. 147), ma molte Regioni continuano a indicare il requisito di residenza quinquennale nella Regione, ignorando così il richiamo appena ricordato a una valutazione più complessiva del nesso reale con il territorio¹⁴.

4. La sentenza n. 166/18 e la valutazione congiunta di irragionevolezza e discriminazione

Siamo, infine, all'ultima sentenza della trilogia, la numero 166 del 20.7.2018.

Qui la questione, introdotta in via incidentale dalla Corte d'appello di Milano nell'ambito di un ricorso promosso dalle associazioni ASGI e APN, riguardava una modifica (varata nell'ambito del "pacchetto sicurezza" dell'allora ministro Maroni) alla disciplina del Fondo per il sostegno degli affitti *ex art. 11, l. 421/98*, destinato a erogare un contributo economico al pagamento del canone di locazione in favore delle famiglie in condizioni di bisogno. Secondo la modifica intervenuta 10 anni dopo l'istituzione del Fondo (d.l. 122/08, conv. in l. 133/08) l'accesso allo stesso è stato limitato, per i soli «immigrati», a coloro che potessero far valere «il certificato storico di residenza da almeno 10 anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima Regione».

Si trattava, dunque, analogamente al caso esaminato dalla sentenza n. 106/18, di un requisito previsto per i soli stranieri, ma censurato questa volta esclusivamente sotto il

13. Nello stesso senso anche la sentenza *Thiele Meneses*, C-220/12, anch'essa citata dalla Corte.

14. Clamoroso da questo punto di vista, il caso della Regione Lombardia che, con d.g.r. X/6711 del 20.6.2017 ha previsto l'erogazione di un consistente *bonus* bebè a condizione che entrambi i genitori siano residenti in Lombardia da almeno 5 anni, ignorando così ogni altro elemento indicativo del radicamento, quale la condizione lavorativa anche di uno dei coniugi (che potrebbe risiedere e lavorare in Lombardia anche da moltissimi anni), la presenza di minori nati in Italia e inseriti nel contesto scolastico e così via.

profilo dell'art. 3 Cost.: era dunque ragionevole aspettarsi che la Corte appuntasse la sua attenzione proprio sul differente regime per italiani e stranieri, essendo ben difficile individuare la *ratio* di una previsione di radicamento territoriale che, se davvero necessaria, avrebbe dovuto riguardare sia gli italiani che gli stranieri. D'altra parte, nella giurisprudenza della Corte anche antecedente alla sentenza n. 106/18, non si ravvisa un solo caso nel quale siano stati ritenuti legittimi requisiti di lungo-residenza previsti appunto per i soli stranieri¹⁵, sicché anche in questo caso la conclusione poteva apparire scontata.

La scelta della Corte, identica ai precedenti nelle conclusioni, è stata tuttavia parzialmente diversa da quella ipotizzata dal giudice rimettente. Anziché puntare l'attenzione sulla differenza italiano/immigrato la Corte ha preferito puntare l'attenzione ancora una volta sulla irragionevolezza intrinseca della previsione.

E così, quanto al requisito decennale, ha potuto concludere che lo stesso «attinge gli estremi della irrazionalità intrinseca ... dato che tale termine coincide con quello necessario e sufficiente a richiedere la cittadinanza italiana» e comunque – aggiunge la Corte – determina una condizione di svantaggio per i titolari di permesso di lungo periodo che invece, come si è visto, vantano un diritto assoluto di fonte eurounitaria alla parità di trattamento.

Quanto al requisito quinquennale nella Regione, lo stesso, è «palesamente irragionevole e sproporzionato, trattandosi di una provvidenza che ... viene riservata a casi di vera e propria indigenza», sicché «non si può ravvisare alcuna ragionevole correlazione tra soddisfacimento dei bisogni abitativi primari ... della persona che versi in condizione di povertà e sia insediata nel territorio nazionale e la lunga protrazione nel tempo di tale radicamento territoriale».

Così impostata, dunque, la conclusione si attaglia perfettamente non solo alle norme che prevedono requisiti di lungo-residenza per soli stranieri (e, da questo punto di vista, l'opera di riordino sembra conclusa con le sentenze nn. 106 e 166, non risultando altre norme che differenzino italiani e stranieri quanto a requisiti di residenza), ma anche alle norme che prevedono detti requisiti in modo indifferenziato, posto che l'illegittimità della norma attiene alla sua irragionevolezza intrinseca e non tanto alla differenza.

15. Si vedano in proposito la sentenza n. 40 del 2011, inerente un requisito di 36 mesi per tutte le prestazioni sociali; la sentenza n. 133 del 2010, inerente il requisito di cinque anni di residenza per un assegno familiare; la sentenza n. 222 del 2013, inerente ancora un requisito di cinque anni per l'insieme delle prestazioni sociali; la sentenza n. 2 del 2013, riguardante sia il requisito di cinque anni per varie prestazioni sociali e per prestazioni di diritto allo studio, sia il requisito di un solo anno per la sovvenzione all'apprendimento delle lingue straniere; infine, la sentenza n. 172/2013, inerente il requisito di cinque anni sul territorio nazionale quale componente dell'accesso al permesso di lungo periodo per un assegno di cura. Si tratta, si ripete, di casi di requisiti richiesti ai soli stranieri.

Si tratta, peraltro, di due profili che nella giurisprudenza qui esaminata si accavallano e si intersecano continuamente. Ne è prova il già citato passaggio della sentenza n. 106, laddove si legge che irragionevolezza e mancanza di proporzionalità si risolvono «in una forma dissimulata di discriminazione nei confronti degli extracomunitari», senza che venga più approfonditamente illustrato in che senso ciò che irragionevole risulta di per sé anche discriminatorio.

Nella giurisprudenza precedente è stata ancora una volta la (sola) sentenza n. 168/14 a creare un legame più esplicito tra le due nozioni usando l'espressione (anch'essa di per sé non limpidissima, ma certamente efficace) di «irragionevolmente discriminatorio» e rilevando che il requisito, benché richiesto in quel caso sia a gli italiani che agli stranieri, poneva questi ultimi «in una condizione di inevitabile svantaggio in particolare rispetto alla comunità regionale, ma anche rispetto agli stessi cittadini italiani, che potrebbero più agevolmente maturare gli otto anni di residenza in maniera non consecutiva, realizzando una discriminazione vietata dal diritto comunitario»: con un fugace accenno, dunque, alla nozione classica di discriminazione indiretta, ma senza tuttavia pretendere che la maggiore difficoltà dello straniero nel maturare il requisito venisse supportata da dati statistici, trattandosi di questione che – come peraltro ha sempre ritenuto anche la Corte di Giustizia¹⁶ – può ritenersi acquisita secondo la comune esperienza.

Come si vede, dunque, vincolo di uguaglianza e controllo di ragionevolezza si inseguono e si alternano continuamente alla ricerca di un equilibrio. Certamente un utilizzo più rigido della nozione di uguaglianza, quanto meno laddove prescritto in sede di diritto dell'Unione, sembrerebbe poter semplificare il percorso logico-giuridico (se un principio sovraordinato impone l'uguaglianza, nessuna condizione di svantaggio può essere ammessa, neppure quando appaia tollerabile o ragionevole), ma la Corte sembra voler privilegiare – pur senza trascurare i vincoli eurounitari – quella del controllo di ragionevolezza, certamente di più difficile applicazione, ma probabilmente più adatta al contemperamento tra le diverse esigenze e i diversi valori in gioco.

16. Si veda ad esempio Corte giust., *Commissione c. Repubblica italiana*, causa C-388/01, sentenza 16.1.2003 relativa alle agevolazioni tariffarie per l'accesso ai musei comunali assicurate alle sole persone residenti; Corte giust., *Commissione c. Lussemburgo*, causa C-299/01, sentenza 20.6.2002, relativa ad una normativa che richiedeva un'anzianità di residenza quinquennale nel Paese ai fini della concessione del reddito minimo garantito; Corte giust., *Commissione c. Lussemburgo*, Corte giust., C-111/91, 10.03.1993, relativa ad una norma che prevedeva, ai fini dell'erogazione di un assegno di natalità *una tantum*, il requisito di anzianità di residenza nell'anno antecedente alla nascita; Corte giust. *O'Flynn*, causa C-237/94, sentenza 23.5.1996 secondo la quale «devono essere considerate indirettamente discriminatorie le condizioni indistintamente applicabili che possono essere soddisfatte più agevolmente dai lavoratori nazionali che dai lavoratori migranti [...] o che rischiano di essere sfavorevoli in modo particolare ai lavoratori migranti».