

La previsione di benefici fiscali, come innanzi detto, sarebbe un incentivo determinante per l'accesso alla tutela e quindi per assicurare l'effettività dello strumento, essendo fatto notorio che quasi tutto lo scenario delle discriminazioni vede protagonisti ceti sociali che vivono in condizioni di assoluta povertà.

La via più semplice è dunque l'estensione in questa materia di tutte le esenzioni fiscali previste dal decreto legislativo del 19.2.2010 attuativo della legge n. 69/2009: gli atti della procedura andranno esenti da imposta da bollo e da ogni spesa tassa o diritto di qualsiasi specie e natura; inoltre, e cosa assai importante, il verbale di conciliazione, in caso di componimento positivo della lite, dovrà costituire titolo esecutivo ed andare esente dall'imposta di registro.

Il meccanismo di raccordo con le norme appena citate è pure una doverosa iniziativa di sinergia con le recenti novità introdotte nel processo civile e quindi di uniformità ai principi generali dell'ordinamento.

2.4.2. Potere d'inchiesta e funzioni ispettive

Innanzitutto si è evidenziato l'ulteriore aspetto di problematicità che riguarda tutto il settore del potere di inchiesta dell'UNAR per la verifica dell'esistenza di fenomeni discriminatori di cui alla lettera b) dell'art. 7 d.lgs. cit..

La maggiore difficoltà attuativa, come è facile immaginare, deriva dalle larghe interferenze che nel settore della verifica e della ispezione hanno altre Autorità, dotate di competenza specifica in materia. Ci si riferisce, all'evidenza, non solo al potere spettante all'Autorità Giudiziaria – unica Autorità rispetto alla quale l'art. 7 cit. espressamente limita il potere di verifica affidato all'UNAR – ma, altresì, alle specifiche competenze che sono riservate in materia di discriminazione alle altre Autorità (Ministero dell'Interno e sue diramazioni, Ministero della Funzione pubblica, Ministero del Lavoro, Ministero delle Politiche sociali, Ministero degli Esteri).

Il passaggio che qui si propone riguarda, dunque, una prospettiva che in ossequio alle competenze "inderogabili" previste in materia, possa rendere operante anche il compito di verifica sull'esistenza di fenomeni discriminatori assegnato all'UNAR.

Il paradosso infatti è che nonostante l'UNAR sia stato investito di un potere di inchiesta generale su tutti i tipi di discriminazione (art. 2 d.lgs. cit.) limitato soltanto dal rispetto delle prerogative e funzioni dell'Autorità Giudiziaria, di fatto, non è in grado di esercitarlo. Manca l'individuazione di specifiche aree di competenza, di strumenti di raccordo con le altre autorità, di mezzi e persone qualificate a tanto.

La via che risolverebbe il problema radicalmente sarebbe quella di una specifica normativa volta a riempire il contenuto, quasi "in bianco", del potere di verifica assegnato all'UNAR (v. art. 7), con la previsione di aree di specifica di competenza, dei servizi messi a disposizione, di contingente di personale, di previsione di risorse finanziarie.

Nel frattempo, tuttavia, va almeno tentata un'iniziativa di raccordo con le altre Autorità per rendere praticabile la relativa funzione.

Si propone pertanto:

- a) Per il settore riguardante i rapporti con le pubbliche amministrazioni e quindi tutta l'area delle prestazioni di servizi inerenti alla domanda dei cittadini stranieri (diritti sociali cd. di prestazione: accesso all'edilizia residenziale pubblica, alle prestazioni assistenziali, al sistema dei sussidi statali come i cd. bonus bebè e bonus istruzione)¹⁹, potrebbe prevedersi una delega all'UNAR, ovviamente ristretta nell'ambito della verifica delle discriminazioni, delle funzioni naturalmente attribuite all'Ispettorato della Funzione Pubblica; l'articolo 60, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 attribuisce all'Ispettorato per la funzione pubblica compiti ispettivi di vigilanza sulla conformità dell'azione amministrativa ai principi di imparzialità e buon andamento, sull'efficacia dell'attività amministrativa, con particolare riferimento alle riforme volte alla semplificazione delle

¹⁹ Cfr. D. Bifulco, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Jovene, Napoli 2003; F. Biondi Dal Monte "I Diritti Sociali degli stranieri fra frammentazione e non discriminazione. Alcune questioni problematiche", in *Stranieri e Diritti*, 2009. Per alcune problematiche riguardanti la parità di trattamento in ordine ai diritti sociali, v. *infra*.

procedure, oltre che sull'osservanza delle disposizioni inerenti il controllo dei costi ²⁰. Tutto il settore dunque che riguarda la verifica dell'osservanza delle norme sui termini e sulle modalità di procedimento nell'ambito dei rapporti tra amministrazioni pubbliche e cittadini stranieri e quindi l'eventualità di trattamenti discriminatori, potrebbe essere specificatamente delegato all'UNAR: così come l'Ispettorato della Funzione Pubblica nell'espletamento della sua attività e per il controllo dei costi inerenti all'attività amministrativa si avvale del corpo della Polizia Tributaria (l'art. 1 della legge 23.12.1996 n. 662 prevede che per l'effettuazione delle verifiche riguardanti le violazioni tributarie il Dipartimento della funzione pubblica può avvalersi d'intesa con le amministrazioni interessate anche della Guardia di Finanza), così, nell'ambito delle verifiche delle discriminazioni, dovrebbe indicare l'UNAR come soggetto delegato al controllo. Una ulteriore ipotesi potrebbe essere individuata nella definizione, mediante apposito protocollo da stipularsi tra l'Ufficio e il competente Dipartimento della Funzione Pubblica, di modalità e procedure operative condivise ai fini del potenziamento dell'attività ispettiva in questione.

- b) Sempre nell'ambito dei compiti di verifica attribuiti dall'art. 7 d.lgs. cit., l'UNAR dovrebbe supportare le funzioni ispettive e di controllo esercitate nell'ambito del violazioni dei diritti umani e condizioni di sfruttamento lavorativo. Anche in tal caso, infatti, un formale collegamento con l'ispezione esercitata dagli organi all'uopo deputati alleggerirebbe la sfera di controllo delle altre autorità consentendo, nel contempo, un'effettiva attuazione dei compiti UNAR²¹.

Con il decreto legislativo n. 124 del 23 aprile 2004 il Governo ha ridefinito in modo organico la vigilanza in materia di lavoro, identificando l'ambito di intervento dell'attività ispettiva e valorizzandone la funzione a tutela delle garanzie che caratterizzano la disciplina del rapporto di lavoro, del trattamento economico e degli obblighi previdenziali.

Anche in tal caso dunque specifiche competenze riservate all'UNAR consentirebbero di operare nel settore della verifica della discriminazione in via preventiva e senza dovere attendere la segnalazione all'Ufficio.

2.4.3. Il Comitato tecnico per la promozione della parità di trattamento

Una prima risposta operativa alle problematiche summenzionate è stata comunque individuata mediante l'adozione di ulteriori soluzioni organizzative nell'ambito dell'attuale configurazione dell'Ufficio.

Proprio in relazione alla necessità di fare fronte in maniera tempestiva ed efficace al numero crescente di richieste di formulazione di pareri e raccomandazioni rivolto all'Ufficio e derivante dall'aumento delle segnalazioni conseguente alla nuova configurazione organizzativa, si è infatti previsto un rafforzamento dell'expertise di UNAR mediante la gestione coordinata e collegiale della dotazione di

²⁰ L'attività dell'Ispettorato è rivolta a: vigilare in stretta collaborazione con la Ragioneria Generale dello Stato sull'attività di spesa delle amministrazioni; controllare, relativamente alla disciplina delle incompatibilità, cumulo di impieghi ed incarichi e, d'intesa con la Guardia di Finanza, il corretto rapporto di pubblico impiego da parte del dipendente; verificare l'osservanza delle norme sui termini e sulle modalità di procedimento nell'ambito dei rapporti tra cittadini, imprese e le amministrazioni pubbliche. L'Ispettorato si articola nei seguenti servizi: Servizio per la programmazione e l'analisi dell'attività ispettiva; Servizio per l'attività di vigilanza sulle pubbliche amministrazioni. (Art.12 del D.M. 5 Novembre 2004).

²¹ Nell'ambito dell'accertamento delle violazioni dei diritti umani e condizioni di sfruttamento lavorativo di lavoratori senza permesso di soggiorno provenienti da Africa, Asia e Europa dell'Est, il Governo ha attuato campagne straordinarie di controllo, alcune indirizzate al settore agricolo, portate avanti nella regione Puglia e nella provincia di Foggia dal 2006, dove il fenomeno è particolarmente diffuso. Il documento del 2008 sulla Programmazione strategica e l'attività di controllo del Ministero del Lavoro, Salute e Politiche sociali dà particolare attenzione alle ispezioni finalizzate a combattere i flussi di immigrazione irregolare e l'occupazione illegale di migranti. Particolare attenzione è posta alle minoranze, operanti al di fuori di qualsiasi contesto di regolarità e di lavoro, che promuovono l'immigrazione irregolare dei loro stessi connazionali per mantenerli in situazioni di sfruttamento in violazione dei diritti dei lavoratori. Dell'azione di Governo ha preso nota nel suo rapporto 2008/2009 il Comitato di esperti per l'approvazione delle Convenzioni e raccomandazioni; in particolare ha preso nota che le attività di ispezione del lavoro finalizzate a combattere l'occupazione abusiva hanno trovato che su 4.666 lavoratori in situazione irregolare, privi di permesso di soggiorno, 336 erano occupati nel settore agricolo, 711 nei servizi, e 2.231 nell'edilizia. Su 9.608 lavoratori che sono stati trovati in posizione irregolare per altri motivi, 732 erano occupati in agricoltura, 2.229 nei servizi e 2.989 nell'edilizia. Il Comitato ha preso nota inoltre che si stanno conducendo indagini in Campania, Puglia, Calabria e Sicilia sulle nuove forme di sfruttamento lavorativo, che sono peggiorate negli anni recenti.

esperti attualmente in servizio presso l'Ufficio stesso, da assicurarsi attraverso la costituzione e il funzionamento - senza ulteriori oneri finanziari per l'Ufficio - di un apposito comitato tecnico, composto da esperti, magistrati e consulenti dell'Ufficio in possesso dei requisiti di cui all'articolo 7, comma 7, del Decreto Legislativo 9 luglio 2003 n.215.

Il Comitato, di cui è prevista la costituzione nel 2010, svolgerà in particolare le seguenti funzioni, previste dall'articolo 2 del D.P.C.M. 11 dicembre 2003:

a) formulazione di pareri in ordine ai casi di discriminazione razziale pervenuti all'Ufficio, nonché promozione di incontri conciliativi informali e proposte di soluzione per la rimozione delle situazioni discriminatorie;

b) valutazione dell'eventuale partecipazione dell'Ufficio ai procedimenti giurisdizionali o amministrativi intrapresi secondo le forme di cui all'articolo 425 del codice di procedura civile;

c) redazione di raccomandazioni e pareri su questioni connesse alle discriminazioni per razza o origine etnica, ivi inclusi quelli in ordine ai casi di discriminazione razziale sottoposti all'Ufficio da parte delle associazioni e degli enti di cui agli articoli 5, comma 1, e 6 del decreto legislativo 9 luglio 2003 n.215.

d) svolgimento, su espresso e motivato mandato conferito dal Coordinatore dell'Ufficio e nel rispetto delle prerogative e delle funzioni dell'autorità giudiziaria, di apposite inchieste al fine di verificare l'esistenza di fenomeni di discriminazione razziale.

2.4.4. Misure di sostegno alle vittime delle discriminazioni razziali

Si ribadiscono le proposte di riforma già fatte con le precedenti relazioni annuali.²² In particolare, si insiste per l'adozione di misure sia in materia di spese processuali che di gratuito patrocinio, ovvero per l'esenzione dal pagamento del contributo unificato per l'iscrizione delle cause avviate ai sensi dell'art. 44 del d.lgs.1998/286 e l'ammissione al gratuito patrocinio con una corsia preferenziale relativamente alla controversie in materia di discriminazione, così come già previsto dall'art. 13, d.lgs. 1998/286 per i procedimenti di espulsione del cittadino di Stati non appartenenti all'Unione Europea.

Si ribadisce, altresì, anche la necessità di misure di sostegno economico rivolte sia a sostenere l'accesso da parte dei soggetti discriminati agli strumenti di tutela previsti dall'attuale ordinamento che a vere e proprie misure di solidarietà per le vittime delle discriminazioni e di violenze a sfondo razziale.

In tal senso, in aggiunta alla prima misura adottata dall'Ufficio nell'ambito della nuova configurazione organizzativa del Contact center, che ha previsto a regime a partire dal 2010 la "sperimentazione sul territorio di forme di sostegno diretto alle vittime di discriminazione anche attraverso il rafforzamento della consulenza legale e l'eventuale istituzione di un fondo di solidarietà finalizzato all'anticipazione delle spese processuali a carico delle vittime di discriminazione e/o delle associazioni legittimate ad agire a loro tutela ai sensi degli articoli 4 e 5 del d.lgs n. 215/2003", si ritiene comunque necessario studiare ulteriori strumenti e modalità di sostegno economico per le vittime di discriminazioni razziali, prevedendo eventualmente la possibilità di sollecitare e promuovere l'autonoma costituzione di un vero e proprio fondo speciale, alimentato anche da contributi volontari erogati da fondazioni bancarie, banche etiche e aziende.

²² Relazione Parlamentare 2007 e Relazione Parlamentare 2008.

CAPITOLO TERZO.
DISCRIMINAZIONI NELL'ACCESSO A BENI E SERVIZI
NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

3.1. IL QUADRO NORMATIVO

In Italia non viene messo in discussione il riconoscimento dei diritti individuali e delle libertà quali riconosciuti dalla Costituzione e dai molti Trattati internazionali ma può accadere che agli stranieri non vengano riconosciuti i diritti sociali cosiddetti di prestazione²³.

L'UNAR è, a tal proposito, un osservatorio privilegiato proprio perché ad esso si rivolgono cittadini e stranieri che si sentono vittime ai atti discriminatori dalla stessa pubblica amministrazione che avrebbe il dovere di evitare differenziazioni arbitrarie e, quindi, irragionevoli.

Nel corso dell'anno 2009 numerose sono state le richieste di tutela antidiscriminatorie pervenute al call center dell'UNAR coinvolgendo alcune pubbliche amministrazioni che hanno ritenuto di introdurre alcune differenziazioni nel godimento di diritti sociali (si pensi all'accesso alle prestazioni assistenziali, all'accesso all'edilizia residenziale pubblica, al sistema dei bonus bebè o dei bonus istruzione), che hanno posto alcuni problemi sulla legittimità dei fini perseguiti e sulla congruità tra detti fini e i mezzi prescelti alla luce del principio di non discriminazione.

Le molteplicità e le diverse sfaccettature dei casi molto spesso sono il frutto delle difficoltà di tutela delle condizioni degli stranieri legate anche alla diversa disciplina conseguente alla ripartizione di competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali.

E' pur vero che la ripartizione dei poteri tra le autonomie territoriali ha influenzato non poco la protezione dei diritti sociali e il livello di uguaglianza con cui gli stessi vengono garantiti nelle diverse entità territoriali che compongono lo Stato.²⁴

Sulla materia si intersecano norme di livello nazionale e regionale legittimate in primis dalla riforma del titolo V della Costituzione, ma anche dallo stesso d.lgs. 286/1998 (Testo Unico sull'immigrazione) e dalla legge 328 del 2000, recante "legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".

E' noto che con la legge Costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 viene riformata la parte della Costituzione riguardante il sistema delle Autonomie Locali e dei rapporti con lo Stato. La riforma comporta la revisione degli articoli 114-133 della Carta Costituzionale e attraverso la conferma di alcuni articoli, l'abrogazione di altri e la modifica di altri ancora, viene cambiato in profondità l'ordinamento istituzionale della Repubblica.

Quanto alla organizzazione istituzionale, il nuovo testo dell'articolo 114 (il primo del TitoloV), secondo una logica di equiordinazione, indica che la Repubblica (intesa come Stato-ordinamento) è costituita da strutture paritetiche, senza distinzione tra livelli gerarchici: Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato (inteso come Stato-persona).

Alle regioni viene riconosciuta una potestà legislativa concorrente con lo Stato che non esclude la materia della immigrazione e della "cittadinanza sociale": sono molteplici le leggi regionali che vanno a disciplinare i temi degli interventi in favore degli stranieri sul territorio regionale.²⁵

²³) D. BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Jovene, Napoli, 2003, p. 18. Stranieri e diritti 559

²⁴ Cfr F. Biondi dal Monte, op. cit, p.562; D. Bifulco, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Jovene, Napoli, 2003, p.22

²⁵ Cfr. 1.r. Abruzzo n. 46/2004, recante "Interventi a sostegno degli stranieri immigrati"; 1.r. Emilia-Romagna 5/2004, recante "Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n.14 e 12 marzo 2003, n.2; 1.r. Liguria 7/2007, recante "norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati"; 1.r. Lazio 10/2008, recante "disposizione per la promozione e la tutela dell'esercizio dei diritti civili e sociali e la piena uguaglianza dei cittadini stranieri immigrati". Cfr. anche 1.r. Piemonte 1/2004, recante "Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento"; 1.r. Toscana 41/2005, recante "Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale"; 1.r. Friuli-Venezia Giulia n. 6/2006, recante "Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale"; 1.r. Liguria 12/2006, recante "Promozione del sistema integrato dei servizi sociali e sociosanitari"; 1.r. Puglia 19/2006, recante "Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia"; 1.r. Basilicata 4/2007, recante "Rete regionale integrata dei servizi di cittadinanza sociale"; 1.r. Campania n. 11/2007, recante "Legge per la dignità e la cittadinanza sociale. Attuazione della legge 8 novembre 2000, n. 328"; 1.r. Lombardia 3/2008, recante "Governo della rete degli interventi e dei servizi

Seppur in data antecedente alla riforma costituzionale del titolo V il Testo Unico sull'immigrazione, d.lgs. 286/1998, aveva riconosciuto alle Regioni un ruolo determinante nel processo di integrazione degli immigrati: valga per tutti il riferimento contenuto nell'art. 3, numero 5, là dove dispone che "Nell'ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio, le regioni, le province, i comuni e gli altri enti locali adottano i provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'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 quelle inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana".

Con la legge 328/2000 citata molti interventi di welfare sono stati devoluti alla competenza locale, delineando un sistema integrato di interventi e servizi sociali finalizzato alla creazione di una struttura reticolare di apporti risorse e risposte sociali, nelle quali assumono un rilievo centrale il piano regionale ed il piano di zona, predisposto a livello comunale e provinciale come documento di programmazione degli interventi socio sanitari e assistenziali sul territorio²⁶.

3.2. PARITÀ DI TRATTAMENTO, DIRITTO ALL'ABITAZIONE E ACCESSO ALL'EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA

In questo sistema complesso di devoluzioni si sono innestate disposizioni a carattere regionale o locale che, talvolta in apparenza neutre, possono comportare per gli stranieri immigrati situazioni di svantaggio e di disparità di trattamento non giustificate.

La casistica è varia ed ha interessato in questi ultimi anni soprattutto i giudici di merito, che hanno coinvolto più volte la Corte Costituzionale chiamata a pronunciarsi sulla legittimità o meno delle norme invocate.

In particolare sono stati sottoposti all'attenzione dell'UNAR, attraverso segnalazioni sia di singoli che di associazioni iscritte nel registro di cui all'art. 6 d.lgs.215 /2003, vari casi di possibili fattispecie di discriminazione collegate alla richiesta del requisito della residenza per lunghi periodi sul territorio nazionale, regionale o comunale quale presupposto imprescindibile per la concessione di prestazioni legate al diritto all'abitazione e all'accesso all'edilizia residenziale pubblica, vuoi a livello regionale che locale.

La ripetitività delle situazioni, tutte estremamente assimilabili tra loro, ha indotto l'UNAR ad una riflessione approfondita sui termini del problema, nel tentativo di individuare soluzioni il più possibile incisive e omogenee.

Il tema è chiaramente legato all'annoso problema della garanzia agli stranieri dei diritti sociali cosiddetti di prestazione, sui quali il d.lgs. 286/1998 si sofferma particolarmente in quanto "veicolo di integrazione sociale dell'immigrato"²⁷.

In questi ultimi anni il numero di immigrati extracomunitari stabilmente residenti in Italia è aumentato in quantità esponenziale, comportando, di conseguenza, tutta una serie di problematiche legate all'ambito dell'accesso alle abitazioni. Tra queste le principali riguardano la locazione di immobili, le richieste di mutui e le domande di accesso alle case popolari.

I casi di presunta discriminazione in queste sfere sono tra i più vari, anche se la legislazione da tempo si adopera per garantire un accesso paritario ai fondamentali beni e servizi offerti al pubblico. Si tratta, nella maggior parte dei casi, di forme discriminatorie indirette, quali le molestie psicologiche nei condomini multietnici, le difficoltà nelle procedure di accesso a forme di finanziamento e soprattutto le problematiche incontrate nella locazione degli appartamenti.

In questo caso specifico la discriminazione entra in gioco principalmente in due casi: quando un privato (solitamente il padrone di casa), contattato tramite un'inserzione, accorgendosi che il suo interlocutore non è italiano, si ritrae adducendo la scusa che la casa è già stata data in locazione; oppure

alla persona in ambito sociale e sociosanitario". Sulle problematiche relative alle conseguenze che il nuovo riparto di competenze legislative ha prodotto in materia di assistenza sociale si veda E. FERIOLI, "Diritti e servizi sociali nel passaggio da welfare statale al welfare municipale" Torino, Giappichelli, 2003, p. 138, che si sofferma.

²⁶ Cfr. F. Biondi dal Monte, op. cit, p.562

²⁷ Cfr. F. Biondi Dal Monte, "I diritti sociali degli stranieri tra frammentazione e non discriminazione. Alcune questioni problematiche" in *Stranieri e Diritti*, 2009; e ancora cfr. P.Bonetti, *I principi, i diritti e i doveri. Le politiche migratorie*, in B.Nascimbene (a cura di), *Diritto degli stranieri*,

quando in un annuncio di affitto si legge “no stranieri” o viene esplicitamente indicata la categoria “extracomunitario”. Ciò significa che, non solo il proprietario, ma anche l’agenzia immobiliare e la testata giornalistica sono responsabili dei contenuti pubblicati. Nel primo caso si ha certamente un atteggiamento discriminatorio che si rivela, però, di più difficile individuazione. Le opinioni della dottrina a riguardo, infatti, non sono univoche. Alcuni autori ritengono che in tutti i rapporti tra privati che hanno carattere economico, l’azione contro la discriminazione è giustificata quale riflesso di una norma di diritto sostanziale direttamente riconducibile all’art. 41 della Costituzione, che afferma il principio della libertà di iniziativa economica privata indicando, però, che essa “non può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana”.

Altri, invece, sostengono che il principio della libertà di iniziativa economica e il diritto a non essere discriminati devono muoversi sul piano del rispetto del diritto alla privacy, che comprende il diritto di esser lasciati liberi nell’ambito della sfera privata e di seguire personali scelte, valori, stili di vita, opinioni etc. Ciò, tuttavia, finisce per costituire un ambito protetto entro il quale si rivela possibile effettuare scelte selettive nonché discriminatorie. Per quel che riguarda il secondo caso preso in esame, invece, la testata è obbligata a rimuovere l’annuncio e a non pubblicarne altri simili pena l’eventuale intervento del giudice. In particolare ai sensi dell’art.43 del d.lgs. 268/98 l’aver inserito tra i criteri di selezione il termine “extracomunitario” è già di per sé sintomo di una discriminazione razziale. Anche il testo unico sull’immigrazione (Legge 189/2002) ha introdotto una norma di tutela con l’art. 43, per cui, in ogni caso, “compie un atto di discriminazione, chiunque illegittimamente imponga condizioni più svantaggiose o rifiuti di fornire l’accesso all’occupazione, all’alloggio, all’istruzione, alla formazione, ai servizi sociali e socio-assistenziali allo straniero regolarmente soggiornante in Italia solo in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, etnia, religione o nazionalità”.

Alle stesse conclusioni giunge anche una direttiva della Commissione Europea (2000/43) che “ha esteso la protezione contro la discriminazione ben oltre il tradizionale settore dell’occupazione, coprendo ambiti come l’accesso alle prestazioni sociali, la sanità, l’istruzione, l’accesso ai beni e servizi a disposizione del pubblico, tra cui gli alloggi”.

Pertanto, “quando beni e servizi sono oggetto di pubblicità, essi sono a disposizione del pubblico e perciò rientrano nel campo di applicazione della direttiva”.

Esistono, poi, numerosi casi di discriminazione indiretta nell’accesso ai servizi, in particolare in merito alle procedure di finanziamento. Nel caso specifico inerente al problema dei mutui negati dalle banche a stranieri extracomunitari, l’UNAR non si limita ad assicurare la risoluzione nei confronti del singolo avvenimento, ma valuta, di volta in volta, l’opportunità di un’azione di indirizzo generale in modo tale da favorire la realizzazione di parità di trattamento di tutti i soggetti coinvolti anche nel futuro.

Nel 2009 l’Associazione bancaria italiana (ABI) ha condotto un’indagine relativa ai mutui casa contratti da immigrati, rilevando che il 10% del totale fa capo a cittadini stranieri, per cui di 3 milioni e mezzo di contratti per l’acquisto dell’abitazione 350 mila sono di migranti. Ciò fa pensare che la maggioranza degli immigrati che compra casa ricorre al mutuo ed in questo contesto, le banche, seppur con un residuo di diffidenza, rispondono concedendo più crediti agli stranieri, aprendo agenzie specializzate, ricorrendo a mediatori culturali e distribuendo brochure tradotte in varie lingue.

Ci sono banche che si sono spinte oltre ed hanno aperto filiali rivolte esclusivamente alla clientela immigrata; un esempio esemplificativo è quello dell’Unicredit Banca che, con l’inaugurazione dell’Agenzia Tu offre servizi ad hoc per gli immigrati, tra cui le possibilità di scegliere tra più di un mutuo creato su misura. In generale, pertanto, si nota un’apertura del settore bancario che si è mosso per attivare prodotti finanziari adatti, creando delle forme di contratto di mutuo a condizioni particolari che, in alcuni casi, è pari anche al 100% del valore dell’immobile. Tra le condizioni per accedere a questa forma di mutuo, il cittadino extracomunitario deve dimostrare di risiedere in Italia da più di due anni e di essere regolare lavoratore di pendente o autonomo.

La terza problematica legata alla discriminazione nell’ambito dell’alloggio è quella che riguarda l’accesso all’edilizia residenziale pubblica.

Sulla materia gli interventi regionali e locali appaiono diversificati tra loro, a conferma della diversità di trattamento degli stranieri in ambito locale.

A dire il vero l’uniformità di trattamento avrebbe dovuto essere assicurata in primis dalla

legislazione nazionale in quanto l'art. 40, comma 6, del d.lgs.286/1998 prevede espressamente che "Gli stranieri titolari di carta di soggiorno e gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo hanno diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali eventualmente predisposte da ogni regione o dagli enti locali per agevolare l'accesso alle locazioni abitative e al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione"(comma sostituito dall'articolo 27, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189) .

Nonostante tale disposizione a livello regionale e locale sono state spesso emanate norme di contenuto diverso, per lo più restrittive nei confronti degli stranieri, qualche volta anche di maggiore apertura.²⁸

Cercando di affrontare la questione razionalizzando e classificando, per quanto possibile, i tipi di intervento adottati anche dalle amministrazioni regionali e locali (visto che, quantitativamente parlando, sono proprio i Comuni ad adottare normative locali restrittive e eterogenee tra loro) si individuano alcuni filoni che si ripetono nel tempo:

a) Amministrazioni che hanno condizionato l'accesso alla condizione di reciprocità.

Alcuni Comuni hanno condizionato l'accesso alla circostanza che nello Stato di origine dello straniero interessato fosse prevista la possibilità di accesso per il cittadino italiano. Un esempio deriva dal Comune di Chiari (BS) con la delibera della Giunta del 18 novembre 2004 n. 239. Tale delibera, peraltro, è stata sospesa dal Tar Lombardia, Sezione distaccata di Brescia con l'ordinanza 25 febbraio 2005 n. 264 che ha motivato il provvedimento applicando gli artt. 2 e 5 del D. Lgs. 25/7/1998 n. 286 (Testo unico sull'immigrazione) in quanto tali disposizioni manifestano la scelta del legislatore italiano di riconoscere ai cittadini stranieri legalmente soggiornanti in Italia gli stessi diritti in materia civile ed economica di cui gode il cittadino italiano, prescindendo dall'avveramento della condizione di reciprocità e che non sembra riconoscibile un potere derogatorio in materia in capo all'amministrazione comunale.

b) Amministrazioni che hanno chiesto come requisito alternativo alla residenza anagrafica quello dello svolgimento di attività lavorativa nel territorio nazionale o regionale da lungo periodo.

In questo filone si inseriscono varie disposizioni locali quali il bando di assegnazione di alloggi

²⁸ Cfr per una maggior apertura l'art 10 della l.r. Emilia Romagna 5/2004 che recita: *La Regione e gli Enti locali, per sostenere interventi volti a favorire la ricerca di una soluzione abitativa anche a beneficio dei cittadini stranieri immigrati, promuovono e favoriscono: a) la costituzione di agenzie per la casa con finalità sociali, ivi comprese le agenzie per la locazione previste dalla legge regionale 8 agosto 2001, n. 24 (Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo), in grado di gestire alloggi e di svolgere anche un'azione di orientamento ed accompagnamento alla soluzione abitativa;b) l'utilizzo ed il recupero del patrimonio edilizio esistente e disponibile, anche mediante la definizione di un sistema di garanzie e di benefici fiscali, secondo quanto previsto dalle leggi in materia; c) la realizzazione di interventi di facilitazione alla locazione ed al credito per l'acquisto o la ristrutturazione della prima casa abitativa, anche attraverso l'istituzione di appositi fondi di rotazione e garanzia. 2. La Regione concede ai soggetti e secondo le modalità previste dall'articolo 48 della legge regionale n. 2 del 2003, nonché ai soggetti previsti dall'articolo 14 della legge regionale n. 24 del 2001, contributi in conto capitale, per la realizzazione di centri di accoglienza e alloggi secondo quanto previsto dall'articolo 40, commi 2, 3 e 4 del Testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998. 3. I cittadini stranieri immigrati regolarmente soggiornanti nella regione hanno diritto ad accedere in condizioni di parità agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, nonché di usufruire dei benefici per l'acquisto, il recupero o la nuova costruzione della prima casa di abitazione, secondo quanto previsto dalla legge regionale 8 agosto 2001, n. 24 (Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo). 4. La Regione, nell'ambito dei programmi di interventi edilizi previsti dalla legge regionale n. 24 del 2001, promuove l'attività dei soggetti attuatori che garantiscono condizioni di parità per l'accesso all'uso od alla proprietà di alloggi da parte di cittadini stranieri immigrati. 5. La Regione, nell'ambito dei programmi di riqualificazione urbana di cui alla legge regionale 3 luglio 1998, n. 19 (Norme in materia di riqualificazione urbana), e delle politiche territoriali per lo sviluppo delle zone montane di cui alla legge regionale 20 gennaio 2004, n. 2 (Legge per la montagna), promuove interventi di integrazione sociale rivolti a cittadini stranieri immigrati, in particolare nei comuni caratterizzati da una presenza di cittadini stranieri sensibilmente superiore alla percentuale media della Regione Emilia-Romagna, volti a rimuovere situazioni di forzata concentrazione insediativa ed a realizzare interventi abitativi distribuiti sul territorio urbanizzato ed integrati con le reti dei servizi.". Anche l'art 16 delle l.r. Liguria 7 /2007 e l'art. 15 della l.r. Abruzzo 46/2004 riservano agli stranieri condizioni in linea o addirittura migliorative rispetto a quanto previsto dalla normativa nazionale.*

pubblici del Comune di Torino (pubblicato il 29 ottobre 2001) che richiedeva allo straniero il requisito di essere legalmente soggiornante e quello di svolgere una regolare attività di lavoro subordinato o autonomo da almeno tre anni dalla presentazione della domanda nonché la legge regionale Lombardia n.1/2000 la quale prevede, tra i criteri necessari per l'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica, la residenza o lo svolgimento di attività lavorativa nella Regione Lombardia da almeno 5 anni precedenti alla presentazione della domanda. Entrambi le previsioni sono state impugnate.

Il bando del Comune di Torino è stato oggetto di un giudizio amministrativo che si è concluso con la sentenza del Tar Piemonte, sez. I, del 13 febbraio 2002 n. 323 che ha respinto il ricorso rilevando, con riferimento all'art. 3 della Costituzione, "che la prescrizione di tale requisito per gli stranieri non implica una violazione del principio di parità di trattamento, trovando essa giustificazione nella preoccupazione del legislatore regionale di evitare che gli alloggi pubblici vengano assegnati a soggetti che non abbiano ancora un legame sufficientemente stabile con il territorio (e possano abbandonarli per trasferirsi altrove) rendendoli comunque inutilizzabili per altri soggetti aventi diritto e frustrandone in tal modo la funzione socio-assistenziale".

La legge della Regione Lombardia è stata oggetto di un giudizio di legittimità costituzionale che si è concluso con l'ordinanza della Corte 32/2008 che ha ritenuto la questione manifestamente infondata in relazione alla lamentata violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione anche in relazione all'art. 47 Cost., e dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto la materia di cui trattasi rientra nella competenza residuale delle Regioni e non investe, in ogni caso, la problematica della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale.

La Suprema Corte in proposito ha ribadito come «una specifica materia "edilizia residenziale pubblica" non compare tra quelle elencate nel secondo e terzo comma dell'art. 117 Cost.», così che esiste un terzo livello normativo che rientra nel quarto comma dell'art. 117 della Costituzione, il quale investe, appunto, la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica e, conseguentemente, coinvolge la individuazione dei criteri di assegnazione degli alloggi dei ceti meno abbienti (da ultimo, sentenza n. 94 del 2007). La questione è stata ritenuta infondata anche in relazione all'art. 3 della Costituzione, in quanto "introduttiva di un fattore discriminatorio irragionevole e ingiustificato per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica rapportato alla durata della residenza o del lavoro in Lombardia, in quanto, al riguardo, questa Corte ha avuto già modo di affermare che il requisito della residenza continuativa, ai fini dell'assegnazione, risulta non irragionevole (sentenza n. 432 del 2005) quando si pone in coerenza con le finalità che il legislatore intende perseguire (sentenza n. 493 del 1990), specie là dove le stesse realizzino un equilibrato bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco".

c) Amministrazioni che hanno previsto l'attribuzione di punti aggiuntivi in relazione al possesso della cittadinanza italiana a seconda della durata della residenza.

Sono questi i casi di cui l'UNAR si è occupato frequentemente e riguardano bandi e delibere che hanno previsto l'attribuzione di punti aggiuntivi in relazione al possesso della cittadinanza italiana o a seconda della durata della residenza.

Emblematico il caso delle delibere di alcuni Comuni che hanno previsto una maggiorazione di punteggio, da uno fino a quattro punti, in favore dei cittadini italiani residenti nel comune o che vi svolgono attività lavorativa principale da almeno 8, 10, 15 o 20 anni o che hanno previsto una maggiorazione di quattro punti a favore dei nuclei familiari composti esclusivamente da persone di età superiore od uguale a 65 anni purchè residenti nel territorio comunale da almeno 10 anni.

E' questo anche il caso dell'art. 38 comma 1 della legge regionale Friuli Venezia Giulia, n.16 del 5 dicembre 2008 con il quale è stato modificato il sistema di attribuzione dei punteggi per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica nel territorio della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia. con la previsione di una maggiorazione progressiva in base agli anni di residenza anagrafica nel territorio regionale. Con lo stesso art. 38 comma 2 della medesima legge regionale si è introdotto quale ulteriore requisito per beneficiare dell'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica quello della residenza anagrafica ovvero dello svolgimento di attività lavorativa nel territorio nazionale da almeno dieci anni, anche non continuativi, di cui cinque nel territorio regionale.

Tali disposizioni sono state oggetto di segnalazione, da parte dell'Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione, alla Commissione delle Comunità Europee per violazione del diritto comunitario con la richiesta di avvio di un procedimento di infrazione nei confronti della Repubblica Italiana per violazione degli obblighi comunitari e sono già state oggetto di parere da parte dell'UNAR che ha elevato il sospetto di una ipotesi di una discriminazione indiretta realizzata nei confronti di cittadini comunitari o di extracomunitari titolari di Permesso di lungo soggiorno o carta di soggiorno o ancora di rifugiati o beneficiari di protezione sussidiaria.

La discriminazione consisterebbe nel prevedere un'anzianità di residenza tale da porre i "non autoctoni" in una posizione di svantaggio particolare e sproporzionato rispetto ai cittadini italiani, integrando così gli estremi del concetto di discriminazione indiretta o dissimulata vietata dal diritto europeo (Trattato CE, Convenzione europea sui diritti dell'Uomo, e specificamente Direttive 2000/43²⁹ e 2000/78 CE)

Sempre nella stessa materia pare interessante anche la sentenza 21 marzo 2004 n. 3614 del Tribunale di Milano con la quale è stata accolta l'azione civile contro la discriminazione promossa ai sensi dell'art. 44 del T.U. 286/1998. In tale occasione il Tribunale ha dichiarato discriminatorio il sistema dell'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica stabilito dal Comune di Milano che prevedeva l'attribuzione di cinque punti in ragione esclusivamente della cittadinanza italiana del richiedente in quanto finiva per imporre agli stranieri pur regolarmente soggiornanti in Italia condizioni più svantaggiose di accesso agli alloggi e ciò solo in ragione del loro status di cittadini stranieri.

In particolare il Giudice ha ritenuto che l'applicazione di tale sistema avesse come effetto inevitabile quello di determinare una condizione di favore per i cittadini italiani e una conseguente penalizzazione dei cittadini stranieri, osservando come non vi fosse alcuna ragione di interesse pubblico sottesa all'attribuzione dei punteggi nel modo anzidetto né alcuna norma di legge che consentisse alla amministrazione di procedere in tal senso.

d) Amministrazioni che hanno chiesto come requisito quello della residenza per lungo periodo nello stato o in alternativa nella regione o nel comune

E' questo il caso, segnalato all'UNAR, della delibera relativa alla "Integrazione dei parametri di accesso al Fondo sportello affitto 2009" di un Comune con la quale si è ritenuto di modificare i requisiti richiesti per accedere al Fondo da parte dei cittadini extracomunitari e comunitari richiedendo per i primi il requisito della residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale e da almeno cinque presso il Comune e per i secondi la residenza da almeno quattro anni e l'esercizio di attività lavorativa regolare subordinata o autonoma.

Sulla stessa scia si pongono delibere e bandi di altri comuni, non segnalate ma comunque oggetto di attenzione da parte dell'UNAR che, nel bando di concorso per l'assegnazione di contributi ad integrazione dei canoni di locazione ai sensi della legge 9 dicembre 1998 n 431 per l'anno 2009 indicano tra i requisiti per poter partecipare "per i cittadini extracomunitari e non, si applica comunque il criterio della residenza; per i soli extracomunitari è richiesto l'ulteriore requisito del possesso del certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale o, in alternativa, di cinque anni nella Regione Toscana".

Anche per queste situazioni si pone il quesito della loro analisi in quanto fattispecie suscettibili di configurare ipotesi di discriminazione indiretta.

Il possesso del requisito della residenza di lunga durata, peraltro, sembra sempre più diffuso e la ricerca della motivazione sembra collegata anche alle nuove regole introdotte dalla normativa statale.

Nella maggior parte delle situazioni sopra evidenziate si possono ipotizzare possibili discriminazioni indirette, fondate sul requisito della residenza di lunga durata sia con riguardo ai cittadini comunitari che extracomunitari.

²⁹ Cfr Direttiva 2000/43 CE art 2 comma 2, lett. b "sussiste discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone, a meno che tale disposizione, criterio o prassi siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari.

Per quanto riguarda i cittadini comunitari le disposizioni che richiedono lunghi periodi di residenza per poter accedere all'edilizia pubblica residenziale o ad agevolazioni collegate al diritto di abitazione sembrano, a prima vista, in contrasto con l'articolo 12 del Trattato europeo il quale dispone che "nel campo di applicazione del presente trattato, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dallo stesso previste, è vietata ogni discriminazione fondata sulla nazionalità".

Il principio generale di non discriminazione per ragioni di nazionalità stabilito dall'articolo 12 del Trattato si concretizza in altre disposizioni dello stesso concernenti situazioni particolari. Ne sono degli esempi le normative in merito alla libera circolazione dei lavoratori (articolo 39), il diritto di insediamento (articolo 43) e la possibilità di offrire servizi (articolo 50).

Come regola generale, i cittadini UE residenti in un altro Stato membro godono del diritto di parità di trattamento rispetto ai cittadini di quel paese nell'ambito di applicazione del Trattato CE. Tale diritto non pregiudica le disposizioni stabilite dalla legislazione, dai regolamenti e dalle azioni amministrative che definiscono il trattamento particolare riservato ai cittadini stranieri per ragioni di politica, sicurezza o salute pubblica.

Anche la Corte di Giustizia ha affermato che il divieto contenuto nell'art. 12 Trattato CE "richiede la perfetta parità di trattamento, negli stati membri, tra i soggetti che si trovano in una posizione disciplinata dal diritto comunitario e i cittadini dello Stato membro in questione".³⁰

La direttiva n. 2004/38 (recepita in Italia con i dlgs 30/07 e 32/08) all'art.24 estende il principio della parità di trattamento tra italiani e comunitari alla materia dell'assistenza sociale, in quanto il criterio dell'anzianità di residenza privilegia enormemente gli autoctoni e influisce di conseguenza negativamente sulla libera circolazione.

Infatti la stessa direttiva 2004/38/CE, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, al numero 20 dispone che "In conformità del divieto di discriminazione in base alla nazionalità, ogni cittadino dell'Unione e i suoi familiari il cui soggiorno in uno Stato membro è conforme alla presente direttiva dovrebbero godere in tale Stato membro della parità di trattamento rispetto ai cittadini nazionali nel campo d'applicazione del trattato, fatte salve le specifiche disposizioni previste espressamente dal trattato e dal diritto derivato".

Tale direttiva è stata recepita in Italia con il Decreto Legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 "Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri".

Alla luce delle disposizioni citate la richiesta ai cittadini comunitari di ben quattro anni di residenza per accedere ai benefici quali il fondo per gli affitti pare configurare una ipotesi di discriminazione indiretta, in quanto non si evidenziano motivazioni tali da giustificare questo requisito.

Quanto agli extracomunitari si ritiene che il requisito di anzianità di residenza per un periodo così lungo, dieci anni in Italia o cinque nel comune, costituisca una forma di discriminazione indiretta o dissimulata a danno dei cittadini stranieri residenti nel territorio del comune, in quanto suscettibile di operare principalmente a loro danno.

Con riferimento ai cittadini di Paesi terzi titolari di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo (già carta di soggiorno) il principio di parità di trattamento, e la conseguente lamentata violazione del diritto comunitario, è previsto dall'art 11 comma 1 lett. f della direttiva 2003/109/CE (recepita con dlgs 3/07 che ha portato alla modifica dell'art 9 del TU immigrazione).

La citata norma del TU (art. 9 comma 12 dlgs 286/98) riconosce infatti ai titolari di Pds per lungo soggiorno (acquisibile dopo 5 anni) il diritto di usufruire delle prestazioni di assistenza e previdenza sociale, sanitaria, scolastica e di accesso alle procedure per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, con la sola limitazione della dimostrazione della effettiva residenza.

Per quanto concerne infine i beneficiari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria, la parità di trattamento nell'accesso all'assistenza sociale viene loro riconosciuta da un altro strumento del diritto comunitario, di cui dunque si assume la lesione, la direttiva 2004/83/CE, (recepita in Italia con il dlgs 251/07³¹) all'art. 28.

³⁰ Sentenza Data delecta , causa C-43/95, par.16.

³¹ Queste categorie hanno diritto, come previsto dall'art. 27 del citato dlgs, "al medesimo trattamento riconosciuto al cittadino in materia di assistenza sociale e sanitaria"

Tale discriminazione consisterebbe nel prevedere un'anzianità di residenza tale da porre i "non autoctoni" in una posizione di svantaggio particolare e sproporzionato rispetto ai cittadini italiani, integrando così gli estremi del concetto di discriminazione indiretta o dissimulata vietata dal diritto europeo (Trattato CE, Convenzione europea sui diritti dell'Uomo, e specificamente Direttive 2000/43³² e 2000/78 CE).

Nel merito, le direttive sull'uguaglianza razziale (2000/43/CE) e sul lavoro (2000/78/CE) sono state approvate dall'Unione europea per proteggere i cittadini ed i soggetti legalmente residenti contro ogni forma di discriminazione.

Al fine di garantire uguaglianza sostanziale sono necessarie però azioni positive da parte degli Stati membri. Le direttive in ogni caso non prevedono alcuna norma vincolante su questo tema, lasciando spazio allo sviluppo della giurisprudenza (anche costituzionale).

In particolare le norme regionali o le delibere e i bandi comunali in materia di edilizia residenziale pubblica, nel richiedere come requisito per l'accesso alle procedure di assegnazione degli alloggi o ad altre agevolazioni connesse al diritto all'abitazione richiedono una anzianità di residenza almeno decennale nel territorio nazionale o quinquennale in quello regionale o comunale, si pongono in contrasto con l'art. 40 comma 6 della norma nazionale che in proposito stabilisce "Gli stranieri titolari di carta di soggiorno e gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo hanno diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica...omissis".

Inoltre il t.u. immigrazione, all'art. 1 comma 4, espressamente prevede che "nelle materie di competenza legislativa delle regioni, le disposizioni del presente testo unico costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione."

E' da osservare poi che alcuni dei casi sottoposti all'esame dell'UNAR riguardano delibere comunali che stabiliscono quale per l'accesso, ad esempio, al "fondo affitto", il requisito della residenza continuativa sul territorio comunale di almeno cinque anni, emulando la normativa regionale e/o statale e riportandola negli stessi termini nell'ambito più ristretto del comune.

E' innegabile l'aggravarsi, in tale contesto, del fattore di discriminazione indiretta nei confronti degli stranieri in quanto è a tutti noto che talvolta, specialmente nei comuni di piccole dimensioni, è sufficiente cambiare la residenza da una via all'altra per cambiare contestualmente anche l'appartenenza ad un comune piuttosto che all'altro.

La norma va a penalizzare la mancata stanzialità in una medesima abitazione, mentre è ben noto che proprio le condizioni dello straniero impongono allo stesso di cambiare con frequenza la propria abitazione, specie prima di trovare la soluzione definitiva adeguata anche alle proprie necessità e disponibilità economiche.

Concludendo, cercando di tracciare un quadro generale, si ribadisce come il diritto all'abitazione sia garantito dalla Costituzione italiana anche agli stranieri ed il riconoscimento del loro diritto sociale all'abitazione sia già indirettamente ricavabile da una sentenza della Corte Costituzionale che afferma che è "doveroso da parte della collettività intera impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione".;Ciò, ad ogni modo, non esclude il manifestarsi di frequenti episodi di discriminazione quotidiana nell'ambito dell'accesso alle unità abitative

3.3. PARITÀ DI TRATTAMENTO NELL'ACCESSO AI SERVIZI SOCIALI E AI TRASPORTI PUBBLICI

3.3.1. Erogazione del "bonus bebè"

Altra questione sottoposta al vaglio dell'UNAR e di molti giudici di merito è stata quella concernente il c.d. "bonus bebè" che alcune amministrazioni locali riconoscendo la cittadinanza italiana quale uno dei requisiti per poter accedere al beneficio hanno di fatto sottratto ai cittadini extracomunitari

³² Cfr Direttiva 200/43 CE art 2 comma 2, lett. b "sussiste discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone, a meno che tale disposizione, criterio o prassi siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari.

argomentando al riguardo che l'atto istitutivo del "bonus bebè", in quanto atto discrezionale non in contrasto tra disposizioni nazionali e direttiva comunitaria, quest'ultima di diretta ed immediata applicazione, non essendo individuabile una norma - né nazionale, né comunitaria attributiva agli stranieri del diritto alla percezione del beneficio.

Il giudice di merito, al riguardo³³ ha rilevato che la disciplina in materia di parità di trattamento, mira a tutelare non solo i diritti soggettivi costituitosi e consolidati nel patrimonio del singolo, ma anche situazione soggettive funzionali e strumentali al loro esercizio, alla loro acquisizione o alla rimozione di ostacoli al conseguimento degli stessi.

Non altrimenti può essere intesa, infatti, la nozione di discriminazione enunciata nell'art. 2 del d.l.vo n. 215; "1. Ai fini del presente decreto, per principio di parità di trattamento si intende l'assenza di qualsiasi discriminazione diretta o indiretta a causa della razza o dell'origine etnica. Tale principio comporta che non sia praticata alcuna discriminazione diretta o indiretta, così come di seguito definite. a) discriminazione diretta quando, per la razza o l'origine etnica, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe un'altra in situazione analoga; b) discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri possono mettere la persona di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone. È fatto salvo il disposto dell'art. 43, commi 1 e 2, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, approvato con decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, di seguito denominato "testo unico". 3. Sono, altresì, considerate come discriminazioni, ai sensi del comma 1 anche le molestie: ovvero quei comportamenti indesiderati posti in essere per motivi di razza o di origine etnica, aventi lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona e di creare un clima ostile, degradante, umiliante e offensivo. L'ordine di discriminare persone a causa della razza o dell'origine etnica è considerato una discriminazione ai sensi del comma".

Se ne deduce, pertanto, che l'azione antidiscriminatoria è funzionale alla rimozione della lesione procurata, non tanto in relazione ai diritti soggettivi di cui sia titolare la persona, situazione per la quale l'ordinamento, in base agli ordinari strumenti di tutela già appresta rimedio, quanto a quelle situazioni di impossibilità, di acquistare o godere di diritti soggettivi, prestazioni o servizi in ragione di contegni o iniziative assunti dal privato, ovvero della pubblica amministrazione nell'esercizio di proprie prerogative, quindi, nell'ambito della libera determinazione del soggetto e in apparente attuazione della facoltà a tali soggetti riconosciute.

Tipico, in questo senso, è stato il caso della deliberazione di un Comune che, nell'esercizio della discrezionalità amministrativa, propria dell'ente pubblico, ha irragionevolmente limitato ai soggetti aventi cittadinanza italiana l'accesso al beneficio dell'assegno di neonatalità.

Gli argomenti posti a difesa del provvedimento adottato da parte dell'ente locale sono stati l'incapienza del fondo costituito ma tale motivo, ha sostenuto l'organo decidente è inconsistente in quanto non viene spiegato perché uno stanziamento "presunto" non possa essere integrato a consuntivo e, in particolare, il secondo motivo a sostegno della delibera palesemente discriminatoria, attiene alla incompatibilità dell'adozione di iniziative con le linee programmatiche dell'Amministrazione, espressamente prevedenti il riconoscimento dell'assegno dei residenti di cittadinanza italiana, genitori di un neonato nel 2008 al fine di favorire la procreazione da parte di genitori italiani.

Anche questo argomento è stato ritenuto dal giudice inconsistente in quanto non può ritenersi oggettivamente legittima la finalità di agevolare la natalità dei cittadini italiani, per il semplice motivo che non può considerarsi ragionevole il tentativo di indurre chichessia a procreare sulla base di un mero soccorso economico e, del resto è irragionevole ritenere che, laddove la deliberazione prevede che "l'estensione del beneficiò e tutti gli stranieri in possesso dei requisiti risulterebbe in contrasto con la finalità prioritaria di sostegno alla natalità delle famiglie di cittadinanza italiana che si prefiggeva questa amministrazione."

Assumendo una relazione tra erogazione in favore dei cittadini italiani ed esclusione, o sussidiarietà del beneficio agli stranieri che è del tutto inconferente sul piano logico; non si spiega, infatti, come, il

³³ Tribunale di Brescia, 12.03.2010

sostegno alla natalità italiana possa avere danno dall'erogazione del beneficio alla famiglia dello straniero; è logico e consequenziale, invece, affermare che rispetto alle finalità promesse, in tanto sarà favorita la famiglia italiana, per il solo fatto di erogare in suo favore il beneficio; sarà, quindi indifferente, rispetto a tale erogazione, quella della stessa provvidenza a vantaggio dello straniero.

Ha ritenuto il giudice, pertanto, che la delibera *de qua* non avesse i requisiti per rientrare nella previsione dell'art. 3, comma 4, del D.Lgs. 9 luglio 2003, n. 215.

3.3.2. Assegno di inabilità stranieri.

Nel corso di una controversia in materia di assistenza obbligatoria, promossa da un cittadino extracomunitario il Tribunale di Prato ha sollevato questione di legittimità costituzionale relativamente all'indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili nella parte in cui prevede la necessità del possesso della carta di soggiorno e della relativa condizione reddituale affinché gli stranieri inabili civili possano fruire della pensione di inabilità e dell'indennità di accompagnamento³⁴.

Il cittadino extracomunitario al quale è stato riconosciuto lo stato di invalidità totale e permanente con necessità di assistenza continua, in seguito ad un grave incidente stradale aveva presentato domanda amministrativa per la concessione della pensione di inabilità e dell'indennità di accompagnamento. In seguito al rigetto di tale istanza, dovuto alla mancata titolarità della carta di soggiorno da parte dell'interessato, egli aveva proposto ricorso tempestivamente ai sensi dell'art. 442 cod. proc. civ. per sentir condannare il Comune di Prato, nel contraddittorio con l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e il Ministero dell'economia e delle finanze, alla corresponsione delle suddette provvidenze, previa disapplicazione del citato art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 (perché in contrasto con i regolamenti CE n. 1408 del 1971, n. 574 del 1972, n. 859 del 2003 e n. 647 del 2005, nonché con gli artt. 6 e 8 della Convenzione OIL n. 97 del 1949, con l'art. 10 della Convenzione OIL n. 143 del 1975, con l'art. 14 della CEDU e con l'art. 1 del primo protocollo addizionale di tale ultima Convenzione), ovvero previo accoglimento dell'eccezione di illegittimità costituzionale della norma stessa.

Il giudice di merito, dopo aver precisato che gli invocati regolamenti comunitari sono inapplicabili nella specie, in quanto la vicenda presenta legami esclusivamente tra un Paese terzo e un solo Stato membro della UE e non già tra due Stati membri dell'Unione, e dopo aver escluso di poter procedere alla disapplicazione della normativa interna per effetto del prospettato contrasto con le Convenzioni OIL e la CEDU, ha sollevato eccezione di costituzionalità, specificando di non poter risolvere il problema in via interpretativa in quanto l'accoglimento della domanda del ricorrente è ostacolato soltanto dal mancato possesso, da parte dell'interessato, della carta di soggiorno, data la sussistenza sia del requisito sanitario, sia della condizione reddituale.

Con riguardo al merito della questione, il giudice remittente ha sostenuto che la normativa censurata, in primo luogo, si pone in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto, discriminando gli stranieri invalidi legittimamente residenti nel nostro Paese rispetto ai cittadini italiani invalidi, vulnera l'art. 14 della CEDU e l'art. 1 del relativo Protocollo addizionale, i quali, secondo l'interpretazione della Corte europea per la tutela dei diritti dell'uomo, obbligano lo Stato italiano a legiferare in materia di prestazioni sociali senza porre alcuna differenziazione di trattamento basata sulla nazionalità delle persone.

A tale tesi si è opposto l'INPS ricordando che l'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998 aveva previsto per gli stranieri titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno per durata non inferiore all'anno l'equiparazione ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e prestazioni di assistenza sociale, incluse quelle previste in favore di ciechi, sordomuti ed invalidi civili. Successivamente, l'art. 80, comma 19,

³⁴ Corte costituzionale, sentenza n.11 del 23.1.2009 - il Tribunale di Prato ha sollevato questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), e dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dall'art. 9, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189, in relazione all'art. 12 della legge 30 marzo 1971, n. 118 (Conversione in legge del d.l. 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili), ed alla legge 11 febbraio 1980, n. 18 (Indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili), nella parte in cui prevede la necessità del possesso della carta di soggiorno e della relativa condizione reddituale affinché gli stranieri inabili civili possano fruire della pensione di inabilità e dell'indennità di accompagnamento.

della legge n. 388 del 2000, aveva stabilito che le provvidenze economiche in favore dei minorati civili spettano soltanto agli stranieri titolari di carta di soggiorno, mentre nei confronti degli stranieri titolari di permesso di soggiorno è fatto salvo esclusivamente il godimento delle altre prestazioni sociali, ivi compreso l'assegno di maternità. In tal modo il legislatore è intervenuto, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge n. 388 del 2000, nel senso di restringere le condizioni di accesso a determinate prestazioni assistenziali e di far venir meno, sulla base di un chiaro parametro di riferimento, l'equiparazione degli stranieri titolari di permesso di soggiorno ai cittadini italiani³⁵

Tale scelta, secondo l'INPS, non sarebbe di per sé incostituzionale, in quanto al legislatore è consentito dettare norme che modificano in senso meno favorevole la disciplina dei rapporti di durata³⁶ e, con riguardo alle prestazioni previdenziali vi è una totale equiparazione tra il trattamento dei cittadini della UE e i lavoratori extracomunitari, mentre il fatto che ciò non si verifichi per le provvidenze di natura assistenziale è dovuto principalmente all'esigenza di evitare il c.d. turismo sociale: finalità che, del tutto ragionevolmente, consente di differenziare le suddette prestazioni assumendo come criterio quello di favorire i soggetti che hanno una maggiore stabilità di residenza nel nostro Paese, tanto più che l'art. 80, comma 19, oggetto di contestazione, è stato dettato per evidenti finalità di contenimento della spesa pubblica.

La Suprema Corte ha ritenuto al riguardo di dover censurare la intrinseca irragionevolezza del complesso normativo portato all'esame di costituzionalità e la disparità di trattamento che esso determina tra cittadini e stranieri legalmente e non occasionalmente soggiornanti in Italia in quanto la subordinazione dell'attribuzione di tale prestazione al possesso, da parte dello straniero, di un titolo di soggiorno il cui rilascio presuppone il godimento di un reddito, rende evidente l'intrinseca irragionevolezza del complesso normativo in scrutinio.

La Corte Costituzionale ha, pertanto, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 e dell'art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998 - quest'ultimo come modificato dall'art. 9, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189, e poi sostituito dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 3 del 2007 - nella parte in cui escludono che la pensione di inabilità, di cui all'art. 12 della legge n. 118 del 1971, possa essere attribuita agli stranieri extracomunitari soltanto perché essi non risultano in possesso dei requisiti di reddito già stabiliti per la carta di soggiorno ed ora previsti, per effetto del d.lgs. n. 3 del 2007, per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

3.3.3. Indennità di accompagnamento

Precedentemente, con la sentenza n. 306/2008³⁷ la Corte Costituzionale aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, Legge Finanziaria per l'anno 2001 e dell'art. 9, comma 1, del D.Lgs. 286/1998 – come modificato dall'art. 9, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189 e poi sostituito dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 – nella parte in cui escludono che l'indennità di accompagnamento, di cui all'art. 1 della legge 11 febbraio 1980, n. 18, possa essere attribuita agli stranieri extracomunitari soltanto perché essi non risultano in possesso dei requisiti di reddito già stabiliti per la carta di soggiorno ed ora previsti, per effetto del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo) per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

In particolare la Suprema Corte ha ritenuto che, essendo l'indennità di accompagnamento un beneficio spettante ai disabili non autonomamente deambulanti, o che non siano in grado di compiere da soli gli atti quotidiani della vita, per il solo fatto delle minorazioni e, quindi, indipendentemente da qualsiasi requisito reddituale, esso rientra nelle prestazioni assistenziali e, più in generale, anche nella terminologia adottata dalla Corte di Strasburgo, attiene alla "sicurezza o assistenza sociale".

In tale ambito, la Corte ha affermato che «le scelte connesse alla individuazione delle categorie dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie – debbano essere operate, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza», ma anche che al

³⁵ (Consiglio di Stato, parere n. 76/2001 del 28 febbraio 2001).

³⁶ Sentenza Corte costituzionale n.324 del 2006

³⁷ Sentenza Corte costituzionale 306/2008

legislatore è consentito «introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una “causa” normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria»³⁸.

In relazione a tali principi la Corte ha ritenuto che sia manifestamente irragionevole subordinare l'attribuzione di una prestazione assistenziale quale l'indennità di accompagnamento – i cui presupposti sono, come si è detto, la totale disabilità al lavoro, nonché l'incapacità alla deambulazione autonoma o al compimento da soli degli atti quotidiani della vita – al possesso di un titolo di legittimazione alla permanenza del soggiorno in Italia che richiede per il suo rilascio, tra l'altro, la titolarità di un reddito. Tale irragionevolezza incide sul diritto alla salute, inteso anche come diritto ai rimedi possibili e parziali, alle menomazioni prodotte da patologie di non lieve importanza. Ne consegue il contrasto delle disposizioni censurate alla Costituzione anche in considerazione del fatto che tra le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute rientrano quelle che, nel garantire i diritti fondamentali della persona indipendentemente dall'appartenenza a determinate entità politiche, vietano discriminazioni nei confronti degli stranieri, legittimamente soggiornanti nel territorio dello Stato.

Al legislatore italiano è certamente consentito dettare norme, non palesemente irragionevoli e non contrastanti con obblighi internazionali, che regolino l'ingresso e la permanenza di extracomunitari in Italia³⁹ ed è possibile, inoltre, subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni – non inerenti a rimediare a gravi situazioni di urgenza – alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata; una volta, però, che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini.

3.3.4. Accesso alla circolazione gratuita sui mezzi di trasporto

E' ormai datata ma allo stesso tempo attuale una chiarificatrice sentenza della Corte Costituzionale⁴⁰ chiamata a giudicare la legittimità costituzionale di una legge regionale nella parte in cui escludeva gli stranieri, ancorché residenti nella regione, dagli aventi diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea, riconosciuto alle persone totalmente invalide per cause civili: a tal proposito, la Corte ha affermato che l'introduzione di un regime di favore eccedente i limiti dell'essenziale, sia sul versante del diritto alla salute, sia su quello delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantirsi su tutto il territorio nazionale, non consentiva per ciò solo scelte puramente discrezionali.

Nell'atto di costituzione, la Regione aveva evidenziato come la cittadinanza italiana fosse "requisito di fondo sempre costantemente richiesto per l'accesso alle agevolazioni tariffarie" sui servizi di trasporto pubblico della Regione stessa, secondo un modello ampiamente diffuso in varie legislazioni regionali, e non costituisse, quindi, un'innovazione ma un requisito che vale a coniugare la possibilità di un'estesa fruizione del beneficio con i costi notevoli di esso. Ad avviso dell'ente regionale, la circolazione gratuita per alcune categorie di soggetti non può configurarsi né come una prestazione essenziale, né come una soluzione costituzionalmente obbligata; essa non rientra neppure in quei "servizi minimi" o in quegli "obblighi di servizio pubblico"⁴¹ trattandosi, piuttosto, di una scelta discrezionale del legislatore regionale, il cui onere ricade integralmente sulla finanza dell'ente locale, tenuto a rimborsare alle aziende concessionarie del servizio di trasporto le agevolazioni tariffarie.

Al riguardo, pur precisando che, per la Corte, il principio costituzionale di uguaglianza non tollera discriminazioni fra la posizione del cittadino e quella dello straniero solo quando venga riferito al godimento dei diritti inviolabili dell'uomo⁴²: così da rendere legittimo, per il legislatore ordinario, introdurre norme applicabili soltanto nei confronti di chi sia in possesso del requisito della cittadinanza - o all'inverso

³⁸ Sentenza Corte costituzionale 432/2005

³⁹ Sentenza Corte costituzionale 148/2008

⁴⁰ Sentenza Corte costituzionale n.432/2005

⁴¹ Artt. 16 e 17 del D.Lgs. 19 novembre 1997, n. 442 (Conferimento alle Regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale),

⁴² Sentenza Corte costituzionale n. 62/1994

ne sia privo - purché tali da non compromettere l'esercizio di quei fondamentali diritti a l tempo stesso, e sullo specifico versante del diritto alla salute la Corte ha reiteratamente puntualizzato che «il diritto ai trattamenti sanitari necessari per la tutela della salute è "costituzionalmente condizionato" dalle esigenze di bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti, salva, comunque, la garanzia di "un nucleo irrinunciabile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto".

Questo "nucleo irriducibile" di tutela della salute quale diritto della persona deve perciò essere riconosciuto anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso». Pertanto, anche lo straniero presente irregolarmente nello Stato "ha diritto di fruire di tutte le prestazioni che risultino indifferibili ed urgenti, secondo i criteri indicati dall'art. 35, comma 3 (del D.Lgs. n. 286 del 1998), trattandosi di un diritto fondamentale della persona che deve essere garantito, così come disposto, in linea generale, dall'art. 2 dello stesso D.Lgs. n. 286 del 1998" (v. sentenza n. 252 del 2001).

La provvidenza a favore degli invalidi, dunque, non si giustifica in funzione dei singoli "bisogni" di locomozione (fra i quali ben possono annoverarsi - ma non necessariamente e non soltanto - quelli connessi alla salute o al lavoro). Essa rinviene la propria ragion d'essere in una logica di solidarietà sociale, nella ragionevole presupposizione delle condizioni di difficoltà in cui versano i residenti che, per essere totalmente invalidi, vedono grandemente compromessa, se non totalmente eliminata, la propria capacità di guadagno.

Se la previsione di tariffe gratuite o agevolate per gli invalidi risponde a finalità sociali e si inquadra nel novero delle disposizioni per così dire "facoltative", non essendo destinata, in sé, a soddisfare diritti fondamentali, ne deriva - ha sottolineato la Regione - la legittimità di scelte intese a bilanciare la massima fruibilità del beneficio con la limitatezza delle risorse finanziarie, per far fronte al consistente maggior onere che dal beneficio in questione deriva per l'ente regionale. D'altra parte, se un tale bilanciamento è imposto anche "in relazione alle risorse organizzative e finanziarie, restando salvo, in ogni caso, quel nucleo irriducibile del diritto alla salute" di cui si è già fatto cenno (v., fra le tante, la sentenza n. 509 del 2000), tanto più tale ponderazione si impone - sottolinea la Regione - "se lo scopo è quello di contenere l'esborso economico per prestazioni aggiuntive che costano".

L'assunto della Regione, corretto in linea di principio, ha osservato la Corte Costituzionale risulta tuttavia del tutto eccentrico rispetto alla previsione oggetto di censura. La circostanza che la Regione abbia nella specie introdotto un regime di favore senz'altro eccedente i limiti dell'"essenziale", sia sul versante del diritto alla salute, sia su quello delle prestazioni concernenti "i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", non esclude affatto che le scelte connesse alla individuazione delle categorie dei beneficiari - necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie - debbano essere operate, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza; al legislatore (statale o regionale che sia) è consentito, infatti, introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una "causa" normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria.

La disposizione, pertanto, è stata ritenuta dalla Corte in contrasto con il principio sancito dall'art. 3 della Costituzione, perché il relativo scrutinio va circoscritto all'interno della specifica previsione, in virtù della quale la circolazione gratuita viene assicurata non a tutti gli invalidi residenti in Lombardia che abbiano un grado di invalidità pari al 100%, ma soltanto a quelli, fra essi, che godano della cittadinanza italiana. Il requisito della cittadinanza non può assumersi - come deduce la Regione - quale "criterio preliminare di accesso" al beneficio, e senza che lo stesso sia stato "pensato in riferimento ad una specifica categoria di soggetti"; esso, infatti, si atteggia - nella disposizione - come uno specifico presupposto che condiziona l'ammissione al regime di favor, non diversamente dagli altri specifici requisiti che valgono ad identificare le singole categorie privilegiate.

Né può dirsi, come ritiene la Regione, che il requisito della cittadinanza possa legittimamente concorrere a selezionare i fruitori della provvidenza in ragione delle esigenze finanziarie, al pari di quello della residenza, dal momento che - mentre la residenza, rispetto ad una provvidenza regionale, appare un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio - a conclusioni diverse deve pervenirsi per la