

**CAPITOLO QUARTO:****LE DISCRIMINAZIONI NELL'ACCESSO A BENI E SERVIZI NELLE PUBBLICHE  
AMMINISTRAZIONI****4.1. IL PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE NELLE FONTI INTERNAZIONALI, COMUNITARIE E  
NELLA NORMATIVA NAZIONALE DI RECEPIMENTO**

Il processo d'integrazione europea ha determinato la spinta decisiva per l'ampliamento e l'approfondimento della legislazione degli Stati membri a tutela del principio di non discriminazione e rappresenta, a tutt'oggi, la chiave di lettura più evoluta per la concreta attuazione della tutela antidiscriminatoria.

Ancor prima che l'Europa trovasse l'assetto dei tempi moderni, è l'indignazione internazionale generata dalle atrocità del secondo conflitto mondiale che matura il pensiero politico e giuridico verso il divieto di qualsivoglia discriminazione tra gli esseri umani in ragione della razza, del colore della pelle, del sesso, della lingua, della religione, dell'opinione politica, dell'origine nazionale o sociale e di ogni altra condizione personale.

Il divieto di ogni discriminazione che offenda la dignità umana e il principio di eguaglianza è così sancito dall'art. 2 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo, sottoscritta a Parigi il 10 dicembre 1948; quindi, dall'art. 14 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) sottoscritta a Roma il 4 novembre 1950, dalla Convenzione Internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale approvata dall'Assemblea Generale dell'Onu il 21.12.1965 (ratificata in Italia con L. 654/1975 e successivamente modificata con L.685/1993), dall'art. 26 del Patto Internazionale relativo ai diritti civili e politici adottato a New York il 16 dicembre 1966.

Sin dal termine della seconda guerra mondiale, anche a livello nazionale vengono introdotte norme volte a disconoscere la discriminazione, attraverso specifiche dichiarazioni ricomprese nelle carte costituzionali: è il caso dell'Italia, che nell'art. 3 della Costituzione solennemente sancisce che *"Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali dinanzi alla legge senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali"*<sup>92</sup>.

Con il processo di integrazione europea, l'esigenza di praticare il principio di parità di trattamento trova attuazione con il Trattato di Maastricht del 1992, con la previsione dell'obiettivo specifico per l'Unione di un'azione comune degli Stati membri volta a prevenire e reprimere il razzismo e la xenofobia. Negli anni successivi si susseguono gli impegni del Consiglio Europeo in materia.

Il riconoscimento internazionale e comunitario del principio di non discriminazione, consente l'ingresso del corrispondente diritto a non essere

---

<sup>92</sup> Il riferimento ai cittadini e non anche agli stranieri è limitazione squisitamente lessicale, posto che alla luce di un'interpretazione sistematica della Costituzione non v'è dubbio che il principio di eguaglianza non abbia la limitazione indicata. A chiarire il dubbio è intervenuta la Corte Costituzionale con due importanti sentenze (sentenza 23.11.1967 n. 120 e 26.6.1969 n. 120) affermando che l'art. 3 deve essere letto in connessione con l'art. 2, che riconosce a tutti, cittadini e stranieri, i diritti inviolabili dell'uomo, e con l'art. 10, secondo comma, che dispone che la conidi zone giuridica dello straniero è disciplinata dalla legge in conformità con le norme e i trattati internazionali.

discriminati tra i diritti fondamentali dell'Uomo, arrivandosi a distinguere definitivamente la normativa contro la discriminazione da quella sull'immigrazione e sul trattamento degli stranieri. Su tale scia, si modifica il testo dell'art. 13 TCE allargandosi il contenuto del divieto di discriminazione al sesso, alla razza o all'origine etnica, alla religione o alle convinzioni personali, agli handicap, all'età o alle tendenze sessuali (*"fatte salve le altre disposizioni del presente trattato e nell'ambito delle competenze da esso conferite alla Comunità, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali"*).

La necessità di praticare tale nuova matrice del principio di parità di trattamento, porta ben presto all'adozione di specifiche normative comunitarie che lo definiscono e lo regolano, ponendosi quale base per la sua attuazione all'interno dei singoli stati membri.

Vengono, quindi, emanate le cd. direttive di seconda generazione, ossia la Direttiva 2000/43/CE, *"Direttiva razza"* e la Direttiva 2000/78/CE, *"Direttiva quadro in materia di discriminazione nell'occupazione sul lavoro"* che, a fianco al divieto di discriminazione per motivi di lingua, religione, convinzioni personali, includono i nuovi divieti che riguardano le discriminazioni per orientamento sessuale, per età e per disabilità. L'emanazione di queste direttive riapre il fronte normativo nazionale della tutela antidiscriminatoria con l'adozione della decretazione di recepimento: il decreto n. 215 del 9.7.2003, successivamente modificato dal d.lgs. n. 256 del 2.8.2004 ed il decreto n. 216 di pari data.

Le Direttive mutano profondamente il concetto di parità formatosi nell'ambito della legislazione nazionale; con esse si avvia una tendenza di tipo universalistico della tutela discriminatoria non più ristretta a casi enumerati ma riguardante ogni ipotesi di violazione della dignità della persona quale espressione fondamentale del valore Uomo.

Ispirandosi a tanto, le Direttive comunitarie si preoccupano, in primo luogo, di definire la discriminazione con il contenuto più ampio possibile, prevedendo un variegato ventaglio di comportamenti discriminatori ritenuti lesivi della dignità della persona<sup>93</sup>; stabiliscono, poi, un giudizio di tipo comparativo per la valutazione della sussistenza della discriminazione (comparazione tra situazioni analoghe e rilevanza dello svantaggio); offrono, quindi, un rimedio giudiziario *ad hoc* per la rimozione della discriminazione e per il ristoro del danno cd. morale subito dalla vittima<sup>94</sup>.

Nel definire l'ambito di applicazione, non indicano una categoria specifica di destinatari, prevedendo, invece, che il principio di parità di trattamento riguardi *tutte* le persone, sia nel settore pubblico che in quello privato, che operino nelle seguenti aree: a) *accesso all'occupazione ed al lavoro, sia autonomo che dipendente, compresi i criteri di selezione e le condizioni di assunzione*; b) *occupazione e condizioni di lavoro*,

---

<sup>93</sup> V. art. 2 Direttiva 2000/43/CE che distingue e definisce la discriminazione diretta, indiretta, la molestia e l'ordine di discriminazione:

<sup>94</sup> V. art. 4 del d.lgs. 2003/215 che per la tutela giurisdizionale rinvia alle forme procedurali di cui dall'art. 44, co. 2, D.Lgs. 286/98.

*compresi avanzamenti di carriera, la retribuzione e le condizioni del licenziamento; accesso a tutti i tipi e livello di orientamento e formazione professionale, perfezionamento e riqualificazione professionale;d) affiliazione e attività nell'ambito di organizzazioni di lavoratori, di datori di lavoro o di altre organizzazioni professionali e prestazioni erogate dalle medesime organizzazioni; e) protezione sociale, inclusa la sicurezza sociale; assistenza sanitaria; g) prestazioni sociali; h) istruzione; accesso ai beni o servizi, incluso l'alloggio (art. 3 Direttiva 2000/43/CE).*

Individuano, infine, le cause che possono in concreto escludere la discriminazione, prevedendo un'eccezione generale secondo cui *"gli Stati membri possono stabilire che una differenza di trattamento basata su una caratteristica" – correlata ad uno dei vari fattori di rischio presi in considerazione – "non costituisca discriminazione laddove, per la natura di un'attività lavorativa o per il contesto in cui essa viene espletata, tale caratteristica" – e cioè lo specifico fattore di rischio su cui si basa una differenza di trattamento - "costituisca un requisito essenziale e determinante per lo svolgimento dell'attività lavorativa, purché l'obiettivo sia legittimo e il requisito proporzionato."*<sup>95</sup>

L'eccezione è ribadita nei decreti di recepimento<sup>96</sup> i quali dispongono che *"nel rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, nell'ambito del rapporto di lavoro o dell'esercizio dell'attività di impresa, non costituiscono atti di discriminazione... quelle differenze di trattamento dovute a caratteristiche connesse" ai vari fattori di rischio presi in considerazione "qualora, per la natura di un'attività lavorativa o per il contesto in cui essa viene espletata, si tratti di caratteristiche che costituiscono un requisito essenziale e determinante ai fini dello svolgimento dell'attività medesima".*

Riguardo alle discriminazioni indirette, le direttive, prevedono una generale causa di giustificazione basata sulla circostanza che il criterio o la prassi selettivi *"siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari"*<sup>97</sup>. Analogamente, la normativa di attuazione stabilisce che *"non costituiscono, comunque, atti di discriminazione... quelle differenze di trattamento che, pur risultando indirettamente discriminatorie, siano giustificate oggettivamente da finalità legittime perseguite attraverso mezzi appropriati e necessari."*<sup>98</sup>

In concreto, individuare la finalità perseguita dalla legge e l'adeguatezza e la proporzionalità dei mezzi impiegati per il suo raggiungimento, è indagine delicata specie perché implica un giudizio di bilanciamento rispetto al diritto che con la differenza di trattamento si va a sacrificare. L'orientamento della giurisprudenza della Corte di Giustizia è restrittivo, arrivando a ritenere l'inammissibilità di una giustificazione basata su ragioni economiche pur fondamentali per l'interesse dello Stato. Secondo questo orientamento, infatti, la discrezionalità delle scelte operate dal legislatore nazionale per assicurare un sistema di protezione sociale non può sottrarsi allo scrutinio di compatibilità con le norme della convenzione in tema di discriminazione e quindi al requisito della ragionevolezza: il trattamento diviene

---

<sup>95</sup> V. art. 4 della direttiva n. 2000/43/CE, art. 4, della direttiva n. 2000/78/CE e art. 1 della direttiva 2000/2/73/CE.

<sup>96</sup> V. art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 215/2003 e dall'art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 216/2003.

<sup>97</sup> V. art. 2 della direttiva n. 2000/43/CE, art. 2 della direttiva n. 2000/78/CE e art. 1 della direttiva n. 2002/73/CE.

<sup>98</sup> V. art. 3, comma 4, d.lgs. n. 215/2003 e art. 3, comma 6, d.lgs. n. 216/2003.

discriminatorio ove esso non trovi una giustificazione oggettiva e ragionevole; non realizzi, cioè, un rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e l'obiettivo perseguito. Su questo aspetto si tornerà in seguito.

#### 4.2. DIRITTI SOCIALI COSTITUZIONALMENTE GARANTITI

Come ognuno sa, dopo il secondo conflitto mondiale l'Italia era un Paese di emigranti e, a differenza di quanto prepotentemente accaduto nei tempi moderni, non aveva ancora conosciuto un fenomeno immigratorio. Questo contesto storico ambientale, spiega la limitazione lessicale del Costituente del termine *cittadino* quale titolare dei diritti costituzionalmente garantiti.

Limitazione lessicale e non sostanziale, atteso che, come già detto innanzi l'interpretazione sistematica della Costituzione impone la lettura dell'art. 3 in connessione con l'art. 2, che riconosce a tutti, cittadini e stranieri, i diritti inviolabili dell'uomo, e con l'art. 10, secondo comma, che dispone che la condizione giuridica dello straniero è disciplinata dalla legge in conformità con le norme e i trattati internazionali.

Per il tema della presente analisi, è dunque prioritario chiarire che i diritti sociali sono diritti fondamentali, coperti dalla garanzia dell'art. 2 della Costituzione.

In tal senso, la Costituzione ha innovato completamente rispetto al passato; i diritti sociali ed il principio di eguaglianza sostanziale sono alla base della Carta costituzionale ed hanno come soggetto di diritto non il cittadino italiano, bensì la persona e il lavoratore. Il lavoro si pone quale elemento di coesione tra i diritti sociali e l'eguaglianza, assicurando la partecipazione di tutti, cittadini e stranieri, alla vita economica e sociale della repubblica.

La Costituzione italiana garantisce, infatti, i cd. diritti sociali quali condizioni essenziali dell'esistenza *dignitosa* della persona (2 Cost.; 3 Cost.), ovvero in base alla condizione di lavoratore (art. 38 Cost.).

Tra essi, nel titolo secondo, riconosce la tutela della famiglia, della maternità e dell'infanzia, anche attraverso la predisposizione di misure economiche volte ad incentivare la formazione della famiglia e a sostenere le famiglie numerose.

Garantisce, poi, la tutela della salute, come diritto pieno ed incondizionato dell'individuo, dovere inderogabile di solidarietà e interesse della collettività, e si assicurano cure gratuite a *chiunque*, indigente, si trovi nel territorio italiano.

Nel titolo terzo, riconosce determinate garanzie in favore dei lavoratori, a prescindere dalla cittadinanza prevedendosi la tutela costituzionale delle condizioni di lavoro, il diritto ad una retribuzione proporzionata ed in grado di garantire al lavoratore un'esistenza libera e dignitosa, con parità tra lavoratori e lavoratrici.

L'art. 38 costituisce il fondamento costituzionale per il riconoscimento della tutela previdenziale e assistenziale e benché preveda come destinatario della tutela previdenziale il *lavoratore* e come beneficiario del diritto all'assistenza sociale il *cittadino*, come confermato dalla giurisprudenza costituzionale, l'applicabilità delle garanzie di cui all'art. 38, primo comma, va assicurata anche nei confronti degli stranieri.

La bipartizione tra previdenza ed assistenza (entrambe rientranti nella generale nozione di *sicurezza sociale*), ha consentito nella legislazione nazionale di differenziare tra prestazioni previdenziali, di tipo contributivo, da una parte, le quali

vengono riconosciute nei confronti dei lavoratori italiani e stranieri in un piano di tendenziale parità, e prestazioni assistenziali dall'altra, le quali prescindono da un rapporto contributivo e sono finanziate dalla fiscalità generale.

Per quest'ultima tipologia di prestazioni, l'accesso degli stranieri, in condizioni di parità con i cittadini, è evidentemente più problematico. L'analisi che segue riguarderà queste ultime prestazioni per la quali va sin d'ora anticipato che, grazie all'imponente opera di interpretazione compiuta dalla Corte Costituzionale, l'accesso è incondizionato se trattasi di prestazioni afferenti alla sfera di diritti fondamentali correlati ai bisogni primari dell'individuo.

#### **4.3 VINCOLI DELLO STATO ITALIANO DERIVANTI DALL'ORDINAMENTO COMUNITARIO E DAGLI OBBLIGHI INTERNAZIONALI**

La Costituzione italiana all'art. 10, comma 2, Cost., subordina l'accesso ed il godimento di diritti sociali degli stranieri ad una riserva di legge rinforzata che prescrive la conformità a norme e trattati internazionali.

Il Testo Unico sull'Immigrazione (d.lgs. 286/1998), quale legge di attuazione dell'art. 10 Cost., rappresenta il punto di riferimento imprescindibile per la verifica dei limiti all'accesso a tali prestazioni, ferma l'integrazione, per i singoli diritti sociali, delle altre fonti primarie pertinenti, quali in primo luogo gli strumenti del diritto internazionale che fondano la pretesa di equiparazione del trattamento dello straniero migrante "regolare" rispetto al cittadino nell'accesso alle prestazioni sociali.

La portata applicativa di tali disposizioni è chiarita dall'art. 117 Cost., primo comma, che stabilisce che la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni deve essere esercitata nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Per l'analisi che qui interessa, è importante chiarire i rapporti tra l'ordinamento comunitario e quello interno e quindi la vincolatività per lo stato italiano degli obblighi nascenti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (art. 117, I comma, Cost.), posto che la Convenzione, come interpretata dai Giudici di Strasburgo, stabilisce un generale principio di parità di trattamento tra stranieri e cittadini nell'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale.

La Corte Costituzionale, dopo ampia *querelle* interpretativa, con le sentenze n. 348 e 349 del 2007 si è pronunciata sull'incidenza che le norme internazionali hanno sul piano interno, con particolare riferimento alla Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo.

In tali pronunce ha affermato che il parametro costituzionale di cui all'art. 117, primo comma Cost., *"comporta l'obbligo del legislatore ordinario di rispettare dette norme, con la conseguenza che la norma nazionale incompatibile con la norma della CEDU e dunque con gli "obblighi internazionali" di cui all'art. 117, primo comma, viola per ciò stesso tale parametro costituzionale. Con l'art. 117, primo comma, si è realizzato, in definitiva, un rinvio mobile alla norma convenzionale di volta in volta conferente, la quale dà vita e contenuto a quegli obblighi internazionali genericamente evocati e, con essi, al parametro, tanto da essere comunemente qualificata "norma interposta"; e che è soggetta a sua volta, come si dirà in seguito, ad una verifica di compatibilità con le norme della Costituzione. Ne consegue che al giudice comune spetta interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale,*

*entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme.*<sup>99</sup>.

In altri termini, il giudice nazionale non può disapplicare direttamente la norma interna contrastante con le disposizioni CEDU, ma deve cercare di risolvere l'antinomia mediante un'interpretazione conforme della norma interna alla Convenzione. Nelle ipotesi in cui invece vi sia contrasto tra le due disposizioni il giudice deve verificare se la norma contenuta nella CEDU sia conforme alla Costituzione. Se la norma della CEDU rispetta la Costituzione il Giudice Nazionale non può far altro che sollevare la questione di legittimità costituzionale della norma interna con riferimento all'art. 117 della Costituzione e della norma o delle norme CEDU interposte.

Sulla base di tale rapporto di interdipendenza e del dovere di interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, la Corte Costituzionale ha proceduto alla declaratoria di incostituzionalità di alcune norme nazionali in contrasto con il principio di non discriminazione proprio nell'ambito di prestazioni sociali e dei limiti al loro accesso da parte degli stranieri.

#### **4.4 PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE E PRESTAZIONI DI ASSISTENZA SOCIALE NELLA CASISTICA DELL'UNAR**

Sono stati sottoposti all'attenzione dell'UNAR, numerosi casi di discriminazione collegati all'erogazione di prestazioni sociali attinenti ad alcuni diritti fondamentali, quali, in primo luogo, i benefici per le famiglie (es. bonus bebè, carte famiglie, alloggi), per gli anziani e per gli invalidi e, in generale, per i soggetti bisognosi di sostentamento. Nei casi in presi in esame, la *quaestio iuris* ha riguardato essenzialmente le condizioni di accesso a tali prestazioni per i soggetti che non sono cittadini italiani e del limite oltre il quale si realizza una discriminazione.

In tali casi, l'Ufficio nell'accertamento della verifica della discriminazione ha proceduto alla luce della normativa internazionale e comunitaria su richiamata, di quella nazionale di riferimento e quindi sulla base dei principi enunciati dalla Corte di Strasburgo e degli scrutini di legittimità della nostra Corte Costituzionale.

In particolare, il percorso argomentativo proprio dell'Ufficio nei vari casi esaminati, pur nella diversità delle fattispecie sottoposte al suo esame, si è ispirato ai seguenti principi:

- la Costituzione italiana all'art. 10, comma 2, Cost., subordina l'accesso ed il godimento di diritti sociali degli stranieri ad una riserva di legge rinforzata che prescrive la conformità a norme e trattati internazionali;

- il Testo Unico sull'Immigrazione (TUI), per il suo carattere di legge di attuazione dell'art. 10 Cost., all'art. 41 subordina il complessivo sistema dei servizi offerti ai cittadini, ad una condizione di relativa stabilità del soggiorno, per regolarità e durata, consentendo l'attribuzione ai titolari di *carta di soggiorno* ed ai titolari di permesso di soggiorno *non inferiore ad 1 anno*. Questi ultimi sono espressamente equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste per coloro che sono affetti da morbo di Hansen o da tubercolosi, per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti. In base alla legge fondamentale, dunque, se una determinata prestazione di assistenza sociale è prevista dalla legge statale o regionale e da altri provvedimenti statali, regionali o locali ad essa automaticamente accedono

<sup>99</sup> Corte Costituzionale, sentenze 348 e 349 del 2007.

anche gli stranieri extracomunitari indicati dall'art. 41 T.U. (oltre che i cittadini comunitari regolarmente soggiornanti)<sup>100</sup>;

- le prestazioni ed i servizi sociali di natura assistenziale alla famiglia, agli anziani ed agli invalidi, rientrano tra le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi fondamentali, in quanto volti al soddisfacimento dei bisogni primari dell'Uomo<sup>101</sup>;

- in quanto diritti fondamentali della persona, la limitazione alla loro fruibilità risulta in contrasto con i principi enunciati dall'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali e dell'art. 1 del Protocollo addizionale della Convenzione stessa, adottato a Parigi il 20.3.1952, principi cui lo Stato Italiano è tenuto a conformarsi in virtù del disposto di cui all'art. 117, primo comma, cost.<sup>102</sup>;

- la parità di trattamento tra cittadini italiani e stranieri del diritto di usufruire delle prestazioni e dei servizi del sistema integrato di interventi e servizi sociali, nel rispetto degli accordi internazionali, con le modalità e nei limiti definiti dalle leggi, deve ritenersi, "principio sistematico di rilievo generale che definisce il paradigma

---

<sup>100</sup> Ragioni di natura finanziaria miranti a ridurre la spesa pubblica complessiva dello Stato, hanno portato ad un *trend* sfavorevole della legislazione successiva, riequilibrata in parte dai ripetuti interventi della Corte Costituzionale che, adeguandosi ai principi enunciati in materia dalla CE, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune norme sotto il profilo della violazione del principio della parità di trattamento. Già con la *legge finanziaria 2001* (art. 80 c. 19 l. n. 388/2000), "*l'assegno sociale e le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione in materia di servizi sociali*" richiedono la carta di soggiorno (poi divenuto permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti con l'art. 2 c. 3 del d.lgs. n. 3/2007), mentre continuano ad essere riconosciute sulla base di permesso annuale le provvidenze sociali per lebbrosi, tbc, sordomuti, ciechi. Con la legge 133/2008 i "non cittadini" sono stati esclusi direttamente (*social card* riservata ai cittadini) o indirettamente (tramite il requisito della residenza continuativa di 10 anni, previsto nel c.d. *piano casa* e nella nuova disciplina dell'assegno sociale). Infine, la legge di conversione del c.d. decreto-anticrisi (art. 19, co.18, l. 2/2009) ha stanziato per il 2009 due milioni di euro destinati al rimborso di spese sostenute dalle famiglie a basso reddito per acquistare pannolini e latte artificiale per i neonati fino a tre mesi di *cittadinanza italiana* inseriti in nuclei familiari con requisiti di basso reddito (c.d. *bonus-bebè*). Come la Corte Costituzionale ha affermato tali norme violano il principio di parità di trattamento realizzando un'ipotesi di discriminazione tra cittadini italiani e stranieri (da ultimo v. la sentenza n. 187 del 26 maggio 2010, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 19, della legge 28 dicembre 2000, n. 388).

<sup>101</sup> Sentenza della Corte Costituzionale n. 187/2010.

<sup>102</sup> Con riguardo ai cittadini comunitari ed ai lungo soggiornanti, il divieto di limitazione alla loro fruibilità trova fondamento nell'art. 12 del Trattato europeo che vieta ogni discriminazione basata sulla nazionalità, norma che, secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia europea detto principio "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; inoltre, limiterebbe il diritto di libera circolazione garantito dall'art. 24 della direttiva n. 2004/38 (recepita in Italia con i d.lgs 30/07 e 32/08), che estende il principio della parità di trattamento tra italiani e comunitari alla materia dell'assistenza sociale, con le uniche deroghe previste per i primi tre mesi di soggiorno e per la ricerca di attività occupazionale. Con riferimento ai cittadini di Paesi terzi titolari di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo (già carta di soggiorno) la parità di trattamento in materia di accesso alle prestazioni di assistenza sociale è imposta dall'art. 11 comma 1 lett. f della direttiva 2003/109/CE (recepita con d.lgs 3/07 che ha portato alla modifica dell'art. 9 del TU immigrazione) che riconosce 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 i beneficiari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria, la parità di trattamento nell'accesso all'assistenza sociale è riconosciuta dalla direttiva 2004/83/CE, (recepita in Italia con il d.lgs 251/07<sup>102</sup>) all'art. 28, che riconosce "adeguata assistenza sociale, alla stregua dei cittadini dello Stato membro in questione".

necessario dello scrutinio di ragionevolezza”<sup>103</sup>;

- in ossequio al principio di ragionevolezza, il limite deve trovare una giustificazione oggettiva e ragionevole, che risponda ad un rapporto di proporzionalità tra obiettivo perseguito e mezzi impiegati per perseguirlo<sup>104</sup>.

- conseguenzialmente a quanto chiaramente enunciato dalla normativa interna e sovranazionale e dall’interpretazione che di essa ne danno i giudici chiamati a valutarne la compatibilità con le norme della Convenzione e con quelle di rango costituzionale, sono discriminatorie le norme limitanti l’accesso degli stranieri alle prestazioni sociali con la richiesta di requisiti aggiuntivi rispetto a quelli di cui al TUI.

Sulla base di detti principi indicati – indicati dalla Corte di Strasburgo e dalla nostra Corte Costituzionale – si è proceduto alla verifica della discriminazione e alla formulazione di raccomandazioni e pareri, nell’ambito delle competenze spettanti all’UNAR in virtù dell’art. 7 d.lgs. 215/2003.

#### **4.5 ACCESSO DELLO STRANIERO ALLE PRESTAZIONI SOCIALI ALLA LUCE DEL PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE. LIMITI ALL’ACCESSO E PRINCIPIO DI RAGIONEVOLEZZA**

Come anticipato innanzi, i principi oramai concordemente enunciati dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo e della Corte Costituzionale, cui va il merito di aver avviato l’imponente opera di sensibilizzazione sulla portata discriminatoria e quindi di difformità ai principi costituzionali delle leggi limitative dell’accesso agli stranieri alle prestazioni sociali con la richiesta di requisiti aggiuntivi rispetto a quelli indicati dal TUI, delineano le condizioni di accesso ed i corrispondenti limiti dell’accesso alle prestazioni e servizi sociali per i soggetti che non sono cittadini italiani.

a) Sulla natura di diritto fondamentale del bisogno primario correlato alla prestazione di assistenza sociale e della sua salvaguardia alla luce del principio di non discriminazione. Obbligo dello Stato di rispettare il principio fondamentale e inderogabile di non discriminazione in base alla cittadinanza di fronte alle prestazioni sociali di qualunque genere.

Con la sentenza n. 187 del 25 maggio 2010, la Corte Costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 8, comma 19, della legge 28 dicembre 2000, n. 388 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001, nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell’assegno mensile di invalidità di cui all’art. 13 della legge 30 marzo 1971, n. 118).

Già con precedente sentenza n. 306 del 2008 la Corte aveva dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 e dell’art. 9, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286, 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

<sup>103</sup> Sentenza della Corte Costituzionale n. 187/2010.

<sup>104</sup> Sentenze Corte Costituzionale nn. 432/2005, 306/2008, 187/2010, 40/2011.

non risultano in possesso dei requisiti di reddito già stabiliti per la carta di soggiorno ed ora previsti, per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

In base alle motivazioni della Corte, il legislatore è vincolato a rispettare il principio fondamentale e inderogabile di non discriminazione in base alla cittadinanza di fronte alle prestazioni sociali di qualunque genere. Il principio di non discriminazione deve regolare tutta la materia dei diritti sociali, per la qualificazione dei quali non deve essere determinante la distinzione formale eventualmente fatta dalla norma che li prevede (come potrebbe accadere per la distinzione tra prestazioni previdenziali di tipo contributivo e non contributivo), bensì l'essenzialità del bisogno correlato al corrispondente diritto.

La portata innovativa del pronunciato della Corte è enorme, in quanto impone il rispetto del principio di non discriminazione a fronte di qualunque prestazione sociale che abbia origine nel soddisfacimento dei valori coessenziali alla persona.

Nel delineare i canoni che devono guidare l'interprete nel giudizio di essenzialità, ha, infatti, precisato che *“non è tanto la configurazione “nominalistica” dello specifico strumento previdenziale che può venire in discorso, quanto, piuttosto, il suo concreto atteggiarsi nel panorama degli istituti di previdenza, così da verificarne la relativa “essenzialità” agli effetti della tutela dei valori coinvolti.”*<sup>105</sup> e che in concreto occorre accertare se “lo specifico “assegno” integri o meno un rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento dei “bisogni primari” inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare; rimedio costituente, dunque, un diritto fondamentale perché garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto”<sup>106</sup>.

La portata delle affermazioni svolte dalla Corte Costituzionale travalica i singoli istituti (indennità di accompagnamento, pensione di invalidità) oggetto dei giudizi nei quali sono state rese imponendo di estendere la medesima conclusione in tutte le ipotesi in cui la prestazione sociale sia connesso ai bisogni primari della persona<sup>107</sup>.

Da tanto ne consegue che in ogni ipotesi in cui si versi in tema di provvidenza destinata a far fronte al “sostentamento” della persona, qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi dalle condizioni soggettive, finirebbe per risultare in contrasto con il principio sancito dall'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e con il generale principio di non discriminazione che lo Stato è tenuto a rispettare anche a mente dell'art. 117, I comma, Cost.

b) Sul principio di ragionevolezza e proporzionalità per i limiti all'accesso alle prestazioni sociali.

Come innanzi anticipato, sono ammesse limitazioni all'operatività del principio di uguaglianza sempre che, ogni volta che si presenti una differenza di trattamento tra cittadini e stranieri, esse siano giustificabili alla luce del principio di ragionevolezza.

<sup>105</sup> Sentenza Corte costituzionale n. 187/2010.

<sup>106</sup> Sentenza Corte Costituzionale n. 187/2010.

<sup>107</sup> Sulla scia dell'orientamento della Corte Costituzionale, il Tribunale di Firenze con la recente pronuncia del 19.3.2010, ha riconosciuto l'assegno di invalidità civile al cittadino non comunitario titolare di solo permesso di soggiorno.

Prima dell'introduzione del diritto antidiscriminatorio di derivazione comunitaria, il principale strumento normativo per far valere la violazione del principio di uguaglianza era costituito dall'art. 3 della Costituzione, che riconosce il principio di uguaglianza come diritto fondamentale della persona e come vincolo al legislatore, che è tenuto ad esercitare la potestà legislativa nel rispetto del principio di uguaglianza e di ragionevolezza.

Con il diritto antidiscriminatorio di fonte comunitaria, la tutela discriminatoria viene concretamente attuata, praticandosi il diritto costituzionale all'eguaglianza, contribuendosi all'enucleazione del parametro di ragionevolezza e prevedendosi un rimedio giudiziale *ad hoc* per far valere la violazione del proprio diritto a non essere svantaggiati.

In tema di prestazioni sociali, sulla base della normativa interna e sovranazionale e dall'interpretazione che di essa ne danno i giudici chiamati a valutarne la compatibilità con le norme della Convenzione e con quelle di rango costituzionale, possono definirsi discriminatorie le norme limitanti l'accesso degli stranieri alle prestazioni sociali con la richiesta di requisiti aggiuntivi rispetto a quelli di cui al TUI, sempreché le predette limitazioni non siano rispettose del principio di ragionevolezza.

La Corte Costituzionale, nell'individuare i limiti di legge all'accesso alle prestazioni sociali da parte degli stranieri, ha chiarito che se è possibile subordinare 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 (come appunto fa l'art. 41 del TUI), 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<sup>108</sup>.

Nell'affermare detto principio, la Corte Costituzionale ha richiamato giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, ricordando come *la Convenzione non sancisca un obbligo per gli Stati membri di realizzare un sistema di protezione sociale o di assicurare un determinato livello delle prestazioni assistenziali; tuttavia, una volta che tali prestazioni siano state istituite e concesse, la relativa disciplina non potrà sottrarsi al giudizio di compatibilità con le norme della Convenzione e, in particolare, con l'art. 14 che vieta la previsione di trattamenti discriminatori*<sup>109</sup>.

Ed infatti, come anticipato innanzi, il divieto di trattamenti discriminatori tra cittadini e stranieri rispetto a provvidenze destinate a far fronte al "sostentamento" della persona, consente eccezioni sempre che la differenza di trattamento (eccezione) sia giustificabile alla luce del principio di ragionevolezza.

---

<sup>108</sup> Sentenza Corte Costituzionale n. 187/2010

<sup>109</sup> In tal senso, *Stec ed altri contro Regno Unito*, decisione sulla ricevibilità del 6 luglio 2005; *Koua Poirrez contro Francia*, sentenza del 30 settembre 2003; *Gaygusuz contro Austria*, sentenza del 16 settembre 1996; *Salesi contro Italia*, sentenza del 26 febbraio 1993.

Nell'individuazione degli elementi che giustificano un trattamento differenziato, la Corte Costituzionale ha ritenuto esplicitivi i principi enunciati dalla Corte di Strasburgo che àncora il parametro di ragionevolezza ad un rapporto di proporzionalità tra il trattamento discriminatorio e l'interesse pubblico ( economico – sociale) perseguito con la legislazione di riferimento.

Ed invero, la Corte di Strasburgo, costantemente sottolinea l'ampio margine di apprezzamento di cui i singoli Stati godono in materia di prestazioni sociali, in particolare rilevando come le singole autorità nazionali, in ragione della conoscenza diretta delle peculiarità che caratterizzano le rispettive società ed i correlativi bisogni, si trovino, in linea di principio, in una posizione privilegiata rispetto a quella del giudice internazionale per determinare quanto risulti di pubblica utilità in materia economica e sociale. Da qui l'assunto secondo il quale la Corte rispetta, in linea di massima, le scelte a tal proposito operate dal legislatore nazionale, salvo che la relativa valutazione si riveli manifestamente irragionevole<sup>110</sup>.

Il trattamento diviene dunque discriminatorio ove esso non trovi una giustificazione oggettiva e ragionevole; non realizzi, cioè, un rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e l'obiettivo perseguito<sup>111</sup>.

Tali principi sono stati ribaditi recentissimamente da altra sentenza della Corte Costituzionale.

Con la sentenza n. 40 del 2011, a seguito di impugnazione del Governo, la Corte ha ritenuto l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge regionale della Regione Friuli Venezia Giulia del 31.3.2006 n. 6 nella parte in cui introduce preclusioni destinate a discriminare tra i fruitori del sistema integrato di servizi concernenti previdenze sociali fornite dalla Regione i cittadini extracomunitari in quanto tali, nonché i cittadini europei non residenti da almeno trentasei mesi.

Con detta pronuncia, è stata dapprima ribadita la prevalenza del principio di non discriminazione per l'accesso degli stranieri alle prestazioni sociali connesse ai bisogni primari dell'uomo, e, quindi, è stata ritenuta irragionevole la scelta del legislatore regionale di escludere dai benefici d cittadini non aventi cittadinanza comunitaria e non residenti sul territorio da almeno trentasei mesi, concludendosi per la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma (art. 4 legge FVG 31 marzo 2006, n. 6 concernente la predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti o a pagamento o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà anche la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse quelle assicurate dal sistema previdenziale e sanitario).

In particolare, la Corte nell'affermare la natura di diritto fondamentale correlato al bisogno ed al disagio riferibili alla persona nel suo valore primario e nel richiamare il principio di ragionevolezza, ha giudicato incostituzionale la norma indicata sulla base delle seguenti considerazioni:

*1) violazione dell'art. 3 della Costituzione per l'esclusione d'interne categorie di persone (quelle che non hanno la cittadinanza europea e quelle che non risiedono nel territorio da almeno 36 mesi) a benefici che per la loro stessa natura (vanno attribuiti*

<sup>110</sup> Carson ed altri contro Regno Unito, sentenza del 16 marzo 2010; Luczak contro Polonia, sentenza del 27 novembre 2007.

<sup>111</sup> Niedzwiecki contro Germania, sentenza del 25 ottobre 2005.

*per condizioni di bisogno e di disagio e non per la loro appartenenza territoriale;*

*2) arbitrarietà e irragionevolezza dell'esclusione, considerato che, benché l'individuazione dei beneficiari possa essere circoscritta in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie (come appunto esponeva la difesa della regione Friuli), nella specie non sussiste ragionevole correlabilità tra quelle condizioni positive di ammissibilità al beneficio (cittadinanza e residenza di tre mesi) e gli altri requisiti (situazione di disagio e di bisogno riferibili alla persona), unici presupposti per la fruibilità delle provvidenze.*

Nell'argomentare sul principio di ragionevolezza, la Corte richiama la sua precedente decisione n. 342 del 2005 - che ha *dichiarato* l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione Lombardia 12 gennaio 2002, n. 1 nella parte in cui non include gli stranieri residenti nella Regione Lombardia fra gli aventi il diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea riconosciuto alle persone totalmente invalide per cause civili - con la quale era stata esclusa ogni ragionevole correlabilità tra la condizione positiva di ammissibilità al beneficio (la cittadinanza italiana, appunto) e gli altri peculiari requisiti (invalidità al 100% e residenza) che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio* e la funzione.

#### **4.6. PARITÀ DI TRATTAMENTO, DIRITTO ALL'ABITAZIONE E ACCESSO ALL'EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA**

Come per gli anni passati, anche nel 2010 numerosi sono stati i casi stati sottoposti all'esame dell'UNAR relativi a 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 maggioranza di essi attengono ad interventi normativi a livello regionale o a delibere/bandi di enti locali che condizionano l'accesso all'edilizia pubblica al possesso di ulteriori requisiti quali assegnazione di punti aggiuntivi in relazione al possesso della cittadinanza italiana o della richiesta di residenza per lungo periodo nello stato nella regione o addirittura, nel comune.

Il diritto all'abitazione attiene alla dignità e alla vita di ogni persona; ne consegue che l'esigenza di disporre di una casa per sé e per la propria famiglia riceve tutela dall'ordinamento giuridico anche allorché di essa sia titolare uno straniero od un apolide presente sul territorio dello Stato.

Tale diritto è stato configurato dalla Corte costituzionale come diritto sociale collocabile tra i diritti inviolabili dell'uomo (Corte Cost., sent. 7 aprile 1988, n. 404).

L'attribuzione allo straniero del diritto sociale all'abitazione è ricavabile dalla stessa sentenza della Corte costituzionale la quale afferma che è "doveroso da parte della collettività intera impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione" e che perciò qualifica come fondamentale tale diritto che costituisce un "connotato della forma costituzionale di Stato sociale voluto dalla Costituzione", il quale deve "contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana".

Il diritto all'abitazione è previsto, altresì, dagli obblighi internazionali in vigore per l'Italia vincolanti ai sensi degli artt. 10, comma 2, e 117, comma 1 Cost..

L'art. 11, comma 1, del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, firmato a New York il 16 dicembre 1966 (ratificato e reso esecutivo a seguito della legge 25 ottobre 1977, n. 881) impegna gli Stati a riconoscere e attuare il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la sua famiglia, che includa alimentazione, vestiario e alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita.

Per quanto riguarda i *cittadini comunitari*, l'articolo 12 del Trattato europeo 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 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: 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.

La stessa 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".

La 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".

La stessa direttiva (recepita in Italia con i decreti legislativi 30/07 e 32/08) all'art. 24 estende il principio della parità di trattamento tra cittadini 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.

Ne consegue che, alla luce delle disposizioni citate la richiesta per cittadini comunitari di una residenza di lunga durata per accedere a benefici attinenti al diritto alla abitazione (ad esempio il cd. "fondo affitti") potrebbe configurare una ipotesi di discriminazione indiretta in mancanza di motivazioni tali da giustificare questa richiesta.

Quanto agli **extracomunitari**, per i cittadini di Paesi terzi titolari di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo (già carta di soggiorno) il principio di parità di trattamento 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 D. Lgs 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, la direttiva 2004/83/CE, (recepita in Italia con il dlgs 251/07112) all'art. 28.

L'art. 40, comma 6 del d.lgs 286/1998 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, 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".

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".

Con l'art. 11 della legge 9 dicembre 1998, n. 431, è stato istituito un Fondo nazionale per il sostegno alle abitazioni in locazione, costituito presso il Ministero dei Lavori Pubblici (oggi Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti) e la cui dotazione è determinata annualmente dalla legge finanziaria la cui finalità è la sua ripartizione ai Comuni al fine della successiva emanazione da parte di quest'ultimi di appositi bandi per la concessione ai conduttori di alloggi di prestazioni sociali a titolo di contributi integrativi per il pagamento dei canoni di locazione.

Le condizioni per l'accesso sono state regolate con D.M. 07.06.1999. A tali prestazioni sociali per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione hanno avuto accesso, nel tempo, anche i cittadini extracomunitari regolarmente soggiornanti, purchè in possesso dei requisiti fissati dall'art. 40 comma 6 del T.U. delle leggi sull'immigrazione (titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo o di un permesso di soggiorno di durata almeno biennale e che esercitano attività lavorativa dopo la riforma prevista dalla legge n. 189/2002).

Successivamente, il comma 13 dell'art. 11 della legge n. 133/2008, che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge n. 112/2008 (misure economico-finanziarie di stabilizzazione) ha previsto che, ai fini dell'accesso ai finanziamenti del citato Fondo nazionale per il sostegno alle abitazioni in locazione, venga richiesto per i soli stranieri extracomunitari il requisito del possesso del certificato storico di residenza

da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione.

Per quanto riguarda invece l'accesso all'edilizia residenziale la legge finanziaria 133/08 prevede, all'art. 11 "Casa e infrastrutture" l'approvazione di un piano nazionale di edilizia abitativa. A norma di tale articolo "il piano e' rivolto all'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di abitazioni di edilizia residenziale, da realizzare nel rispetto dei criteri di efficienza energetica e di riduzione delle emissioni inquinanti, con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati, destinate prioritariamente a prima casa per..." una serie di soggetti disagiati tra cui , alla lettera g) "gli immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione".

La stessa previsione della necessità di una residenza di lungo periodo è richiesta quale requisito imprescindibile per poter accedere all'edilizia pubblica residenziale o ai benefici legati comunque alla abitazione (ad es. sportello affitto) da molte leggi regionali.

In varie pronunce la Corte costituzionale, in merito alla residenza , ha stabilito che un requisito di stabile residenza può essere ragionevolmente richiesto al cittadino straniero per godere dei diritti sociali, ma solo con la finalità di dimostrare l'esistenza di un collegamento significativo con la comunità nazionale.

A tale riguardo la sentenza n. 306/2008 della Corte Costituzionale ha dichiarato incostituzionale per violazione del principio di uguaglianza la norma che prevedeva il requisito della carta di soggiorno per l'accesso dello straniero alle prestazioni sociali d'invalidità (art. 80 comma 19 L. n. 388/2000), ma non ha voluto intaccare l'ulteriore requisito dell'anzianità quinquennale di soggiorno del cittadino straniero in Italia, con l'argomentazione che la questione non gli era stata rimessa dal giudice remittente.

Tuttavia, la Corte ha precisato che il legislatore può "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 dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata". Questo, tuttavia, con l'importante precisazione che "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, riconosciuti invece ai cittadini".

In merito sono stati sollevati dubbi sulla legittimità costituzionale di tali norme e anche sulla configurabilità di una ipotesi di discriminazione indiretta, ma non si sono ancora avute pronunce in merito.

Nelle more, mentre si attende che la normativa statale o regionale sia esaminata sotto il profilo di legittimità costituzionale, si segnala che vari Comuni, nell'esercizio della potestà regolamentare loro concessa, hanno emanato delibere e/o regolamenti che prevedono la necessità della residenza di lungo periodo nel comune al fine di poter accedere a tali prestazioni collegate al diritto all'abitazione o addirittura la cittadinanza italiana.

E' da osservare poi che alcuni dei casi sottoposti all'esame dell'UNAR riguardano delibere comunali che stabiliscono quale requisito 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 ma 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 casa anche di pochi chilometri per cambiare contestualmente anche la residenza da un comune piuttosto che all'altro.

Eventuali delibere così concepite, pertanto, vanno a colpire la mancata stanzialità in una medesima abitazione laddove è ben noto che, proprio le condizioni economiche 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.

Vista la priorità che il diritto all'abitazione riveste, insieme agli altri diritti sociali, si ritiene che il legame con il territorio richiesto ai fini del riconoscimento del diritto all'accesso all'edilizia pubblica residenziale o alle altre provvidenze legate alla casa sia già estremamente gravoso mediante la previsione della residenza richiesta a livello regionale o nazionale anche se si volesse accedere alla interpretazione che il requisito è richiesto con lo scopo di garantire il legame con il territorio e che l'ulteriore aggravio di un periodo di lunga residenza nell'ambito del comune (o della provincia) possa costituire una ipotesi di discriminazione.

#### **4.7 LA QUESTIONE DEI REQUISITI PER L'IDONEITÀ ALLOGGIATIVA: POSSIBILI IPOTESI DI DISCRIMINAZIONE**

La questione in esame ha riguardato svariati casi giunti all'attenzione dell'Unar in seguito a segnalazioni da parte di associazioni e fondazioni.

Si tratta, nello specifico, del requisito dell'idoneità alloggiativa, richiesto in varie circostanze dalla condizione giuridica dello straniero come presupposto per il rilascio di certificazione relativa all'alloggio, prescritta in via obbligatoria nel caso di contratto di soggiorno per lavoro subordinato, nel caso di estensione della titolarità del Permesso Ce per soggiornanti di lungo periodo (ex carta di soggiorno), nel caso della ricongiunzione familiare e, potenzialmente, a discrezione dell'ufficiale d'anagrafe, nel caso di iscrizione ai registri della popolazione residente.

In ognuno dei casi citati sopra, la certificazione doveva essere rilasciata secondo criteri differenti: per l'ingresso di un lavoratore si sarebbe dovuta dimostrare esclusivamente la conformità ai requisiti previsti dalla normativa regionale in materia di edilizia residenziale pubblica; per l'estensione del Permesso Ce per soggiornanti di lungo periodo, la corrispondenza ai requisiti stabiliti dalle norme regionali in materia di edilizia residenziale pubblica o, in alternativa, una certificazione rilasciata dall'ASL che attestasse il possesso dei requisiti igienico-sanitari; per la ricongiunzione familiare si sarebbe dovuto richiedere il rilascio di una certificazione attestante la corrispondenza ai requisiti-igienico sanitari, in questo caso, da parte dei competenti uffici comunali ed inoltre, obbligatoriamente, si sarebbe richiesto un certificato di idoneità abitativa; per l'iscrizione anagrafica invece, dovrebbe (non quindi automaticamente) essere in ogni caso richiesta la rispondenza ai criteri igienico-sanitari ai sensi delle vigenti norme sanitarie (quindi con riferimento al T.U.L.S. ed alle successive modifiche, col solo riferimento alla parte relativa ai criteri igienico-sanitari).