

Welfare a rischio discriminazione. Il caso del reddito di autonomia in Lombardia

di Alberto Guariso

1.

Lo chiamano *“radicamento territoriale”*: in parole povere, sarebbe la versione giuridica del *“prima i nostri”* di matrice leghista, ma si presenta, rispetto a quest’ultimo, con alcune varianti.

I fautori del *“prima i nostri”* vorrebbero infatti utilizzare addirittura la cittadinanza come spada per dividere fruitori e esclusi dal welfare; ma questa ipotesi – molto praticata nel decennio scorso da alcune amministrazioni comunali del nord – non ha, quantomeno a legislazione vigente, alcuna possibilità di trovare riconoscimento e si può dire ormai quasi definitivamente tramontata sia nell’ordinamento nazionale, sia in quelli regionali, sia nella azione amministrativa degli enti locali.

La versione più elaborata e giuridica della tematica è invece quella secondo cui, allorché si debba ripartire il welfare tra gruppi sociali, occorrerebbe *“valorizzare... il contributo offerto alla comunità dal nucleo familiare, con adeguata costanza, sicché non è manifestamente irragionevole indirizzare i propri sforzi a favore dei nuclei già attivi da tempo apprezzabile e per ciò stesso parti vitali della comunità”* (così la sentenza 222/13 della Corte Costituzionale, rimasta però isolata, come si dirà): in altre parole sarebbe legittimo e anzi opportuno introdurre clausole limitative relative alla durata della pregressa residenza su un determinato territorio, come ad esempio (nel caso esaminato dalla Corte in quella occasione) il requisito di 24 mesi di residenza nella Regione Friuli Venezia Giulia per accedere a una serie di contributi ai nuclei familiari a basso reddito.

Esempio mirabile di questa teoria sono i provvedimenti assunti nel 2015 dalla Regione Lombardia e pomposamente accomunati nella definizione di *“reddito di autonomia”*. Si tratta di quattro contributi adottati in via sperimentale con delibera di giunta (ma che il governatore Maroni vorrebbe cristallizzare quanto prima in una legge regionale). Due di questi contributi (quello in favore dei disabili e quello in favore dei disoccupati) non soffrono limitazioni di *“radicamento territoriale”*. Invece per il *bonus bebè* (un contributo *una tantum* di 800 o 1000 euro per i nuovi nati in Lombardia con ISEE inferiore a euro 30.000)¹ è stato previsto il requisito di 5 anni di residenza nella Regione da parte di entrambi i genitori; mentre per il contributo affitto (un’altra erogazione *una tantum* di 800 euro per le famiglie con ISEE tra i 7.000 e i 9.000 euro) sono stati previsti requisiti differenziati per italiani e stranieri: solo a questi ultimi viene infatti richiesta la residenza in Italia da almeno 10 anni o da almeno 5 nella Regione nonché lo svolgimento di una regolare attività lavorativa.²

Tralasciando in questa sede lo scarsissimo effetto che interventi *una tantum* di questo genere possono avere ai fini del contrasto alla povertà, ciò che qui rileva è che i due provvedimenti sono immediatamente finiti all'esame dei giudici, che – come meglio si dirà – li hanno in parte cassati.

In effetti il motivo per cui sia più meritevole di aiuto il “bisognoso stanziale” rispetto al “bisognoso mobile” non è per nulla evidente, anche perché il bisognoso tende naturalmente a spostarsi al fine di ricercare nuove opportunità e diventare, appunto, meno bisognoso; chi invece ha già un tenore di vita dignitoso – anche solo per il fatto di aver ottenuto un contratto di locazione decente o addirittura per essere riuscito ad acquistare una casa, anche se magari di qualità minimale – tenderà naturalmente a una minore mobilità: ma appunto per il livello di vita raggiunto non dovrebbe essere il primo e più importante destinatario di interventi di sostegno.

D'altra parte varie ricerche sociologiche dimostrano che, in particolare nei contesti urbanizzati del nord, i soggetti più bisognosi sono le famiglie giovani con elevata mobilità e quindi con una bassa anzianità di residenza nella medesima regione³

In effetti gli interrogativi sul fondamento logico di questa impostazione sorgono già analizzando il passo sopra riportato della sentenza 222/13: l'espressione “*valorizzare il contributo offerto alla comunità... con adeguata costanza*” sembrerebbe alludere a una sorta di corresponsività della prestazione assistenziale rispetto ai pregressi e “costanti” versamenti contributivi o fiscali. Ma se questa fosse l'interpretazione corretta della espressione ne deriverebbe una totale distorsione del senso stesso di prestazione assistenziale, che finirebbe per essere riconosciuta soltanto a chi se la sia in qualche modo “pagata” con un “adeguato e costante” contributo economico alla collettività.

Parimenti incomprensibile appare l'ulteriore espressione riferita ai nuclei “*già attivi da tempo apprezzabile*” che, ancora una volta, se dovesse essere riferita alla attività lavorativa, rimanda a una contraddittoria scelta in favore dei soggetti meno bisognosi, proprio in quanto lavoratori “da tempo”.

All'opposto potrebbe però dirsi che il riferimento alla pregressa durata pura e semplice della residenza, sganciata da qualsiasi ulteriore elemento di “stabilità” quale può essere appunto un lavoro o un alloggio, non fornisce alcuna prognosi significativa circa la stabilità futura del beneficiario; il quale ben potrebbe migrare – per un motivo qualsiasi – anche il giorno dopo aver avuto accesso a una determinata prestazione. Sicché la retorica con la quale la Corte Costituzionale, nel brano sopra richiamato, scomoda addirittura la nozione di “*parti vitali della comunità*” per conferire detta qualifica soltanto ai residenti ultrabiennali – quasi come fossero destinati a permanere in eterno sul medesimo territorio – appare decisamente fuori luogo. Se infine consideriamo la pretesa di flessibilità del sistema produttivo, non può non balzare all'occhio che qualsiasi pretesa localistica volta a premiare l'immobilità e la scarsa disponibilità al cambiamento si pone in contraddizione con il profluvio di innovazioni normative che, limitando le tutele contro il licenziamento e liberalizzando i contratti a termine, vorrebbero sollecitare (e imporre) la disponibilità del prestatore a frequenti mutamenti di lavoro⁴ e dunque anche di residenza.

Dunque, come ben si vede, sganciare gli interventi di welfare dal riferimento al bisogno per agganciarli invece a requisiti di stabilità territoriale finisce per avvitare il ragionamento su se stesso rendendo impossibile identificare una soluzione ottimale e coerente con le dinamiche sociali.

2.

A fronte di queste tendenze localistiche che emergono in continuazione nelle politiche delle Regioni e delle amministrazioni locali, la giurisprudenza della Corte Costituzionale si attiene invece a principi di (relativa) chiarezza e di segno totalmente opposto. E infatti, se si eccettua il passaggio sopra riportato della sentenza 222/13, le altre (e anche quest'ultima, in altri passaggi della decisione) allorché hanno esaminato requisiti di lungo residenza previsti per la generalità dei richiedenti (e non solo per gli stranieri) hanno sempre ribadito i seguenti due principi:

i legislatori statale e regionale – che devono conciliare la massima fruibilità dei benefici con la limitatezza delle risorse – possono imporre requisiti per l'accesso alle prestazioni sempreché si tratti di prestazioni non essenziali e comunque solo nei limiti della ragionevolezza, o meglio della “*ragionevole correlabilità*” tra requisito e finalità della legge; sottoposto a tale esame, il criterio selettivo della residenza sul territorio non è irragionevole; lo è invece la residenza protratta per un determinato periodo di tempo, non essendo possibile riscontrare alcuna ragionevole correlazione tra tale requisito e le condizioni di bisogno e di disagio che costituiscono la ragione di erogazione della prestazione; né essendo possibile presumere, in termini assoluti, che lo stato di bisogno di chi risiede su un territorio da un periodo inferiore a quello richiesto, sia minore rispetto a quello di chi vi risiede da più tempo.

Reiterando costantemente queste argomentazioni, la Corte ha dichiarato incostituzionali: il requisito di 3 anni di residenza ininterrotta nella provincia di Trento per un “*assegno di cura*” (Corte Cost. 172/2013); il requisito di residenza per almeno 24 mesi nella Regione Friuli VG per l'accesso al fondo regionale per il contrasto ai fenomeni di povertà e disagio sociale e per il diritto a percepire assegni di studio (Corte Cost. sent. 222/2013); il requisito di residenza – ritenuto sproporzionato – di 8 anni nella Regione Valle d'Aosta per l'accesso agli alloggi ERP (Corte Cost. sent. 168/2014; su quest'ultima sentenza si tornerà).

Anni prima la Corte aveva tuttavia evitato di censurare il requisito di 5 anni di residenza nella Regione previsto in Lombardia per l'accesso alle case di edilizia economica popolare⁵, argomentando sul fatto che proprio per l'accesso all'alloggio è ragionevole pretendere un maggiore radicamento affinché la complessa attività amministrativa di assegnazione dell'alloggio non si rivolga a persone tendenzialmente “mobili”: ma a parte, come si è detto, la scarsa garanzia che deriva in proposito dalla pregressa residenza, il sottile filo divisorio che corre tra i cinque anni della Lombardia (costituzionali) e gli otto della Val d'Aosta (incostituzionali) dimostra che il discorso presenta ancora margini di incertezza.

3.

Assai più agevole è invece l'impostazione del problema per quanto riguarda il criterio "cittadinanza". Senza poter qui ricostruire analiticamente la materia, basti ricordare che il legislatore ha compiuto la sua scelta nel 1998 allorché, con l'art. 41 TU immigrazione, ha stabilito la piena equiparazione dei non comunitari ai cittadini italiani "ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche di assistenza sociale" alla sola condizione che lo straniero sia titolare di un "permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno": ed essendo man mano stati aboliti i permessi di soggiorno di durata inferiore, questa equiparazione ha effetti pressoché totali.

Due anni dopo la L. 328/00 (legge quadro sugli interventi e servizi sociali) ha ribadito il medesimo criterio di accesso degli stranieri (art. 1) e la Corte Costituzionale ha quasi elevato la previsione alla dignità di norma costituzionale affermando che quel modestissimo criterio di selezione (un permesso di almeno un anno) rappresenta il "necessario paradigma sulla cui falsariga calibrare lo.... scrutinio di ragionevolezza" (sent. 432/05).

Leggermente più restrittiva è stata l'equiparazione in termini di accesso all'alloggio, posto che l'art. 40 TU immigrazione ha previsto, sin dal 1998, la piena parità di trattamento solo a condizione che lo straniero disponga di un permesso di soggiorno almeno biennale e svolga "una regolare attività di lavoro subordinato o autonomo".

Stante l'equiparazione nei termini appena detti, l'introduzione di (ulteriori) requisiti differenziati non può che spettare ad una eventuale legge di pari grado (peraltro in conformità alla riserva di legge di cui al comma 2, art. 10 Cost.). Al di fuori delle previsioni legali, la fonte secondaria non ha quindi alcun potere di introdurre distinzioni e riserve, sicché le pretese derogatorie di tante amministrazioni locali vengono per ciò solo a cadere. Una potestà in materia l'avrebbe dunque lo Stato che infatti ha tentato di esercitarla con l'art. 80, comma 19, L. 23.12.2000 che prevede quanto segue: "Ai sensi dell'articolo 41 TU immigrazione l'assegno sociale e le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali sono concesse....agli stranieri che siano titolari di carta di soggiorno".

Dunque, come ben si vede, una norma ambigua e ipocrita che, ribadendo la vigenza dell'art. 41 TU, pretendeva contestualmente di restringerla radicalmente la portata, limitando il diritto alle prestazioni sociali ai soli titolari di un permesso di soggiorno a tempo indeterminato (all'epoca carta di soggiorno, oggi permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo ex art. 9 TU). La norma è poi caduta sotto gli strali della Corte Costituzionale che, esaminando una ad una tutte le prestazioni volte alla protezione del disabile, ha via via dichiarato incostituzionale il citato comma 19 con riferimento a ciascuna di esse⁶, completando infine l'opera demolitoria con la sentenza 11.11.2015 n. 230 in materia di pensione per i sordi. Da notare, in proposito, che la giurisprudenza della Corte in materia ha subito una rapida evoluzione: in un primo tempo infatti (sentenze 306/2008; 11/09) la Corte si era limitata a "scorporare", all'interno del permesso di lungo periodo, il solo requisito di reddito necessario per acquisire detto permesso dichiarando del tutto irragionevole la pretesa di attribuire una prestazione di sostegno sol-

tanto a coloro che già disponevano di un reddito minimo, con conseguente esclusione proprio dei più poveri. In un secondo tempo ha considerato anche il secondo requisito previsto per il permesso di lungo periodo – quello della residenza ultraquinquennale sul territorio dello Stato – per concludere che anche tale requisito è irragionevole (o quantomeno non proporzionato) in quanto "appare idoneo a compromettere esigenze di tutela che, proprio in quanto destinate al soddisfacimento di bisogni primari delle persone invalide, appaiono per se stessi indifferibili e indilazionabili" (sentenza 230/15).

Tale ricostruzione appare incontestabile anche perché elaborata sulla scorta della consolidata interpretazione della Corte di Strasburgo che ha applicato anche alle prestazioni sociali (riconducibili secondo la Corte al diritto di proprietà di cui all'art. 1 protocollo 1 CEDU) il principio di non discriminazione per nazionalità sancito dall'art. 14 CEDU⁷.

Il punto critico di tale ricostruzione è tuttavia la sua applicabilità ai soli diritti sociali fondamentali e dunque alle sole prestazioni "destinate al soddisfacimento di bisogni primari", categoria quest'ultima che presenta evidenti incertezze di definizione.

In realtà, quantomeno con riferimento alla giurisprudenza della "prima fase" sopra ricordata, la questione della essenzialità non dovrebbe affatto venire in rilievo: il controllo di ragionevolezza dei requisiti riguarda infatti anche le prestazioni che eccedono l'essenziale (così la sentenza 432/05 e le altre di cui si dirà) e la richiesta di un titolo di soggiorno che presuppone un reddito minimo non regge in nessun caso tale controllo non avendo alcun senso aiutare gli stranieri "meno poveri" e non gli stranieri "poveri assoluti"; sicché, quantomeno sotto tale profilo, anche prestazioni ulteriori rispetto a quelle di invalidità sono destinate a cadere sotto la censura della Corte Costituzionale.

Non a caso ad oggi risultano pendenti altre due questioni di costituzionalità connesse con il requisito del permesso di lungo periodo: una prima riguardante l'assegno sociale ex art. 3, comma 6, L. 335/95 (già discussa avanti la Corte all'udienza dell'8.3.2016), l'altra riguardante l'indennità di maternità di base ex art. 74 Dlgs 151/01⁸, sicché ad oggi le prestazioni sociali per le quali permane a carico degli stranieri il requisito del permesso di lungo periodo e che non sono ancora rimesse al vaglio della Corte sono soltanto il nuovo bonus bebè di cui all'art. 1 c. 125 L. 190/2014; l'assegno per famiglie numerose ex art. 64 L. 448/98, e la "carta acquisti" ex art. 81, comma 32, DL 25.6.08, n. 112 convertito, con modificazioni, nella L. 6.8. 2008, n. 133 come modificato dall'art. 1, comma 216 L. 27.12.2013 n. 147 (originariamente entrambi gli ultimi due istituti erano riservati ai soli cittadini italiani o comunitari, ma sono stati poi estesi agli stranieri lungosoggiornanti).

4.

Va infine ricordato che le clausole limitative dell'accesso a prestazioni assistenziali non trovano ostacolo soltanto in norme costituzionali, ma prima ancora in norme di diritto comunitario. Quest'ultimo è infatti da tempo intervenuto prevedendo, in relazione ai diversi titoli di soggiorno dello straniero, specifiche clausole che vincolano gli stati membri a garantire parità di trattamento alle categorie di stranieri via via contemplate.

Si tratta di una vera e propria “parità rafforzata” che vincola il legislatore nazionale e quello regionale, nonché – qualora sussistano i requisiti per l’applicazione diretta⁹, anche in presenza di una norma nazionale difforme – anche l’azione della Pubblica Amministrazione. Clausole di questo genere, con leggere varianti dall’uno all’altro caso, sono previste dalle seguenti norme e per le seguenti categorie di stranieri:

- art. 11 commi 1 e 4 direttiva 2003/109: titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo¹⁰
- art. 24 direttiva 2004/38: familiari di cittadini dell’Unione¹¹
- art. 14 direttiva 2009/50: titolari di carta blu¹²
- art. 29 direttiva 2011/95: titolari di protezione internazionale¹³
- art. 12 direttiva 2011/98: titolari di permesso unico di lavoro¹⁴

Di particolare importanza tale ultima norma che estende il principio di parità a tutti gli stranieri che sono titolari di un permesso di lavoro o di un permesso che consente di lavorare, cioè, in sostanza, al 90% degli stranieri. Va tuttavia notato che il principio è previsto con riferimento ai settori della sicurezza sociale di cui al Regolamento 883/2004 il quale, a sua volta, comprende una elencazione idonea a coprire quasi tutte le condizioni di bisogno (maternità, vecchiaia, malattia, infortunio ecc.) salvo quella della povertà, sicché un puro e semplice sussidio alla povertà non potrà essere “coperto” dalla previsione paritaria di quest’ultima direttiva.

5.

Resta ora da chiedersi come si intreccino i due piani che abbiamo sommariamente esaminato: quello del “radicamento territoriale” con i connessi requisiti di lungoresidenza e quello della nazionalità e cittadinanza.

Procedendo per gradi, un primo punto appare scontato: essendo il quadro delle possibili differenze tra italiani e stranieri fissato dalla legge (e dalle norme comunitarie) non è consentito in via amministrativa gravare gli stranieri da requisiti ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legge e dunque neppure da requisiti di “radicamento territoriale” previsti solo per loro: così, ad esempio, una delibera di giunta regionale che istituisca in via amministrativa un contributo all’affitto per le famiglie povere (diverso da quello nazionale di cui alla nota 16) non può prevedere per i soli stranieri il requisito della attività lavorativa o della residenza di 5 anni nella Regione o di 10 anni nel territorio nazionale¹⁵.

Un secondo punto appare altrettanto scontato. Una simile differenziazione non può essere operata neppure dalla legge allorché sussista il vincolo paritario sovraordinato fissato in sede comunitaria; ma non la può fare neanche ove tale vincolo non sussista, perché la intrinseca irragionevolezza di una simile differenza di trattamento confligge con l’art. 3 Cost.

Così, proprio in forza di tale ultimo rilievo, sono stati dichiarati incostituzionali i seguenti requisiti, previsti per i soli stranieri: 36 mesi di residenza nella Regione per l’accesso al sistema integrato regionale di interventi e servizi sociali (Corte Cost. sent. 40/2011 – Re-

gione Friuli); 5 anni di residenza nella Regione per l’accesso all’assegno regionale al nucleo familiare per i figli (Corte Cost. sent. 133/2013 – Regione Trentino Alto Adige); 5 anni di residenza sul territorio nazionale per l’accesso a tutte le prestazioni (Corte Cost. sent. 222/2013 – Regione Friuli); 5 anni di residenza nella Provincia per le prestazioni sociali di natura economica (Corte Cost. sent. 2/2013 – Provincia Bolzano); 5 anni di residenza ininterrotta nella provincia per prestazioni per il diritto allo studio universitario (Corte Cost. sent. 2/2013 – provincia Bolzano); 1 anno di residenza ininterrotta nella provincia per sovvenzioni all’apprendimento delle lingue straniere (Corte Cost. sent. 2/2013 – provincia Bolzano); 5 anni di residenza sul territorio nazionale (quale componente dell’accesso al permesso di lungo periodo) per l’assegno di cura (Corte Cost. 172/2013)¹⁶.

6.

Rimane il punto più delicato: quando il requisito di lungoresidenza è previsto indifferentemente per italiani e stranieri, può rappresentare una forma di discriminazione indiretta ed essere quindi censurabile sotto tale profilo tutte le volte che agli stranieri debba essere garantita la parità di trattamento rispetto agli italiani? La nozione di discriminazione indiretta, dopo la lunga elaborazione della CGE e la sua codificazione nelle direttive “di nuova generazione”, è ormai pacifica: trattasi di un criterio “*apparentemente neutro*” (dunque non espressamente vietato) che tuttavia produce un “*particolare svantaggio*” per il gruppo sociale contraddistinto dal fattore vietato (nel nostro caso una cittadinanza diversa da quella italiana).

In realtà le molte pronunce della CGE che sono intervenute su questo punto hanno dato per scontato l’esistenza di uno svantaggio proporzionale per gli stranieri, senza necessità di una disamina del dato statistico¹⁷: il che appare assolutamente ragionevole essendo un dato di comune esperienza che – salvo pochi connazionali di rientro dalle terre di emigrazione – la percentuale di italiani che risiedono da lungo tempo sul territorio nazionale è enormemente superiore alla corrispondente percentuale di stranieri; i quali per definizione, vi hanno fatto ingresso solo dopo la nascita.

Più complesso è il discorso se ci si riferisce alla lungoresidenza in un determinato comune o in una determinata Regione: pur essendo presumibile che gli stranieri si spostino con maggiore frequenza (anche in quanto mediamente più poveri) i dati sulla mobilità comparata di italiani e stranieri non sono molti e le pronunce giudiziali su questo punto ancora poche. Troviamo così giudici che hanno dato per scontato il carattere indirettamente discriminatorio del requisito di 10 anni di residenza nel Comune per accedere a un sussidio per l’alloggio¹⁸. Ma troviamo anche, più recentemente, un Giudice che, dopo aver constatato che la percentuale di stranieri privi del requisito di 5 anni di residenza in Regione Lombardia è del 14% mentre la percentuale di italiani è del solo 0,07%, ha ritenuto insussistente una discriminazione indiretta argomentando che gli stranieri colpiti sarebbero comunque un numero complessivo piuttosto basso, sicché non sarebbe configurabile la situazione di “*particolare svantaggio*” prevista dalla direttiva¹⁹. Decidendo in questo modo, il Giudice milanese sembra tuttavia essere incorso in un duplice errore.

In primo luogo perché la questione rilevante non è quella del numero assoluto di danneggiati, ma dell'esistenza di uno "svantaggio comparativo" rispetto al gruppo non-discriminato.

In secondo luogo perché, come recentemente precisato dalla CGUE, "particolare svantaggio" ai sensi della direttiva 2000/43 non significa "svantaggio particolarmente rilevante", ma svantaggio del particolare gruppo protetto²⁰; tanto che nella stessa sentenza la Corte ha ritenuto configurabile il "particolare svantaggio" nel comportamento di una azienda elettrica rumena che, nei quartieri abitati in prevalenza da Rom, installava i contatori a 6 metri di altezza invece che a 2 metri: provocando così in danno dei Rom uno svantaggio (quello di avventurarsi su una scala per leggere il proprio contatore) ben inferiore a quel differenziale che il Tribunale di Milano ha constatato sussistere, ma ha ritenuto irrilevante.

Se invece si attribuisce alla nozione di particolare svantaggio il rigoroso significato previsto dalla CGUE, allora non si potrà che far ricadere i requisiti di lungoresidenza nell'ambito del divieto di discriminazione per nazionalità, quantomeno fino a che la mobilità interna degli italiani e degli stranieri non diventerà assolutamente omogenea.

Come ben si vede, il discorso è tutt'altro che chiuso e il conflitto tra (presunti) localismi e principio di uguaglianza è destinato a proseguire, specie in presenza di una pressione migratoria in continuo aumento.

L'indicazione che si può comunque ricavare dall'evoluzione che ha sin qui avuto la normativa e la giurisprudenza in materia è tuttavia chiara: qualsiasi intervento di sostegno del reddito non può che assumere come riferimento il principio universalistico di tutela di tutti coloro che convivono su un determinato territorio, a partire dalla loro condizione di bisogno: ogni divisione tra cittadini e non cittadini, tra lungo residenti e "bisognosi mobili" è destinata a naufragare in un infinito contenzioso; ma prima ancora si pone in stridente contraddizione con le esigenze di solidarietà e coesione sociale che, ai sensi dell'art. 2 Cost, stanno alla base di ogni intervento di politica sociale.

Note

¹ Trattasi della DGR X/4152 del 2015. Da rilevare che il contributo è stato previsto solo per i bimbi nati dal 8.10.15 al 31.12.2015, sicché la sproporzione tra il prerequisito di lungo-residenza e la brevità dell'intervento appare ancora più clamorosa. Da rilevare anche che la richiesta del requisito per entrambi i genitori appare illogica anche rispetto alle teorie della "corrispettività" perché un solo genitore, anche se momentaneamente diviso dall'altro, può avere lungamente lavorato in Regione e contribuito al bilancio collettivo; per non dire poi che il "doppio requisito" colpisce esclusivamente gli stranieri per i quali capita con relativa frequenza che uno dei coniugi si sposti preventivamente e l'altro segua a distanza di tempo con il ricongiungimento familiare.

² Trattasi della DGR X/4154 del 2015

³ Una recente ricerca Eupolis Lombardia (2015) dimostra che, considerando le famiglie in condizioni di povertà in Lombardia nel periodo 2007 - 2014, quelle giovani, con capo famiglia fino a 34 anni, sono aumentate del 337%, mentre per le altre famiglie povere l'aumento è inversamente proporzionale all'età del capo famiglia fino a invertirsi (sono cioè leggermente diminuite le famiglie povere) per quelle con capofamiglia oltre i 55 anni. E' agevole presumere (anzi è matematico) che le famiglie giovani, proprio perché costituite da poco, siano anche quelle con minore durata di residenza nella Regione e che dunque debbano essere queste le naturali destinatarie degli interventi di sostegno. Esattamente il contrario di ciò che ha poi fatto la Regione Lombardia escludendo da alcuni benefici le famiglie residenti da meno di 5 anni.

⁴ Secondo il rapporto ARIFIL in Lombardia il 52,6% dei contratti ha una durata inferiore ai 2 anni.

⁵ Corte Cost. ord. 11.2.2008 n. 32 secondo la quale "il requisito della residenza continuativa, ai fini dell'assegnazione, risulta non irragionevole.... quando si pone in coerenza con le finalità che il legislatore intende perseguire, specie là dove le stesse realizzino un equilibrato bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco ..."

⁶ Si vedano le sentenze 306/2008; 11/2009; 187/2010; 329/2011; 40/2011; 40/2013; 22/2015; 230/2015.

⁷ Si vedano in questo senso le sentenze 8.4.2014, *Dhabbi c. Italia*, (riguardante il caso italiano dell'assegno famiglie numerose ex art.65 L. 448/98) e la sentenza 28.10.2010, *Fawsie c. Grecia*, riguardante un assegno per famiglie numerose riservato ai soli cittadini Greci.

⁸ Le ordinanze di remissione sono Trib. Reggio Calabria 30.3.2015 est. D'Ingianna e Trib. Bergamo 30.11.15 est. Bertoncini.

⁹ Come è noto, per giurisprudenza consolidata della CGUE la previsione contenuta in una direttiva è direttamente applicabile allorché contenga prescrizioni incondizionate e sufficientemente precise

¹⁰ Comma 1 "Il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento del cittadino nazionale per quanto riguarda (...) d) le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione sociale...f) l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, nonché alla procedura per l'ottenimento di un alloggio"

comma 4 "Gli Stati membri possono limitare la parità di trattamento in materia di assistenza sociale e protezione sociale alle prestazioni essenziali".

¹¹ "Fatte salve le disposizioni specifiche espressamente previste dal trattato e dal diritto derivato, ogni cittadino dell'Unione che risiede, in base alla presente direttiva, nel territorio dello Stato membro ospitante gode di pari trattamento rispetto ai cittadini di tale Stato nel campo di applicazione del trattato. Il beneficio di tale diritto si estende ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente"

¹² "I titolari di Carta blu UE beneficiano di un trattamento uguale a quello riservato ai cittadini dello Stato membro che ha rilasciato la Carta blu per quanto concerne ... le disposizioni della legge nazionale relative ai settori della sicurezza sociale definiti dal regolamento (CEE) n. 1408/71. Le disposizioni particolari che figurano nell'allegato del regolamento (CE) n. 859/2003, si applicano di conseguenza;....g) l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e l'erogazione degli stessi, comprese le procedure per l'ottenimento di un alloggio".

¹³ Ai sensi dell'art. 29 della direttiva 2011/95 gli Stati membri dell'UE devono provvedere "affinché

i beneficiari di protezione internazionale ricevano, nello Stato membro che ha concesso tale protezione, adeguata assistenza sociale, alla stregua dei cittadini dello Stato membro in questione". L'espressione "alla stregua di" indica un trattamento identico a quello dei cittadini italiani (come risulta anche dalla traduzione inglese e francese, rispettivamente "la même assistance sociale nécessaire" "the necessary social assistance as provided to nationals of that Member State").

¹⁴ "I lavoratori di cui paragrafo 1, lettere b) c) (cioè i cittadini dei paesi terzi che sono stati ammessi in uno stato membro a fini diversi dall'attività lavorativa ...ai quali è consentito di lavorare e i cittadini dei paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi) beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne:.....

g) l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, incluse le procedure per l'ottenimento di un alloggio, conformemente al diritto nazionale

e) i settori della sicurezza sociale come definiti dal regolamento CE 883/2004".

¹⁵ Così infatti ha deciso il Tribunale di Milano con ordinanza 11.3.2016 est. Perillo in causa ASGI e APN c. Regione Lombardia, proprio con riferimento al contributo affitto istituito dalla Regione Lombardia nell'ambito del cd "reddito di autonomia", di cui si è detto nel testo al par. 1

¹⁶ Inespugnabilmente non è ancora giunta all'esame della Corte Costituzionale un'ultima previsione di questo tipo quella cioè contenuta nel D.L. 112/2008 convertito in L. 133/2008 che, all'art. 11 commi 2 e 13, ha introdotto, per i soli stranieri, il requisito di 10 anni di residenza nel territorio nazionale o 5 anni nella Regione, per l'accesso al fondo nazionale affitti di cui alla L. 431/1998.

¹⁷ Cfr tra le molte CGE 16 gennaio 2003, *Commissione c. Repubblica italiana*, causa C-388/01, par. 13 e 14 relativa alle agevolazioni tariffarie per l'accesso ai Musei Comunali assicurate alle sole persone residenti; CGE sentenza 10.03.1993, *Commissione c. Lussemburgo* CGE, causa C-111/91 relativa ad una disposizione che prevedeva, ai fini dell'erogazione di un assegno di natalità *una tantum*, il requisito di anzianità di residenza nell'anno antecedente alla nascita.

¹⁸ Tribunale di Brescia 17.10.2011, est. Cassia, ASGI e Fondazione Piccini c. Comune di Roccafranca. Si veda anche Tribunale Trieste 5.8.2011 est. Rigon, Rodica c. Comune di Trieste e Regione Autonoma Friuli VG relativa a un requisito decennale fissato in sede regionale ma riferito alla residenza sul territorio statale.

¹⁹ L'ordinanza è la medesima citata alla nota 15 e si riferisce al *bonus bebe* istituito dalla Regione Lombardia nell'ambito delle iniziative per il "reddito di autonomia" e brevemente illustrate nel testo al par. 1.

²⁰ Così la sentenza CGUE 16.7.2015 in causa C-83/14.