

# Le «cittadinanze regionali»: un problema “nuovo” dal sapore “antico”\*

*Federico Dinelli*

## 1. Premessa

«...[D]i quella figura essenziale dell'Ente Regione, i cui lineamenti vanno mantenuti intatti negli stessi ordinamenti regionali differenziati o speciali, sembra far parte la regola che le regioni non hanno *cittadini*, nel senso peculiare di questa espressione. Sicché l'invenzione di una sorta di "cittadinanza regionale" per opera dell'art. 19 comma 4 St. T.A.A. (nonché dell'analogo art. 16 comma 2 St. V.A.) suscita in definitiva le stesse obiezioni di legittimità, che la migliore dottrina [1] muove alla vigente disciplina siciliana dell'elettorato passivo»<sup>2</sup>.

Quando, nel 1965, queste parole vennero scritte da Livio Paladin, l'Italia era, sotto il profilo istituzionale, un Paese molto diverso da quello di oggi. Le regioni ordinarie, come è noto, avrebbero dovuto attendere altri cinque anni prima di essere costituite, e l'impianto pluralista della Costituzione repubblicana faceva fatica ad affermarsi sulle strutture e sugli apparati nati dall'accentramento statale di epoca precostituzionale<sup>3</sup>.

Nondimeno, pur in un simile contesto, l'autorevole studioso aveva già intravisto e stigmatizzato un possibile rischio del regionalismo italiano: la nascita di "cittadinanze regionali" che egli considerava di dubbia compatibilità con il «complessivo sistema costituzionale».

---

\* Il presente saggio è stato elaborato nell'ambito del gruppo di studio di Astrid "Dove va il regionalismo", coordinato da Luciano Vandelli.

1 T. MARTINES, *Il Consiglio regionale*, Milano, 1961, p. 11.

2 L. PALADIN, «Cittadinanza regionale» ed elezioni consiliari, in *Giur. cost.*, 1965, vol. I, p. 266.

3 Come spiega M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. I, III ed., Milano, 1993, «Gli enti territoriali in molti casi sono esistiti da prima che nascesse lo Stato, e specie in alcune parti d'Italia, hanno avuto notevole importanza storica. Quando lo Stato affermò se stesso come potere, sentì il bisogno di vincere quelli che si chiamavano "i particolarismi". Di qui l'assoggettamento allo Stato degli enti indipendenti [...]». Cfr., in argomento, anche la ricostruzione svolta da A. SANDULLI e G. VESPERINI, *L'organizzazione dello Stato unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2011, p. 47 ss., i quali osservano che la scelta indubbiamente centralistica compiuta nei primi anni dell'Unità d'Italia trovava, già allora, almeno i seguenti quattro correttivi: il decentramento burocratico che si combinava con l'accentramento politico; la facoltà che la legge del 1859 riconosceva agli enti locali di effettuare spese facoltative; la previsione di "moduli di cogestione" di determinate materie fra lo Stato e gli enti locali; il fatto che, sin dai primi anni, quello italiano si sia presentato come un «centralismo a centro debole», nel quale «il circuito istituzionale dei rapporti tra il centro e la periferia, mediato dal prefetto e, in misura minore, dal sindaco, era doppiato dall'intervento diretto dei singoli parlamentari presso l'amministrazione centrale, per ottenere risorse per il relativo collegio di appartenenza».

La disposizione che, nella fattispecie, suscitò la preoccupazione e le critiche di Paladin, era quella, contenuta nello Statuto del Trentino Alto Adige, che limitava il diritto di voto alle elezioni del Consiglio regionale a quanti avessero maturato il requisito della *residenza continuativa triennale* nel territorio della Regione. Secondo l'Autore, infatti, tale disposizione era idonea a «feri[re] il principio costituzionale dell'eguaglianza nell'elettorato attivo; il quale, a sua volta, *non è che un aspetto della più vasta esigenza che tutti i cittadini conservino in qualsiasi Regione i medesimi diritti fondamentali*»<sup>4</sup>.

Non potrebbe risultare più chiaro, alla luce di queste ultime parole, come il problema, qui esaminato, delle «cittadinanze regionali», si inserisca a pieno titolo nel fulcro di una problematica più ampia: quella rappresentata dalla difficile ricerca di un punto di equilibrio nella dialettica fra *unità e differenziazione* all'interno di un sistema multivello.

Problematica, quest'ultima, che trae la propria attualità, oltre che dal diritto positivo, anche – e più in generale – dalle caratteristiche proprie dell'epoca contemporanea, la quale, per opinione unanime degli studiosi, è segnata da importanti trasformazioni concernenti il rapporto tra le persone, le istituzioni e il territorio (o, meglio, i *territori*).

È noto, in proposito, che i fenomeni della globalizzazione e della delocalizzazione hanno indotto alcuni autori<sup>5</sup> a teorizzare addirittura la crisi del principio di territorialità del diritto, mentre altri<sup>6</sup>, più moderatamente, si sono interrogati sulla necessità di ripensare il significato giuridico del territorio, onde pervenire ad una nuova e più efficiente allocazione delle competenze normative e amministrative tra i diversi livelli territoriali di governo. Ma ciò su cui tutti paiono d'accordo è che la dimensione territoriale si colloca oggi al centro di contrapposte tendenze, per cui è stato rilevato che: «*Per certi versi sembra che tale dimensione assuma connotati evanescenti, recessivi di fronte a dimensioni "a-territoriali", virtuali dell'esistenza [...]. Per altri versi il territorio (come ancoraggio di identità) [...] "si vendica", divenendo talora protagonista di intensi sentimenti di appartenenza, di abbarbicamento*»<sup>7</sup>.

Orbene, non sfuggirà ad alcuno come il problema delle «cittadinanze regionali» abbia a che fare esattamente con le dinamiche accennate. La sempre più frequente – come si vedrà – valorizzazione del criterio della residenza e, soprattutto, della *residenza prolungata e continuativa sul territorio regionale*, in funzione della legittimazione degli individui al godimento di prestazioni sociali e di provvidenze di vario genere erogate dalle regioni, tradisce la volontà di queste ultime di fare dei loro residenti non già, semplicemente, degli «abituali dimoranti» (secondo la definizione che della

4 L. PALADIN, *op. cit.*, p. 266 (corsivo aggiunto).

5 Cfr., tra gli altri, N. IRTI, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Roma-Bari, 2006; M.R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, 2000, p. 71; F. GALGANO, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Bologna, 2005, p. 14; B. BADIE, *La fin des territoires*, Parigi, 1995.

6 Cfr. M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, 2007. Cfr. altresì G. ROSSI, *Principi di diritto amministrativo*, Torino, 2009, p. 95, il quale osserva che «Anche in un contesto di accentuata "delocalizzazione" le cose e le persone non si smaterializzano e quindi interagiscono comunque con qualche territorio, dove vi sono altre cose, altre persone e enti che ne sono esponenziali». L'Autore ritiene che sia erroneo pensare che la crisi degli enti territoriali, indotta dallo sviluppo dell'economia e delle nuove tecnologie, possa avere per effetto l'irrelevanza del territorio; al contrario, l'effetto che dovrebbe determinarsi – come l'analisi storica conferma – è quello della formazione di nuovi enti territoriali di dimensioni appropriate rispetto all'estensione dei problemi da affrontare.

7 V. S. SICARDI, *Essere di quel luogo. Brevi considerazioni sul significato di territorio e di appartenenza territoriale*, in *Pol. dir.*, 2003, p. 116 (corsivo aggiunto).

residenza fornisce l'art. 43 cod. civ.), ma piuttosto dei veri e propri *cittadini*, caratterizzati da sentimenti identitari e da legami, anche spirituali, di appartenenza alla regione analoghi a quelli che, fin dalla nascita dello Stato moderno, hanno contraddistinto la cittadinanza nazionale.

Le «cittadinanze regionali», in questo senso, non possono che essere considerate come una delle principali manifestazioni della più generale tendenza della nostra epoca ad «enfaticizzare il ruolo delle 'piccole patrie' a fronte dei processi di globalizzazione»<sup>8</sup>; tendenza che, si è fatto notare<sup>9</sup>, lungi dal porsi in contraddizione – contrariamente a ciò che comunemente si pensa – con l'extraterritorialità del capitale e con la globalizzazione dei mercati, costituisce, in realtà, un prodotto di questi stessi fattori, alimentandosi la finanza e l'economia globali della frammentazione politica, di stati deboli incapaci di opporsi al potere economico con un'efficace azione regolativa.

Ma anche al netto di queste considerazioni generali e “di contesto”, ciò che maggiormente rileva in questa sede è che il problema delle «cittadinanze regionali» si presta ad essere affrontato, come qui si farà, anzitutto su un piano strettamente giuridico, sia per l'impatto che esso determina sugli assetti e sugli equilibri costituzionali, sia per le problematiche che ne derivano anche in rapporto ai principi e ai vincoli di matrice europea.

## 2. La residenza continuativa e prolungata nel tempo nelle vigenti normative regionali

Al fine di esattamente comprendere la portata della problematica in esame, appare indispensabile svolgere una ricognizione, ancorché – come è ovvio – non esaustiva, delle vigenti normative regionali che richiedono il requisito della residenza continuativa e prolungata per un certo periodo di tempo sul territorio regionale per l'esercizio di diritti, ovvero per la fruizione di benefici e provvidenze di vario genere erogati dalle regioni.

A tale scopo, si ritiene opportuno – in modo da permettere, al contempo, anche un confronto fra le soluzioni adottate nelle diverse realtà regionali – individuare ambiti omogenei di normazione e di intervento ad opera delle regioni: ambiti che, con buona approssimazione resa inevitabile dall'elevato grado di eterogeneità delle normative vigenti, possono essere in tal modo definiti: 1) elettorato; 2) edilizia residenziale pubblica; 3) servizi, contributi e prestazioni; 4) lavoro e professioni.

Non si tratta, all'evidenza, di una classificazione che pretenda di fondarsi su rigorosi criteri scientifici; nondimeno, per le ragioni appena sopra esposte, vi è la convinzione che la stessa possa risultare molto utile a fini espositivi.

8 L. TORCHIA, *Diritto regionale*, in *Enciclopedia del XXI sec.*, Vol. I, *Norme e idee*, 2009, p. 467.

9 Secondo Z. BAUMAN, *Dentro la globalizzazione. Gli effetti sulle persone*, Roma-Bari, XII ed., 2010, p. 76, «Il nuovo ordine mondiale ha bisogno proprio di stati deboli per conservarsi e riprodursi. Questi stati-deboli possono facilmente venire ridotti all'(utile) ruolo di commissariati locali di polizia, che assicurano quel minimo di ordine necessario a mandare avanti gli affari, ma che non vanno temuti come freni efficaci per la libertà delle imprese globali».

## 2.1. Elettorato

Con riguardo all'elettorato, si rende anzitutto necessario rilevare come gli statuti di alcune regioni ad autonomia speciale subordinino il diritto di voto, attivo o passivo, in occasione delle elezioni regionali, al requisito della residenza prolungata per un certo periodo di tempo sul territorio della regione.

Ciò accade, in primo luogo, con riferimento alla Valle d'Aosta, il cui Statuto prevede, all'art. 16, che «Per l'esercizio del diritto elettorale attivo e passivo può essere stabilito il requisito della *residenza nel territorio della Regione per un periodo non superiore a un anno*». Questa disposizione trova attuazione negli artt. 2 e 3 della l.r. 12 gennaio 1993, n. 3, in base ai quali è necessaria, sia per l'elettorato attivo che per l'elettorato passivo, la residenza ininterrotta per almeno un anno nel territorio della Regione alla data di pubblicazione del manifesto di convocazione dei comizi elettorali.

Analogamente, lo Statuto del Trentino Alto Adige – sul quale, come si è visto, si erano già concentrati i dubbi di legittimità costituzionale di Livio Paladin – prevede, nell'attuale formulazione<sup>10</sup>, che «Per l'esercizio del diritto elettorale attivo in Provincia di Bolzano è richiesto il requisito della *residenza nel territorio regionale per un periodo ininterrotto di quattro anni*. Per l'esercizio del diritto elettorale attivo in Provincia di Trento è richiesto il requisito della *residenza nel territorio provinciale per un periodo ininterrotto di un anno*»<sup>11</sup>.

Ancora, viene in considerazione la normativa della Regione Sicilia che, richiedendo per l'elezione a deputato regionale l'iscrizione nelle liste elettorali di un qualsiasi comune siciliano al momento della presentazione delle liste, implicitamente – ed al contrario di quanto avviene con riferimento alla generalità delle altre regioni – subordina l'elettorato passivo al requisito della *preesistente residenza sul territorio regionale*<sup>12</sup>. Una disposizione di identico tenore si rinviene, inoltre, sia nello Statuto speciale che nella legislazione elettorale<sup>13</sup> della Regione Sardegna, sia nello Statuto speciale che nella legislazione elettorale<sup>14</sup> del Friuli-Venezia Giulia.

<sup>10</sup> Risultante dalla modifica introdotta con la legge cost. n. 2 del 2001.

<sup>11</sup> V. art. 25.

<sup>12</sup> V. artt. 1 *quater*, 14 *bis*, tredicesimo comma, lett. c), 15, terzo comma, lett. d), 16 *bis*, settimo comma, lett. a), e 17 *ter*, quarto comma, lett. b) e c), della legge della Regione Siciliana 20 marzo 1951, n. 29. Tale normativa della Regione Sicilia è stata oggetto di una questione pregiudiziale di legittimità comunitaria sollevata, nell'ambito di una controversia instaurata dinanzi al Tar Catania, su istanza di una cittadina italiana, residente in Italia ma non in Sicilia, che era stata esclusa dalla lista dei candidati a deputato regionale proprio per difetto del requisito residenziale. Il giudice del rinvio ha chiesto alla Corte di Giustizia se la previsione di un simile requisito da parte della legge regionale fosse compatibile con gli articoli 17 e 18 CE, ed in particolare con il principio della libera circolazione dei cittadini europei sul territorio degli Stati membri. A tale quesito, i giudici di Lussemburgo hanno risposto che, non risultando dagli atti che «l'interessata avrebbe esercitato il diritto di soggiornare o di circolare in un altro Stato membro, né che tale esercizio sarebbe stato ostacolato in qualsiasi modo a causa dell'applicazione delle disposizioni nazionali di cui trattasi», la situazione «non presenta alcun elemento di collegamento con una qualsiasi delle situazioni considerate dalle disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione delle persone e, in particolare, dall'art. 18 CE».

<sup>13</sup> V. art. 5 della l.r. Sardegna, 6 marzo 1979, n. 7.

<sup>14</sup> V. art. 4 della l.r. Friuli-Venezia Giulia, 18 dicembre 2007, n. 28.

Ciò detto a proposito delle regioni ad autonomia differenziata, con riferimento alle regioni ordinarie occorre svolgere le considerazioni che seguono.

Sotto il vigore del precedente testo dell'art. 122 Cost., ove era scritto che «Il sistema d'elezione, il numero e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri regionali sono stabiliti con legge della Repubblica», nessun dubbio poteva sorgere circa la piena applicabilità nei confronti delle regioni ordinarie della normativa nazionale che, per l'appunto, disciplina «la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale».

Tale normativa, per le regioni che non hanno ancora adottato una propria legge elettorale<sup>15</sup>, è tutt'ora rappresentata, per quanto qui interessa, dalla legge 17 febbraio 1968, n. 108<sup>16</sup>, il cui art. 4 prevede, con riferimento all'elettorato attivo, che il relativo diritto spetta ai cittadini maggiorenni iscritti nelle liste elettorali compilate ai sensi del d.P.R. 20 marzo 1967, n. 223; il quale ultimo, a sua volta, stabilisce che sono iscritti nelle liste elettorali i cittadini che, possedendo i requisiti per essere elettori e non essendo incorsi nella perdita definitiva o temporanea del diritto elettorale attivo, *sono compresi nell'anagrafe della popolazione residente nel comune*, ovvero nell'anagrafe degli italiani residenti all'estero.

Per ciò che, invece, concerne il diritto elettorale passivo, la norma nazionale di riferimento è quella di cui all'art. 1 della legge 23 aprile 1981, n. 154, ai sensi del quale «Sono eleggibili a consigliere regionale [...] gli elettori di un *qualsiasi comune della Repubblica* che abbiano compiuto il diciottesimo anno di età, nel primo giorno fissato per la votazione». Per l'elettorato passivo, pertanto, si prescinde del tutto dal requisito residenziale sul territorio della regione.

Orbene, la descritta situazione sembra destinata a complicarsi notevolmente in seguito alla modifica, risultante dalla legge cost. n. 1 del 1999, del sopra citato art. 122 Cost., giacché esso, nell'attuale formulazione, affida alla legge regionale, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato, il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei componenti degli organi di governo regionali<sup>17</sup>.

Il problema nasce, in particolare, dal fatto che la normativa statale di attuazione dell'art. 122, rappresentata dalla legge 2 luglio 2004, n. 165<sup>18</sup> – la quale «stabilisce *in via esclusiva* [...] i principi fondamentali concernenti il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali» (art. 1) –, non contiene alcuna disposizione che individui i titolari del diritto di elettorato. Per cui tale circostanza induce a ritenere che, “approfittando” del silenzio del legislatore statale, le regioni ordinarie, in sede di adozione delle rispettive leggi elettorali, ben potrebbero regolare in modo autonomo la spettanza del diritto al voto in occasione del rinnovo dei consigli regionali, eventualmente richiedendo, sul modello delle regioni a statuto speciale, un rapporto particolarmente

15 V. l'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999.

16 Ad essa si aggiunge la legge 23 febbraio 1995, n. 43, recante «Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario».

17 In argomento, cfr., tra gli altri, S. GAMBINO, *Legge elettorale e forma di governo regionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 15/2004.

18 Per un commento di questa legge, v. B. CARAVITA DI TORITTO, *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Giuffrè, 2005, nonché M. OLIVETTI, *L'attuazione delle norme costituzionali in materia di sistemi elettorali regionali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, p. 12 ss.

stabile dell'elettore, o del candidato, con il territorio della regione di appartenenza.

Non risulta che, ad oggi, una simile ipotesi si sia verificata.

Difatti, le leggi elettorali regionali sin qui adottate (quelle di Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Marche, Puglia, Toscana e Umbria) disciplinano tutte il diritto di elettorato attivo e passivo nel senso di riconoscerne la titolarità, quanto al primo, ai cittadini maggiorenni iscritti nelle liste elettorali di un qualsiasi comune della regione (e, dunque, ivi residenti); quanto al secondo, ai cittadini maggiorenni iscritti nelle liste elettorali di un qualsiasi comune d'Italia. Ciò senza imporre, quindi, alcuna condizione ulteriore legata alla anzianità della residenza nella regione. Analoghe scelte, poi, sono state compiute, ancorché – si badi – in relazione al solo elettorato attivo, anche dai nuovi statuti del Piemonte<sup>19</sup> e della Lombardia<sup>20</sup>.

Nonostante questa “tranquillizzante” realtà, tuttavia, rimane la preoccupazione che anche i diritti elettorali possano costituire oggetto, in futuro, di differenziazioni regionali: con il risultato che, mentre in alcune regioni potrebbero votare i “neo-residenti” e candidarsi alle cariche di governo anche coloro che neppure vi risiedono, in altre, come del resto avviene già con riferimento alle regioni ad autonomia speciale, potrebbe essere necessario, a questi stessi fini, aver stabilito sul territorio regionale, da uno o più anni, la propria residenza.

Probabilmente la descritta situazione troverebbe un argine – ma solo relativamente al diritto elettorale attivo – sia nel comma 1 che nel comma 4 nell'art. 48 Cost., ove è scritto, rispettivamente, che «Sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età», e che «Il diritto di voto non può essere limitato se non per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge».

Nondimeno, si è dell'opinione che sarebbe assai più opportuno, onde evitare l'*extrema ratio* del giudizio di costituzionalità, intervenire *in via preventiva* sulla disciplina statale di attuazione dell'art. 122 Cost. (la già citata legge n. 165/2004), introducendovi una norma intesa a stabilire, una volta e per tutte, chi siano i titolari del diritto di voto, attivo e passivo, alle elezioni regionali.

Ciò tanto più considerando che una norma siffatta, costituendo senz'altro espressione di un principio fondamentale della materia, rientrerebbe a pieno titolo nella competenza legislativa dello Stato ai sensi dello stesso art. 122 Cost.

## 2.2 Edilizia residenziale pubblica

---

19 V. art. 17 della l.r.st. 4 marzo 2005, n. 1.

20 V. art. 12 della l.r.st. 30 agosto 2008, n. 1.

Quello dell'edilizia residenziale pubblica<sup>21</sup> è senza dubbio l'ambito nel quale il problema delle «cittadinanze regionali» assume la sua dimensione di maggiore evidenza.

Questo perché, dall'analisi della legislazione regionale vigente in materia, risulta che numerose regioni, benché non siano la maggioranza, utilizzano il criterio della residenza continuativa e prolungata sul territorio regionale come requisito per l'assegnazione di alloggi popolari, ovvero per l'attribuzione di altre agevolazioni legate alla gestione delle politiche abitative.

In tal senso, viene anzitutto in considerazione la normativa della Valle d'Aosta, che richiede la «residenza nella Regione da *almeno otto anni*, maturati anche non consecutivamente», e la «residenza anagrafica o [l']attività lavorativa principale e continuativa nel comune o in uno dei comuni compresi nell'ambito territoriale cui si riferisce il bando di concorso per il periodo minimo stabilito, per uno o entrambi i requisiti, nel bando stesso»<sup>22</sup>.

Vi è, poi, la legge della Provincia autonoma di Bolzano, la quale prevede che occorre avere la residenza o il posto di lavoro *da cinque anni* nella Provincia «[p]er essere ammessi alle agevolazioni edilizie provinciali per la costruzione, l'acquisto e il recupero di abitazioni destinate al fabbisogno abitativo primario [...]»<sup>23</sup>, nonché la residenza o il posto di lavoro *da almeno 5 anni* nella Provincia e *da almeno due anni* nel comune in cui sono situate le abitazioni «[p]er l'assegnazione in locazione delle abitazioni di edilizia sociale [...]»<sup>24</sup>. Diversamente, la Provincia autonoma di Trento richiede per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica il solo requisito del «risiedere anagraficamente o avere avuto la residenza della Provincia di Trento o essere figlio di residenti o di soggetti già residenti nella Provincia di Trento oppure prestare abitualmente la propria attività lavorativa esclusiva in Provincia di Trento *alla data di apertura dei termini per la presentazione della domanda*»<sup>25</sup>.

Assai significativa, ancora, è la normativa del Friuli-Venezia Giulia, la quale prevede, per l'accesso all'edilizia convenzionata<sup>26</sup>, agevolata<sup>27</sup> e al sostegno alle locazioni, la *residenza decennale*, anche

---

21 Non essendo questa la sede per affrontare il problematico aspetto del riparto delle competenze fra Stato e regioni in materia di edilizia popolare, ci si limita a rinviare all'esautiva ricostruzione svolta al riguardo da S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, p. 177 ss.

22 V. art. 6 della l.r. 4 settembre 1995, n. 39.

23 Cfr. art. 45 della l.p. 17 dicembre 1998, n. 13.

24 V. art. 97.

25 V. art. 4 della l.p. 13 novembre 1992, n. 21.

26 Ai sensi dell'art. 4 della l.r. 7 marzo 2003 n. 6, «Per edilizia convenzionata si intendono gli interventi diretti alla costruzione, all'acquisto o al recupero di abitazioni da destinare alla vendita, assegnazione o locazione a favore della generalità dei cittadini, posti in essere con benefici o agevolazioni previsti da leggi statali o regionali o da disposizioni dell'Unione europea o di altri organismi internazionali, nonché di enti pubblici, e per i quali apposite convenzioni con i comuni determinano il prezzo di cessione o assegnazione e i canoni di locazione. Gli interventi di edilizia convenzionata sono attuati dalle A.T.E.R., dalle cooperative edilizie e loro consorzi e dalle imprese».

27 Ai sensi dell'art. 5 della l.r. n. 6 del 2003, «Per edilizia agevolata si intendono gli interventi diretti alla costruzione, all'acquisto o al recupero di abitazioni da destinare alla generalità dei cittadini, posti in essere con i benefici e le agevolazioni previsti da leggi statali o regionali o da disposizioni dell'Unione europea o di altri organismi internazionali, nonché di enti pubblici, non regolati da convenzione. Gli interventi di edilizia agevolata sono attuati dai privati».

non continuativa, sul territorio nazionale<sup>28</sup>; mentre, per l'accesso all'edilizia sovvenzionata – intendendosi per essa gli interventi diretti alla costruzione, all'acquisto o al recupero di abitazioni da destinare alla locazione –, richiede addirittura la residenza o lo svolgimento di un'attività lavorativa in Italia da *almeno dieci anni*, anche non continuativi, *cinque dei quali in Regione*<sup>29</sup>, cui si aggiunge la previsione in base alla quale, nell'attribuzione dei punteggi, i bandi debbono tener conto del periodo di residenza in regione, assegnando almeno 0,5 punti per ogni anno successivo ai cinque già richiesti come requisito di partecipazione, fino a un massimo di quindici anni anche non continuativi<sup>30</sup>.

Del tutto simile a quella friulana, e, invero, previgente rispetto ad essa, è poi la disciplina della Lombardia, la quale subordina l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica al requisito della *residenza quinquennale* sul territorio della regione (anche in questo caso in alternativa allo svolgimento *in loco* di un'attività lavorativa della stessa durata) nel periodo immediatamente precedente alla data di presentazione della domanda, prevedendo, altresì, che la residenza sul territorio regionale concorra nella determinazione del punteggio per la formazione della graduatoria<sup>31</sup>.

Sulla falsariga delle normative friulana e lombarda, inoltre, anche l'ultima e assai recente normativa approvata dal Piemonte stabilisce che fra i requisiti per concorrere all'assegnazione di un alloggio di edilizia sociale vi è l'essere residente o prestare un'attività lavorativa da *almeno tre anni* nel comune che emette il bando di concorso o in uno dei comuni del medesimo ambito territoriale, a ciò aggiungendosi la facoltà per il comune stesso, in sede di bando, di incrementare tale requisito fino ad un massimo di ulteriori due anni<sup>32</sup>.

La normativa della Liguria stabilisce, invece, che, per l'assegnazione degli alloggi di nuova costruzione, il comune sede dell'intervento fa salva la riserva del 60 per cento per i propri residenti da *almeno due anni* con cittadinanza italiana<sup>33</sup>. Mentre l'Umbria, da parte sua, richiede la residenza nel comune o nell'ambito territoriale cui si riferisce il bando di concorso *da almeno un anno*<sup>34</sup>.

Per quanto riguarda, infine, le altre regioni, esse si limitano ad esigere la residenza anagrafica nel comune che indice il bando al momento della emanazione dello stesso. E, soltanto in alcuni casi, si prevede la possibilità di stabilire requisiti aggiuntivi – tra cui anche quello della «anzianità di residenza»<sup>35</sup> –, in relazione all'assegnazione di alloggi realizzati con finanziamenti destinati a specifiche finalità, ovvero in relazione a peculiari esigenze locali<sup>36</sup>.

Schematizzando, dunque, la situazione riguardo all'assegnazione degli alloggi popolari nelle varie

28 Così il comma 1.1 della l.r. n. 6 del 2003, aggiunto dall'art. 4 della l.r. 15 ottobre 2009, n. 18, e poi modificato dall'art. 78 della l.r. 21 ottobre 2010, n. 17.

29 V. art. 18 *ante* della l.r. n. 6 del 2003, aggiunto dall'art. 38, comma 2, della l.r. 5 dicembre 2008, n. 16.

30 V. comma 1-*bis*, dell'art. 12 della l.r. n. 6 del 2003, aggiunto dall'art. 38, comma 1, della l.r. n. 16 del 2008.

31 Cfr. l'art. 28, commi 1 e 2, l.r. n. 27/2009, recante testo unico delle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica.

32 V. art. 3 della l.r. 17 febbraio 2010, n. 3.

33 Cfr. l'art. 8, comma 1, della l.r. 29 giugno 2004, n. 10.

34 V. art. 29 della l.r. 28 novembre 2003, n. 23.

35 V. art. 2, ult. comma, della l.r. 25 ottobre 1996, n. 95.

36 Cfr.: art. 2, ult. comma, della l.r. Basilicata 18 dicembre 2007, n. 24; art. 11 della l.r. Calabria 25 novembre 1996, n. 32; art. 2, ult. comma, della l.r. Campania 2 luglio 1997, n. 18; art. 2, l.r. Puglia 20 dicembre 1984, n. 54.

regioni, con qualche approssimazione, parrebbe essere la seguente:

- Valle d'Aosta: 8 anni di residenza in regione più  $x$  anni previsti nel bando comunale;
- Provincia autonoma di Bolzano: 5 anni di residenza in Regione, almeno 2 dei quali nel comune che indice il bando;
- Friuli Venezia Giulia: 10 anni di residenza in Italia, di cui almeno 5 nella Regione, più 0,5 punti per ogni anno ulteriore di residenza regionale, fino a un massimo di 15 anni;
- Lombardia: 5 anni di residenza in regione più eventuale maggior punteggio per l'anzianità di residenza;
- Piemonte: 3 anni di residenza nel comune che emette il bando più eventuali, ulteriori e massimo due anni su decisione del comune;
- Liguria: riserva del 60 per cento degli alloggi di nuova costruzione in favore dei cittadini italiani residenti in Regione da almeno 2 anni;
- Umbria: residenza da almeno 1 anno;
- Altre regioni (Emilia Romagna, Toscana, Marche, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna) e Provincia autonoma di Trento: residenza anagrafica al momento dell'emanazione del bando.

Appare evidente, alla luce di ciò, che il modo in cui si atteggia il requisito della anzianità di residenza nella normativa delle regioni in materia di edilizia residenziale pubblica si presenta diverso nel Nord e nel Sud del Paese: mentre, infatti, le regioni settentrionali tendono ad esigere la residenza annuale o pluriennale sul loro territorio per l'accesso agli alloggi popolari, lo stesso non accade nelle regioni dell'area centro-sud.

Questo sembra potersi spiegare in base a due fattori aventi la stessa matrice: da un lato, il diffuso atteggiamento anti-meridionalista che anima le popolazioni del Nord e alcune delle forze politiche che le rappresentano; dall'altro, e soprattutto, l'atteggiamento di crescente ostilità che colpisce, ancor più duramente, gli immigrati stranieri, i quali ultimi, come è noto, sono presenti in misura prevalente proprio sul territorio delle stesse regioni settentrionali.

Lo scopo dell'anzianità di residenza è, quindi, quello di impedire ai “nuovi arrivati” di acquisire un bene, l'alloggio a canone agevolato, particolarmente ambito in una situazione di costante emergenza abitativa, riservandolo a coloro che da più tempo sono stabiliti, pagandovi le tasse, sul territorio in cui quel bene è stato “prodotto”.

Si vedrà, esaminando la giurisprudenza, in che misura, ed entro quali limiti, questa pur comprensibile esigenza possa considerarsi compatibile con i principi costituzionali e del diritto europeo.

### 2.3 Servizi, contributi e prestazioni

Quanto accade con riferimento all'edilizia residenziale pubblica si ripropone, in termini analoghi, relativamente a molti altri servizi e provvidenze erogati dalle regioni. L'analisi della legislazione regionale dimostra, infatti, che essa è disseminata di disposizioni che subordinano l'accesso a taluni servizi e benefici al requisito della anzianità di residenza sul territorio della regione.

Uno dei casi più evidenti è senz'altro quello della legislazione<sup>37</sup> del Friuli-Venezia Giulia, che, solo per riportare alcuni esempi, esige: la residenza (in alternativa allo svolgimento di un'attività lavorativa) da almeno un anno in Regione da parte di almeno uno dei genitori per l'ammissione del relativo nucleo familiare al Fondo per l'abbattimento delle rette a carico delle famiglie per l'accesso ai servizi per la prima infanzia<sup>38</sup>; la residenza da cinque anni, anche non continuativi, in Italia, di cui uno in Regione, da parte di almeno uno dei genitori, per la fruizione degli interventi a sostegno del diritto allo studio da parte degli alunni<sup>39</sup>; la residenza da dieci anni, anche non continuativi, in Italia, di cui cinque in Regione, da parte di almeno uno dei genitori, per l'accesso del relativo nucleo familiare agli assegni *una tantum* erogati dai comuni in correlazione alle nascite e alle adozioni dei minori<sup>40</sup>; la residenza da almeno otto anni, anche non continuativi, in Italia, di cui uno in Regione, da parte di almeno un genitore, per l'attribuzione della "Carta Famiglia"<sup>41</sup>.

In tutti questi casi, peraltro, è anche previsto che «si prescinde dal requisito della residenza o dell'attività lavorativa in Italia e in regione per il periodo indicato, per i *corregionali all'estero e i loro discendenti che abbiano ristabilito la residenza in regione* [...]»<sup>42</sup>: se ne possono desumere, da un lato, la pretesa di costituire una sorta di cittadinanza regionale trasmissibile *iure sanguinis*; dall'altro, l'esistenza di una regola che, parafrasando dal latino, può essere resa in questo modo: *semel friulano, friulano semper*<sup>43</sup>.

Tutto ciò senza considerare, per giunta, quello che – fino alla relativa declaratoria di

37 Cfr., in particolare, la recente l.r. 15 ottobre 2009, n. 18, singificativamente denominata «*Norme per la valorizzazione della residenza e dell'attività lavorativa in Italia e in regione nell'accesso ai servizi dello stato sociale*».

38 V. art. 15, comma 2, l.r. 18 agosto 2005, n. 20, come modificata dall'art. 1 della l.r. n. 18 del 2009.

39 Art. 1, comma 2, l.r. 2 aprile 1991, n. 14, come modificata dall'art. 2 della l.r. n. 18 del 2009.

40 V. art. 8-*bis* della l.r. 7 luglio 2006, n. 11, aggiunto dall'art. 10, comma 25, della l.r. 30 dicembre 2008, n. 17 e poi modificato dall'art. 5, comma 1, della l.r. n. 18 del 2009.

41 La quale, ai sensi dell'art. 10 della l.r. n. 11 del 2006, attribuisce il diritto all'applicazione di agevolazioni consistenti nella riduzione di costi e tariffe o nell'erogazione diretta di benefici economici per la fornitura di beni e servizi significativi nella vita familiare, ovvero di particolari imposte e tasse.

42 Art. 5 della l.r. n. 18/2009.

43 Cfr., in proposito, l'ordinanza 30 giugno 2011, n. 530 (per la quale v. *infra*), nella quale il Tribunale di Udine ha affermato che «la scelta del criterio dell'anzianità di residenza mira sostanzialmente ad agevolare ed a favorire i soggetti che risultino maggiormente radicati sul territorio della regione i quali, evidentemente, appartengono, per la gran parte, ad una comunità autoctona caratterizzata da una coesione culturale ed etnica tendenzialmente omogenea. Questa volontà di privilegiare chi appartiene al popolo "friulano" o "giuliano" è resa ancor più evidente dal fatto che, ex art. 5, comma 2, l.r. 18/2009, tale requisito di anzianità di residenza non è richiesto ai corregionali (e addirittura ai loro discendenti) che rientrando dall'estero ristabiliscono in regione la propria residenza. Per questi ultimi il requisito della residenza non è indispensabile perché il legislatore regionale ha già effettuato una valutazione a monte, ritenendoli parte di quel gruppo etnico omogeneo che si intende tutelare.

incostituzionalità<sup>44</sup> – può certamente reputarsi il tentativo più estremo, fin qui messo in atto dalle regioni, di valorizzare il requisito dell'anzianità di residenza sul territorio regionale per l'accesso ai benefici del *welfare*: ci si riferisce all'art. 4 della legge regionale n. 6 del 2006, che, nel testo modificato dall'art. 9, comma 51, della legge regionale n. 24 del 2009, aveva subordinato alla residenza di trentasei mesi sul territorio della Regione la possibilità di fruire di tutte le prestazioni comprese nel «sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale».

Non dissimili de quelle friulane, ancorché non altrettanto "eclatanti", sono le disposizioni – spesso racchiuse anche in atti amministrativi a contenuto generale – vigenti in molte altre regioni.

Tra queste, e per limitarci ai casi più significativi, è possibile annoverare: la normativa abruzzese<sup>45</sup> che subordina alla residenza in Regione da almeno dodici mesi prima del parto la concessione dell'indennità di maternità; la normativa della Basilicata che richiede la residenza in Regione da almeno dodici mesi alla data di presentazione della domanda per la concessione di un contributo ai soggetti portatori di svantaggi psico-fisici; la normativa campana<sup>46</sup> e quella laziale<sup>47</sup> che hanno richiesto tre anni di residenza in Regione per la concessione di contributi a sostegno delle famiglie numerose a basso reddito; la recente disposizione delle Marche<sup>48</sup> che assegna un contributo di solidarietà ai soggetti che hanno perso il lavoro, residenti sul territorio regionale da almeno tre anni; la analoga norma della Valle d'Aosta<sup>49</sup> che subordina l'accesso al c.d. "prestito d'onore" a coloro che, tra l'altro, risiedano nella Regione da almeno tre anni; infine, la normativa della Provincia di Trento in materia di assistenza sanitaria, ai sensi della quale «La Giunta provinciale può individuare prestazioni aggiuntive rispetto a quelle previste dai livelli essenziali di assistenza, delle quali possono beneficiare di regola le persone iscritte al servizio sanitario provinciale e residenti in provincia da almeno tre anni»<sup>50</sup>, nonché quella della Regione Trentino Alto Adige, in materia di previdenza integrativa, secondo la quale possono accedere agli interventi previsti dalla legge le persone che siano residenti da almeno tre anni nella Regione Trentino-Alto Adige oppure siano coniugate con persona in possesso del medesimo requisito<sup>51</sup>.

Vi sono, poi, le disposizioni che si propongono di incentivare il rientro di "cittadini regionali" emigrati verso l'estero: tra queste vi è quella del Veneto, che istituisce agevolazioni di varia natura (come, ad esempio, un contributo in conto capitale per chi voglia realizzare un'abitazione, ovvero contributi per la riqualificazione professionale e l'inserimento scolastico) in favore dei «cittadini italiani emigrati, nati nel Veneto o che, per almeno tre anni prima dell'espatrio, abbiano avuto residenza in uno dei comuni del Veneto e che abbiano maturato un periodo di permanenza all'estero per almeno cinque anni consecutivi»<sup>52</sup>. Anche in tal caso, è impossibile non rilevare come la nascita

44 Per cui v. Corte cost., sentenza 9 febbraio 2011, n. 40.

45 V. l'art. 1 della l.r. 22 luglio 1997, n. 67.

46 V. Del. G. Reg. n. 263 del 2009, in B.U.R.C. n. 16 del 9 marzo 2009.

47 V. Del. G. Reg. n. 945 del 2008, in B.U.R.L. n. 7 del 21 febbraio 2009.

48 V. Del. G. Reg. n. 181 del 2011, in B.U.R. Marche n. 15 del 25 febbraio 2011.

49 Del. G. Reg. n. 961 del 2010.

50 Art. 16, comma 5, l.p. 23 luglio 2010, n. 16. La norma prosegue prevedendo che «È fatta salva altresì la facoltà per la Giunta provinciale di individuare prestazioni aggiuntive che possono essere erogate prescindendo dal requisito della residenza triennale, anche in ragione delle esigenze di continuità dell'assistenza sanitaria».

51 Art. 3-*bis* della l.r. 24 maggio 1992, n. 4.

52 Così l'art. 1 della l.r. 9 gennaio 2003, n. 2. V. anche l'analoga disciplina abruzzese di cui alla l.r. 13 dicembre 2004, n. 47, il cui art. 2 individua così i destinatari degli interventi ivi previsti: «i cittadini di origine abruzzese per

e la residenza per almeno tre anni sul territorio regionale facciano pensare ad una sorta di cittadinanza che, analogamente a quanto tradizionalmente avviene in relazione alla cittadinanza degli Stati nazionali, si acquisisce per *ius soli* ovvero per "naturalizzazione".

#### 2.4 Formazione e lavoro

Da ultimo, un settore nel quale si rinvencono disposizioni regionali che, in vario modo, valorizzano il requisito della residenza, è quello della formazione e del lavoro.

Si comincia con la normativa abruzzese<sup>53</sup> che subordina l'accesso ai contributi all'imprenditoria giovanile al requisito della residenza biennale in Abruzzo da parte del giovane che propone l'istanza. E si prosegue con la significativa normativa calabrese<sup>54</sup> che, per perseguire il dichiarato scopo di favorire la residenzialità in Calabria dei giovani laureati, istituisce incentivi di varia natura<sup>55</sup> – tra cui, ad esempio, l'iscrizione in un albo per il conferimento privilegiato di incarichi esterni ad opera della Regione, e l'ammissione ad un programma per lo svolgimento di *stages* presso le pubbliche amministrazioni regionali – in favore dei giovani laureati calabresi: i quali ultimi vengono individuati attraverso il requisito della residenza triennale in Regione al momento della presentazione della domanda<sup>56</sup>.

Indubbiamente di rilievo, poi, è la recente legge della Liguria che, proponendosi di dare sostegno all'alta formazione presso centri internazionali d'eccellenza (mediante l'erogazione di borse di studio), individua quali potenziali beneficiari solo coloro che, tra l'altro, siano residenti in Liguria da almeno tre anni<sup>57</sup>. Del tutto analoga a quella ligure è anche la normativa pugliese sulla formazione dei giovani laureati<sup>58</sup>.

---

nascita o residenza all'atto dell'espatrio da almeno due anni, i familiari conviventi, nonché i loro discendenti che si trovino stabilmente all'estero o che rientrino definitivamente nella Regione dopo un periodo di permanenza all'estero non inferiore a cinque anni consecutivi», nonché quella di cui alla l.r. Basilicata 3 maggio 2002, n. 16, secondo cui sono destinatari degli interventi ivi previsti «i cittadini italiani nati in Basilicata ed i propri discendenti emigrati e residenti all'estero o che abbiano avuto la residenza nella Regione Basilicata e che siano emigrati all'estero per un periodo non inferiore ai tre anni per motivi di lavoro dipendente od autonomo e che eleggano la residenza in un Comune della Basilicata».

53 Cfr. l'art. 3 della l.r. 14 settembre 1994, n. 61. V. anche l'art. 3 della l.r. 12 novembre 1997, n. 125, secondo cui «[p]ossono essere assistenti familiari per l'infanzia le persone in età compresa tra i diciotto ed i cinquantacinque anni residenti in un Comune della Regione Abruzzo».

54 V. l.r. 12 novembre 2004, n. 26, come modificata dalla l.r. 19 aprile 2007, n. 8.

55 Tali incentivi, ai sensi dell'art. 2, sono: un premio di eccellenza per i migliori laureati; contributi per la specializzazione post-universitaria; il finanziamento alle imprese degli oneri sostenuti per l'affidamento di incarichi ai giovani laureati; l'istituzione di un albo regionale per l'accesso privilegiato agli incarichi professionali esterni da parte della Regione.

56 Cfr. l'art. 1.3. del reg. reg. approvato con deliberazione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio reg. n. 49 del 9 luglio 2007. La norma prevede anche, tuttavia, che possano partecipare al programma coloro che abbiano trasferito altrove la residenza per motivi di studio o di lavoro, purché si impegnino a ritrasferire in Calabria la loro residenza entro un mese dall'effettivo avvio dell'attività di stage.

57 V. art. 4 della l.r. 21 ottobre 2009, n. 41.

58 V. l'avviso pubblico n. 3/2011, in B.U.R.P. n. 24 del 16 giugno 2011, il quale prevede che possano proporre domanda per l'assegnazione delle borse di studio soltanto coloro che risultano iscritti nell'anagrafe di uno dei comuni

Estremamente significativa, infine, appare la normativa della Regione Lombardia sugli incentivi allo start-up d'impresa da parte dei giovani: tra i requisiti per accedere alla domanda di finanziamento, infatti, i bandi richiedono la residenza in Regione da almeno – addirittura – cinque anni<sup>59</sup>.

### 3. La residenza regionale fra principi costituzionali e diritto europeo

Come si è già rilevato in altra sede<sup>60</sup>, le recenti riforme d'ispirazione federalista e l'introduzione a livello costituzionale del principio di sussidiarietà, accrescendo l'importanza relativa degli enti *sub-statali* e riducendo in misura corrispondente quella dello Stato, incidono indirettamente sulla rilevanza delle rispettive forme di appartenenza a tali comunità: per cui appare, in qualche modo, fisiologico che la residenza acquisisca, rispetto alla cittadinanza, uno spessore maggiore di quello che ha avuto in passato.

Il legislatore costituzionale ha ben presente la portata di questo effetto, laddove si preoccupa di predisporre meccanismi idonei a fare in modo che l'equilibrio residenza-cittadinanza, riproduttivo su scala individuale di quello che intercorre fra comunità infrastatali e Stato, non si alteri eccessivamente a vantaggio della prima, con le conseguenze disgregatrici che ciò produrrebbe sul contesto statale. A questa esigenza corrisponde l'attribuzione in via esclusiva allo Stato della funzione legislativa in materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»<sup>61</sup> (lett. m, comma 2, art. 117 Cost.).

Soprattutto a seguito della riforma del Titolo V, gli ambiti di operatività degli enti regionali comprendono numerosi settori, alcuni dei quali di primaria importanza dal punto di vista economico e sociale: si pensi alla tutela della salute, ai trasporti, all'edilizia, allo sviluppo delle attività produttive, all'assistenza sociale, all'agricoltura *etc.*

Ebbene, in molti di questi ambiti le regioni svolgono servizi ed erogano prestazioni che hanno nei residenti sul loro territorio i destinatari preferenziali o esclusivi: il che, si osserva, appare comprensibile in ragione della «naturale tendenza degli enti territoriali a parametrare [...] le loro

della Puglia da almeno due anni, ovvero coloro che, essendo nati in un comune della Puglia, abbiano trasferito la residenza altrove da non più di cinque anni.

59 V. «Bando – Linea di intervento n. 8 "Start up di impresa di giovani (18-35), donne (senza limite di età) e soggetti svantaggiati (senza limite di età)" – a valere sul Fondo di rotazione per l'imprenditorialità – FRIM (d.g.r. 5130/2007)», in B.U.R.L. 26 aprile 2011, n. 17.

60 V. F. DINELLI, *La stagione della residenza: analisi di un istituto giuridico in espansione*, in *Dir. amm.*, 2010, p. 639 ss., cui si rinvia per più ampie considerazioni al riguardo.

61 In argomento, *ex multis*, v. V. MOLASCHI, *I rapporti di prestazione nei servizi sociali. Livelli essenziali delle prestazioni e situazioni giuridiche soggettive*, Torino, Giappichelli, 2008; C. TUBERTINI, *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni*, Bologna, 2008; S. GAMBINO, *Cittadinanza e diritti sociali fra neoregionalismo e integrazione comunitaria*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2008; A. BENEDETTI e G. ROSSI, *La competenza legislativa statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Il nuovo Titolo V della Costituzione Stato/Regioni e Diritto del lavoro*, suppl. fasc. 1, *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2002, p. 22 ss.

politiche sociali sulle esigenze delle collettività che rappresentano»<sup>62</sup>.

In alcuni casi, però, la valorizzazione del criterio residenziale può porsi in contrasto con i principi costituzionali e con quelli del diritto europeo, nella misura in cui ne potrebbero derivare discriminazioni irragionevoli, ovvero ostacoli all'esercizio di altre libertà costituzionalmente garantite, nonché alla realizzazione del mercato comune (restrizioni alla libera circolazione dei lavoratori, dei servizi, violazione del divieto di aiuti di Stato a causa di agevolazioni alle imprese regionali *etc.*).

Situazioni di questo genere si sono verificate, già sotto il vigore del precedente Titolo V, soprattutto con riferimento alle regioni a statuto speciale. L'analisi della giurisprudenza meno recente della Corte costituzionale, infatti, mostra diverse ipotesi nelle quali condotte regionali volte ad istituire condizioni di favore per i residenti sono state giudicate illegittime per violazione dell'art. 3 o di altre norme della Costituzione<sup>63</sup>.

Ciò è avvenuto, ad esempio, quando la Regione Valle d'Aosta aveva adottato una legge che richiedeva il requisito della residenza triennale ai fini della corresponsione di un assegno mensile di assistenza per alcune categorie di malati<sup>64</sup>; oppure quando la Sicilia aveva individuato nella residenza in un qualsiasi comune della Regione un titolo preferenziale per l'esercizio di un'attività professionale<sup>65</sup>. Analoga sorte di incostituzionalità ha incontrato anche una disposizione introdotta dal Trentino Alto-Adige, in base alla quale occorre almeno due anni di ininterrotta residenza nel territorio della Provincia di Bolzano per l'esercizio del diritto di voto nell'ambito delle elezioni dei consigli comunali compresi in tale Provincia<sup>66</sup>.

All'opposto di quelle indicate, non sono mancate occasioni in cui la Corte costituzionale ha ritenuto, invece, giustificata la limitazione di determinati benefici ai residenti nella regione.

La Corte ha svolto, in questi casi, tipici ragionamenti incentrati sulla ragionevolezza delle disposizioni impugnate, ponendo particolare attenzione all'obiettivo che tramite di esse si intendeva perseguire. Così, è stata rigettata la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto una legge siciliana che, nel prevedere la residenza da almeno tre anni continuativi nella aree degradate di Messina come requisito per ottenere l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, voleva evitare «possibili manovre devianti o, addirittura, fraudolente» ed assicurare che a beneficiare dell'intervento pubblico fossero «nuclei (di persone) stabilmente insediati» nelle aree da

62 M. GORLANI, *Accesso al welfare state e libertà di circolazione: quanto "pesa" la residenza regionale?*, in *Le Regioni*, 2006, 2-3, p. 345.

63 In altri casi una sicura declaratoria di incostituzionalità è stata evitata solo grazie ad apposite modifiche normative apportate in pendenza di ricorso.

64 Con sentenza 30 aprile 1986, n. 119, la Corte costituzionale dichiarava cessata la materia del contendere, in quanto la Valle d'Aosta aveva modificato la legge, in pendenza del ricorso, in modo conforme ai rilievi di incostituzionalità formulati dal Governo.

65 La Corte costituzionale, con sentenza 22 dicembre 1969, n. 158, ha dichiarata costituzionalmente illegittima la disposizione di cui all'art. 5 della legge regionale siciliana 17 luglio 1969, con la quale si attribuiva una preferenza assoluta, per l'esercizio di attività professionale presso il laboratorio del restauro di Palermo, a coloro che, già diplomati nell'Istituto centrale per il restauro di Roma con borsa triennale di studio conferita dalla Regione, avevano stabile dimora in un comune siciliano.

66 V. Corte cost., 17 febbraio 1987, n. 42.

risanare<sup>67</sup>.

Inoltre, il giudice costituzionale ha valutato non in contrasto con la Costituzione una disposizione del Friuli-Venezia Giulia che accordava preferenza ai residenti ai fini dell'assunzione per i servizi dell'A.N.A.S., adottata nell'ambito degli interventi urgenti predisposti in occasione del terremoto che colpì la Regione nel 1976. Nella motivazione di tale decisione si può leggere che «l'accesso in condizioni di parità ai pubblici uffici può subire deroghe, con specifico riferimento al luogo di residenza dei concorrenti, quando il requisito medesimo sia ricollegabile, come mezzo al fine, allo assolvimento di servizi altrimenti non attuabili o almeno non attuabili con identico risultato»<sup>68</sup>.

A ben vedere, a giudicare dal modo in cui sono state affrontate e risolte le singole questioni, parrebbe che il principio da esse ricavabile sia il seguente: non sono consentite preferenze per i residenti regionali le quali non trovino giustificazione in obiettive circostanze di fatto connesse alla *ratio* degli interventi normativi messi in campo. Lo *status* di residente, in altri termini, non può rilevare di per se stesso come criterio preferenziale, bensì in collegamento con altri fattori idonei a collocare il soggetto in una posizione obiettivamente differenziata rispetto agli altri, di modo che appaia ragionevole stabilire una disciplina di favore nei suoi confronti.

Il caso, da ultimo citato, della legge friulana sulle assunzioni dell'A.N.A.S. è particolarmente chiarificatore in questo senso: gli abitanti della Regione, considerata l'urgenza degli interventi da realizzare, possono essere preferiti in virtù della loro «immediata immissibilità in servizio» e maggiore adeguatezza allo svolgimento di prestazioni nell'ambito locale di appartenenza; ma non per il mero fatto che si tratti di residenti.

L'orientamento fin qui descritto, tuttavia, sembra messo in discussione dai più recenti pronunciamenti della Corte.

Si allude, in primo luogo, alla importante sentenza n. 432 del 2005<sup>69</sup>, con la quale il giudice costituzionale ha censurato una norma legislativa lombarda<sup>70</sup> che escludeva gli stranieri residenti nella Regione dal diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea, riconosciuto alle persone totalmente invalide per cause civili. La legge regionale, infatti, richiedeva, per la fruizione di tale beneficio, sia il requisito della residenza in Regione, sia il requisito della cittadinanza italiana.

La Corte, chiamata specificamente a pronunciarsi sul merito della discriminazione stabilita nei

67 Corte cost., 22 ottobre 1990, n. 493.

68 Ord. 19 gennaio 1988, n. 33. In modo opposto è stata risolta, nella sentenza 29 marzo 1961, n. 13, la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto una legge regionale valdostana che richiedeva la residenza da almeno un triennio in un comune della Regione per poter esercitare nella Valle d'Aosta le professioni di guida, portatore alpino e maestro di sci. La Corte ha ritenuto questa legge in contrasto con l'art. 120 Cost., in quanto limitava senza giustificati motivi il diritto di ogni cittadino a svolgere in qualsiasi parte del territorio nazionale la propria attività lavorativa.

69 Per un commento di tale sentenza, che ha suscitato notevole interesse in dottrina, cfr., tra gli altri, M. CUNIBERTI, *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in *Le Regioni*, 2006, 2-3, p. 510 ss.; F. RIMOLI, *Cittadinanza, eguaglianza e diritti sociali: qui passa lo straniero*, in *Giur. cost.*, 2005, p. 4675 ss.; M. GNES, *Il diritto degli stranieri extracomunitari alla non irragionevole discriminazione in materia di agevolazioni sociali*, in *Giur. cost.*, 2005, p. 4681 ss.

70 Art. 8, comma 2, della legge della Regione Lombardia 12 gennaio 2002, n. 1 (Interventi per lo sviluppo del trasporto pubblico regionale e locale), come modificato dall'art. 5, comma 7, della legge della Regione Lombardia 9 dicembre 2003, n. 25 (Interventi in materia di trasporto pubblico locale e di viabilità).

confronti dei residenti stranieri, ha risolto la questione nel senso che è illegittimo pretendere il requisito della cittadinanza italiana per l'accesso alla prestazione sociale regionale<sup>71</sup>; in forma di *obiter dictum*, invece, essa ha affermato che non contrasta con i principi costituzionali la limitazione della platea dei destinatari ai soli residenti.

In base a tale sentenza, quindi, l'essere o meno residente sul territorio regionale può fare di per sé la differenza tra quanti hanno il diritto di ricevere determinate prestazioni e quanti, invece, ne possono essere esclusi<sup>72</sup>.

Ancora più significativa, sotto questo aspetto, appare l'ordinanza n. 32 del 2008, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità per manifesta infondatezza della questione avente ad oggetto la sopra citata norma<sup>73</sup> della stessa Regione Lombardia, che richiede la residenza in Regione da almeno cinque anni per l'ammissione alle procedure di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica<sup>74</sup>.

Nell'ordinanza di rinvio emessa dal giudice *a quo*<sup>75</sup>, la illegittimità della norma regionale veniva ipotizzata con riferimento a numerosi parametri costituzionali, comprensivi, in particolare, degli artt. 3, 47, 117 e 120 Cost. Si è sostenuto, nello specifico, che la norma regionale si ponga in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto è irragionevole una misura che, avendo la finalità di tutelare i soggetti più deboli, finisce per discriminare proprio coloro che si trovano in «condizioni di maggiore difficoltà e di maggiore disagio», non essendo «radicati da lungo tempo sul territorio regionale e alla ricerca di un lavoro»; nella convinzione, poi, che la norma impugnata sia idonea ad ostacolare la mobilità tra Regioni di coloro che versano in stato di bisogno, si è denunciata la

---

71 Nella sentenza n. 454 del 1998, la Corte costituzionale, muovendo dall'affermazione legislativa della parità di diritti del lavoratore straniero in regola con il permesso di soggiorno rispetto ai lavoratori italiani, aveva ritenuto che rientrasse fra tali diritti, ancorché non fosse espressamente previsto dalla legge, quello di iscriversi, avendone i requisiti, negli elenchi per il collocamento obbligatorio degli invalidi. Per un commento di questa decisione, v. P. BONETTI, *La parità di trattamento tra stranieri e cittadini nell'accesso al collocamento obbligatorio degli invalidi: quando la Corte costituzionale decide di decidere*, in *Giur. cost.*, 1998, p. 3772 ss.

72 «N[on] 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 cittadinanza, che pertanto si presenta come condizione ulteriore, ultronea ed incoerente, agli effetti di un ipotetico regime differenziato rispetto ad una misura sociale che vede negli invalidi al 100% la categoria dei beneficiari» (c.a.). Osserva D. MESSINEO, *'Cittadinanza sociale' regionale e parità di trattamento dello straniero alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Nuove autonomie*, 2007, 1, p. 157, che «è solo il dato della residenza a potere essere considerato indice di un serio legame tra individuo e territorio regionale, a cui la legge regionale ricolleggi la selezione dei fruitori delle prestazioni pubbliche».

73 Si tratta dell'art. 3, comma 41 bis, l.r. 5 gennaio 2000, n. 1, introdotto dall'art. 1, lett. a), l.r. 8 febbraio 2005, n. 7, oggi confluito nell'art. 28, comma 2, l.r. n. 27/2009.

74 La legge lombarda era stata anticipata da un regolamento regionale (reg. reg. 10 febbraio 2004, n. 1) che, valorizzando la durata della residenza nella Regione ai fini dell'attribuzione di un maggior punteggio per l'assegnazione di alloggi ERP, era stato annullato dal Tar Lombardia (sentenza 29 settembre 2004, n. 4196) con la motivazione secondo cui, poiché, come ha più volte chiarito la stessa Corte costituzionale, la legislazione sull'edilizia residenziale pubblica ha la «finalità di favorire l'accesso all'abitazione, a condizioni inferiori a quelle di mercato, a categorie di cittadini meno abbienti», non ha senso identificare nella durata della residenza nella Regione un criterio preferenziale per il conferimento dell'alloggio. Tale elemento, infatti, non rappresenta certo un indice della condizione di disagio nella quale versa l'individuo.

75 Tar Lombardia, ordinanza del 27 luglio 2006.

violazione dell'art. 120, nonché del principio comunitario della libera circolazione dei lavoratori<sup>76</sup>.

Senonché, ai rilievi indubbiamente consistenti sollevati nell'ordinanza di rimessione, la Corte costituzionale ha risposto con un provvedimento sostanzialmente immotivato<sup>77</sup> e non in linea con la giurisprudenza precedente.

Si consideri, a quest'ultimo proposito, che nel 1987 la Corte aveva ricondotto le politiche di edilizia residenziale pubblica alla necessità di fronteggiare un'esigenza che «*rifiuta qualsiasi frazionamento territoriale*» e da cui «discende la legittimità dell'intervento statale, chiaramente riconducibile all'esercizio della funzione di indirizzo e di coordinamento»<sup>78</sup>. Nell'anno successivo, inoltre, la Corte affermava che «il diritto all'abitazione rientra [...] fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione» e che si è quindi in presenza «*di esigenze unitarie che lo Stato deve garantire a tutti i cittadini, qualunque sia la loro collocazione territoriale*»<sup>79</sup>.

Stavolta, invece, la Corte costituzionale ha ritenuto che non sia irragionevole richiedere la residenza regionale, continuativa e quinquennale, per l'assegnazione degli alloggi residenziali pubblici, in quanto ciò non si pone in contrasto «con le finalità che il legislatore intende perseguire» e realizza un «equilibrato bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco».

Il fatto che il giudice costituzionale abbia risolto in questo modo, con le apodittiche affermazioni riportate, una fattispecie tanto delicata, induce a riflettere sull'inversione di tendenza che la riforma del Titolo V sta a poco a poco determinando nella mentalità degli operatori giuridici e delle istituzioni<sup>80</sup>. Sotto il vigore del precedente testo costituzionale, quando l'atteggiamento culturalmente dominante guardava con diffidenza all'affermarsi dei particolarismi (tanto più se avevano a che fare con il godimento di diritti sociali), una disciplina come quella introdotta dalla

<sup>76</sup> L'ordinanza segnala anche il contrasto con la competenza esclusiva dello Stato in materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», in quanto la norma verrebbe a limitare la fruizione di un fondamentale diritto sociale (quello all'abitazione) da parte di soggetti in stato di bisogno. E si ritiene violata anche la competenza statale concorrente in materia di edilizia residenziale pubblica, in quanto non figura tra i principi generali di tale materia quello che attribuisce rilievo alla durata della residenza sul territorio della Regione.

<sup>77</sup> Si condivide il giudizio espresso da F. CORVAJA, *Libera circolazione dei cittadini e requisito di residenza regionale per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica*, pubblicato in *Le Regioni*, 2008, p. 663 ss., ma rinvenibile anche sul sito [www.giurcost.it](http://www.giurcost.it), secondo cui la Corte costituzionale ha dato risposte del tutto evasive alle domande che il Tar rimettente aveva formulato in modo corretto.

<sup>78</sup> Corte cost., 17 febbraio 1987, n. 49.

<sup>79</sup> Corte cost., 25 febbraio 1988, n. 217. Alla luce di questi precedenti – e prima che venisse pronunciata l'ordinanza n. 32/2008 – la dottrina aveva potuto formulare alcune obiezioni alla disciplina introdotta dalla Lombardia, argomentando nel senso che le esigenze di unitarietà connesse alla tutela del fondamentale diritto sociale all'abitazione non potessero lasciare spazio ad una disciplina dell'edilizia residenziale pubblica che fosse servente rispetto a valori ed interessi diversi da quello di «favorire, in chiave di uguaglianza sostanziale, coloro che possono lamentare condizioni di reddito deteriori, indipendentemente dalla loro provenienza geografica». Così M. GORLANI, *op. cit.*, p. 352. Lo stesso Autore, però, si mostra ben consapevole che, in seguito alla riforma del Titolo V, «la constatazione che si è in presenza di un diritto sociale fondamentale non basta più ad escludere un suo possibile frazionamento su base regionale, una volta che vengano assicurati i livelli minimi essenziali». Egli fa notare, anzi, che per evitare uno svuotamento di significato della previsione costituzionale di cui all'art. 47, comma 2, Cost., occorre riconoscere ai Comuni la possibilità di dare risposta, attraverso le politiche di edilizia residenziale pubblica, soprattutto alle necessità dei propri residenti.

<sup>80</sup> Per alcune riflessioni sul ruolo e sugli elementi di continuità e discontinuità della giurisprudenza costituzionale in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione, cfr. L. VANDELLI, *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, in L. Vandelli e A. Pioggia (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Bologna, 2006, p. 42 ss.

Regione Lombardia sarebbe stata, con tutta probabilità, giudicata incostituzionale<sup>81</sup>. Oggi, invece, il giudice delle leggi accetta che il godimento del diritto alla casa, potendo essere condizionato al presupposto di uno stabile e duraturo legame con il territorio della Regione, vada a formare il contenuto di una cittadinanza regionale sempre più importante, e autonoma, rispetto a quella dello Stato.

Le ragioni per cui la norma lombarda non sarebbe in contrasto con il diritto europeo, poi, le ha fornite il Tar Lombardia, il quale, a conclusione di un'articolata sentenza<sup>82</sup>, ha affermato che il requisito della residenza quinquennale imposto dalla legge regionale «non si pone affatto come misura [...] dissuasiva della libertà di circolazione e soggiorno riconosciuta in Europa e risponde al canone di proporzionalità più volte enunciato dalla giurisprudenza comunitaria». Nel valutare specificamente la proporzionalità in senso stretto della norma, in particolare, il giudice amministrativo ha osservato che «sono sufficienti appena cinque anni affinché il lavoratore proveniente da qualunque Stato membro (al pari del lavoratore nazionale non proveniente dalla regione erogatrice del beneficio) possa partecipare alle selezioni pubbliche per l'assegnazione dell'alloggio».

Tali ultime affermazioni appaiono assai difficili da condividere.

Se, infatti, si considera che il periodo di residenza in Italia previsto dalla legge come requisito per l'acquisto della cittadinanza italiana da parte dei cittadini europei è di soli quattro anni, si capisce come la norma della legge regionale sulla residenza quinquennale finisca per imporre un requisito di accesso alla prestazione sociale suscettibile di risultare addirittura più gravoso di quello della cittadinanza: il quale ultimo, laddove fosse stato richiesto dalla norma, ben difficilmente avrebbe potuto ritenersi compatibile con i principi dell'ordinamento europeo.

Inoltre, l'effetto ostruzionistico della norma rispetto alla libertà di circolazione sul territorio nazionale ed europeo, al contrario di quanto sostenuto dal Tar, risulta evidente se solo si tiene conto del fatto che la disposizione va a penalizzare proprio la libertà di circolazione di quelle persone che, essendo socialmente più deboli, avrebbero maggior bisogno di un alloggio a condizioni vantaggiose, magari per rispondere ad un'offerta lavorativa o per poter continuare a lavorare all'interno della Regione.

Ancora, se è vero che lo scopo della norma lombarda è quello, come sostiene il giudice

---

81 Nel caso citato in precedenza della legge regionale siciliana che aveva richiesto la residenza continuativa per tre anni nelle aree degradate di Messina per l'assegnazione di alloggi popolari, la Corte aveva rigettato la questione di legittimità in considerazione degli obiettivi peculiari che tale legge si proponeva rispetto alla disciplina generale dell'edilizia residenziale pubblica. Nella motivazione della sentenza si legge infatti che «Se si tiene conto dello stato complessivo di tali zone, della qualità e della funzione delle opere previste dalla legge impugnata, dello stato e della consistenza degli alloggi ivi esistenti, nonché dello scopo perseguito in generale dalla legge stessa, risulta non irragionevole che, nel richiamare i requisiti previsti dal d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035, si introducano alcuni elementi di diversità: la previsione della residenza da almeno tre anni continuativi nelle aree da risanare, evidentemente diretta ad assicurare che l'intervento pubblico si diriga verso nuclei stabilmente insediati, in modo che siano evitate possibili manovre devianti o, addirittura, fraudolente; l'esclusione del requisito del limite massimo di reddito, collegabile, a sua volta, con il carattere organico e globale dell'azione risanatrice, destinata ad attuarsi peraltro in un contesto ambientale di per sé indicativo della insufficiente disponibilità di risorse autonome da parte delle singole unità familiari» (sentenza n. 493 del 1990). In assenza di simili particolari finalità, deve ritenersi pertanto che la Corte avrebbe ritenuto illegittima la legge siciliana.

82 Si tratta della sentenza Tar Lombardia, Milano, Sez. III, 15 settembre 2010, n. 5988, in *www.giustamm.it*.

amministrativo, di evitare «possibili [ma non meglio precisate] manovre fraudolente», si deve rilevare come a questo fine potrebbe risultare sufficiente richiedere – come fanno, del resto, altre regioni italiane – il requisito della registrazione anagrafica a partire da un momento precedente rispetto alla pubblicazione del bando per l'assegnazione degli alloggi residenziali: circostanza, questa, per nulla presa in considerazione dal Tar lombardo, la cui sentenza avrebbe quindi dovuto, almeno sotto il profilo dell'assenza di norme meno gravose per il raggiungimento dello scopo perseguito, essere meglio motivata.

I dubbi di legittimità europea della normativa lombarda (così come delle altre analoghe legislazioni regionali) trovano, del resto, ampia conferma nell'atteggiamento di notevole diffidenza con cui la giurisprudenza europea ha sempre guardato alle disposizioni degli Stati membri che subordinano l'attribuzione di benefici o l'esercizio di diritti al requisito dell'anzianità di residenza sul loro territorio.

È noto, in proposito, che la Corte di Giustizia ha molte volte affermato che il principio della parità di trattamento fra i cittadini europei «vieta non soltanto le discriminazioni palesi basate sulla cittadinanza, ma anche qualsiasi forma di discriminazione dissimulata che, mediante il ricorso ad altri criteri distintivi, produca, in pratica, lo stesso risultato. [...] Ciò avviene, in particolare, nel caso di una misura che preveda una distinzione basata sul criterio della residenza, in quanto quest'ultimo rischia di operare principalmente a danno dei cittadini di altri Stati membri, considerato che il più delle volte i non residenti sono cittadini di altri Stati membri»<sup>83</sup>. A questa affermazione, poi, si è anche aggiunto che «è irrilevante che la misura controversa riguardi, eventualmente, tanto i cittadini [...] residenti nelle altre parti del territorio nazionale quanto i cittadini degli altri Stati membri. Perché una misura possa essere qualificata come discriminatoria non è necessario che abbia l'effetto di favorire tutti i cittadini nazionali o di discriminare soltanto i cittadini degli altri Stati membri esclusi i cittadini nazionali»<sup>84</sup>.

Sulla base di questi principi, che trovano specificazione in varie disposizioni di diritto derivato<sup>85</sup>, la

---

83 V., *ex multis*, le sentenze: 20 gennaio 2011, n. 155/2009, *Commissione europea c. Repubblica ellenica*; 1° ottobre 2009, causa C-103/08, *Gottwald*; 16 gennaio 2003, causa C-388/01, *Commissione c. Italia*; 29 aprile 1999, causa C-224/97, *Ciola*; 12 febbraio 1974, causa 152/73, *Sotgiu*.

84 Sentenze: 16 gennaio 2003, causa C-388/01, *Commissione c. Italia*; 6 giugno 2000, causa C-281/98, *Angonese*.

85 V., ad esempio, l'art. 7 del regolamento 5 aprile 2011, n. 492, ai sensi del quale «1. Il lavoratore cittadino di uno Stato membro non può ricevere sul territorio degli altri Stati membri, a motivo della propria cittadinanza, un trattamento diverso da quello dei lavoratori nazionali per quanto concerne le condizioni di impiego e di lavoro, in particolare in materia di retribuzione, licenziamento, reintegrazione professionale o ricollocamento se disoccupato. 2. Egli gode degli stessi vantaggi sociali e fiscali dei lavoratori nazionali. 3. Egli fruisce altresì, allo stesso titolo ed alle stesse condizioni dei lavoratori nazionali, dell'insegnamento delle scuole professionali e dei centri di riadattamento o di rieducazione». V. anche, più in generale, l'art. 24 della direttiva 29 aprile 2004, n. 38, ove è affermato il principio secondo cui «1. 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. 2. In deroga al paragrafo 1, lo Stato membro ospitante non è tenuto ad attribuire il diritto a prestazioni d'assistenza sociale durante i primi tre mesi di soggiorno o, se del caso, durante il periodo più lungo previsto all'articolo 14, paragrafo 4, lettera b), né è tenuto a concedere prima dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente aiuti di mantenimento agli studi, compresa la formazione professionale, consistenti in borse di studio o prestiti per studenti, a persone che non siano lavoratori subordinati o autonomi, che non mantengano tale status o loro familiari».

Corte di Giustizia ha accertato l'illegittimità di svariate normative nazionali. Solo per citare alcuni esempi, si possono ricordare: il caso della disciplina italiana che riservava agevolazioni tariffarie per l'ingresso in musei, monumenti, gallerie, scavi archeologici e parchi monumentali ai residenti nel territorio dell'ente locale che gestisce il bene; il caso del Lussemburgo, che è stato condannato per aver mantenuto in vigore una normativa che richiedeva cinque anni, degli ultimi venti, di residenza nel Granducato per aver diritto all'erogazione di un reddito minimo garantito<sup>86</sup>; la normativa dello stesso Lussemburgo che subordinava l'erogazione dell'assegno di natalità alla residenza della madre nel territorio del Graducato durante l'intero anno precedente la nascita del bambino<sup>87</sup>; la recente sentenza<sup>88</sup> con la quale è stata censurata la normativa della Grecia che subordinava al requisito della residenza permanente nel territorio di tale Stato, ovvero al fatto di essere cittadino greco emigrato all'estero, la fruizione di un'agevolazione fiscale<sup>89</sup> connessa all'acquisto della prima abitazione.

Inoltre, le rare volte in cui la Corte di Giustizia ha ritenuto non in contrasto con il diritto europeo l'imposizione del requisito residenziale ad opera delle normative degli Stati membri, lo ha fatto sottolineando che «una [tale] condizione [...] può essere giustificata solo se basata su considerazioni oggettive, indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate, e adeguatamente commisurate allo scopo legittimamente perseguito dall'ordinamento nazionale<sup>90</sup>».

Orbene, alla luce di tutto ciò, sembra innegabile che le sopra esaminate disposizioni regionali sull'anzianità di residenza siano tali da suscitare più di un sospetto circa la loro compatibilità con il diritto europeo.

D'altra parte, poiché risulta *ictu oculi* che lo scopo che esse perseguono è legato alla volontà di privilegiare i residenti in regione sia rispetto agli altri cittadini italiani, sia rispetto agli stranieri (cittadini europei e non), appare estremamente difficile sostenere che le medesime disposizioni trovino giustificazione in «considerazioni oggettive e indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate». Ciò tanto più se si considera che tali giustificazioni non potrebbero essere di tipo economico, come avverrebbe se si sostenesse, ad esempio, che le prestazioni erogate ai soli residenti costituiscano il corrispettivo delle imposte da questi versate nelle casse dell'ente di appartenenza. Questo genere di giustificazioni, infatti, è stato più volte censurato dalla Corte di Giustizia, con la motivazione che obiettivi di natura puramente economica, tra cui quello di garantire la c.d. coerenza del sistema fiscale, non possono costituire ragioni imperative di interesse generale idonee a giustificare la limitazione di libertà fondamentali garantite dal Trattato<sup>91</sup>. A tal fine sono piuttosto necessarie motivazioni legate alla tutela dell'ordine pubblico, ovvero della pubblica sicurezza o della sanità.

La contrarietà al diritto europeo di talune disposizioni regionali sulla residenza, del resto, è già stata accertata da alcuni giudici di merito: così, ad esempio, il Tribunale di Udine, in sede di azione

86 Cfr. la sentenza 20 giugno 2002, causa C-299/01, *Commissione c. Lussemburgo*.

87 V. sentenza 10 marzo 1993, causa C-111/91, *Commissione europea c. Lussemburgo*.

88 Cfr. la citata sentenza Corte di Giustizia UE, Sez. I, 20 gennaio 2011, n. 155/2009.

89 Si trattava, in particolare, dell'esenzione dall'imposta sulle cessioni di beni immobili.

90 Cfr. sentenze 23 marzo 2004, causa C-138/02; 24 novembre 1998, causa C-274/96, *Bickel e Franz*.

91 Cfr., *ex multis*, le sentenze 16 gennaio 2003, C-388/01, *Commissione c. Repubblica Italiana*, e 14 novembre 1995, causa C-484/93, *Svensson e Gustavsson*.

contro la discriminazione ai sensi dell'art. 44 del t.u. dell'immigrazione<sup>92</sup>, ha ritenuto di dover disapplicare la norma del Friuli Venezia Giulia che subordina alla residenza decennale in Italia e quinquennale in Regione, da parte di almeno uno dei genitori, l'accesso del relativo nucleo familiare agli assegni di natalità erogati *una tantum* dai comuni<sup>93</sup>; analogamente, lo stesso Tribunale ha giudicato in violazione del diritto europeo la disposizione friulana che richiede dieci anni di residenza in Italia, di cui almeno uno in regione, per l'assegnazione di un contributo per il sostegno alle locazioni<sup>94</sup>.

Ancor più significativo, poi, è il dato costituito dal recente invio, ad opera della Commissione europea nei confronti delle autorità italiane, di una lettera di messa in mora<sup>95</sup> ex art. 258 TFUE, nella quale si afferma che: «[le] disposizioni regionali in forza delle quali l'accesso agli alloggi di edilizia pubblica e a diverse misure di politica familiare sono subordinati ad un determinato numero di anni di presenza sul territorio nazionale e/o regionale costituiscono una discriminazione nei confronti dei soggiornanti di lungo periodo che risiedono abitualmente nel territorio italiano», in quanto «tale requisito è più facile da soddisfare per i cittadini italiani, tanto più che è stata prevista una deroga specifica per i coregionali all'estero e i loro discendenti che abbiano ristabilito la loro residenza in regione<sup>96</sup>».

#### 4. Considerazioni conclusive

A seguito dell'analisi sin qui svolta, è possibile svolgere alcune considerazioni di sintesi.

Si è visto che, in seguito ai processi di riforma in senso federale della Repubblica, le regioni – e, soprattutto, le regioni dell'area settentrionale del Paese – hanno moltiplicato le disposizioni volte ad introdurre l'anzianità di residenza sul loro territorio tra i requisiti per l'accesso ai benefici e alle prestazioni da esse erogati.

92 D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286. Cfr., in argomento, tra gli altri, E. CICCHITTI, *La tutela contro le discriminazioni razziali, etniche, nazionali e religiose. L'azione civile contro la discriminazione ex art. 44 T.U. 286/98*, in *Il Lavoro nella Giurisprudenza*, 2000, p. 732 ss.; P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Responsabilità e danno negli atti discriminatori contro gli stranieri e le altre minoranze*, in *Riv. amm. Rep. It.*, 2000, p. 836 ss.; G. SCARSELLI, *Appunti sulla discriminazione razziale e la sua tutela giurisdizionale*, in *Riv. dir. civ.*, 2001, p. 805 ss; A. CASADONTE e A. GUARISO, *L'azione civile contro la discriminazione: rassegna giurisprudenziale dei primi dieci anni*, in *Dir. imm. citt.*, 2010, 2, p. 64.

93 V. ord. 30 giugno 2010, n. 530, alla quale si rinvia per una pregevole ricostruzione del quadro normativo vigente. Cfr. anche, per fattispecie analoghe, Trib. Brescia, ord. 22 luglio 2009, n. 1348; Trib. Brescia, ord. 15 ottobre 2010; Trib. Milano, ord. 29 settembre 2010; Trib. Brescia, ord. 26 gennaio 2009; Trib. Brescia, ord. 20 febbraio 2009; Trib. Brescia, ord. 27 maggio 2009; TAR Lombardia, Milano, Sez. IV, 16 luglio 2009, n. 4392; Trib. Pavia, ord. 1° ottobre 2009; Trib. Biella, ord. 30 dicembre 2006.

94 Ord. 17 novembre 2010, n. 615.

95 Si tratta della lettera 8 aprile 2011, prot. n. 3395, avente ad oggetto: «Procedura di infrazione 2009-2001-Compatibilità con le disposizioni della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo con le norme adottate dalla Regione Friuli-Venezia Giulia e dal Comune di Verona», a firma del Commissario europeo Cecilia Malmström, scaricabile dal sito [http://www.asgi.it/public/parser\\_download/save/lettera\\_comm\\_eu\\_messa\\_mora\\_06042011.pdf](http://www.asgi.it/public/parser_download/save/lettera_comm_eu_messa_mora_06042011.pdf).

96 La Commissione si riferisce alla sopra riportata norma di cui all'art. 5 della l.r. Friuli Venezia Giulia n. 18 del 2009.

Per effetto di ciò, la residenza regionale diviene un fattore di discriminazione<sup>97</sup> che colpisce, al contempo, gli stranieri (comunitari e non) nonché i cittadini italiani trasferitisi da altre regioni: tutti questi, infatti, difficilmente riusciranno a soddisfare il requisito residenziale richiesto.

Rispetto a questo fenomeno, la giurisprudenza costituzionale ha assunto, almeno per il momento, un atteggiamento cauto e non sempre coerente: così, mentre con l'ordinanza n. 32 del 2008 è stata dichiarata addirittura manifestamente infondata la questione di legittimità avente ad oggetto la norma lombarda sulla residenza quinquennale in Regione per l'accesso agli alloggi popolari, nella successiva sentenza n. 40 del 2011, la Corte costituzionale ha giudicato illegittima la normativa del Friuli sulla residenza da trentasei mesi in Regione per l'accesso dei cittadini italiani ed europei al sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali<sup>98</sup>.

La cautela del giudice costituzionale è stata compensata dall'atteggiamento assai più severo che, rispetto al requisito della residenza regionale, hanno invece assunto alcuni giudici di merito: si è visto, infatti, che più norme regionali – in particolare quelle del Friuli-Venezia Giulia – sono state disapplicate per contrasto con i principi del diritto europeo, alla luce della consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia circa il carattere indirettamente discriminatorio delle condizioni di residenza talvolta imposte dalle normative degli Stati membri.

È, questo, un aspetto di particolare interesse, che induce a riflettere sulla possibilità che, proprio attraverso i principi del diritto europeo – veicolati soprattutto con lo strumento disapplicatorio all'interno dell'ordinamento nazionale –, si possa pervenire a rimuovere, se non tutte, almeno la maggior parte delle differenziazioni infrastatali legate al requisito residenziale regionale.

Con il risultato ultimo – invero al limite del paradosso – che le istanze di uguaglianza fra i cittadini italiani, dopo essere entrate in sofferenza a causa della valorizzazione a livello costituzionale delle istanze autonomistiche, finirebbero per trovare riscatto, più che nei principi della Costituzione, nel valore unificante della cittadinanza europea e nel divieto di discriminazioni ad essa correlato<sup>99</sup>.

---

97 Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Lo straniero, i diritti, l'eguaglianza*, in *Quest. Giust.*, 2009, p. 98 e ss., il quale definisce la residenza come la «nuova frontiera della discriminazione». V. anche, sul punto, F. BIONDI DAL MONTE, *I diritti sociali tra frammentazione e non discriminazione. Alcune questioni problematiche*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2008, p. 557 ss.

98 Nella cui motivazione di tale sentenza si può leggere che la disposizione regionale impugnata «introduce inequivocabilmente una preclusione destinata a discriminare tra i fruitori del sistema integrato dei servizi concernenti provvidenze sociali fornite dalla Regione i cittadini extracomunitari in quanto tali, nonché i cittadini europei non residenti da almeno trentasei mesi. Detta esclusione assoluta di intere categorie di persone fondata o sul difetto del possesso della cittadinanza europea, ovvero su quello della mancanza di una residenza temporalmente protratta per almeno trentasei mesi, non risulta rispettosa del principio di uguaglianza, in quanto introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlabilità tra quelle condizioni positive di ammissibilità al beneficio (la cittadinanza europea congiunta alla residenza protratta da almeno trentasei mesi, appunto) e gli altri peculiari requisiti (integrati da situazioni di bisogno e di disagio riferibili direttamente alla persona in quanto tale) che costituiscono il presupposto di fruibilità di provvidenze che, per la loro stessa natura, non tollerano distinzioni basate né sulla cittadinanza, né su particolari tipologie di residenza volte ad escludere proprio coloro che risultano i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale. Tali discriminazioni, dunque, contrastano con la funzione e la ratio normativa stessa delle misure che compongono il complesso e articolato sistema di prestazioni individuato dal legislatore regionale nell'esercizio della propria competenza in materia di servizi sociali, in violazione del limite di ragionevolezza imposto dal rispetto del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.)».

99 Un ruolo importante potrebbe essere svolto, in questo contesto, dalla norma di cui all'art 14-bis della legge 4 febbraio 2005, n. 11, il cui secondo comma stabilisce che: «Nei confronti dei cittadini italiani non trovano applicazione

Dal che si evince come abbia davvero poco senso che, mentre il diritto europeo spinge nella direzione di una sempre maggiore omogeneizzazione del trattamento dei cittadini dei diversi Stati membri – giungendo a rimuovere differenziazioni anche minime tra gli stessi –, queste differenziazioni debbano invece moltiplicarsi a livello endostatale, come conseguenza delle politiche messe in campo dalle regioni.

Che piaccia o meno, in conclusione, in un sistema che predica l'abbattimento delle frontiere interne e che si propone di fare della cittadinanza europea «lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri»<sup>100</sup>, per le «cittadinanze regionali» non sembra proprio esservi posto.

---

norme dell'ordinamento giuridico italiano o prassi interne che producano effetti discriminatori rispetto alla condizione e al trattamento dei cittadini comunitari residenti o stabiliti nel territorio nazionale». Per un commento di questa importante disposizione, v. F. VISMARA, *La disciplina della discriminazione "al contrario" nella legge comunitaria 2008*, in *Dir. comunitario e degli scambi internazionali*, 2010, p. 141 ss.

100 Cfr., *ex multis*, sentenze 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Grzelczyk*; 17 settembre 2002, causa C-413/99, *Baumbast*.