

Commenti alla decisione di

I. Marco Cuniberti, L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero alle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale per gentile concessione del Forum di Quaderni Costituzionali

II. Federico Girelli, Gli stranieri residenti in Lombardia totalmente invalidi per cause civili hanno diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea nel territorio regionale (per gentile concessione del sito dell'AIC – Associazione Italiana dei Costituzionalisti)

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Annibale	MARINI	Presidente
- Franco	BILE	Giudice
- Giovanni Maria	FLICK	"
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Romano	VACCARELLA	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'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), promosso con ordinanza del 30 giugno 2003 dal Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, sul ricorso proposto da CGIL Lombardia ed altro contro la Regione Lombardia, iscritta al n. 821 del registro ordinanze 2004 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2004.

Visti gli atti di costituzione della CGIL Lombardia ed altro e della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 25 ottobre 2005 il Giudice relatore Giovanni Maria Flick;

uditi gli avvocati Vittorio Angiolini per la CGIL Lombardia ed altro e Nicolò Zanon e Andrea Manzi per la Regione Lombardia.

Ritenuto in fatto

1. – Con ordinanza depositata il 30 giugno 2004, il Tribunale amministrativo regionale della Lombardia ha sollevato, in relazione agli artt. 3, 32, primo comma, 35, primo comma e 117, secondo

comma, lettera *a*), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'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 regionale 9 dicembre 2003, n. 25 (Interventi in materia di trasporto pubblico locale e di viabilità), «nella parte in cui non include i cittadini stranieri residenti nella regione Lombardia fra gli aventi il diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea riconosciuto alle persone totalmente invalide per cause civili».

Il giudice rimettente premette di essere investito del giudizio – istauratosi su ricorso proposto da un cittadino extracomunitario e dalla CGIL (Confederazione generale italiana del lavoro) regionale nei confronti della Regione Lombardia – per l'annullamento della deliberazione di Giunta regionale n. 7/16747 del 12 marzo 2004, la quale – ponendo “una nuova disciplina” per il rilascio delle tessere di trasporto pubblico regionale – consente la circolazione gratuita, sui servizi di trasporto pubblico di linea nel territorio regionale, agli invalidi civili alla duplice condizione del possesso della cittadinanza italiana e della residenza in Lombardia. Il rimettente espone che l'impugnato provvedimento costituisce puntuale attuazione di quanto disposto dall'art. 8 della legge della Regione Lombardia n. 1 del 2002, come modificato. La norma – nello stabilire condizioni di favore per gli appartenenti a determinate categorie, tra cui quella degli invalidi totali al lavoro – esige quali presupposti del beneficio la cittadinanza italiana e la residenza nel territorio della Regione; pertanto, in forza di essa, il ricorrente – riconosciuto invalido totale con permanente inabilità lavorativa e costretto a recarsi, con i mezzi pubblici, in ospedale tre volte alla settimana per praticarvi la dialisi – si era visto privare, a decorrere dal 31 luglio 2004, della “tessera di libera circolazione” di cui era già possessore.

Il Tribunale rimettente – concessa incidentalmente al ricorrente misura cautelare per autorizzarlo ad usufruire del menzionato titolo di trasporto nonostante l'entrata in vigore della novella legislativa – dubita della legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge regionale n. 1 del 2002, ritenendo, innanzitutto, la questione rilevante ai fini della definizione del giudizio: sia in ragione del fatto che l'eventuale annullamento del provvedimento impugnato – costituendo, quest'ultimo, replica pedissequa del contenuto della norma – risulterebbe una decisione pressoché *inutiliter data*; sia in relazione all'esito della tutela cautelare concessa, «non essendo sufficiente la sospensione della delibera di giunta richiamata in assenza dell'espunzione dall'ordinamento della norma [...] alla quale la disciplina di cui alla delibera medesima dà, sul punto, solo attuazione».

In ordine alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* prospetta innanzitutto un contrasto tra la norma censurata e l'art. 32, primo comma, della Costituzione: tale parametro, qualificando diritto fondamentale dell'individuo il benessere psicofisico, presuppone una titolarità di esso “priva di distinzioni”, accedendo così ad una nozione di “individuo” indubbiamente comprensiva anche dello straniero residente in Italia, poiché la salute costituisce un bene primario universalmente riconosciuto. Per contro, la norma censurata non include nel beneficio in questione, pure riconosciuto in ragione di condizioni di salute, gli stranieri residenti in Lombardia, benché affetti da totale invalidità fisica.

A parere del rimettente, la norma denunziata violerebbe, altresì, il canone di ragionevolezza, in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, in quanto essa introduce un trattamento differenziato rispetto a situazioni che non presentano elementi di diversità rilevanti per l'ordinamento, venendo comunque in rilievo misure di sostegno a favore di individui gravemente invalidi.

Inoltre – rileva ancora il giudice *a quo* – poiché il beneficio è anche finalizzato alla tutela di quanti si trovano «in difficoltà rispetto al lavoro per favorirne il recupero delle energie psicofisiche», la norma in questione si pone in contrasto con l'art. 35, primo comma, della Costituzione.

Infine, il TAR rimettente ritiene che la norma in questione violi l'art. 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione. In esito alla riforma del Titolo V della carta fondamentale, vige la riserva di legislazione statale, in via esclusiva, sia per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantirsi su tutto il territorio nazionale, che per la statuizione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute: settori, questi, che – secondo il giudice *a quo* – «non possono non riguardare anche lo *status* giuridico dei cittadini stranieri». Nondimeno – conclude il rimettente – la norma in questione, stabilendo profili distintivi tra cittadini italiani e stranieri in relazione a prestazioni essenziali concernenti il diritto alla salute, «sembra porsi al di fuori della competenza costituzionalmente riservata alle Regioni»: e ciò, nonostante la legislazione sugli stranieri (art. 2, comma 5, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286) preveda la parità di trattamento tra cittadini italiani e cittadini di stati extracomunitari nell'accesso ai pubblici servizi.

2. – Nel presente giudizio hanno spiegato costituzione sia la CGIL Lombardia, in persona del legale rappresentante e segretario generale, che il privato ricorrente nel giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento della questione di costituzionalità e riservando a successiva memoria ogni ulteriore deduzione.

3. – Si è altresì costituita in giudizio la Regione Lombardia, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, concludendo per l'inammissibilità e, comunque, per l'infondatezza della questione.

Nell'atto di costituzione, la Regione – premessa una ricostruzione storica della normativa regionale in tema di agevolazioni per l'utilizzo dei servizi di trasporto pubblico – evidenzia innanzitutto come la cittadinanza italiana sia «requisito di fondo sempre costantemente richiesto [...] per l'accesso alle agevolazioni tariffarie» sui servizi di trasporto pubblico della Lombardia, secondo un modello ampiamente diffuso in varie legislazioni regionali, e non costituisca, quindi, un'innovazione della disciplina impugnata: un requisito che vale a coniugare la possibilità di un'estesa fruizione del beneficio con i costi notevoli di esso. Ad avviso dell'ente regionale, la circolazione gratuita per alcune categorie di soggetti non può configurarsi né come una prestazione essenziale, né come una soluzione costituzionalmente obbligata; essa non rientra neppure in quei “servizi minimi” o in quegli “obblighi di servizio pubblico” cui si riferiscono gli artt. 16 e 17 del d.lgs. 19 novembre 1997, n. 442 (Conferimento alle Regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale), trattandosi, piuttosto, di una scelta discrezionale del legislatore regionale, il cui onere ricade integralmente sulla finanza dell'ente locale, tenuto a rimborsare alle aziende concessionarie del servizio di trasporto le agevolazioni tariffarie. Evidenziati, in proposito, gli oneri economici già gravanti, per il passato, verso le aziende di trasporto regionale ed illustrate le penalizzazioni finanziarie dell'ente regionale in ragione della sostanziale preclusione di ogni potestà legislativa in materia tributaria, la Regione Lombardia analizza, quindi, i contenuti specifici dell'ordinanza di rimessione, deducendo, in via preliminare, una serie di eccezioni di inammissibilità.

Sotto un primo profilo, si contesta un difetto di motivazione dell'ordinanza in ordine alla rilevanza della questione: ciò in quanto, preesistendo alla normativa impugnata il requisito preliminare della cittadinanza italiana, non si spiegherebbe – né l'ordinanza di rimessione varrebbe a chiarire il fatto – il precedente godimento di un titolo per il trasporto gratuito da parte del ricorrente; donde il difetto di motivazione sulla rilevanza. La difesa della Regione eccepisce, poi, la manifesta inammissibilità della questione perché formulata in maniera contraddittoria, richiedendo il rimettente, per un verso, un intervento additivo di estensione del beneficio anche agli invalidi stranieri, e prospettando, per altro

verso, un intervento ablativo, sul presupposto della violazione di una regola di competenza da parte del legislatore regionale: con la conseguente eliminazione del diritto anche per gli invalidi di cittadinanza italiana. Infine, essa eccepisce, comunque, una generale carenza di motivazione dell'ordinanza circa la non manifesta infondatezza.

Nel merito, la difesa regionale evidenzia, innanzitutto, l'inconferenza del richiamo all'art. 32 della Costituzione. La disciplina regionale impugnata, infatti, risulta finalizzata esclusivamente ad una incentivazione ed agevolazione del servizio di trasporto pubblico, a nulla rilevando che il ricorrente nel giudizio *a quo* se ne serva per ragioni di salute; a conferma dello scopo normativo indicato, la Regione richiama l'inclusione, tra i beneficiari del trasporto gratuito, di categorie di soggetti – quali gli ufficiali o agenti di polizia giudiziaria – non bisognosi di una particolare tutela della salute. In nessun caso, peraltro, potrebbe ritenersi che «il diritto alla salute includa, tra le prestazioni garantite, quello ad essere trasportati gratuitamente, anche in caso di invalidità, ai luoghi di cura»: ciò perché, a parere della difesa della Regione, nel “nucleo irriducibile” di prestazioni essenziali del diritto alla salute, in quanto diritto suscettibile di essere “finanziariamente condizionato”, non può certo farsi rientrare il trasporto gratuito, che è una prestazione meramente accessoria.

Non sussiste inoltre – prosegue la Regione – alcuna violazione al principio di ragionevolezza: i requisiti della cittadinanza italiana e della residenza in Lombardia costituiscono altrettante “condizioni preliminari” per l'accesso ai benefici, frutto di indispensabile bilanciamento tra l'esigenza di estendere il più possibile il numero dei soggetti destinatari e di contenere l'esborso economico; pena, in caso contrario, la eliminazione totale del beneficio stesso.

La difesa della Regione, quindi, argomenta sulla piena corrispondenza e conformità tra la regola introdotta e la causa normativa che, secondo i principi generali, la deve assistere. Ad avviso di essa, la disciplina censurata – lungi dal volere innestare qualsiasi forma di discriminazione nei confronti dello straniero – prospetta «un serio legame con il territorio regionale» – espresso dalla cittadinanza italiana e dalla residenza regionale, requisiti entrambi conseguibili dallo straniero – quale punto di equilibrio tra agevolazione sociale e scarsità delle risorse: scelta, questa, incensurabile proprio perché aliena da profili di irragionevolezza.

D'altra parte, il contrasto con l'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della irragionevolezza, è escluso – prosegue la difesa della Regione – dalla circostanza che la situazione dello straniero e del cittadino italiano sono completamente equiparabili solo con riferimento ai diritti fondamentali, nel cui novero non rientra – neppure per gli invalidi – il diritto di circolare gratuitamente sui mezzi pubblici.

In ordine alla pretesa violazione dell'art. 35 della Costituzione, vengono contestati sia l'assoluta insufficienza delle motivazioni addotte, sia il presupposto da cui muove l'argomentazione del giudice rimettente, apparendo “francamente difficile” che un'agevolazione concessa essenzialmente a coloro che sono inabili al lavoro possa violare la citata norma costituzionale.

Infine – conclude la difesa della Regione – non è ravvisabile alcuna violazione dell'art. 117 della Costituzione. Per un verso, infatti, il beneficio in questione non può in alcun modo qualificarsi come livello essenziale di prestazione concernente i diritti civili e sociali; mentre, per altro verso, la competenza statale sui ‘principi’ sussiste in relazione a ciò che attiene al contenuto essenziale dei diritti e, con riferimento al diritto alla salute, il trasporto gratuito agli invalidi non può rientrare nel nucleo essenziale di tale diritto sociale.

4. – In prossimità dell'udienza, la difesa delle parti private ha depositato memoria, insistendo per l'accoglimento della questione di costituzionalità.

Quanto al diritto alla salute, si assume che ogni distinzione basata sulla cittadinanza sia fonte di una inammissibile discriminazione, atteso per che gli invalidi civili – categoria cui appartiene il ricorrente – il trasporto gratuito si rivela funzionale ad «agevolare l'accesso alle cure» e soddisfare le esigenze connesse al diritto alla salute: con la conseguenza che «negare il primo significherebbe compromettere il secondo». D'altra parte – prosegue la difesa privata – è la stessa giurisprudenza della Corte costituzionale a riconoscere alla protezione della salute una «significativa preminenza su altre esigenze ed interessi pubblici», impedendo quindi di operare distinzioni rispetto alla condizione dello straniero.

Con riferimento alla prospettata violazione dell'art. 3 della Costituzione, la duplice limitazione cui la norma denunciata subordina il trasporto gratuito – vale a dire la cittadinanza italiana e la residenza in Lombardia – sarebbe di “flagrante incostituzionalità” proprio per la stretta connessione tra beneficio della circolazione gratuita e diritto alla salute degli invalidi, non potendosi dubitare che i diritti civili, economici e sociali – per i quali la Costituzione non contiene alcun riferimento esplicito alla titolarità dei “cittadini” – vadano classificati tra i “*diritti fondamentali dell'uomo*” e, come tali, da assicurare a prescindere da nazionalità e cittadinanza. Profilo, questo, normativamente ribadito nella più recente legislazione italiana sugli stranieri, in particolare nell'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998, il quale stabilisce l'equiparazione degli stranieri ai cittadini italiani, «ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste [...] per gli invalidi civili».

In «frontale contrasto» con tali principi, la norma impugnata, escludendo gli invalidi civili totali non cittadini dal novero dei beneficiari del trasporto gratuito, risulterebbe priva di ogni «razionale giustificazione», posto che il requisito della cittadinanza non presenterebbe alcuna «connessione né con il bisogno di cure né col legame col territorio nel quale i servizi dovrebbero essere fruiti». Sussisterebbe, dunque, mancanza di consequenzialità tra il fine perseguito attraverso il riconoscimento del beneficio ed il criterio introdotto dalla legge per usufruirne.

Infine, secondo la difesa privata, la normativa censurata risulterebbe eccedere le competenze regionali, creando «una interferenza con la politica migratoria e con la disciplina della condizione giuridica degli stranieri» che la Costituzione (artt. 117, secondo comma, lettere *a* e *b*, riserva allo Stato. Oltretutto, la norma denunciata determinerebbe l'effetto indotto di incentivare gli immigrati ammessi nel territorio nazionale a lasciare la Lombardia per recarsi in Regioni diverse, così ponendo in discussione la potestà dello Stato di «decidere circa l'ammissione di immigrati in tutto il territorio nazionale».

D'altra parte – conclude la memoria – la norma impugnata viola altresì i principi generali dell'ordinamento e quelli posti come fondamentali da leggi statali. Questi ultimi – ricavabili essenzialmente dagli artt. 2 e 41 del d.lgs. n. 286 del 1998 – depongono, infatti, nel senso di una completa equiparazione tra stranieri e cittadini italiani nella fruizione delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, e ciò rappresenterebbe un limite invalicabile per la potestà normativa regionale, sotto il profilo della impossibilità «di creare due livelli essenziali di assistenza»: uno riservato agli italiani residenti, con libera circolazione sui mezzi pubblici; ed un altro, «assai deteriore», per gli stranieri con la circolazione a pagamento.

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale Amministrativo regionale della Lombardia, solleva, in riferimento agli artt. 3 (parametro richiamato in motivazione, ma non riprodotto in dispositivo), 32, primo comma, 35, primo comma, e 117, secondo comma, lettera *a*), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale

dell'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 regionale 9 dicembre 2003, n. 25 (Interventi in materia di trasporto pubblico locale e di viabilità), nella parte in cui non include i cittadini stranieri, residenti nella Regione, fra gli aventi il diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea, riconosciuto alle persone totalmente invalide per cause civili.

Dopo aver descritto la fattispecie sottoposta al proprio giudizio, il Tribunale rimettente osserva, in punto di non manifesta infondatezza, come la disposizione censurata appaia in contrasto con l'art. 32 Cost., in quanto – essendo la tutela della salute enunciata da tale parametro come un diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività, e dovendosi pertanto riconoscere anche agli stranieri – il beneficio previsto dalla disposizione impugnata, pur attribuito ai cittadini «in ragione delle medesime condizioni di salute», non sarebbe riconosciuto «(a)gli stranieri residenti nella Regione Lombardia che si trovino in una situazione caratterizzata da una totale invalidità fisica». La norma impugnata, inoltre, risulterebbe in contrasto anche con il generale canone di ragionevolezza sancito dall'art. 3 Cost., in quanto introdurrebbe un trattamento differenziato rispetto a situazioni che – riferendosi a misure di sostegno introdotte a favore di individui gravemente invalidi – non presentano elementi di diversità rilevanti per l'ordinamento. Sarebbe vulnerato, poi, anche l'art. 35, primo comma, Cost., in quanto il beneficio in questione (della cui preclusione agli stranieri il Tribunale si duole) sarebbe riconosciuto «anche al fine di tutelare chi si trovi in difficoltà rispetto al lavoro per favorire il recupero delle energie psicofisiche». Si prospetta, infine, un contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *a*), Cost., in quanto, nell'introdurre un regime differenziato tra cittadini italiani e stranieri, sarebbe stata violata la riserva alla legislazione statale circa la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lettera *m*); nonché sarebbero violati i principi fondamentali stabiliti dallo Stato in tema di tutela della salute: «settori ambedue che non possono non riguardare anche lo *status* giuridico dei cittadini stranieri».

2. – La difesa della Regione Lombardia solleva tre eccezioni pregiudiziali in punto di ammissibilità.

Con la prima, la Regione rammenta come – alla stregua della “storia” della normativa impugnata, descritta nello stesso atto di intervento – il requisito della cittadinanza italiana fosse già richiesto dalla legislazione regionale in materia, dal momento che la legge n. 25 del 2003, introduttiva della disposizione della cui legittimità costituzionale il giudice rimettente dubita, si sarebbe limitata «a cambiare la definizione dell'agevolazione (da “tessera di libera circolazione” si passa a parlare di “diritto alla circolazione gratuita”) e a richiedere che il grado di invalidità sia pari al 100%». Resterebbe quindi inesplicita, nella ordinanza di rimessione, la indicazione delle fonti normative o delle ragioni in base alle quali il ricorrente disponesse della tessera di libera circolazione. In mancanza di tale puntualizzazione – che assumerebbe, secondo la Regione, «un aspetto del tutto centrale per ciò che concerne la rilevanza della questione sollevata» – ne deriverebbe una preclusione alla disamina del merito, stante, appunto, la «carente esposizione dei fatti di causa che impedisce l'indispensabile controllo sulla rilevanza».

La eccezione è priva di fondamento. Non pare infatti corretto, innanzi tutto, l'assunto secondo il quale la disciplina dettata dalla legge n. 25 del 2003 non presenti alcun elemento di “novità” rispetto al passato, al lume della evoluzione della legislazione regionale, a partire dalla disciplina a suo tempo introdotta dall'art. 1 della legge regionale 16 novembre 1984, n. 57, recante nuove norme in materia di

agevolazioni sui servizi di trasporto pubblico locale. Infatti, la legge regionale n. 25 del 2003, a differenza dei pregressi interventi normativi – nei quali si individuavano, quali beneficiari delle provvidenze, i “cittadini” appartenenti a determinate categorie – ha espressamente indicato, come potenziali fruitori della circolazione gratuita o delle agevolazioni tariffarie per l'utilizzo dei servizi di trasporto pubblico, soltanto i “cittadini italiani”: aggiunta per specificazione, questa, tecnicamente impropria – giacché il richiamo al requisito della cittadinanza, “genericamente” determinato, appariva riferibile a quella italiana – che, però, all'evidenza svela una precisa scelta “riduttiva” in ordine alla platea dei beneficiari.

Al di là di ciò, secondo quanto emerge dalla ordinanza di rimessione, non viene in alcun modo in discussione, nel giudizio *a quo*, la circostanza se la parte privata ricorrente avesse o meno titolo per fruire della «tessera di libera circolazione già in suo possesso ed in scadenza definitiva al 31 luglio 2004»: evenienza, questa, che avrebbe assunto invece sicuro risalto ove oggetto del reclamo fosse stato un provvedimento di revoca o comunque inibitorio del beneficio già concesso. L'oggetto del ricorso nel quale si è iscritto l'incidente di costituzionalità è, al contrario, rappresentato esclusivamente dalla deliberazione della Giunta regionale n. 7/16747 del 12 marzo 2004 e dagli atti connessi, riguardanti la non concedibilità *pro futuro* del beneficio agli invalidi civili non cittadini italiani: con la conseguenza di rendere inconferenti – sul piano del nesso di pregiudizialità rispetto alla risoluzione del quesito di legittimità costituzionale – gli eventuali profili concernenti la legittimità della fruizione in atto di quello stesso beneficio, da parte del ricorrente. Dunque, nessuna “verifica” doveva (e poteva) compiere il giudice rimettente in ordine a tale aspetto della vicenda sottoposta al suo scrutinio; con l'ovvio corollario di rendere manifestamente infondata la pretesa incompletezza di descrizione della fattispecie, agli effetti della motivazione sulla rilevanza della questione.

3. – La difesa della Regione solleva anche un'altra eccezione pregiudiziale di inammissibilità, fondata sul rilievo che il giudice *a quo* avrebbe formulato il quesito di legittimità costituzionale «in termini palesemente contraddittori». Osserva, infatti, la Regione che il Tribunale rimettente avrebbe, da un lato, censurato la norma impugnata nella parte in cui limita ai soli cittadini italiani invalidi al 100%, residenti nella Regione, il diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico regionale: sollecitando, quindi, l'adozione di un intervento additivo volto ad estendere il beneficio anche agli stranieri residenti nella Regione. Dall'altro lato, lo stesso rimettente – «prospettando (sia pur in modo confuso) la violazione dell'art. 117, commi 2 e 3, Cost. e richiamando l'art. 2, comma 5, del d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286, che prevede parità di trattamento fra stranieri e cittadini nell'accesso ai servizi pubblici» – avrebbe richiesto alla Corte un «intervento radicalmente demolitorio», contestando la competenza legislativa regionale a differenziare il trattamento tra cittadini italiani e stranieri in materia di pubblici servizi. Posto, infatti, che la violazione dell'art. 117 Cost. «comporterebbe l'incostituzionalità per incompetenza dell'intera normativa impugnata», ne deriva – conclude la Regione – che l'accoglimento del quesito verrebbe ineluttabilmente a determinare «la caducazione del beneficio del diritto al trasporto gratuito anche per gli invalidi cittadini italiani»: in palese ed insanabile contrasto, quindi, con la richiesta di addizione di cui innanzi si è detto e che il giudice rimettente ha ribadito nel dispositivo della ordinanza di rimessione.

Anche questa eccezione è priva di fondamento. Il giudice rimettente si è limitato a rammentare come, anche a seguito delle modifiche apportate dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, l'art. 117 della Carta fondamentale riservi alla legislazione statale la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale

(art. 117, secondo comma, lettera *m*); così come sempre allo Stato è riservata la formulazione dei principi fondamentali cui la legislazione concorrente delle Regioni deve uniformarsi in materia di tutela della salute. Entrambi questi settori devono necessariamente riguardare – sottolinea l’ordinanza di rimessione – «anche lo *status* giuridico dei cittadini stranieri [...] tanto più che il d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286, all’art. 2, comma 5, prevede la parità di trattamento tra cittadini italiani e cittadini di stati extracomunitari nell’accesso ai pubblici servizi.

Il profilo di “incompetenza” evocato dal giudice *a quo*, dunque, non è affatto “assoluto” – nei termini prospettati dalla Regione resistente – ma è circoscritto proprio a quel profilo dell’esercizio del potere legislativo che il giudice rimettente assume come discriminatorio. Infatti, a formare oggetto del quesito di costituzionalità non è la disposizione in sé, la quale, nel delineare i presupposti del beneficio, lo attribuisce ai “cittadini italiani” (disciplina, questa, rispetto alla quale non si formula alcuna richiesta di ablazione, né si ventila alcuna ipotesi di illegittimità). L’unico aspetto censurato è, invece, espresso soltanto “in negativo” (dove la richiesta di addizione, e non di ablazione); la doglianza si concentra esclusivamente sulla preclusione, introdotta dalla norma nei confronti degli stranieri, di fruire, a parità delle restanti condizioni di legge, delle provvidenze stabilite in favore degli invalidi in tema di trasporti regionali. Prescindendo quindi, per il momento, da qualsiasi considerazione in ordine alla fondatezza, nel merito, dei rilievi svolti dal Tribunale rimettente, specie per ciò che attiene alla effettiva riconducibilità della ipotesi di specie alla “materia” delineata dall’art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., devono escludersi – secondo la prospettiva coltivata dal giudice *a quo* – quei profili di contraddittorietà del *petitum* che, ad avviso della Regione, minerebbero la ammissibilità della questione.

4. – La questione sarebbe infine inammissibile, secondo la difesa regionale, per carenza di motivazione sulla non manifesta infondatezza, in quanto – anche a voler prescindere da talune lacune di ordine sintattico, che renderebbero oscuro l’*iter* logico seguito dal giudice *a quo* – i vari parametri sarebbero enunciati in forma apodittica, generica e priva di un adeguato sostegno argomentativo.

Pure tale eccezione deve essere disattesa. Ai fini della sussistenza del presupposto di ammissibilità ora contestato, occorre che le “ragioni” del dubbio di legittimità costituzionale, in riferimento ai singoli parametri di cui si assume la violazione, siano articolate in termini di sufficiente puntualizzazione e riconoscibilità all’interno del tessuto argomentativo in cui si articola la ordinanza di rimessione; senza alcuna esigenza, da un lato, di specifiche formule sacramentali, o, dall’altro lato, di particolari adempimenti “dimostrativi”, d’altra parte in sé incompatibili con lo specifico e circoscritto ambito entro il quale deve svolgersi lo scrutinio incidentale di “non manifesta infondatezza”. A tali requisiti minimi l’ordinanza di rimessione ha corrisposto, considerato che, in riferimento a ciascuno dei profili coinvolti dal quesito e per ognuno dei parametri invocati, il Tribunale rimettente ha offerto pertinente e congrua motivazione. La circostanza, poi – evidenziata dalla Regione a sostegno della eccezione di inammissibilità – per la quale la violazione dell’art. 3 Cost. sarebbe enunciata nel corpo della ordinanza di rimessione, ma non ulteriormente richiamata nel dispositivo, si rivela priva di rilievo, posto che le “ragioni” delle censure ed il corrispondente quesito risultano enunciati in termini del tutto univoci dall’atto introduttivo del presente giudizio di legittimità costituzionale.

5. – Nel merito, la questione è fondata.

L’art. 8 della legge della Regione Lombardia 12 gennaio 2002, n. 1, come sostituito dall’art. 5, comma 7, della legge regionale 9 dicembre 2003, n. 25, stabilisce particolari provvidenze in favore di talune categorie, in materia di servizi di trasporto pubblico di linea nel territorio regionale: in

particolare, a decorrere dal 1° agosto 2004, accanto alle categorie di beneficiari indicate nel comma 1 del medesimo articolo, il diritto alla circolazione gratuita su tali servizi è riconosciuto anche «ai cittadini italiani invalidi civili, inabili ed invalidi del lavoro residenti in Lombardia con grado di invalidità pari al 100% [...] e loro eventuali accompagnatori, secondo le modalità stabilite con apposito atto della Giunta regionale». Rispetto alle restanti categorie di soggetti previste nel comma 1 – tutte, per così dire, soggettivamente qualificate dalla origine (invalidi di guerra e di servizio; deportati nei campi di sterminio nazisti; invalidi a causa di atti di terrorismo e vittime della criminalità organizzata), o dalla natura della invalidità (privi di vista per cecità assoluta e sordomuti) – gli invalidi menzionati nel comma 2 della stessa norma presentano, come tratto comune e unificante, esclusivamente la percentuale di invalidità: nella specie, la più elevata in assoluto.

La *ratio* del beneficio è, dunque, riconducibile alla scelta del legislatore regionale di agevolare – attraverso la fruizione gratuita del servizio – l’accesso al sistema dei trasporti pubblici locali in favore di un gruppo di persone accomunate dalla appartenenza alla più grave condizione di invalidità. Ci si muove nell’ambito di una provvidenza dettata da finalità eminentemente sociali, nella specie raccordata, sul piano della “causa” normativa, a valori di solidarietà, non disgiunti dagli intuibili riverberi che le peculiari condizioni dei beneficiari e la natura stessa del beneficio possono in concreto presentare rispetto alle esigenze di vita e di relazione; non ultime quelle connesse alla tutela del diritto alla salute, in presenza di una così grave menomazione.

Il *discrimen* che viene qui in discorso, e sul quale si concentra l’intera gamma delle censure proposte dal Tribunale rimettente, ruota quindi attorno alla preclusione che la normativa di favore – oggetto di impugnativa – ha dichiaratamente inteso introdurre nei confronti degli stranieri: con ciò compromettendo – secondo il giudice *a quo* – non soltanto «il generale canone di ragionevolezza [...] che può evocarsi come parametro di coerenza della norma legislativa regionale con i principî sanciti a tutela di situazioni riconducibili ad un’identica *ratio* interpretativa»; ma, anche, la necessaria tutela della salute (art. 32 Cost.), e del lavoro (art. 35, primo comma, Cost.), oltre che la riserva alla legislazione statale circa la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.), e circa i principî fondamentali in tema di legislazione concorrente regionale sulla salute.

5.1. – In linea di principio, sono corretti i rilievi svolti dalla difesa regionale a proposito delle peculiarità che caratterizzano la condizione dello straniero nel quadro dei valori costituzionali. In particolare, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il principio costituzionale di uguaglianza non tollera discriminazioni fra la posizione del cittadino e quella dello straniero solo quando venga riferito al godimento dei diritti inviolabili dell’uomo (v., fra le tante, la [sentenza n. 62 del 1994](#)): così da rendere legittimo, per il legislatore ordinario, introdurre norme applicabili soltanto nei confronti di chi sia in possesso del requisito della cittadinanza – o all’inverso ne sia privo – purché tali da non compromettere l’esercizio di quei fondamentali diritti.

Al tempo stesso, e sullo specifico versante del diritto alla salute, questa Corte ha reiteratamente puntualizzato che «il diritto ai trattamenti sanitari necessari per la tutela della salute è “costituzionalmente condizionato” dalle esigenze di bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti, salva, comunque, la garanzia di “un nucleo irrinunciabile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l’attuazione di

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

In tale quadro di riferimento, e se si ha riguardo al testo ed alla *ratio* della norma oggetto di impugnativa, può convenirsi con l’assunto della Regione, nella parte in cui sottolinea come la scelta «legislativa di attribuire a determinate categorie di soggetti un diritto alla circolazione gratuita, ovvero un diritto a fruire di tariffe agevolate, non configuri in alcun modo una prestazione essenziale o minimale, né si presenti, ovviamente, come una scelta costituzionalmente obbligata».

Per un verso, infatti, la previsione agevolatrice in questione si indirizza a categorie eterogenee di beneficiari, per di più neppure tutte riconducibili al *genus* degli invalidi, come i cavalieri di Vittorio Veneto o gli agenti ed ufficiali di polizia giudiziaria in servizi di pubblica sicurezza, rispettivamente inquadrabili in categorie di benemeriti o di fruitori del servizio *ratione officii*: donde l’impossibilità di considerare il diritto alla salute (o quello al lavoro) come valore fondamentale alla cui salvaguardia correlare – per di più attraverso un nesso di astratta “indispensabilità” – la concessione della provvidenza. Per un altro verso, è del pari evidente l’impossibilità di individuare nel trasporto regionale un servizio destinato ad integrare – sempre e comunque – quel “nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana”, di cui innanzi si è detto, posto che è la natura stessa del servizio ad evocare il soddisfacimento di una gamma indefinita (ed indefinibile) di esigenze di spostamento.

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

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

L’assunto della Regione, corretto in linea di principio, risulta tuttavia del tutto eccentrico rispetto alla previsione oggetto di censura. La circostanza che la Regione abbia nella specie introdotto un regime di favore senz’altro eccedente i limiti dell’“essenziale”, sia sul versante del diritto alla salute, sia su quello delle prestazioni concernenti “i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il

territorio nazionale”, non esclude affatto che le scelte connesse alla individuazione delle categorie dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie – debbano essere operate, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza; al legislatore (statale o regionale che sia) è consentito, infatti, introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una “causa” normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria.

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

Né può dirsi, come ritiene la Regione, che il requisito della cittadinanza possa legittimamente concorrere a selezionare i fruitori della provvidenza in ragione delle esigenze finanziarie, al pari di quello della residenza, dal momento che – mentre la residenza, rispetto ad una provvidenza regionale, appare un criterio non irragionevole per l’attribuzione del beneficio – a conclusioni diverse deve pervenirsi per la 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. Distinguere, ai fini della applicabilità della misura in questione, cittadini italiani da cittadini di paesi stranieri – comunitari o extracomunitari – ovvero apolidi, finisce dunque per introdurre nel tessuto normativo elementi di distinzione del tutto arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlabilità tra quella condizione positiva di ammissibilità al beneficio (la cittadinanza italiana, appunto) e gli altri peculiari requisiti (invalidità al 100% e residenza) che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio* e la funzione.

D’altra parte, e come rilevano le parti private, l’art. 41 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) espressamente sancisce il principio secondo il quale «gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste [...] per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti».

Questa disposizione – al pari delle altre contenute nel medesimo testo unico – costituisce, a norma dell’art. 1, comma 4, del medesimo decreto legislativo n. 286 del 1998, principio fondamentale “ai sensi dell’art. 117 della Costituzione” (ovviamente nel testo allora vigente) “nelle materie di competenza legislativa delle regioni”, fra le quali rientra quella del trasporto regionale. Un principio, dunque, il quale – al di là del diverso risalto che ad esso può annettersi nel quadro della nuova distribuzione della potestà legislativa tra Stato e Regioni – ben può essere richiamato come necessario paradigma sulla cui falsariga calibrare l’odierno scrutinio di ragionevolezza; e ciò in quanto, proprio avuto riguardo al rilievo generale che quel principio continua a svolgere nel sistema, qualsiasi scelta del legislatore regionale che introducesse rispetto ad esso regimi derogatori – come senz’altro è

avvenuto nella disposizione oggetto di impugnativa – dovrebbe permettere di rinvenire nella stessa struttura normativa una specifica, trasparente e razionale “causa giustificatrice”, idonea a “spiegare”, sul piano costituzionale, le “ragioni” poste a base della deroga. A conclusioni analoghe può altresì giungersi con riferimento agli artt. 2 e 3, comma 4, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l’assistenza, l’integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), che – nell’ambito dei principî fondamentali e per quanto attiene alle prestazioni in tema di *handicap* – equiparano ai cittadini gli stranieri e gli apolidi residenti, domiciliati o aventi stabile dimora nel territorio nazionale.

Non essendo, quindi, enucleabile dalla norma impugnata altra *ratio* che non sia quella di introdurre una preclusione destinata a scriminare, dal novero dei fruitori della provvidenza sociale, gli stranieri in quanto tali, ne deriva la illegittimità costituzionale *in parte qua* della norma stessa, per violazione dell’art. 3 della Costituzione.

Restano assorbiti gli ulteriori profili dedotti dal giudice rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’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), nella parte in cui non include gli stranieri residenti nella Regione Lombardia fra gli aventi il diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea riconosciuto alle persone totalmente invalide per cause civili.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 novembre 2005.

Annibale MARINI, Presidente

Giovanni Maria FLICK, Redattore

Depositata in Cancelleria il 2 dicembre 2005.