

La ragionevolezza dei limiti al
riconoscimento dei diritti sociali in
favore degli stranieri: una questione
ancora aperta

di Andrea Iurato

Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato
Università degli studi di Pavia



La ragionevolezza dei limiti al riconoscimento dei diritti sociali in favore degli stranieri: una questione ancora aperta*

di Andrea Iurato

Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato
Università degli studi di Pavia

Sommario: 1. La sentenza della Corte costituzionale n. 22/2015: l'ultima tappa di un percorso discontinuo. 2. Condizione giuridica dello straniero e riconoscimento del diritto all'assistenza sociale: origini e sviluppi legislativi di una questione "nuova" per l'ordinamento italiano. 3. La giurisprudenza costituzionale sul riconoscimento di prestazioni assistenziali ai soli soggiornanti di lungo periodo. 4. La ragionevolezza del *discrimen* della residenza qualificata: contrasto al turismo sociale e nuove frontiere della discriminazione. 5. I contributi della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'U.E. e della Corte E.D.U. 6. Un orientamento (per ora) decisivo: la giurisprudenza costituzionale sul requisito della residenza qualificata nella legislazione regionale. 7. Conclusioni.

1. La sentenza della Corte costituzionale n. 22/2015: l'ultima tappa di un percorso discontinuo

L'ultimo recente pronunciamento della Corte costituzionale in materia di riconoscimento di prestazioni di natura assistenziale in favore degli stranieri, con sentenza n. 22 del 27 gennaio 2015¹, è un'utile occasione per fare il punto sui frutti del dialogo in merito intercorso negli ultimi anni fra legislatore e Giudice delle leggi².

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Corte cost., 27 febbraio 2015, n. 22, in *G.U.*, I^a serie spec., n. 9 del 4.3.2015. Per le prime note alla pronuncia: L. SALVIATO, *Requisiti per l'erogazione delle prestazioni assistenziali ai ciechi extracomunitari*, in *Quotidiano giuridico*, 2 marzo 2015; A. CIERVO, *La sentenza n. 22/2015 della Corte costituzionale in materia di prestazioni assistenziali a favore degli stranieri extracomunitari. Cronaca di una dichiarazione di incostituzionalità annunciata*, in federalismi.it, n.2/2015.

² I contributi in materia sono numerosi anche a causa della nutrita serie di pronunce della Corte costituzionale intervenute negli ultimi anni. Appare utile segnalare fin d'ora due recenti testi monografici che offrono allo studioso un quadro organico della materia avente ad oggetto il riconoscimento dei diritti

Questo confronto inter-istituzionale a distanza, oramai prossimo a compiere i dieci anni, poiché inaugurato dalla pronuncia della Consulta n. 432 del 2 dicembre 2005³, non può dirsi del tutto lineare e presenta tuttora alcune questioni aperte la cui attualità, avuto riguardo alle odierne contingenze economico-finanziarie e alla irrisolta questione del governo dell'immigrazione in Italia e in Europa, non consente di ritenere del tutto consolidato l'orientamento della Corte costituzionale.

La recente pronuncia della Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 80 comma 19 della legge n. 388 del 23 dicembre 2000⁴ (legge finanziaria 2001) nella parte in cui subordinava al requisito della titolarità della carta di soggiorno⁵ la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della pensione⁶ e dell'indennità di accompagnamento⁷ riconosciute ai ciechi civili "ventesimisti". Le motivazioni della sentenza non si caratterizzano per la portata innovativa, dato che il Giudice delle leggi riserva gran parte di esse ad un'opera di mero richiamo dei principi già ripetutamente espressi nelle numerose occasioni nelle quali negli ultimi anni è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità del medesimo articolo della legge finanziaria 2001, il quale richiedeva il requisito della titolarità della carta di soggiorno per il riconoscimento di altre prestazioni di natura assistenziale in favore degli stranieri.

Il ragionamento decisivo che in questo caso ha condotto la Corte alla pronuncia di illegittimità si

sociali agli stranieri, inserendo il commento sull'evoluzione della giurisprudenza costituzionale all'interno della cornice più ampia tracciata dalle fonti sovranazionali e da quelle interne: F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, 2013; W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri: il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*, Torino, 2013.

³ Corte cost., 2 dicembre 2005, n. 432, in *G.U.*, I^a serie spec., n. 49 del 7.12.2005, con commenti di F. RIMOLI, *Cittadinanza, eguaglianza e diritti sociali: qui passa lo straniero*, in *Giur. Cost.* 2005, pp. 4675-4681; M. GNES, *Il diritto degli stranieri extracomunitari alla non irragionevole discriminazione in materia di agevolazioni sociali*, in *Giur. Cost.*, 2005, pp. 4681-4689.; M. CUNIBERTI, *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in *Le Regioni*, nn. 2-3/2006, pp. 510-529.

⁴ L. 23 dicembre 2000, n. 388, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001), in *G.U.*, n. 302, del 29.12.2000, *Suppl. Ord.* n. 219.

⁵ Disciplinata dall'art. 9 d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, in *G.U.*, n. 191, del 18.8.1998, *Suppl. Ord.*, n. 139) e successivamente sostituita prima dal permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo ad opera dell'art. 1, comma 1, d.lgs. 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, in *G.U.*, n. 24, del 30.1.2007) e, infine, dal permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo per effetto della modifica, relativa soltanto alla denominazione, introdotta dall'art. 3 d.lgs. 13 febbraio 2014, n. 12 (Attuazione della direttiva 2011/51/UE, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio per estenderne l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale, in *G.U.*, n. 45, del 24.2.2014).

⁶ Disciplinata dall'art. 8 l. 10 febbraio 1962, n. 66, Nuove disposizioni relative all'Opera nazionale per i ciechi civili, in *G.U.*, n. 61, del 7.3.1962.

⁷ Introdotta dall'art. 3 l. 21 novembre 1988, n. 508, Norme integrative in materia di assistenza economica agli invalidi civili, ai ciechi civili ed ai sordomuti, in *G.U.*, n. 277, del 25.11.1988.



fonda sul principio di non discriminazione, sancito dall'articolo 14 della CEDU⁸, il quale rende privo di giustificazione «qualsiasi discriminazione fra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi da quelli previsti per la generalità dei soggetti», allorché si discuta di prestazioni assistenziali destinate al sostentamento della persona e alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili per il contesto familiare in cui il disabile è inserito. La Corte richiama poi, parimenti ispirandosi ai propri precedenti in materia, il principio solidaristico il quale osta a qualsiasi norma che faccia «dipendere da requisiti di carattere meramente “temporale”, del tutto incompatibili con l'indifferibilità e la pregnanza dei relativi bisogni», l'applicazione di provvidenze di carattere assistenziale che costituiscono adempimento degli inderogabili doveri di solidarietà enunciati dall'articolo 2 della Costituzione.

La scarso valore innovativo della citata pronuncia ha indotto qualche autore a parlare di un'occasione mancata, da parte della Corte, per pronunciarsi sulla incostituzionalità dell'intero articolo 80 comma 19 della legge finanziaria 2001, sancendo definitivamente, anche quale avvertimento *pro futuro* al legislatore, l'illegittimità del requisito della titolarità della carta di soggiorno al fine di riconoscere agli stranieri l'accesso alle prestazioni assistenziali ivi citate e, pertanto, la sufficienza della sola condizione della regolare residenza sul territorio nazionale⁹.

Tale critica tuttavia, seppur condivisibile nell'ottica del raggiungimento di un auspicabile *acquis* costituzionale sul punto, pare non tenere in adeguato conto di come il percorso giurisprudenziale della Consulta in materia, caratterizzato dal sistematico abbattimento degli ostacoli che il legislatore, statale e regionale, ha elevato nel corso degli ultimi anni al riconoscimento del diritto di assistenza sociale agli stranieri, ha recentemente manifestato qualche segnale di arresto. Il più rappresentativo tra questi è senza dubbio dato dal rigetto, da parte della Corte, con ordinanza n. 197/2013¹⁰, della questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto proprio la medesima disposizione della legge finanziaria del 2001, in relazione al beneficio dell'assegno sociale.

⁸ Nonostante l'espressa citazione, nell'ordinanza di rimessione del giudice *a quo*, dell'art. 3 Cost. tra i parametri di cui si assume la violazione, nelle motivazioni della sentenza in commento la Corte non fa mai cenno al principio costituzionale di eguaglianza, richiamando il solo divieto di non discriminazione di cui all'art. 14 CEDU, come interpretato dalla Corte di Lussemburgo.

⁹ Così A. CIERVO, *La sentenza n. 22/2015 della Corte costituzionale*, *op. cit.*, p. 10.

¹⁰ Corte cost., ord. 17 luglio 2013, n. 197, in *G.U.*, I^a serie spec., n. 30 del 24.7.2013, su cui si rinvia *infra* per un approfondimento sulle ragioni e sulla reale portata di questa pronuncia. La citata ordinanza ha accompagnato la “gemella” ord. 17.7.2013, *ivi*, avente ad oggetto la legittimità costituzionale dell'art. 65 l. 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo, in *G.U.*, n. 302, del 29.12.1998, *Suppl. Ord.*, n. 210), nella parte in cui subordina l'attribuzione dell'assegno per nuclei familiari con almeno tre figli al requisito della cittadinanza italiana o alla titolarità della carta di soggiorno. Per un commento ad entrambe le ordinanze si rinvia a G. TURATTO, *Le «pause» della Corte costituzionale in tema di parità di trattamento dei cittadini dei Paesi terzi extracomunitari*, in *RGL*, n.4/2013, pp. 549-575.

2. Condizione giuridica dello straniero e riconoscimento del diritto all'assistenza sociale: origini e sviluppi legislativi di una questione "nuova" per l'ordinamento italiano

Al fine di valutare adeguatamente la portata della sentenza del 2015 e sperimentare le *chances* di successo dell'impresa di delineare un possibile catalogo di principi definitivamente acquisiti in materia è necessario pertanto ripercorrere, con la dovuta sintesi, gli elementi fondamentali del citato percorso intrapreso dalla Corte costituzionale nel 2005, avendo particolare cura di sottolinearne coerenze e contraddizioni.

È indispensabile tuttavia soffermarsi preliminarmente sulle origini della questione giuridica in esame, collocandola adeguatamente nell'ambito del ben più ampio contesto dei precetti costituzionali - e della relativa giurisprudenza - aventi ad oggetto la condizione giuridica dello straniero in Italia e il riconoscimento in favore di costui dei diritti sociali enunciati dall'articolo 38 della Costituzione.

Già nei primi decenni del secondo dopoguerra, infatti, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha risolto il dibattito aperto in dottrina sul punto¹¹, definendo con sufficiente determinatezza il contenuto dello *status* costituzionale dello straniero. È ben noto, a tal riguardo, il processo che ha condotto il Giudice delle leggi a superare l'interpretazione letterale della prima parte della Costituzione, che pare riservare ai soli cittadini il riconoscimento del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., leggendo quest'ultima disposizione in connessione con gli articoli 2 e 10 e così giungendo alla conclusione che il principio di eguaglianza vale anche per lo straniero quando si tratta di rispettare i diritti inviolabili dell'uomo riconosciuti dal primo articolo e dal diritto internazionale¹².

¹¹ Per una sintesi del dibattito che animava la dottrina costituzionalista nei primi anni di vigenza della Costituzione repubblicana intorno alla condizione giuridica dello straniero e alla portata precettiva del riferimento ai soli cittadini quali soggetti titolari di gran parte dei diritti sanciti nella prima parte della Carta, si rinvia a F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, *op. cit.*, p. 24 s., nt. 8.

¹² Così per la prima volta Corte cost., 23 novembre 1967, n. 120, in *G.U.*, I^a serie spec., n. 295, del 25.11.1967. Il medesimo principio è stato ribadito senza rilevanti sfumature dalla Consulta in numerose sentenze successive a quella appena citata; recentemente la Corte ha sgombrato definitivamente il campo dalla possibilità astratta di porre la cittadinanza quale *discrimen* nel riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo, condensando la propria consolidata giurisprudenza nell'enunciato secondo il quale i diritti riconosciuti dall'art. 2 Cost. spettano «ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani»: Corte Cost., 10 aprile 2001, n. 105, in *G.U.*, I^a serie spec., n. 16, del 18.4.2001. La ricostruzione dottrina sullo statuto costituzionale dello straniero ha messo pertanto in luce come l'art. 10 Cost. «si limiti a stabilire una garanzia minima» (R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Commento all'art. 10*, Torino, 2006, p. 251.) rappresentata dal rispetto degli obblighi internazionali, mentre l'art. 2 Cost. rappresenterebbe «il vero fondamento costituzionale della condizione giuridica dello straniero» (W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali*, *op. cit.*, p. 87). Tra i primi contributi sul tema si vedano G. BISCOTTINI, *Cittadinanza (diritto vigente)*, in *Enciclopedia del diritto*, VII, Milano, 1960, pp. 140-157; L. PALADIN, *Eguaglianza (diritto*

Se si guarda alla giurisprudenza costituzionale intervenuta fino agli anni ottanta del secolo scorso¹³ si rileva come la Corte fosse stata chiamata a quel tempo a risolvere questioni di legittimità aventi ad oggetto discipline che imponevano determinate disparità di trattamento tra cittadini e stranieri con riferimento quasi esclusivo alla legislazione in materia di pubblica sicurezza e alla legge penale, rispetto alle quali la ricostruzione sistematica operata dalla Corte costituzionale mostrava tutta la propria portata innovativa a confronto con disposizioni che apprestavano in favore degli stranieri una tutela di gran lunga inferiore ai cittadini in punto di tutela della libertà personale, di inviolabilità del domicilio, di diritto di difesa ecc.: si trattava, in altre parole, di conformare al nuovo spirito personalista della Costituzione quelle disposizioni legislative, spesso di origine pre-repubblicana, ispirate da una logica *ictu oculi* discriminatoria, in quanto manifestazione di disconoscimento della pari dignità di esseri umani agli stranieri come ai cittadini.

Del resto, solo a partire dagli anni ottanta del ventesimo secolo l'immigrazione cominciava ad assumere in Italia una qualche rilevanza, tanto che la normativa di riferimento consisteva fino a quel momento nelle sole disposizioni contenute nel Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza del 1931¹⁴ aventi ad oggetto la disciplina del soggiorno dello straniero, delle espulsioni e dei respingimenti alla frontiera. Le prime preoccupazioni del legislatore di fronte all'espandersi del fenomeno si identificarono pertanto in quel momento nella volontà di far emergere e regolarizzare le migliaia di presenze straniere irregolari sul territorio nazionale¹⁵. Questa premura è evidente nel primo intervento del legislatore in materia con l'approvazione della legge 30 dicembre 1986, n. 943¹⁶, la cui disposizione di apertura mostra un particolare *favor* nei confronti degli stranieri regolarmente soggiornanti e delle loro famiglie, ai quali viene riconosciuta «parità di

costituzionale), in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, 1965, pp. 519-551; L. PALADIN, *Il principio costituzionale di eguaglianza*, Milano, 1965. Più recentemente: G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella Costituzione italiana: asilo, condizione giuridica, estradizione*, Padova, 1992; G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza. Profili di diritto pubblico comparato*, Padova, 1998; E. GROSSO, *Straniero*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XV, Torino, 1999, pp. 156-179; P. BONETTI, *I principi, i diritti e i doveri. Le politiche migratorie*, in B. NASCIBENE (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Padova, 2004, pp. 81-199.

¹³ Per un esaustivo elenco delle pronunce della Corte costituzionale maggiormente rilevanti in materia si rinvia a W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali*, *op. cit.*, p. 87, nt. 9.

¹⁴ R.d. 18 giugno 1931, n. 773, Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, in *G.U. del Regno d'Italia*, n. 146, del 26.6.1931, *Suppl. Ord.*, il cui titolo V, rubricato «degli stranieri», constava di soli undici articoli, da 142 a 152. Per un approfondimento e per riferimenti bibliografici sul punto: S. CASTELLAZZI, *Le implicazioni legislative del fenomeno sociale migratorio*, in G. CORDINI – V.G. CASARI (a cura di), *Il diritto dell'immigrazione*, Modena, 2010, p. 109 s.

¹⁵ S. CASTELLAZZI, *Le implicazioni legislative*, *op. ult. cit.*, p. 111 s.

¹⁶ L. 30 dicembre 1986, n. 943, Norme in materia di collocamento e di trattamento dei lavoratori extracomunitari immigrati e contro le immigrazioni clandestine, in *G.U.*, n. 8, del 12.1.1987.



trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani» unitamente ai «diritti relativi all'uso dei servizi sociali e sanitari».

Soltanto alla fine degli anni novanta, terminato il periodo delle reiterate decretazioni d'urgenza con le quali i Governi succedutisi in quegli anni tentarono di far fronte al fenomeno dilagante degli sbarchi sulle coste italiane di migliaia di migranti, il legislatore cominciò a porsi il problema dei limiti al riconoscimento dei diritti sociali agli stranieri, con particolare riguardo alle prestazioni di assistenza sociale. La crescita esponenziale del numero di presenze straniere contribuiva infatti ad aumentare il diffondersi di preoccupazioni relative non soltanto alla sicurezza e all'ordine pubblico, ma anche alla sostenibilità economica del sistema di *welfare*, chiamato ad assicurare prestazioni in favore di un numero sempre maggiore di beneficiari.

Il testo unico approvato ed entrato in vigore nel 1998, pur manifestando la presa di coscienza da parte del legislatore della necessità di provvedere ad una disciplina organica del fenomeno migratorio che comprendesse, fra i molteplici aspetti, anche quello dei requisiti per l'accesso alle prestazioni di assistenza sociale in favore degli stranieri, dimostrava un certo perdurante equilibrio fra il severo contrasto all'immigrazione irregolare e il riconoscimento di una tendenziale parità di trattamento fra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti¹⁷. L'articolo 41 del testo unico, infatti, riconosce nella fruizione delle provvidenze di assistenza sociale la piena equiparazione ai cittadini degli stranieri titolari della allora carta di soggiorno o di un permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno. In ciò traspariva una volontà politica decisamente rivolta all'integrazione degli stranieri regolarmente presenti in Italia, ma al contempo esigente nel porre un ostacolo preventivo all'eventuale dilagare di fenomeni di "turismo sociale", assicurando il pieno godimento delle prestazioni di assistenza sociale ai soli stranieri per i quali, in quanto in possesso di un titolo di soggiorno di durata almeno annuale il cui rilascio nella quasi totalità dei casi era - e rimane tuttora - subordinato allo svolgimento di un lavoro o comunque alla disponibilità di una fonte di reddito o sostentamento, si poteva ragionevolmente presumere che avrebbero usufruito di prestazioni di natura non contributiva soltanto per cause sopravvenute o temporanee¹⁸.

¹⁷ La strategia di governo dell'immigrazione trasfusa nell'originario testo unico del 1998 è stata definita per l'appunto come «logica del doppio binario» fra «integrazione degli stranieri regolari ed estremo rigore nel trattamento degli irregolari», A. CAPUTO, *La condizione giuridica dei migranti dopo la legge Bossi-Fini*, in *Quest. Giust.*, 2002, pp. 964-981, *cit.* in W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali*, *op. cit.*, p. 133.

¹⁸ In realtà l'art. 41 d.lgs. n. 286/1998 non ebbe origine da un'iniziativa del Governo. Esso deriva piuttosto dalla trasposizione nel testo unico dell'art. 39 della l. delega 6 marzo 1998, n. 40 (Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, in *G.U.*, n. 59, del 12.3.1998, *Suppl. Ord.*, n. 40), rubricato «assistenza sociale», il cui testo era del tutto assente nell'originario disegno di legge

Sebbene si sia soliti indicare nella legge n. 189/2002¹⁹, comunemente nota come “Bossi-Fini”, e nel mutamento del colore politico della maggioranza parlamentare in occasione del rinnovo delle Camere del maggio del 2001, gli elementi che hanno dato avvio ad una stagione di interventi legislativi a impronta marcatamente repressiva, caratterizzati dalla rilevanza assorbente delle finalità di garanzia dell’ordine pubblico e della sicurezza²⁰, per quanto riguarda il riconoscimento dei diritti di assistenza sociale agli stranieri la cesura deve correttamente individuarsi nell’approvazione della già citata legge finanziaria del 2001, approvata nel dicembre del 2000 dalla medesima maggioranza parlamentare che appena due anni prima aveva approvato il testo unico. Si è detto, infatti, di come l’articolo 80 comma 19 della legge n. 388/2000 abbia elevato un insormontabile ostacolo all’accesso alle prestazioni di natura assistenziale per gran parte degli stranieri che, pur regolarmente residenti sul territorio nazionale, non fossero tuttavia titolari della carta di soggiorno. Per costoro, infatti, la novella legislativa comportò la sostanziale disapplicazione dell’articolo 41 del testo unico del 1998, impedendo di fruire dell’assegno sociale e di tutte «le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente».

Poiché dai lavori preparatori non emerge chiaramente la reale *voluntas legislatoris*²¹, ai fini

presentato dal Governo (n. 3240, presentato alla Camera dei Deputati il 19 febbraio 1997). L’inserimento del nuovo art. 39 nella legge delega fu dovuto alla “fusione” del disegno di legge d’iniziativa governativa con altri progetti di iniziativa parlamentare e, in particolare, con il n. C-3225, il cui art. 31 proponeva, nella sostanza, il medesimo contenuto poi inserito nel testo definitivo. Se ne deduce la significativa conclusione che la questione del riconoscimento dei diritti sociali agli stranieri non fosse adeguatamente considerata dal Governo, ma fosse ben presente alla sensibilità del Parlamento, tanto che dai lavori preparatori emerge come nel proprio parere favorevole la XII Commissione permanente “Affari sociali” avesse proposto persino di valutare l’opportunità di diminuire a tre mesi la durata minima del permesso di soggiorno quale requisito utile al fine di poter usufruire dei servizi sociali erogati da regioni ed enti locali.

¹⁹ L. 30 luglio 2002, n. 189, Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo, in *G.U.*, n. 199, del 26.8.2002, *Suppl. Ord.*, n. 173.

²⁰ Cfr. sul punto W. CHAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali*, *op. cit.*, p. 133; O. BONARDI, *Diritto alla sicurezza sociale e divieti di discriminazione*, in *RGL*, n. 4/2008, p. 581; M. ARIOTI BRANCIFORTI – A. DI STASI – L. TORSELLO, *Profili di diritto della sicurezza sociale dello straniero*, in *AA.VV.*, *Lavoratore extracomunitario ed integrazione europea. Profili giuridici*, Bari, 2007, p. 306.

²¹ Non appare irrilevante sottolineare come dai lavori preparatori risulti che il disegno di legge originariamente presentato dal Governo alla Camera dei deputati (C-7328) contenesse un art. 50, rubricato «disposizioni in materia di politiche sociali», con il quale si intendeva fornire un’interpretazione autentica dell’art. 41 d.lgs. n. 286/1998, disponendo che esso dovesse essere interpretato «nel senso che solo gli stranieri titolari della carta di soggiorno sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della concessione delle provvidenze» ivi citate. Tale articolo fu stralciato (in *C-7328-quinquies*) poiché estraneo all’oggetto della legge finanziaria e reinserito dal Senato della Repubblica non più quale disposizione di interpretazione autentica, bensì quale autonoma disposizione di carattere finanziario, all’interno dell’art. 80 nel testo poi definitivamente approvato. È abbastanza curioso rilevare dai lavori preparatori come tale disposizione fu duramente contestata dalla allora minoranza parlamentare, poiché ritenuta strumento di estensione del riconoscimento agli stranieri dell’accesso all’assistenza sociale; taluni interventi evidenziano una non

dell'indagine sulla legittimità costituzionale di tale disposizione l'interprete e lo studioso non possono quindi che affidarsi all'estrapolazione della *ratio legis* intesa quale fine obiettivo della norma, rappresentato dagli effetti e dai risultati della stessa in sede applicativa²².

Questo non può che individuarsi nell'esigenza di limitare, o persino ridurre, la spesa pubblica relativa alla concessione delle suddette prestazioni di natura assistenziale di fronte ad un accrescimento rapido e costante del numero dei potenziali beneficiari. Infatti, se tale *ratio* non è univocamente rintracciabile in quelli che sono i fini generalmente perseguiti dalle leggi finanziarie, le quali possono essere volte non soltanto ad obiettivi di contenimento e razionalizzazione della spesa, bensì anche a programmi espansivi e di stimolo all'economia e ai consumi, è evidente e innegabile che la novella legislativa del 2000 ha di fatto limitato l'accesso degli stranieri alle prestazioni di assistenza garantite dall'articolo 41 del d.lgs. n. 286/1998, tanto che - come si vedrà di seguito - le numerose pronunce di illegittimità costituzionale che hanno colpito la disposizione in esame hanno espressamente sancito la "riespansione" dell'applicabilità del citato articolo 41 del testo unico.

3. La giurisprudenza costituzionale sul riconoscimento di prestazioni assistenziali ai soli soggiornanti di lungo periodo

La questione di cui si tratta non è certo nuova, poiché è la stessa natura di quei diritti sociali che si concretano in erogazioni economiche ad imporre una stretta e ineludibile correlazione con esigenze di carattere organizzativo e finanziario, tanto da indurre sia la dottrina che la giurisprudenza a riferirsi ad essi quali diritti «finanziariamente condizionati»²³.

Quello che pertanto si è affermato negli anni quale tema classico in materia di diritti sociali, si

perfetta consapevolezza da parte dei parlamentari del contenuto dell'art. 41 del testo unico, nonché della differenza fra carta e permesso di soggiorno (si vedano gli atti relativi al disegno di legge S-4885).

²² Sulle finalità e gli strumenti del percorso logico-ermeneutico volto alla ricerca del fine obiettivo della norma si vedano, anche per un approfondita contestualizzazione nell'ambito della dottrina e della giurisprudenza relative all'interpretazione della legge nel giudizio di costituzionalità: E. BETTI, *Teoria generale dell'interpretazione*, Milano, 1955, spec. p. 591; più recentemente C. SCACCIA, *Gli "strumenti" della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, 2000, pp. 119 ss.

²³ Cfr. E. MENICETTI, *Accesso ai servizi sociali e cittadinanza*, in *Dir. Pubbl.*, 2000, p. 867, spec. nt. 65, il cui contributo ha il pregio di avere anticipato la giurisprudenza costituzionale e la dottrina degli anni immediatamente successivi segnalando la crescente rilevanza giuridica e sociale della questione relativa al requisito della cittadinanza ai fini dell'accesso ai servizi sociali. L'ineludibile condizionamento cui si fa riferimento è stato riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale, la quale ha in più occasioni «evidenziato come rientri nella discrezionalità del legislatore ordinario la determinazione dell'ammontare delle prestazioni sociali sulla base delle disponibilità finanziarie», così F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, *op. cit.*, p. 11, spec. nt. 33. Non sfugge tuttavia come detta ampia discrezionalità riguardi la determinazione dell'ammontare delle prestazioni, non anche l'individuazione dei beneficiari, ove il sindacato di ragionevolezza si fa più stringente, come si avrà modo di osservare *infra*.

ripropone oggi come latore di nuove questioni giuridiche allorquando viene in rilievo la «concorrenza fra cittadini e stranieri»²⁴. Come è stato segnalato in dottrina e risulta evidente dall'analisi dei lavori preparatori relativi alle citate disposizioni legislative²⁵, all'eccessivo e spesso superficiale ricorso a letture del fenomeno migratorio in termini di ordine pubblico e sicurezza, che hanno condizionato in misura rilevante la disciplina italiana vigente, si affianca in campo sociale il diffuso timore della insostenibilità dei costi gravanti sul bilancio statale a causa dell'aumento dei beneficiari delle prestazioni previdenziali e assistenziali e del c.d. «turismo sociale»²⁶.

Nell'attuale contesto storico caratterizzato da contingenze economiche globali negative e dalla crisi del *welfare*, ove quindi il richiamo all'esigenza di equilibrio finanziario «risulta essere il fattore condizionante più problematico»²⁷, viene pertanto prepotentemente alla luce l'«ontologica ambivalenza» dei diritti sociali alle cui «potenzialità includenti, specularmente, fanno da *pendant* quelle escludenti»²⁸.

Trattasi di questione di non trascurabile rilevanza per un ordinamento costituzionale permeato dei principi di solidarietà e di eguaglianza in virtù dei quali l'intollerabile presenza di persone prive dei mezzi fondamentali di sussistenza²⁹ e il connesso obbligo³⁰ dello Stato di porvi rimedio

²⁴ F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, *op. ult. cit.*, p. 7.

²⁵ *Supra*, nota 21.

²⁶ Così O. BONARDI, *Diritto alla sicurezza sociale*, *op. cit.*, p. 581. Recenti dati statistici dimostrano che la netta maggioranza della popolazione italiana, pur non ostile nei confronti della popolazione straniera stabilita in Italia, sostiene la necessità di prevedere meccanismi di accesso alle prestazioni sociali che, a parità di condizioni, privilegino gli italiani rispetto agli stranieri. I dati sono illustrati e commentati in F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, *op. cit.*, p. 7.

²⁷ W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali*, *op. cit.*, p. 209.

²⁸ E. MENICHETTI, *Accesso ai servizi sociali e cittadinanza*, *op. cit.*, p. 859.

²⁹ L'analisi è necessariamente limitata al diritto all'assistenza sociale che ai sensi del primo comma dell'art. 38 Cost. garantisce i mezzi necessari a vivere a chi ne sia sprovvisto e sia inabile al lavoro. Ben distinto, in quanto a presupposti e finalità, è il diritto alla previdenza sociale, sancito dal secondo comma del medesimo art. 38 Cost., il quale presuppone nel beneficiario lo status attuale, o trascorso, di lavoratore e che è volto a garantire non soltanto i mezzi primari di sussistenza, bensì anche il mantenimento del tenore di vita del lavoratore il quale, temporaneamente o definitivamente, non è più tale. I distinti presupposti di questi due diritti comportano un impatto ben diverso sulla spesa pubblica, posto che il diritto alla previdenza matura a fronte del previo versamento, a carico del medesimo beneficiario, di contributi economici in favore degli istituti previdenziali, mentre le prestazioni di natura assistenziale hanno in genere natura non contributiva. Su quella che è stata definita la «doppia anima» dell'articolo 38 Cost. e sulle origini della stessa nel dibattito sorto all'interno dell'Assemblea costituente si invita alla lettura di R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commento all'art. 38*, *op. cit.*, p. 777 s.

³⁰ Per la qualificazione del rapporto giuridico assistenziale in termini di adempimento da parte della Repubblica di un «obbligo a garantire mezzi necessari per vivere» si veda M. FAIOLI, *Deprivazione materiale, assistenza sociale e diritti sulle cose*, in *RGL*, n. 2/2014, p. 303. A tale obbligo, pertanto, corrisponde specularmente un diritto soggettivo vantato dalla persona che rientra nei requisiti stabiliti allo scopo dalla legge e che, riferendosi ai bisogni primari di sussistenza, ha natura di diritto fondamentale e proibisce



riguardano non solo i cittadini, bensì anche gli stranieri regolarmente soggiornanti. Se è vero che «la storia dei diritti sociali è intrecciata indissolubilmente con la storia costituzionale»³¹, la risoluzione delle problematiche oggetto del presente contributo acquisisce allora un valore che va ben oltre la cogente questione del governo dell'immigrazione, poiché è destinata inevitabilmente a segnare la storia costituzionale italiana di questo tempo e a saggiarne, di fronte alla prova dei profondi mutamenti socio-economici in corso, la fedeltà all'impianto personalista che l'ha plasmata.

Il primo rilevante pronunciamento della Corte costituzionale in materia di limiti al godimento di prestazioni assistenziali da parte degli stranieri regolarmente soggiornanti, si è detto, è rappresentato dalla sentenza n. 432/2005, pronunciata nell'ambito di un giudizio nel quale la Consulta era chiamata a giudicare della legittimità costituzionale di una disposizione di una legge della Regione Lombardia che riservava il diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico nel territorio regionale «ai cittadini italiani invalidi civili, inabili ed invalidi del lavoro residenti in Lombardia con grado di invalidità pari al 100%»³². In tale giudizio la Corte enunciava per la prima volta i principi che avrebbero ispirato la propria giurisprudenza in materia nei dieci anni successivi.

Preliminarmente il Giudice delle leggi precisava, in ciò concordando con le difese della Regione, che la prestazione assistenziale oggetto di giudizio costituisse un trattamento di favore «senz'altro eccedente i limiti dell'essenziale», sicché ne derivava «la legittimità di scelte intese a bilanciare la massima fruibilità del beneficio con la limitatezza delle risorse finanziarie». Tuttavia, il fatto che la Regione avesse stabilito di introdurre facoltativamente un beneficio eccedente i limiti dell'essenzialità non escludeva che le scelte relative alla selezione dei beneficiari, «necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie - debbano essere operate, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza». Trattandosi nel caso di specie di una prestazione che rinveniva pur sempre la propria «ragion d'essere in una logica di solidarietà sociale», la Corte escludeva la legittimità della norma che imponeva il requisito della cittadinanza, poiché esso si presentava come «condizione ulteriore, ultronea ed incoerente [...] rispetto ad una misura sociale che vede negli invalidi al 100% la categoria dei beneficiari» e che finiva pertanto

irragionevoli disparità di trattamento, così M. GNES, *Il diritto degli stranieri extracomunitari*, op. cit., p. 4686 s.

³¹ A. D'ALOIA, *Storie costituzionali dei diritti sociali*, in AA.VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, II, Napoli, 2008, pp. 689 ss.

³² Art. 8, comma 2, l. Regione Lombardia 12 gennaio 2002, n. 1, Interventi per lo sviluppo del trasporto pubblico regionale e locale, come modificato dall'art. 5, comma 7, L. Regione Lombardia 9 dicembre 2003, n. 25, Interventi in materia di trasporto pubblico locale e di viabilità.

per introdurre elementi di distinzione arbitrari in assenza di una «ragionevole correlabilità» fra la *ratio legis* e il requisito discriminante.

Tuttavia, precisava la Corte incidentalmente, quanto detto riguardo al requisito della cittadinanza non si estende parimenti a quello, ben distinto, che richiede la residenza del beneficiario e che, «rispetto ad una provvidenza regionale, appare un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio».

I principi enunciati nella citata sentenza, pur avente ad oggetto una disciplina regionale, non potevano non richiamare i limiti introdotti dal legislatore nazionale con la legge finanziaria del 2001. I primi tentativi della giurisprudenza di merito volti a sollevare questione di legittimità costituzionale del noto articolo 80 comma 19 della legge n. 388/2000 finirono frustrati da una pronuncia di inammissibilità, la n. 324/2006³³, che fu tuttavia segnalata sin da subito non tanto come una chiusura della Consulta rispetto alla questione, bensì come un invito, rivolto dal Collegio ai giudici di merito, ad approfondire ulteriormente le rilevanti questioni giuridiche sottese³⁴.

Pochi mesi dopo l'invito fu raccolto dal Tribunale di Brescia³⁵, il quale diede impulso al primo giudizio nel quale la Corte costituzionale, con sentenza n. 306 del 30 luglio 2008³⁶, entrava finalmente nel merito della legittimità delle norme restrittive introdotte dal legislatore diversi anni prima.

Nelle motivazioni della sentenza la Corte impostava immediatamente il proprio ragionamento in continuità con i principi enunciati nella pronuncia del 2005, ribadendo che alle ineludibili esigenze di contenimento della spesa pubblica può farsi fronte fissando criteri di selezione dei beneficiari delle prestazioni di assistenza sociale che rispondano pur sempre al principio di ragionevolezza, il quale richiede la sussistenza di una correlazione fra il criterio di discriminazione e la *ratio* che informa la concessione del beneficio. Nel caso di specie, il Giudice delle leggi non incontrava pertanto alcuna difficoltà nel rilevare la manifesta irragionevolezza della scelta del

³³ Corte cost., 6 ottobre 2006, n. 324, in *G.U.*, I^a serie spec., n. 41, del 11.10.2006.

³⁴ In questo senso si veda il commento di A. MAZZIOTTI, *Carta di soggiorno e prestazioni assistenziali in favore di cittadini extracomunitari*, in *RGL*, n. 1/2007, pp. 95-102, ove si evidenzia come l'allora Presidente Bile, nella propria relazione sull'attività della Corte nel 2006, abbia citato la pronuncia in esame precisando che l'inammissibilità in essa dichiarata fosse «da porre in relazione con la necessità di un più approfondito esame interpretativo da parte dei giudici ordinari delle norme sospettate di incostituzionalità», *ivi*, p. 96.

³⁵ Trib. Brescia, ord. 15 gennaio 2007, n. 615, in *G.U.*, I^a serie spec., n. 36 del 13.2.2007. Il giudizio principale riguardava il diniego dell'indennità di accompagnamento in favore di una straniera, residente regolarmente in Italia da sei anni e versante in stato di coma vegetativo a seguito di sinistro stradale, la quale non era titolare del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo poiché, ovviamente, priva di reddito.

³⁶ Corte cost., 30 luglio 2008, n. 306, in *G.U.*, I^a serie spec., n. 33, del 6.8.2008.

legislatore di subordinare «l'attribuzione di una prestazione assistenziale [...] i cui presupposti sono [...] la disabilità al lavoro [...] al possesso di un titolo di legittimazione alla permanenza del soggiorno in Italia che richiede per il suo rilascio, tra l'altro, la titolarità di un reddito».

Tale argomentazione, seppure decisiva per condurre a quella che sarà negli anni successivi l'opera di totale demolizione, pezzo dopo pezzo, della disposizione in esame, non è tuttavia decisiva ai fini della risoluzione della più complessa questione giuridica che si intende affrontare. Nella medesima pronuncia, infatti, la Corte si avventura in un *obiter dictum* di scarsa utilità chiarificatrice, precisando come sia possibile per il legislatore «subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni - non inerenti a rimediare a gravi situazioni di urgenza - alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e non di breve durata».

Tale enunciato rileva tutto il proprio peso se si considera che il giudizio di irragionevolezza formulato dalla Corte rispetto alla condizione del possesso della carta di soggiorno si appunta sui requisiti reddituali stabiliti per la titolarità della stessa, non anche su quello temporale della residenza ininterrotta sul territorio nazionale da almeno cinque anni.

Il dibattito parlamentare sorto intorno all'approvazione della disposizione ancora oggi surclassata da ripetute pronunce di incostituzionalità consente di ritenere, con sufficiente affidamento, che il legislatore abbia identificato la titolarità della carta di soggiorno come *discrimen* per l'accesso ai suddetti benefici di assistenza avendo riguardo non tanto ai requisiti reddituali necessari ad ottenere tale titolo, quanto piuttosto alla condizione della residenza qualificata. La questione aperta dalla pronuncia appena citata riguarda pertanto i limiti della ragionevolezza di eventuali requisiti meramente temporali, inerenti alla durata della residenza o a quella di validità del titolo di soggiorno, quali condizioni di accesso alle prestazioni assistenziali di natura non contributiva. In altre parole, più prosaicamente, occorre chiedersi: sarebbe incorsa in una pari sentenza di illegittimità una disposizione che, ipoteticamente, avesse imposto la titolarità di un permesso di soggiorno della durata di almeno cinque anni o di una pregressa residenza ininterrotta di pari estensione temporale quali indici di una permanenza «non episodica e non di breve durata»?

La questione non è di poco conto, né meramente teorica, se si considera che il legislatore potrebbe stabilire in futuro di raggiungere risultati comparabili a quelli perseguiti nel 2000 semplicemente rideterminando la durata minima del titolo di soggiorno contemplato dal vigente articolo 41 del testo unico del 1998.

Alla pronuncia del 2008 ne sono seguite diverse altre del medesimo tenore, che hanno progressivamente abbattuto la barriera innalzata dal legislatore del 2000 rispetto al godimento, da



parte di gran parte degli stranieri residenti in Italia, delle prestazioni di assistenza sociale ivi contemplate. Le sentenze in oggetto non rivestono particolare interesse, poiché si limitano per lo più a richiamare i principi fissati dalle sentenze n. 432/2005 e 306/2008³⁷.

Degna di nota appare la sola pronuncia n. 187/2010, nella quale la Corte chiama a sostenere la propria giurisprudenza il disposto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, il cui principio di discriminazione sancito dall'art. 14, come interpretato ed applicato dalla Corte di Strasburgo, non tollera, in materia di provvidenze destinate a far fronte al sostentamento della persona «qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi dalle condizioni soggettive».

4. La ragionevolezza del discrimen della residenza qualificata: contrasto al turismo sociale e nuove frontiere della discriminazione

Si è tuttavia accennato al fatto che il percorso apparentemente lineare della giurisprudenza costituzionale in materia abbia accusato un importante arresto con l'ordinanza n. 197/2013³⁸. Nonostante con tale pronuncia la Corte costituzionale abbia immediatamente rilevato la manifesta inammissibilità per incolmabili lacune nella motivazione dell'ordinanza di rimessione in punto di rilevanza, il Giudice delle leggi si è soffermato con inusuale zelo su argomentazioni volte ad escludere, ad ogni buon conto, la fondatezza nel merito della questione sollevata.

Invero, l'ordinanza del giudice *a quo* sollevava dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 80 comma 19 legge n. 388/2000 con riguardo al beneficio dell'assegno sociale, senza tuttavia far cenno alla sopravvenuta entrata in vigore del decreto legge n. 112/2008³⁹, il cui articolo 20 comma 10 ha provveduto a rendere ancora più stringenti i requisiti per il godimento del medesimo assegno stabilendo la necessità che il richiedente, sia esso straniero, cittadino UE o cittadino italiano, abbia soggiornato nel territorio nazionale, in via continuativa, per almeno dieci anni.

Nelle motivazioni la Corte osserva che la novella legislativa, pur non evocata dal giudice *a quo*,

³⁷ Corte cost., 23 gennaio 2009, n. 11, in *G.U.*, I^a serie spec., n. 4, del 28.1.2009; Corte Cost., 28 maggio 2010, n. 187, in *G.U.*, I^a serie spec., n. 22, del 3.6.2010; Corte Cost., 16 dicembre 2011, n. 11, in *G.U.*, I^a serie spec., n. 53, del 21.12.2011; Corte Cost., 15 marzo 2013, n. 40, in *G.U.*, I^a serie spec., n. 12, del 20.3.2013,

³⁸ Corte cost., ord. 7 luglio 2013, n. 197, *cit.*

³⁹ D.l. 25 giugno 2008, n. 112, Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria, in *G.U.*, n. 147, del 25.6.2008, *Suppl. Ord.*, n. 152, convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2008, n. 133, in *G.U.*, n. 195, del 21.8.2008, *Suppl. Ord.*, n. 196.



non presenta profili di discriminazione dei cittadini stranieri nei confronti degli italiani «posto che il requisito temporale del soggiorno riguarderebbe tutti i potenziali fruitori del beneficio», ivi compresi i cittadini italiani, né risulterebbe discriminatorio il requisito della titolarità del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, dato «il nuovo e più ampio limite temporale richiesto», pari a dieci anni di soggiorno, rispetto ai cinque richiesti per il predetto titolo. Infine, la Consulta si sofferma sulla legittimità dello stringente requisito introdotto dal legislatore, la cui *ratio* non sarebbe suscettibile di rilievi di irragionevolezza, in quanto individuabile nell'esigenza di «un livello di radicamento più intenso e continuo rispetto alla mera presenza legale nel territorio dello Stato e, del resto, in esatta corrispondenza alla previsione del termine legale di soggiorno richiesto per il conseguimento della cittadina italiana».

L'argomentazione della Corte costituzionale appare a dir poco sorprendente e meritevole di critica non solo perché rappresenta una evidente e inspiegata «pausa» nella propria giurisprudenza in materia⁴⁰, quanto anche per i profili di illogicità che emergono dalla stessa, primo fra tutti la ritenuta sopravvenuta irrilevanza discriminatoria del requisito della titolarità del permesso di soggiorno UE per lungo soggiornanti. Se infatti il nuovo requisito della residenza continuativa decennale rende irrilevante il minor lasso temporale richiesto per il rilascio del titolo di soggiorno illimitato, lo stesso non può dirsi per il diverso requisito reddituale fissato proprio in misura pari allo stesso assegno sociale. Ne deriva l'illogica conclusione che, a differenza di un cittadino italiano o europeo, uno straniero di un Paese terzo privo di un reddito pari almeno all'importo dell'assegno sociale non potrà ottenere questo stesso beneficio, pur se residente in Italia da dieci anni o più.

Acclarata la discriminazione, basti poi considerare, quanto alla ragionevolezza, che le condizioni di reddito richieste dall'articolo 3 comma 6 della legge n. 335/1995 per l'accesso al beneficio dell'assegno sociale, sono le medesime che escludono l'ottenimento del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

Nonostante il criticato *obiter dictum* del 2013 rappresenti una pronuncia isolata, essa tuttavia segnala l'attualità della questione, già accennata con riguardo ad una argomentazione parimenti incidentale utilizzata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 187/2010, avente ad oggetto, nell'ambito della disciplina dell'accesso al godimento dei diritti sociali da parte degli stranieri, requisiti temporali quali la residenza qualificata o la validità del titolo di soggiorno. Se infatti nel contesto dei diritti sociali risulta da tempo acquisito il «carattere recessivo» della cittadinanza in

⁴⁰ Così G. TURATTO, *Le «pause» della Corte costituzionale*, op. cit., p. 550.

favore della «pari dignità sociale»⁴¹, l'emergere di un quadro sempre più frammentato e complesso di numerose «posizioni giuridiche intermedie fra cittadino e straniero»⁴², differenziate quasi sempre in ragione della residenza qualificata, ovvero della validità temporale del titolo di soggiorno, induce sempre di più i legislatori (non solo quello nazionale) a collocare all'interno di questi *status* intermedi il *discrimen* per il riconoscimento di taluni diritti sociali, al fine di sfuggire all'altrimenti inevitabile ghigliottina del principio di non discriminazione in base alla cittadinanza. Detti requisiti temporali costituiscono la «nuova frontiera della discriminazione»⁴³, la cui insidia è data dal far ricorso a «criteri apparentemente neutri» i quali, tuttavia, svantaggiando «in modo proporzionalmente maggiore gli appartenenti ad una determinata categoria», rappresentano un «perfetto esempio di discriminazione indiretta»⁴⁴.

L'approccio casistico e non sempre lineare della giurisprudenza costituzionale sul punto manifesta le proprie inevitabili conseguenze se si guarda alla pressoché totale indifferenza del legislatore nazionale il quale, di fronte alle non poche declaratorie di incostituzionalità intervenute negli ultimi anni, non ha cessato di approvare un numero non indifferente di nuove disposizioni che ripropongono la cittadinanza italiana, quella europea o la titolarità del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo quali unici requisiti per l'accesso a vari benefici di assistenza sociale⁴⁵. Basti citare l'introduzione della *social card*, oggi “carta acquisti” la cui prima versione favoriva i soli cittadini italiani, mentre la successiva richiede la titolarità del permesso per soggiornanti di lungo periodo, nonché l'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori e il recentemente reintrodotta “bonus bebè”, questi parimenti riservati ai titolari di cittadinanza europea o agli stranieri lungo soggiornanti⁴⁶. A ciò si aggiunga l'ingente numero di leggi regionali

⁴¹ A.O. COZZI, *Un piccolo puzzle: stranieri e principio di eguaglianza nel godimento delle prestazioni socio-assistenziali*, in *Quad. Cost.*, n. 3/2010, p. 556.

⁴² G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*, *op. cit.*, p. 254.

⁴³ La considerazione è comune alla dottrina che si è recentemente occupata della materia: W. CHIAROMONTE, *Previdenza e assistenza sociale degli stranieri*, in *Law. Dir.*, 2009, p. 607; A. GUAZAROTTI, *Lo straniero, i diritti, l'eguaglianza*, in *Quest. Giust.*, n. 1/2009, pp. 87-100; NUNIN R., *Sull'illegittimità costituzionale della limitazione territoriale delle prestazioni assistenziali*, in *RGL*, n.1/2012, p. 161.

⁴⁴ F. CORVAJA, *Cittadinanza e residenza qualificata nell'accesso al welfare regionale*, in *Le Regioni*, 2011, p. 1268.

⁴⁵ La medesima considerazione intorno al nesso tra la «sfuggente posizione assunta dalla Corte costituzionale» e il persistere dei legislatori nazionale e regionali, nonché degli enti locali, in interventi che palesano «un intento di fondo discriminatorio, volto a limitare la possibilità di erogazione delle prestazioni assistenziali ai cittadini stranieri» è esposta in W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali*, *op. cit.*, p. 245.

⁴⁶ Per un approfondimento della disciplina di tali benefici, nonché sulla ricca giurisprudenza e la dottrina in materia, si rinvia alle esaustive rassegne rinvenibili in W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali*, *op. cit.*, pp. 245-248 e in F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, *op. cit.*, pp. 129 ss. Il c.d. “bonus bebè” è stato oggetto di molteplici iniziative, a tempo determinato, assunte nel corso degli anni dal legislatore statale, ma anche da regioni ed enti locali. Ultimamente il bonus, consistente nell'erogazione di un assegno mensile di durata triennale in favore delle famiglie interessate dalla nascita o dall'adozione di

e provvedimenti degli enti locali, di cui è impossibile dare contezza in questa sede, i quali a causa della limitata applicazione territoriale manifestano inevitabilmente la preferenza per il requisito della residenza qualificata nel territorio di riferimento.

5. I contributi della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'U.E. e della Corte E.D.U.

Nell'attesa di un definitivo chiarimento da parte della Corte costituzionale che possa infine chiarire i limiti entro cui può svolgersi la discrezionalità del legislatore, si segnalano non pochi tentativi, tanto da parte di alcuni autori, quanto di taluni giudici di merito, di reperire nelle fonti sovranazionali, *in primis* nella CEDU e nel sempre più ampio intervento in materia dell'Unione europea, un quadro giuridico di riferimento sufficientemente definito.

Quanto al diritto dell'U.E., l'ostacolo che si pone innanzi a chi tenti di trarne disposizioni o principi applicabili alla materia in esame è rappresentato dai criteri che ne limitano, *ratione personae* e *ratione materiae*, la rilevanza nell'ordinamento interno⁴⁷.

Ratione personae, l'articolo 111 della direttiva 2003/109/CE⁴⁸ impone agli Stati membri di garantire la parità di trattamento per quanto riguarda le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai titolari dello *status* di soggiornante di lungo periodo, consentendo agli ordinamenti nazionali di limitarne l'accesso alle sole prestazioni «essenziali», nonché di condizionarne il riconoscimento al fatto che lo straniero abbia la propria dimora o residenza abituale nel territorio dello Stato membro.

Il medesimo trattamento è poi riconosciuto, in forza dell'articolo 1 del regolamento (CE) n.

un bambino e che rispondano a determinate condizioni economiche, è stato reintrodotta dal legislatore statale con l'art. 1, commi 125-129, l. 23 dicembre 2014, n. 190, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015), in G.U., n. 300, del 29.12.2014, *Suppl. Ord.*, n. 99. L'erogazione dell'assegno è limitata alle famiglie in cui almeno un genitore sia cittadino italiano, europeo o, se straniero, sia titolare del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

⁴⁷ Sulla disciplina europea in materia di accesso degli stranieri alle prestazioni di previdenza e assistenza sociale si segnalano, tra i numerosi contributi: A. ALLAMPRESE – G. BRONZINI, *Cittadini stranieri e discriminazione nell'accesso a prestazioni sociali a carattere essenziale: la Corte di Giustizia valorizza la Carta di Nizza*, in *Riv. Critica Dir. Lav. Priv. Pubbl.*, n. 1/2012, pp. 68-72; F. BIONDI DAL MONTE, *Cittadinanza europea, libera circolazione e parità di trattamento. Il diritto all'assistenza sociale dei cittadini dell'Unione*, in *Dir. Imm. Citt.*, n. 4/2012, pp. 37-58; A.M. CALAMIA – M. DI FILIPPO – M. GESTRI, *Immigrazione, diritto e diritti: profili internazionalistici ed europei*, Padova, 2012; W. CHIAROMONTE, *Le prestazioni di assistenza sociale per i cittadini non comunitari ed il principio di non discriminazione. Una rassegna critica della giurisprudenza nazionale ed europea*, in *DLRI*, 2008, pp. 101-145; M. COUSINS, *Diritti di soggiorno, sicurezza sociale e il concetto evolutivo di cittadinanza europea*, in *RDJSS*, 2008, n. 1, pp. 65 ss.; M. COUSINS, *Citizenship, residence and social security*, in *Eur. Law Rev.*, 2007, pp. 386-395.

⁴⁸ Dir. 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, in *GUUE*, del 23.1.2004, L 16, pp. 44 ss.



859/2003⁴⁹, ai cittadini di Paesi terzi e ai familiari di costoro regolarmente soggiornanti in uno Stato membro, con la decisiva precisazione che costoro si debbano trovare «in una situazione in cui non tutti gli elementi si collochino all'interno di un solo Stato membro». L'espressione quasi ermetica risultante dalla non felice traduzione italiana⁵⁰ intende l'esclusione dell'ambito di applicazione della parità di trattamento alle situazioni che presentino «unicamente legami con un paese terzo e un solo Stato membro»⁵¹, riconoscendo pertanto rilevanza alle sole condizioni soggettive aventi rilevanza per l'Unione in quanto connesse con l'effettivo esercizio di una delle libertà fondamentali garantite dai Trattati: la libera circolazione delle persone.

Da ultimo, risulta particolarmente favorevole in termini di integrazione dello straniero l'articolo 12 della direttiva 2011/98/UE⁵², il quale ha imposto agli Stati membri di estendere la parità di trattamento rispetto ai cittadini nazionali nei settori della sicurezza sociale a tutti gli stranieri che svolgono attività lavorativa in un Paese dell'U.E., concedendo ai legislatori nazionali chiamati ad attuare tale principio spazi di discrezionalità alquanto ristretti⁵³.

Si consideri tuttavia, per quel che riguarda l'applicabilità *ratione materiae*, che tutte le fonti normative fin qui citate rinviano al regolamento (CE) n. 883/2004⁵⁴, il quale, nell'assicurare il coordinamento tra i sistemi di sicurezza sociale degli Stati membri, lascia impregiudicate le legislazioni nazionali relative alle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo, fra le quali rientrano quelle «intese a garantire, alle persone interessate, un reddito minimo di sussistenza in relazione al contesto economico e sociale dello Stato membro interessato»⁵⁵.

Quanto rilevato determina, pertanto, la sostanziale irrilevanza del diritto dell'Unione in relazione

⁴⁹ Reg. (CE) n. 859/2003 del Consiglio, del 14 maggio 2003, che estende le disposizioni del regolamento (CEE) n. 1408/71 e del regolamento (CEE) n. 574/12 ai cittadini di paesi terzi cui tali disposizioni non siano già applicabili unicamente a causa della nazionalità, in *GUUE*, del 20.5.2003, L 124, pp. 1 ss.

⁵⁰ Il testo inglese risulta assai più intelligibile: «*provided they are legally resident in the territory of a Member State and are in a situation which is not confined in all respects within a single Member State*».

⁵¹ Reg. (CE) n. 859/2003, considerando n. 12.

⁵² Dir. 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, in *GUUE*, del 23.12.2011, L 343, pp. 1 ss.

⁵³ *Ivi*, art. 12, par. 2, lett. b., ove si consente agli Stati membri di limitare l'accesso ai soli sussidi familiari per gli stranieri autorizzati a lavorare nel territorio del Paese U.E. per un periodo non superiore a sei mesi, ovvero in forza di un visto, ovvero infine per i soggiornanti per motivi di studio.

⁵⁴ Reg. (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, in *GUUE*, del 30.4.2004, L 166, pp. 1 ss.

⁵⁵ *Ivi*, art. 70, par. 2, lett. a.i. La Corte di giustizia ha affermato, anche recentemente, che «nel fissare le condizioni e la portata della concessione delle prestazioni speciali in denaro a carattere non contributivo, gli Stati membri non attuano il diritto dell'Unione», Corte Giust., 11 novembre 2014, in C-333/13, *Dano contro Jobcenter Leipzig*, non ancora pubblicata in *Racc.*, disponibile *online* all'indirizzo curia.europa.eu.

alle questioni qui affrontate. Ne deriva parimenti l'inconferenza dei molteplici richiami, provenienti soprattutto da parte della dottrina, al consolidato orientamento della Corte di Lussemburgo in punto di contrarietà al diritto europeo del requisito della residenza qualificata nel territorio di uno Stato membro quale condizione di riconoscimento del diritto all'accesso alle prestazioni previdenziali e assistenziali in favore dei cittadini di altri Paesi regolarmente soggiornanti⁵⁶.

Ben diversa è l'incidenza sul nostro ordinamento nazionale della nutrita giurisprudenza prodotta in materia dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Ricorrendo al già citato divieto generale di discriminazione sancito dall'articolo 14 CEDU⁵⁷, che qualifica come discriminatoria qualunque distinzione fondata su di una condizione personale e non sorretta da una giustificazione obiettiva e ragionevole, la Corte di Strasburgo ha infatti sancito la soggezione al proprio *strict scrutiny* di qualunque disciplina statale che faccia dipendere l'accesso ad una prestazione previdenziale o assistenziale dalla cittadinanza del richiedente⁵⁸. Il Giudice di Strasburgo si è spinto tuttavia ben oltre, citando anche la residenza e il domicilio fra quelle «condizioni personali» la cui efficacia distintiva fra posizioni soggettive altrimenti equivalenti, se non adeguatamente giustificata, è ritenuta discriminatoria e, pertanto, vietata a norma dell'articolo 14 CEDU⁵⁹.

Ne deriva, quale principio generale, che in materia di previdenza e assistenza sociale si pone in contrasto con la Convenzione la norma che faccia dipendere il riconoscimento di un beneficio da una caratteristica personale «identificabile, attraverso la quale delle persone, o un gruppo di persone, si distinguono le une dalle altre»⁶⁰, senza che tale distinto trattamento sia giustificato da

⁵⁶ Cfr. Corte Giust., 16 ottobre 2008, *Rennenberg c. Staatsecretaris van Financiën*, in C-527/06, in *Racc.*, I-7735; 18 luglio 2007, *Hartmann c. Freistaat Bayern*, in C-212/05, in *Racc.*, 2007, I-6303; 26 ottobre 2006, *Tas-Hagen c. Radskamer WUBO de Pensioen-en Uitkeringsraad*, in C-192/05, in *Racc.*, 2006, I-10451; 18 luglio 2006, *De Cuyper c. Office national de l'emploi*, in C-406/04, in *Racc.*, 2006, I-6947; 19 febbraio 2004, *Trojani c. Centre public d'aide sociale de Bruxelles*, in C-456/02, in *Racc.*, 2004, I-07573; 29 luglio 1991, *Commissione c. Belgio*, in C-111/91, in *Racc.*, 1993, I-817.

⁵⁷ Il divieto di discriminazione di cui all'art. 14 CEDU è invocabile in relazione al riconoscimento dei diritti riconosciuti esplicitamente dalla stessa Convenzione. Pur in assenza di una citazione esplicita nella CEDU dei diritti di previdenza e assistenza, la Corte ha ritenuto che «l'erogazione di una prestazione sociale - indipendentemente dal previo versamento o meno di contributi - [...] è da ritenersi suscettibile di generare un interesse patrimoniale rientrante nel campo di applicazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 per le persone in possesso dei requisiti [...] previsti», Cort. EDU, sent. 6 luglio 2005, *Stec e altri c. Regno Unito*, ric. 65731/01.

⁵⁸ Cort. EDU, 9 luglio 2009, *Zeibek c. Grecia*, ric. n. 46358/06; 17 febbraio 2009, *Andrejeva c. Lettonia*, ric. n. 55807/00; 27 novembre 2007, *Luczak c. Polonia*, ric. n. 77782/01; 30 settembre 2003, *Koua Poirrez c. Francia*, ric. n. 40892/98; 16 settembre 1996, *Gaygusuz c. Austria*, ric. n. 17371/90.

⁵⁹ Cort. EDU, Grande Camera, 16 marzo 2010, *Carson e altri c. Regno Unito*, ric. n. 42184/05.

⁶⁰ G. TURATTO, *La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in relazione ai temi della previdenza e della*

ragioni obiettive e ragionevoli e risulti altresì conforme al principio di proporzionalità, inteso dalla Corte di Strasburgo come «giusto equilibrio, nel rapporto tra le esigenze dell'interesse generale della collettività e gli imperativi legati alla salvaguardia dei diritti fondamentali della persona»⁶¹.

Il corretto equilibrio fra esigenze di contenimento delle spesa pubblica e divieto di discriminazione è stato ad esempio riconosciuto dalla Corte EDU nella normativa statale che escluda dall'accesso a servizi pubblici costosi, quali *in primis* quelli concernenti prestazioni non contributive, gli stranieri non regolarmente soggiornanti, ovvero soggiornanti per brevi periodi⁶². La sussistenza di una ragionevole connessione fra le finalità del beneficio e l'imposizione del requisito della residenza nel territorio dello Stato erogatore è stata richiamata dalla Corte quale motivo di conformità alla Convenzione di una norma austriaca che riservava l'erogazione di un assegno familiare ai nuclei aventi figli residenti in Austria, sulla base dell'argomentazione difensiva dello Stato che ha fatto valere l'intenzione del legislatore «di stabilire alcuni standard minimi di vita per tutti i bambini che vivono in Austria e creare un contratto intergenerazionale tra la popolazione austriaca e le generazioni future»⁶³.

Di particolare rilievo, poiché riguarda il medesimo requisito distintivo imposto in numerose occasioni dal legislatore italiano, è la pronuncia, pur non recentissima, con cui la Corte ha sancito il carattere discriminatorio, ai sensi dell'articolo 14 CEDU in relazione al diritto al rispetto della vita familiare e personale di cui all'articolo 8 della Convenzione, della normativa tedesca che limitava l'erogazione di assegni familiari ai soli stranieri titolari di un permesso di soggiorno permanente⁶⁴.

Se i principi sanciti dalla giurisprudenza della CEDU sono senz'altro applicabili nel nostro ordinamento, la sintetica esposizione che precede ne dimostra la sostanziale equivalenza con i dettami costituzionali, come interpretati e applicati dalla Corte costituzionale. In materia di diritti

protezione sociale, in RGL, n. 4/2012, pp.700.

⁶¹ Cort. EDU, 23 settembre 1982, *Sporrong e Lönnroth c. Svezia*, ricc. nn. 7151/75 e 7152/75, par. 68.

⁶² Cort. EDU, 21 giugno 2011, *Ponomaryov c. Bulgaria*, ric. n. 5335/05, par. 54. La pronuncia è oggetto di condivisibile critica da parte di chi, come G. TURATTO, *La giurisprudenza della Corte europea*, *op. cit.*, p. 701 s., sottolinea come la stessa sia motivata in base al fatto che tali categorie di stranieri non contribuiscono al finanziamento dei sistemi statali di *welfare*, ovvero sull'assunto che il trattamento preferenziale riservato ai cittadini U.E. sia ragionevole poiché l'Unione europea costituisce «un ordinamento speciale, che ha, peraltro, stabilito una propria cittadinanza». Per quanto riguarda la prima argomentazione, infatti, la stessa potrebbe potersi estendere indiscriminatamente a tutte le prestazioni non contributive; la seconda, invece, difetta di sufficiente argomentazione in ordine ai motivi in base ai quali la discriminazione fondata sulla cittadinanza europea dovrebbe sottrarsi al rigoroso scrutinio che la Corte riserva alle distinzioni fondate sul possesso delle cittadinanze nazionali.

⁶³ Gli interessanti passaggi della motivazione di Cort. EDU, 8 gennaio 2013, *Efe c. Austria*, ric. n. 9134/06, sono citati e commentati in F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, *op. cit.*, p. 122.

⁶⁴ Cort. EDU, 25 ottobre 2005, *Niedzwiecki c. Germania*, ric. n. 17120/09.

sociali, infatti, seppure fondate su basi giuridiche sostanzialmente diverse⁶⁵, le elaborazioni di entrambe le Corti pervengono ai medesimi risultati, richiedendo che l'imposizione di criteri distintivi costituiti dalle condizioni personali degli aspiranti beneficiari risponda ai canoni di ragionevolezza e proporzionalità, intesi il primo come obiettiva correlazione fra finalità del beneficio e ragioni del criterio scriminante e il secondo come giusto equilibrio fra la soddisfazione del bisogno assistenziale e le esigenze di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica.

In altre parole, sebbene la stessa Corte costituzionale abbia occasionalmente richiamato la rigorosa giurisprudenza della CEDU sul divieto di discriminazione di cui all'articolo 14 della Convenzione, questa non pare aver apportato un sostanziale contributo innovativo alla materia⁶⁶, sicché le conclusioni che ci si accinge a trarre debbono limitarsi a ricercare nella giurisprudenza costituzionale una qualche risposta, pur aperta ai possibili sviluppi futuri, alle questioni sollevate.

6. Un orientamento (per ora) decisivo: la giurisprudenza costituzionale sul requisito della residenza qualificata nella legislazione regionale

Nonostante il denunciato «disagio»⁶⁷ manifestato dalla Corte costituzionale nell'affrontare sotto il profilo della discriminazione indiretta, o di fatto, la questione della legittimità delle norme che impongono la residenza qualificata o una soglia minima di validità temporale del titolo di soggiorno quali requisiti di accesso a taluni benefici assistenziali erogati dallo Stato, è possibile trarre un orientamento sufficientemente definito dalle non poche pronunce aventi ad oggetto le medesime questioni, applicate tuttavia a leggi regionali che disciplinano prestazioni erogate dalle regioni o dagli enti locali.

Nella prima occasione in cui ha trattato la specifica questione della legittimità del requisito della residenza qualificata, con sentenza n. 40/2011⁶⁸, la Corte, richiamando il principio espresso a

⁶⁵ Tale considerazione non riguarda soltanto le differenti basi giuridiche su cui si fonda il riconoscimento dei diritti alla previdenza e all'assistenza sociale ai sensi della Costituzione e della CEDU, quanto altresì i presupposti e i criteri di applicabilità del principio di eguaglianza, per la prima, e del divieto di discriminazione per la seconda. Sul punto si rinvia alle considerazioni svolte in O. BONARDI, *Diritto alla sicurezza sociale*, *op. cit.*, pp. 567-569.

⁶⁶ I richiami in proposito contenuti nelle motivazioni delle sentenze n. 187/2010 e n. 40/2013 derivano dal fatto che l'ordinanza di rimessione dei giudici *a quo* avesse invocato il parametro costituzionale di cui all'art. 117 comma 1 Cost., richiamando l'art. 14 CEDU quale norma interposta. Il confronto del contenuto e degli approdi delle motivazioni di tali due pronunce con quelli delle altre sentenze in materia rileva tuttavia come il citato parametro convenzionale non sia risultato né decisivo, né imprescindibile ai fini dell'esito dei giudizi di legittimità costituzionale.

⁶⁷ G. TURATTO, *La tematica dei cittadini stranieri in riferimento all'accesso alle prestazioni non contributive a dieci anni di distanza dall'approvazione della legge n. 40/1998*, in RGL, n. 2/2008, p. 501.

⁶⁸ Corte cost., 9 febbraio 2011, n. 40, in G.U., I^a serie spec., n. 8, del 16.2.2011. In detta pronuncia la



partire dalla sentenza capofila n. 432/2005 secondo cui non è irragionevole imporre la residenza nel territorio di riferimento quale requisito necessario per l'accesso a provvidenze regionali o locali, ha affermato che ciò non legittima tuttavia i legislatori regionali a stabilire distinzioni basate «su particolari tipologie di residenza volte ad escludere proprio coloro che risultano più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si propone di superare».

Detto orientamento è stato successivamente confermato e ulteriormente specificato con due pronunce del 2013. Con la sentenza n. 2/2013⁶⁹ la Corte, sulla base dell'argomento secondo cui «non è evidentemente possibile presumere, in termini assoluti, che gli stranieri immigrati nella Provincia da meno di cinque anni, ma pur sempre ivi stabilmente residenti o dimoranti, versino in stato di bisogno minore rispetto a chi vi risiede o dimora da più anni», ha precisato che un simile requisito non limita la propria irragionevolezza alle sole prestazioni di assistenza sociale eccedenti quelle essenziali. La coeva pronuncia n. 4/2013 ha infine il merito di sgombrare il campo da qualsivoglia residuo dubbio sulla legittimità del requisito della residenza qualificata, pur “celato” sotto le vesti della titolarità del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo: «non è possibile, infatti, presumere in modo aprioristico che stranieri non autosufficienti, titolari di un permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo [...] versino in stato di bisogno o disagio maggiore rispetto agli stranieri che, sebbene anch'essi regolarmente presenti nel territorio nazionale, non possano vantare analogo titolo legittimante».

Non può non cogliersi in tali pronunciamenti un netto e definitivo diniego della legittimità costituzionale di qualsivoglia disciplina, sia essa statale o regionale, volta ad escludere dal diritto di accesso alle prestazioni economiche di assistenza sociale gli stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio nazionale, imponendo requisiti ulteriori rispetto al possesso di un regolare titolo di soggiorno, quali il protrarsi della residenza in Italia per un determinato periodo di tempo, ovvero differenziando il trattamento a seconda delle diverse specie di titoli parimenti legittimanti al soggiorno.

Del resto, poco o nulla rileva nei ragionamenti della Corte l'argomento della necessità di far fronte alla sempre crescente scarsità delle risorse finanziarie pubbliche, nonché quello, connesso al primo e spesso invocato dai difensori delle disposizioni volte ad escludere talune fasce di

Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 legge della Regione Friuli - Venezia Giulia 31 marzo 2006, n. 6, giudicando arbitrario il requisito della residenza per la durata di almeno trentasei mesi nel territorio regionale ai fini dell'accesso al sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale.

⁶⁹ Corte cost., 18 gennaio 2013, n. 2, in *G.U.*, I^a serie spec., n. 4, del 23.1.2013.

popolazione straniera⁷⁰, dell'esistenza del rischio che politiche sociali troppo espansive nei confronti dei non cittadini possano favorire il c.d. "turismo sociale", attraendo l'immigrazione più povera e non qualificata e, al contempo, inducendo gli stranieri già soggiornanti ad una certa "pigritia" nel miglioramento delle proprie condizioni economiche. La Consulta, non nuova alle questioni legate alla natura finanziariamente condizionata dei diritti sociali, ha infatti rigettato decisamente la tesi volta a riconoscere sulla base di tali argomentazioni un'eccessiva ampiezza della discrezionalità del legislatore in materia, affermando recentemente che «i fini di scoraggiare fenomeni di trasferimenti di residenza fittizi o opportunistici, nonché di garantire la sostenibilità finanziaria del beneficio non escludono che le scelte connesse alla individuazione dei beneficiari [...] debbano essere operate sempre e comunque in ossequio al principio di ragionevolezza»⁷¹.

7. Conclusioni

Non pare che l'orientamento fin qui espresso dal Giudice delle leggi possa essere soggetto a sostanziali ripensamenti a causa della recente costituzionalizzazione, ad opera del nuovo sesto comma dell'articolo 81 della Carta⁷², del principio del pareggio di bilancio. Se infatti i nuovi vincoli alle politiche di bilancio, introdotti per volontà dell'Unione Europea quale strategia di risposta alla grave crisi che tuttora minaccia la stabilità economico-finanziaria della "zona euro", inducono a pronosticare per il prossimo futuro una «nuova dinamica» nel bilanciamento giurisprudenziale e legislativo fra i principi sanciti dagli articoli 38, 87, 97 e 117 della Costituzione⁷³, ciò non dovrebbe condurre ad esiti sostanzialmente difformi nel giudizio di ragionevolezza dell'equilibrio individuato dal legislatore fra diritti sociali e vincoli di spesa

⁷⁰ Fra questi, oltre ai protagonisti del dibattito politico e alle difese delle amministrazioni pubbliche nei giudizi di legittimità costituzionale, si segnalano anche pronunciamenti giurisprudenziali il cui tenore palesa viepiù la necessità della definizione di un quadro di principi quanto più chiaro e organico. Si veda ad esempio la pronuncia del T.A.R. Toscana, Firenze, sez. I, 3 maggio 2007. n. 725, *cit.* in F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, *op. cit.*, p. 74, nella quale i giudici amministrativi valorizzano l'esigenza di «evitare l'aggravio per il pubblico erario che comporterebbe l'esercizio del diritto di accedere ai servizi e alle prestazioni erogate dalla pubblica amministrazione [...] da parte di soggetti non in possesso di adeguato reddito e [...] l'inserimento nella collettività degli utenti dei servizi pubblici e degli aventi diritto alle prestazioni sociali di soggetti che non offrano un'adeguata contropartita in termini di partecipazione fiscale alla spesa pubblica e soprattutto che finiscano per gravare sul pubblico erario come beneficiari di assegno sociale in quanto indigenti».

⁷¹ Corte cost., 4 luglio 2013, n. 172, in *G.U.*, I^a serie spec., n. 28, del 10.7.2013.

⁷² Introdotto ad opera dell'art. 1 l. cost. 20 aprile 2012, n. 1, Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale, in *G.U.*, n. 95, del 23.4.2012. Per un approfondimento e riferimenti bibliografici si veda M. FAIOLI, *Deprivazione materiale, assistenza sociale*, *op. cit.*, p. 282.

⁷³ Così M. FAIOLI, *Deprivazione materiale, assistenza sociale*, *op. ult. cit.*, pp. 282-286, al cui contributo si rinvia per un'approfondita disamina della questione avente ad oggetto la possibile futura prevalenza, «in termini di «priorità assiologica», del contenimento della spesa pubblica sull'assistenza sociale, *ivi, spec.* p. 285.

pubblica.

La riconosciuta natura finanziariamente condizionata dei diritti sociali, certo ancor più rilevante con riguardo alle prestazioni assistenziali non contributive, deve infatti pur sempre accompagnarsi al vincolo della «destinazione delle risorse [pubbliche] al soddisfacimento dei diritti riconosciuti»⁷⁴, sicché non possono sottrarsi alla censura di irragionevolezza quelle norme che, introducendo un criterio di selezione «che esclude determinati soggetti da un beneficio, concentra su di essi l'onere della riduzione del costo»⁷⁵.

Un'analisi oggettiva della legislazione in materia di immigrazione attualmente vigente in Italia e in Europa rileva peraltro quanto la stessa sia adeguata, senza necessità di ulteriori interventi restrittivi, a contrastare il temuto fenomeno del turismo sociale.

L'articolo 41 del testo unico del 1998, infatti, nello stabilire l'equiparazione ai cittadini italiani, ai fini delle provvidenze di assistenza sociale, degli stranieri titolari di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, di fatto esclude che l'apolide o il cittadino di un Paese non appartenente all'Unione europea possa fare ingresso in Italia al solo fine di usufruire di un beneficio assistenziale.

Un titolo di soggiorno della durata di almeno un anno, infatti, nella maggior parte dei casi può essere rilasciato in Italia soltanto allo straniero che svolga un'attività di lavoro autonomo o subordinato con contratto a tempo determinato o indeterminato⁷⁶, nonché, per motivi familiari, a chi soddisfi i requisiti per il ricongiungimento familiare, tra i quali è contemplato il requisito di un reddito del nucleo familiare almeno pari all'importo annuo dell'assegno sociale aumentato della metà per ciascun familiare da ricongiungere⁷⁷. Possono rientrarvi anche stranieri titolari del permesso di soggiorno per motivi di studio⁷⁸, di attesa occupazione⁷⁹, ovvero di protezione

⁷⁴ S. RODOTÀ, *Repertorio di fine secolo*, Roma-Bari, 1992, p. 107, ove si richiama la non troppo ovvia considerazione secondo la quale «parlare di diritti significa anche introdurre vincoli all'uso delle risorse pubbliche».

⁷⁵ F. CORVAJA, *Cittadinanza e residenza qualificata*, *op. cit.*, p. 1276 s.

⁷⁶ Art. 5, comma 3-*bis*, lett. b, c, d.lgs. n. 286/1998.

⁷⁷ Art. 29, comma 3, lett. b, d.lgs. n. 286/1998. Il requisito reddituale richiesto per il ricongiungimento familiare è richiamato dall'art. 30, comma 1, lett. c, del medesimo testo unico, che disciplina i requisiti per l'ottenimento del permesso di soggiorno per motivi familiari da parte dello straniero familiare di cittadino italiano, europeo, ovvero straniero regolarmente soggiornante in Italia.

⁷⁸ Art. 5, comma 3, lett. c, d.lgs. n. 286/1998.

⁷⁹ Art. 22, d.lgs. n. 286/1998, il cui comma 11 stabilisce che il lavoratore straniero che perda il posto di lavoro, non stagionale, possa iscriversi alle liste di collocamento per il periodo di residua validità del permesso di soggiorno e comunque per un periodo non inferiore ad un anno. Il successivo comma 11-*bis* provvede parimenti per lo straniero titolare di un permesso di soggiorno per motivi di studio, dopo aver conseguito in Italia la laurea, il dottorato di ricerca, o un master universitario.



sociale o umanitari⁸⁰, con la dovuta precisazione che per i primi due casi il permesso della durata di un anno non può essere rinnovato se il titolare alla scadenza non ha trovato un'occupazione, mentre negli ultimi casi si tratta di situazioni comunque marginali nel contesto del complessivo fenomeno migratorio. Restano inevitabilmente esclusi dall'ambito di applicazione dell'articolo 41 gli stranieri in possesso del permesso di soggiorno per lavoro stagionale, la cui validità massima è fissata in nove mesi⁸¹.

Ne consegue che, fatti salvi i casi dei richiedenti protezione internazionale per i quali vige un regime differenziato rispetto al quale il legislatore nazionale gode di discrezionalità assai limitata⁸², è da escludersi che possa verificarsi nel nostro Paese un fenomeno di attrazione di persone straniere che, prive di reddito o affette da una qualche disabilità, decidano di migrare in Italia al solo fine di usufruire delle prestazioni di assistenza sociale ivi garantite.

L'accesso ai diritti sociali enumerati dall'articolo 41 del decreto legislativo n. 286/1998 è quindi limitato ai soli stranieri che, pur prestando regolare attività lavorativa e, pertanto, contribuendo in qualche misura alla spesa pubblica, siano privi di un reddito in misura sufficiente a garantire l'adeguato sostentamento del proprio nucleo familiare, ovvero che si trovino ad affrontare temporanee o sopravvenute cause ostative allo svolgimento di attività lavorativa, come ad esempio infermità, invalidità o disoccupazione.

Non sussiste, peraltro, alcun vincolo che impedisca al legislatore di introdurre norme volte ad escludere dall'accesso a determinati benefici soggetti la cui situazione palesi la volontà di sottrarsi al dovere costituzionale di contribuire al progresso del Paese tramite lo svolgimento, nei limiti delle proprie possibilità, di un'attività lavorativa, approfittando del godimento di sussidi economici o altre forme di assistenza sociale. A tal riguardo assume notevole rilevanza la già

⁸⁰ L'art. 18, comma 4, d.lgs. n. 286/1998, prevede il rilascio di un permesso di soggiorno della durata di sei mesi, rinnovabile per un anno o «per il maggior periodo occorrente per motivi di giustizia», in favore dello straniero che si accerti essere vittima di violenza o grave sfruttamento e per il quale emergano concreti pericoli di incolumità. Al rilascio del permesso si accompagna l'elaborazione di un programma di emersione, assistenza e integrazione sociale (art. 18, comma 3-*bis*). Simile per presupposti e di pari validità è il permesso per motivi umanitari rilasciato ai sensi dell'art. 22, comma 12-*quinquies* del testo unico in favore dello straniero vittima di particolare sfruttamento lavorativo, che abbia presentato denuncia e cooperi nel procedimento penale nei confronti del datore di lavoro.

⁸¹ Art. 5, comma 3-*bis*, lett. a, d.lgs. n. 286/1998.

⁸² La materia è oggetto di armonizzazione, da ultimo per opera della direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, in *GUUE*, del 29.6.2013, L 180, pp. 96 ss., il cui termine di recepimento per gli Stati membri scade il 20 luglio 2015. Il Parlamento italiano ha delegato il Governo ad emanare un decreto legislativo di attuazione con l'art. 1, l. 7 ottobre 2014, n. 154, Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2013 - secondo semestre, in *G.U.*, n. 251, del 28.10.2014. Il 18 maggio 2015 il Consiglio dei ministri ha approvato in esame preliminare lo schema del relativo decreto legislativo.



citata recente pronuncia *Dano c. Jobcenter Leipzig*⁸³ con la quale la Corte di giustizia ha affermato che in materia di benefici assistenziali in denaro a carattere non contributivo «nulla osta a che la concessione di tali prestazioni a cittadini dell'Unione economicamente inattivi sia subordinata al requisito che essi soddisfino le condizioni per disporre di un diritto di soggiorno nello Stato membro ospitante ai sensi della direttiva 2004/38».

L'analisi appena svolta dimostra come gli asseriti rischi ripetutamente invocati dal legislatore e da certa giurisprudenza quale giustificazione di discipline volte a limitare il riconoscimento dei diritti di assistenza sociale nei confronti degli stranieri regolarmente e non occasionalmente soggiornanti sono insussistenti o, tutt'al più, concretamente irrilevanti. Simili interventi si manifestano piuttosto quali malcelati tentativi di utilizzo *ad excludendum* della legislazione in materia di immigrazione⁸⁴, rispetto ai quali risulta inevitabile pervenire, alla luce dell'analizzata giurisprudenza costituzionale, alla conclusione in virtù della quale è contraria al dettato costituzionale qualsivoglia norma intesa a stabilire, nei confronti dei soli soggetti stranieri, particolari requisiti oltre quello del possesso di un titolo di soggiorno che dimostri il carattere non episodico e non di breve durata della permanenza sul territorio nazionale.

Il principio di eguaglianza, che riguardo alle prestazioni di assistenza volte alla tutela dei bisogni minimi essenziali non tollera disparità di trattamento fondate, anche indirettamente, sulla cittadinanza, impone allo Stato di ricercare altrove la via per assicurare la sostenibilità del proprio sistema di *welfare*, non affidandosi alle facili soluzioni attuate in questi ultimi anni, tanto incostituzionali quanto inefficaci, bensì, se necessario, restringendo per l'intera platea dei potenziali beneficiari i criteri per l'accesso ai benefici⁸⁵, ovvero elaborando strategie più lungimiranti di radicale ripensamento del vigente sistema di assistenza sociale⁸⁶.

L'attualità delle questioni fin qui affrontate impone di rifuggire dall'illusione che le conclusioni cui

⁸³ Corte Giust., 11 novembre 2014, *Dano contro Jobcenter Leipzig*, cit. Il giudizio principale riguardava il caso di una donna rumena e del figlio di costei, stabilitisi in Germania, i quali si sono visti escludere dalle prestazioni dell'assicurazione di base (*Grundsicherung*), che secondo la normativa tedesca hanno il fine di garantire la sussistenza dei richiedenti lavoro. I motivi del rigetto si basavano sugli accertamenti compiuti dall'autorità locale competente, i quali avevano dimostrato come la donna e il figlio, residenti in Germania e titolari di una carta di soggiorno di validità illimitata (*Unbefristete Freizügigkeitsbescheinigung*) destinata ai cittadini dell'Unione, non stessero cercando lavoro in Germania, non possedessero nessuna qualifica professionale e non avessero mai compiuto alcuna attività lavorativa né in Germania, né in Romania.

⁸⁴ W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali*, op. cit., p. 3.

⁸⁵ Come prospettato in F. RIMOLI, *Cittadinanza, eguaglianza e diritti sociali*, op. cit., p. 4680.

⁸⁶ In M. FAIOLI, *Deprivazione materiale, assistenza sociale*, op. cit., p. 303, si suggerisce un modello di assistenza che, al fine di assicurare un giusto equilibrio fra assistenzialismo o indulgenza al turismo sociale, e interventi recessivi, garantisca un «mix di prestazioni [...] nel senso di verifica necessaria e preliminare della deprivazione materiale effettiva - e, in seconda battuta, l'accesso a forme di assistenza con incentivazione comportamentale (*status positivus*), nei limiti dell'abilità».

si è pervenuti possano costituire un punto definitivo di approdo nell'analisi dei profili costituzionali della materia. Il perdurante carattere emergenziale degli interventi di regolazione del fenomeno migratorio, nonché l'affacciarsi nell'odierno dibattito politico di ipotesi relative all'introduzione di un innovativo istituto di assistenza sociale come il c.d. "reddito di cittadinanza" sono elementi che inducono a prevedere che i futuri interventi, legislativi e giurisprudenziali, renderanno inevitabili ulteriori approfondimenti.

Sarà necessario, pertanto, mantenere desta l'attenzione della scienza giuridica sul punto, allo specifico fine di contribuire a disvelare come la scelta di espandere o restringere il riconoscimento di taluni diritti sociali in favore degli stranieri non sottenda soltanto determinazioni di natura finanziaria, ovvero di regolazione del fenomeno migratorio, bensì investa il concreto materializzarsi, nelle molteplici vicende pubbliche e private che animano il presente momento storico, del principio personalista che fonda e caratterizza l'impianto costituzionale sancito dalla Carta.

Da tale considerazione, infatti, non consegue soltanto il necessario rispetto dei principi imperativi che limitano la discrezionalità del legislatore nelle scelte di bilanciamento fra l'obiettivo di favorire l'integrazione degli stranieri e quello di contenere la spesa pubblica, quanto anche il fatto che esse determinano una precisa scelta di rifiuto o di adesione a quelle teorie che, di fronte ai profondi mutamenti intervenuti nelle società contemporanee, invitano i legislatori a riconoscere la rilevanza della residenza quale criterio di appartenenza sostanziale ad una comunità che - citando una recente pronuncia pretoria - «accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri»⁸⁷.

⁸⁷ App. Milano, 22 marzo 2013, *cit.* in F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, *op. cit.*, p. 269. L'innovativa pronuncia della Corte meneghina riveste ancor più interesse poiché le Sezioni Unite della Cassazione, chiamate a giudicare sul medesimo fatto, hanno sollevato questione di legittimità costituzionale (con ord. 1 ottobre 2014, n. 222, in *G.U.*, I^a serie spec., n. 51 del 10.12.2014) dell'art. 3, comma 1, d.lgs. 5 aprile 2002, n. 77 (Disciplina del Servizio civile nazionale a norma dell'articolo 2 della legge 6 marzo 2001, n. 64, in *G.U.*, n. 99, del 29.4.2002), sulla quale la Corte costituzionale si è pronunciata con la recentissima pronuncia n. 119 del 25 giugno 2015 (in corso di pubblicazione in *G.U.*). In essa la Consulta mostra di condividere appieno le premesse sistematiche, le argomentazioni e le conclusioni della Corte milanese, giungendo alla promozione del criterio della residenza, a dispetto di quello sempre più recessivo della cittadinanza, quale elemento costitutivo della comunità cui si riferiscono gli obblighi di solidarietà sociale (e i connessi diritti) enunciati dall'art. 2 Cost. Dichiarando l'illegittimità costituzionale della citata disposizione nella parte in cui prevede il requisito della cittadinanza italiana ai fini dell'ammissione al Servizio civile nazionale, il Giudice delle leggi ha infatti argomentato l'irragionevole esclusione dei cittadini stranieri residenti in Italia richiamando la necessità di un'evoluzione nella lettura dell'art. 52 Cost. «alla luce dei doveri inderogabili di solidarietà sociale di cui all'art. 2 Cost.», nonché, sotto un diverso profilo, la qualificazione del Servizio civile come «opportunità di integrazione e formazione della cittadinanza». Non sfuggirà il salto logico che la Corte compie parlando di cittadinanza laddove stabilisce l'estensione anche agli stranieri dell'accesso al Servizio civile; lasciando ai commentatori e alla

futura giurisprudenza costituzionale il compito di spiegare l'inspiegato, si accenna tuttavia alla suggestiva ipotesi che la Corte abbia inteso volutamente ricorrere ad un concetto lato di cittadinanza che richiamerebbe la teoria della c.d. "cittadina sociale". Detta teoria, che ha avuto origini non recentissime nella dottrina italiana e anglosassone (T.H. MARSHALL, *Sociology at the Crossroad*, London, 1963, trad. it. a cura di P. MARANINI, *Cittadinanza e classe sociale*, Torino, 1976; P. BARCELLONA, *A proposito della cittadinanza sociale*, in *Democrazia e diritto*, n. 2-3/1988, pp. 15-30), è stata rispolverata nel dibattito giuridico sorto in occasione dell'introduzione della cittadinanza europea (per il dibattito in merito, si veda E. MENICHETTI, *Accesso ai servizi sociali e cittadinanza*, *op. cit.*, pp. 851-855) e, da ultimo, applicata dalla contemporanea letteratura in materia di condizione giuridica dello straniero quale chiave per il riconoscimento di una «nozione di "appartenenza" alla comunità ospitante non basata sul concetto di cittadinanza in senso stretto, quanto piuttosto sull'effettiva inclusione dell'immigrato in un contesto che impone il rispetto delle regole, ma anche opportunità di informazione e partecipazione», S. CASTELLAZZI, *Le implicazioni legislative*, *op. cit.*, p. 104, n. 25.