

Rivista N°: 1/2018  
DATA PUBBLICAZIONE: 30/03/2018

AUTORE: Graziella Romeo \*

## IL COSMOPOLITISMO PRAGMATICO DELLA CORTE COSTITUZIONALE TRA RADICAMENTO TERRITORIALE E SOLIDARIETÀ\*\*

*Sommario: : 1. Premessa. – 2. Il quadro normativo. – 2.1. In particolare, le misure in materia di diritto all'istruzione. – 3. Il quadro giurisprudenziale internazionale e sovranazionale. – 4. La giurisprudenza costituzionale. – 4.1 Le prestazioni sociali che ineriscono ai diritti fondamentali. – 4.2 Il rilievo del radicamento dello straniero sul territorio nazionale. – 4.3. Il concorso della fonte regionale e di quella statale nella disciplina dei diritti dello straniero. – 5. Il nodo del sindacato sulle risorse disponibili. – 6. Considerazioni conclusive.*

### 1. Premessa

Il riconoscimento dei diritti a contenuto sociale in favore del non cittadino sollecita la riflessione degli studiosi di diritto costituzionale su un terreno in parte distinto da quello che attiene alla garanzia dei diritti civili o, ancora, dei diritti umani. Infatti, se la titolarità di questi ultimi è pacificamente riconosciuta anche ai non-cittadini, sia da una giurisprudenza ormai risalente<sup>1</sup>, sia da quelle ricostruzioni dottrinali che individuano nel costituzionalismo il seme del cosmopolitismo<sup>2</sup>, il riconoscimento dei diritti sociali sconta la necessità di sviluppare ar-

---

\* Ricercatrice di Istituzioni di Diritto pubblico nell'Università Bocconi.

\*\* L'A. ringrazia i referees per i preziosi commenti alla prima versione dell'articolo. Il testo prende spunto dalla relazione al Convegno "Cittadinanza, immigrazione e diritti: i sistemi di welfare alla prova delle nuove dinamiche migratorie", Udine, 27 ottobre 2017 e sarà successivamente oggetto di pubblicazione nei relativi atti.

<sup>1</sup> Cfr. Corte cost. sent. 120/1967 e 104/1969, ove la Corte ha chiarito che «il principio di eguaglianza, pur essendo nell'art. 3 della Costituzione riferito ai cittadini, [deve] ritenersi esteso agli stranieri allorché si tratti della tutela dei diritti inviolabili dell'uomo, garantiti allo straniero anche in conformità dell'ordinamento nazionale». Cfr. inoltre la sent. 269/1986. Su questi aspetti v. M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari di diritti fondamentali*, in *Riv. critica dir. priv.*, 1992, 224-228.

<sup>2</sup> V. A. RUGGERI, *I diritti dei non cittadini tra modello costituzionale e politiche nazionali*, in *Consulta on line*, 1/2015, 1 ss. e U. ALLEGRETTI, *Costituzione e diritti cosmopolitici*, in G. GOZZI (a cura di), *Democrazia*,

gomenti ulteriori. Ciò non dipende soltanto dalla circostanza per cui la natura fondamentale di alcuni diritti sociali è tuttora dibattuta, ma anche dalla frequenza con cui l'argomento della scarsità delle risorse pubbliche è impiegato per giustificare la necessità di limitare i soggetti beneficiari di prestazioni sociali. In altri termini, i due argomenti che giustificano l'universalità dei diritti sembrerebbero non reggere quando si tratta delle prestazioni sociali, ovvero di quell'insieme di provvidenze che contribuiscono ad assicurare una vita dignitosa all'individuo, in quanto singolo o nella formazione sociale in cui si svolge la sua personalità. Il tema delle prestazioni sociali a favore del non cittadino interroga il diritto costituzionale non soltanto sul piano del rapporto tra Stato e individuo e, dunque, sul significato dell'appartenenza alla comunità politica come veicolo per il riconoscimento dei diritti, ma anche sul piano del contenuto dell'espressione "diritti fondamentali", talvolta impiegata per assegnare una certa gerarchia ai diritti costituzionali, talaltra ambiguamente riferita a posizioni giuridiche soggettive diverse tutelate dall'ordinamento.

È infatti frequente rintracciare, soprattutto nella giurisprudenza costituzionale, una distinzione tra "diritti fondamentali" e "diritti non fondamentali" o, ancora, tra elementi fondamentali e non fondamentali di una medesima posizione giuridica soggettiva. Questa confusione terminologica è agevolata, in questa materia, dalla circostanza per cui le pretese dedotte in giudizio – e sulle quali, poi, si formano gli orientamenti giurisprudenziali – sono spesso diritti soggettivi riconosciuti dalla legge, ai quali non è attribuita la qualifica di diritti fondamentali, con la conseguenza che limitarne il godimento può trovare giustificazioni ragionevoli, per esempio, nelle esigenze dettate dagli equilibri di finanza pubblica o nella necessità, stante la limitatezza delle risorse, di "preferire" coloro i quali esibiscono un certo grado di radicamento sul territorio nazionale.

La Corte costituzionale utilizza in modo apparentemente consapevole questa terminologia; nelle pieghe della giurisprudenza, tuttavia, è possibile intravedere elementi di contraddittorietà e, forse, il seme di un ripensamento di uno schema logico per cui la differenza di trattamento tra cittadino e non cittadino può, a certe condizioni, essere realizzata lungo il crinale che separa la *fondamentalità* dalla *non-fondamentalità* dei diritti.

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte, occorre innanzitutto chiarire che l'oggetto di queste pagine sono le prestazioni sociali, diverse da quelle rientranti nella tutela del diritto alla salute, riconosciute a soggetti che versano nelle condizioni previste dalla legge, il cui fondamento costituzionale è rintracciabile negli articoli 36-38, Cost. In questo contesto, si è però inteso espungere dalla trattazione il tema della previdenza sociale dei lavoratori in ragione della circostanza per cui il lavoratore straniero è soggetto agli stessi diritti e agli stessi obblighi del lavoratore italiano<sup>3</sup>. In altri termini, la qualità di lavoratore regolare assorbe quella di non-cittadino, non rendendo ragionevolmente differenziabili le due condizioni<sup>4</sup>.

---

*diritti, costituzione*, Bologna, 1997, 181. Sul cosmopolitismo come *modo d'essere* del diritto costituzionale v. pure Q. CAMERLENGO, *Contributo ad una teoria del diritto costituzionale cosmopolitico*, Milano, 2007.

<sup>3</sup> Nella relazione annuale, il presidente dell'INPS ha evidenziato il contributo dei lavoratori stranieri alla tenuta del sistema pensionistico italiano, evidenziando peraltro come spesso alla contribuzione non corrisponda una domanda di previdenza, nel senso che in molti casi gli stranieri lasciano il territorio italiano prima del momen-

Il non cittadino, da questo punto di vista, versa in una situazione distinguibile da quella del lavoratore italiano solo ove si prendano in considerazione quelle provvidenze sociali alle quali avrebbe diritto, in quanto lavoratore, ma che prescindono dalla sua situazione previdenziale.

Nell'ottica di evidenziare l'apertura cosmopolitica della Corte costituzionale, questo lavoro si concentra sull'insieme delle prestazioni sociali di natura non contributivo-previdenziale, variamente giustificate con la *ratio* di contribuire ad assicurare un'esistenza libera e dignitosa al lavoratore o, a determinate condizioni, all'inoccupato.

In altri termini, si intende qui offrire una riflessione sul godimento di quei diritti sociali rispetto ai quali una discriminazione ragionevole tra cittadino e straniero è astrattamente concepibile pur tenendo conto della giurisprudenza costituzionale che ha contribuito a estendere la garanzia dei diritti di seconda generazione agli stranieri, rendendo almeno in parte irrilevante lo *status civitatis* con riferimento al diritto alla salute e all'abitazione<sup>5</sup>.

Da questa prospettiva, le considerazioni che seguono intendono isolare le prestazioni non-contributive tanto dalle vicende relative alla garanzia dei diritti dello straniero-lavoratore, quanto da quelle attinenti alla tutela del nucleo essenziale di diritti fondamentali quali salute e abitazione. Si crede infatti che l'attitudine cosmopolitica possa essere "testata" soprattutto con riferimento a quelle prestazioni sociali, di natura legislativa (e fondamento costituzionale) rispetto alle quali i legislatori gode di quel margine di discrezione riconosciuto alle scelte allocative.

## 2. Il quadro normativo

In questo orizzonte concettuale, il T.U. sull'immigrazione specifica le condizioni per il godimento dei diritti sociali. Così l'art. 2, c. 5, assicura l'accesso ai pubblici servizi allo "stra-

---

to in cui avrebbero diritto a percepire la pensione: cfr. *Relazione annuale del Presidente INPS*, 4 luglio 2017, p. 14-16, disponibile all'indirizzo *Internet* <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemDir=51082>.

<sup>4</sup> La parità di trattamento dei lavoratori può essere ricavata dalle convenzioni internazionali ratificate, a partire da quella OIL n. 143 del 24 giugno 1975, ratificata con l. 10 aprile 1981, n. 158. La convenzione garantisce parità di trattamento rispetto ai cittadini italiani ai lavoratori extracomunitari regolarmente residenti e alle loro famiglie. Sulla problematica, più in generale, cfr. AA.VV., *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, a cura di C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO, Napoli, 2016.

<sup>5</sup> Il riferimento alla cittadinanza è assente nel testo costituzionale in sede di enunciazione dei diritti sociali. Allo stesso modo, nessun riguardo alla nazionalità italiana traspare nelle disposizioni dedicate al lavoratore. Il termine cittadino si trova, invece, nell'art. 38, c. 1 della Costituzione, il quale riserva a questi, se inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere, il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale. L'argomento testuale, tuttavia, com'è ampiamente dimostrato dalla giurisprudenza costituzionale, non fornisce indicazioni sufficienti sull'estensione – per ipotesi, automatica – dei diritti sociali ai non cittadini. V. M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, 1997, 331 ss. V. ancora A. RUGGERI, *op. cit.*, 4 ss. Con riferimento al diritto alla salute, cfr. Corte cost., sent. n. 103/1977; con riguardo al diritto all'abitazione, le sent. n. 49/1987, 217/1988, 404/1988, 559/1989, su cui v. in generale E. GROSSO, *Straniero*, in *Digesto IV (disc. pubbl.)*, vol. XV, Torino, 1998, 170. V. anche, in particolare sul diritto alla salute, B. NASCIMBENE, *Lo straniero nel diritto italiano*, Milano, 1990, 77 ss.

niero”, senza ulteriori qualificazioni; pertanto, in via di principio e salvo le restrizioni previste dalla legge, lo *status* del non cittadino non rileva ai fini del godimento delle connesse posizioni giuridiche soggettive<sup>6</sup>.

Sulla materia sono intervenute, nel corso degli anni, diverse modifiche, non di rado intese a restringere l’esercizio dei diritti o, quantomeno, a condizionarlo alla situazione economico finanziaria dello Stato. A ciò deve essere aggiunto che le Regioni e gli enti locali, nell’esercizio delle competenze loro attribuite dalla Costituzione, fissano spesso condizioni ulteriori per l’erogazione dei servizi relativi alla sicurezza sociale, offrendo l’occasione per una serie di ricorsi da parte degli stranieri che si vedono negati i benefici socio-assistenziali<sup>7</sup>.

Con riferimento alla sicurezza sociale, la legislazione italiana differenzia notevolmente il trattamento dello straniero in materia assistenziale da quello attinente alla previdenza sociale, divergendo in tal senso dalla normativa europea che preferisce impiegare la nozione in parola senza distinguere, in via di principio, tra prestazioni contributive e non contributive<sup>8</sup>.

Avendo specifico riguardo al regime dell’assistenza sociale<sup>9</sup>, la scelta del legislatore italiano è stata di riservarne l’accesso agli stranieri titolari della carta di soggiorno o di per-

---

<sup>6</sup> La disciplina di dettaglio relativa ai diritti sociali è, invece, contenuta nel Titolo V, recante Disposizioni in materia sanitaria, nonché di istruzione, alloggio, partecipazione alla vita pubblica e integrazione sociale, suddiviso in quattro Capi riguardanti le disposizioni in materia sanitaria, di istruzione, di alloggio e assistenza sociale e, infine, di integrazione sociale.

<sup>7</sup> L’art. 44 del T.U., infatti, consente al non cittadino di ricorrere avverso il comportamento del privato o della pubblica amministrazione produttivo di una discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi. Il tribunale in composizione monocratica, competente a conoscere la domanda ai sensi del c. 2, può ordinare la cessazione del comportamento pregiudizievole e adottare ogni altro provvedimento idoneo a rimuovere gli effetti della discriminazione.

<sup>8</sup> Cfr. reg. CE 1408/71 e reg. CE 574/72 e, soprattutto, il reg. CE 859/03, che estende le previsioni dei primi due anche ai cittadini dei Paesi terzi.

<sup>9</sup> A questo proposito deve essere precisato che l’assistenza sociale rientra nella competenza residuale delle Regioni. In questo contesto, la disciplina in commento statale – introdotta nel 1998 – deve essere letta alla luce dell’art. 117, lett. m); su questi aspetti v. in particolare L. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Le regioni*, 2002, 343 ss., in part. 353, e F. IPPOLITO, *Il welfare nell’età del liberismo: modello costituzionale e prospettive europee*, in *Quest. giust.*, 2008, 87. Pertanto, le prestazioni previste dall’art. 41 T.U. stranieri possono considerarsi livelli essenziali di assistenza. L’assetto delle competenze disegnato dal Titolo V Cost. incide naturalmente anche sulla tutela dei diritti, valorizzando, in via di principio, la dimensione regionale e locale. Com’è noto, spetta allo Stato, ai sensi della lett. m) dell’art. 117, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio. Ebbene, la disposizione si è dimostrata di difficile interpretazione e applicazione e, per questa ragione, la dottrina giuridica si è interrogata sull’esatta portata del riparto disegnato dal legislatore, giungendo a concludere che i diritti sociali «devono oggi differenziarsi sotto il profilo strutturale quanto ad un nucleo essenziale», il quale deve essere garantito dallo Stato al fine di assicurare il libero e dignitoso sviluppo della personalità, e «quanto ad ulteriore quota parte», rispetto alla quale la Costituzione lascia ampia discrezionalità – pur sempre sindacabile attraverso il controllo di ragionevolezza – allo Stato o alle Regioni, ciascuno nel proprio ambito competenziale, di approntare la disciplina più adatta ad assicurare un elevato grado di tutela della persona; v. L. PRINCIPATO, *I diritti costituzionali e l’assetto delle fonti dopo la riforma dell’art. 117 della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 2002, 1178. In generale, sulla tutela dei diritti fondamentali nel quadro del regionalismo italiano la produzione scientifica è copiosa: v. almeno M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell’art. 117, comma 2 lett. m della Costituzione)*, in *Pol. dir.*, 2002, 349 ss.; A. D’ALOIA, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le*

messo di soggiorno di durata non inferiore a un anno, oltre che ai minori iscritti nella carta ovvero nel permesso di soggiorno dei genitori. Tali soggetti sono equiparati ai cittadini ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni di assistenza sociale, anche se di natura economica<sup>10</sup>.

La legge n. 388 del 23 dicembre 2000 (legge finanziaria per il 2001) ha introdotto disposizioni limitative del diritto di cui si discute. In particolare, per quanto riguarda le provvidenze economiche quali la pensione di invalidità, il godimento di tali prestazioni è subordinato al possesso della carta di soggiorno, ovvero del permesso di soggiorno UE per i residenti di lungo periodo. Ancora, per quanto concerne l'assegno sociale, la fruizione era condizionata, prima dell'intervento della Corte costituzionale, al requisito del soggiorno legale e in via continuativa sul territorio nazionale protratto per almeno dieci anni. La giurisprudenza costituzionale ha però significativamente inciso su questa disciplina, estendendo la platea dei beneficiari delle prestazioni sociali<sup>11</sup>.

Tornando al quadro legislativo, a venire in rilievo è innanzitutto l'art. 80, c. 19 della l. 388/2000, il quale riconosce l'assegno sociale e le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali anche agli stranieri titolari di carta di soggiorno (ora permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo). Questo intervento, inteso a restringere i beneficiari delle prestazioni sociali, è stato nel corso degli anni "corretto" da una serie di pronunce della Corte costituzionale, sulle quali si tornerà più avanti, tese invece a riconoscere una tendenziale parità di trattamento in materia di assistenza sociale tra cittadini italiani e stranieri in possesso di titoli di soggiorno "qualificati", che ne attestano cioè la stabilità della presenza sul territorio italiano.

La disciplina vigente relativa alle provvidenze economiche e agli assegni sociali ex art. 80, l. 388/2000 può essere così sinteticamente ricostruita:

a. *sostegno per l'inclusione attiva* (D.M. 26 maggio 2016 e 29 aprile 2017): è riconosciuto ai titolari di permesso di lungo periodo, ai familiari che non sono cittadini UE di cittadini UE e ai titolari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria.

b. *carta acquisti ordinaria* (art. 81, c. 32, d.l. 112/2008, convertito in l. 133/2008): è riconosciuta ai titolari di permesso di lungo periodo, ai familiari che non sono cittadini UE di cittadini UE e ai titolari di protezione internazionale.

c. *assegno di maternità* (art. 74, d.lgs. 151/2001): è riconosciuto ai titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo, ai familiari che non sono cittadini UE di cittadini UE (circolare

---

*regioni*, 2003, 1109 ss. e A. RUGGERI, *Neoregionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, in *Dir. soc.*, 2001, 200 ss.

<sup>10</sup> Cfr. art. 41 T.U. stranieri.

<sup>11</sup> V. *infra*. Il T.U. disciplina anche il diritto all'integrazione sociale, prevedendo che lo Stato e gli altri enti territoriali apprestino una serie di strumenti per favorire l'inserimento dello straniero nella società italiana, quali la diffusione di informazioni riguardanti i diritti e doveri dell'immigrato e le opportunità di crescita personale e integrazione offerte dalle amministrazioni pubbliche e dall'associazionismo. Sul punto e in prospettiva comparata v. M.L. TUFANO, *L'integrazione degli stranieri legalmente residenti nell'Unione europea*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2005, 744 ss.

INPS n. 35, del 9 marzo 2010), ai titolari dello status di rifugiato e della protezione sussidiaria (circolare INPS n. 9, del 22 gennaio 2010).

d. *assegno di maternità per le lavoratrici atipiche* (art. 75, d.lgs. 151/2001): è riconosciuto ai titolari di permesso di lungo periodo.

e. *assegno per il nucleo familiare numeroso* (art. 65 l. 488/1998 e art. 1, c. 130, l. 190/2014): è riconosciuto ai titolari di permesso di lungo periodo (art. 75, l. 97/2013), ai familiari non cittadini UE di cittadini UE (art. 7, l. 97/2013), ai titolari di protezione internazionale (circolare INPS 9 del 22 gennaio 2010). Alla luce degli orientamenti giurisprudenziali di cui si dirà oltre, è condivisibile l'opinione di chi in dottrina ritiene sospetto di illegittimità costituzionale anche il c. 5 dell'art. 80, l. 388/2000, giacché limita l'assegno per il nucleo familiare con almeno tre figli ai richiedenti di cittadinanza italiana o europea<sup>12</sup>.

f. *assegno di natalità* (art. 1, c. 125 l. 190/2014): è riconosciuto ai titolari di permesso di lungo periodo, ai familiari non cittadini UE di cittadini UE (circolare INPS n. 214 del 6 dicembre 2016), ai titolari di protezione internazionale (circolare INPS n. 93 del 10 gennaio 2015).

g. *assegno nucleo familiare per i familiari residenti all'estero* (art. 2, c. 6, l. 153/1988): ai fini del raggiungimento dei requisiti previsti per fruire dell'assegno, soltanto il cittadino italiano può computare nel nucleo il familiare a carico che risiede all'estero. Lo straniero usufruisce dello stesso diritto solo ove esista una convenzione con il Paese di provenienza.

h. *bonus alla nascita e bonus asilo nido* (art. 1, c. 353 e 355, l. 232/2016): la legge non prevede limitazioni né in relazione al titolo di soggiorno, né in relazione al reddito. Devono dunque ritenersi titolari gli stranieri regolarmente soggiornanti. Con circolari emanate tra il febbraio e il maggio 2017, l'INPS ha poi limitato il riconoscimento di tali provvidenze ai titolari di permesso di lungo periodo, ai familiari non cittadini UE di cittadini UE e ai titolari dello status di rifugiato politico e di protezione sussidiaria con riferimento al premio alla nascita, ai soli cittadini italiani, dell'Unione e ai soggiornanti di lungo periodo con riferimento al bonus asilo nido.

In via generale, e con talune puntuali eccezioni, la legge *non* riconosce dunque le prestazioni sociali di carattere non contributivo ai titolari di permesso unico di lavoro, ai titolari di carta blu e ai titolari di permesso per motivi umanitari, ossia agli individui che esibiscono

---

<sup>12</sup> C. CORSI, *Prestazioni sociali e cittadinanza*, in *Dir. imm. citt.*, 2009, 40. Secondo l'A., allo stesso modo, sollevava non pochi dubbi di conformità a Costituzione anche la l. 23 dicembre 2005, n. 266, che all'art. 1, c. da 330 a 334, attribuiva ad ogni figlio nato nel 2005 un assegno pari a mille euro. Questi assegni potevano essere percepiti soltanto dal genitore (o dall'esercente la relativa potestà) residente e di cittadinanza italiana o comunitaria (e con un reddito familiare inferiore ai cinquanta mila euro). Ancora, diversi profili di incostituzionalità sembrano presentarsi anche con riferimento all'art. 19, c. 18, della l. 28 gennaio 2009, n. 2, di conversione del d. l. 25 novembre 2008 n. 185, che riserva ai cittadini meno abbienti il rimborso delle spese concernenti la cura dei neonati fino ai tre mesi di età. Su questi aspetti v. anche G. TURATTO, *La tematica dei cittadini stranieri in riferimento all'accesso alle prestazioni non contributive a dieci anni di distanza dall'approvazione della legge 40/1998*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, 2008, 496 ss., spec. 497. L'A. riflette in particolare sulle divergenze interpretative tra i giudici comuni in ordine alla possibilità di estendere i benefici assistenziali, a prescindere dal rapporto di cittadinanza.

un radicamento più debole nella comunità politica. Tuttavia, con l'ord. 95/2017, la Corte costituzionale ha ampliato la platea dei beneficiari dell'assegno di maternità chiarendo che ai titolari di permesso unico di lavoro deve essere riconosciuta la parità di trattamento nelle prestazioni di sicurezza sociale, come stabilito dall'art. 12 della direttiva 2011/98<sup>13</sup>. Similmente, ai titolari di permesso per motivi umanitari sono riconosciuti, dall'art. 34, c. 5, d.lgs. 251/2007 i medesimi diritti riconosciuti a favore dei titolari di protezione sussidiaria. Il ragionamento potrebbe essere analogicamente impiegato per sostenere il riconoscimento della parità di trattamento anche con riferimento alle altre prestazioni sociali elencate.

A questo nucleo di provvidenze sociali devono essere aggiunti gli assegni di invalidità, le indennità, le pensioni di invalidità e di inabilità, l'assistenza abitativa e ogni altro intervento di sostegno, adottato per esempio dai legislatori regionali, in favore delle fasce deboli della popolazione.

### **2.1. In particolare: le misure in materia di diritto all'istruzione**

Nell'ambito della disciplina dei diritti sociali spettanti al non cittadino, merita particolare attenzione la garanzia del diritto all'istruzione e, in particolare, l'insieme delle misure adottate, in specie dal legislatore regionale, per favorire l'inclusione scolastica del minore straniero.

La condizione di regolarità del soggiorno non è richiesta in relazione al godimento del diritto fondamentale all'istruzione. Il legislatore italiano adotta la prospettiva dell'obbligo scolastico, precisando all'art. 38 T.U. che «i minori stranieri presenti sul territorio sono soggetti all'obbligo scolastico». Pertanto, ad essi si applicano le disposizioni in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi e di partecipazione alla vita della comunità scolastica.

La legge contrappone, dunque, il termine “presente” alla locuzione “regolarmente soggiornante”, eliminando qualsiasi dubbio circa la portata universalista del diritto in questione. Del resto, l'istruzione dei minori che si trovino – anche in assenza di titolo di soggiorno – sul territorio dello Stato è anche un interesse primario della collettività<sup>14</sup>. Escludere lo straniero minore per il solo fatto di essere irregolarmente presente si tradurrebbe *tout court* in una violazione del diritto all'istruzione, anche alla luce della considerazione circa l'improbabilità di un ritorno – specie in tempi brevi – del soggetto nel proprio Paese di origine.

---

<sup>13</sup> La Corte ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 74, d.lgs. 151/2001, dal momento che il giudice avrebbe dovuto applicare da un lato la normativa europea rilevante e, dall'altro, il d.lgs. 215/2007 senza bisogno di sollevare la questione presso la Corte.

<sup>14</sup> Come precisa l'art. 13 del d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297, recante il T.U. in materia di istruzione. V. sul punto A. PITINO, *Il diritto alla salute degli immigrati tra leggi ordinarie e costituzione*, in *Quad. reg.*, 2009, 517 ss.

Il legislatore ha voluto, in tal senso, garantire la più ampia tutela ad un diritto fondamentale, riconosciuto anche delle norme di diritto internazionale recepite in Italia<sup>15</sup>.

Parzialmente distinta è la questione relativa all'istruzione in assenza dell'obbligo scolastico. In linea di principio, il T.U. non riconosce il diritto all'istruzione in connessione alla sola fascia dell'obbligo scolastico. Pertanto, la possibilità di frequentare le scuole è riconosciuta, in condizioni di parità con i cittadini italiani, anche agli ultrasedicenni stranieri.

Altrettanto tutelata dovrebbe essere posizione del minore rispetto all'accesso alle scuole materne. Sul punto, si è espresso il Tribunale di Milano – a seguito di un'azione civile proposta da un genitore ex art. 44 T.U. – ritenendo discriminatoria la scelta del Comune di non ammettere alle scuole materne i minori irregolari, giustificata da un'interpretazione restrittiva dell'art. 38, tendente a fare coincidere il diritto all'istruzione con l'obbligo scolastico<sup>16</sup>. Secondo il giudice ordinario, al di là dell'errata ricostruzione dell'ambito oggettivo di applicazione della norma, anche la scuola materna rientra tra i servizi educativi<sup>17</sup>, espressamente riconosciuti agli stranieri dal citato art. 38. Inoltre, non è ragionevole porre una restrizione ai diritti del minore per effetto della condizione di irregolarità genitori, di cui certo egli non può considerarsi responsabile<sup>18</sup>.

La mera presenza sul territorio italiano non è, invece, condizione sufficiente a garantire l'istruzione universitaria. In tal senso e in assenza di una chiara formulazione legislativa, pare potersi concludere che il diritto all'istruzione deve essere inteso come comprensivo dell'educazione materna, primaria e secondaria<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup> Da una prospettiva più generale, sul ruolo della scuola come istituzione che tutela l'identità culturale e la multiculturalità v. C. RUBINACCI, *La società multiculturale, i minori stranieri e il ruolo della scuola*, in *Minorigiustizia*, 1999, 38 ss.

<sup>16</sup> V. F. SCUTO, *Il diritto sociale alla salute, all'istruzione e all'abitazione degli stranieri irregolari: livelli di tutela*, in *Rass. parl.*, 2008, 381 ss.

<sup>17</sup> Questa l'impostazione è, d'altra parte, coerente con la sent. 370/2003 della Corte costituzionale in materia di asili nido.

<sup>18</sup> Trib. Milano, sez. I civile, ord. 11 febbraio 2008, n. 2380. V. E. CODINI, *Il diritto allo studio e alla formazione professionale e culturale*, in E. CODINI e al., *I diritti sociali degli stranieri*, Torino, 2009, 45 ss.

<sup>19</sup> La disciplina dell'accesso all'università è contenuta nell'art. 39, il cui primo comma garantisce parità di trattamento tra lo straniero e il cittadino italiano nei limiti e nei modi previsti dalla legge. Più nel dettaglio, godono del pieno accesso all'educazione universitaria gli stranieri titolari di carta di soggiorno o titolari di permesso di soggiorno per lavoro subordinato o per lavoro autonomo, per motivi familiari, per asilo o per motivi religiosi o che, anche senza possedere tali titoli, sono in possesso di un titolo di studio superiore conseguito in Italia e sono regolarmente soggiornanti da almeno un anno. La fissazione di condizioni più svantaggiose per gli stranieri extracomunitari in relazione all'accesso alle Università private è stata oggetto di ricorsi da parte di studenti stranieri per violazione dell'art. 43 d.lgs. n. 286 del 1998. La giurisprudenza di merito ha riconosciuto che libertà negoziale dei soggetti privati può essere legittimamente limitata per motivi di discriminazione etnica o razziale. In questa prospettiva, ha ritenuto che costituisse comportamento discriminatorio l'imposizione di adempimenti e condizioni più onerose a carico degli studenti non comunitari; l'Università che intendesse stabilire regole di questa natura, stante la sua funzione di educazione e promozione della socializzazione, ostacolerebbe di fatto l'integrazione dello straniero della comunità statale; v. C. PONTERIO, *Anche l'Università discrimina: rette più alte per studenti non comunitari*, in *Dir. imm. citt.*, 2007, 97 ss.

### 3. Il quadro giurisprudenziale internazionale e sovranazionale

La giurisprudenza internazionale e sovranazionale in materia di prestazioni sociali in favore del non-cittadino, secondo la delimitazione materiale operata in apertura, non è particolarmente nutrita, ma conta alcune pronunce di rilievo soprattutto presso la Corte europea dei diritti dell'uomo.

I giudici di Strasburgo hanno attratto nell'ambito della propria giurisdizione talune prestazioni sociali in quanto rientranti, secondo un'interpretazione estensiva del testo convenzionale, nell'art. 1, Protocollo 1, CEDU. Quest'ultimo assicura a ciascuno il diritto a non essere privato arbitrariamente dei propri beni, ma sin da subito la Corte EDU ne ha esteso la portata ben oltre i diritti reali, ricomprendendo nella lettera della disposizione tutti i diritti e gli interessi di natura economica, cosiddetti *pecuniary rights*, in varia misura assimilabili alla proprietà dei beni materiali. Così, i giudici di Strasburgo hanno prima incluso nei diritti patrimoniali tutelati ex art. 1 le prestazioni contributive<sup>20</sup> e, successivamente, persino quelle non contributive.

In particolare, nella sentenza *Koua Poirrez v. France*<sup>21</sup>, ove era in questione il riconoscimento di un'indennità di invalidità civile in favore di un cittadino della Costa d'Avorio residente in Francia, la Corte EDU ha concluso nel senso della violazione dell'art. 1, interpretato in combinato disposto con l'art. 14 CEDU, sebbene la prestazione sociale dedotta in giudizio non derivasse dal versamento di una contribuzione di tipo previdenziale o assicurativo. Così operando, i giudici di Strasburgo privilegiano una lettura sostanziale dell'art. 1, includendovi un interesse economico del tutto potenziale. A bene vedere, essi tendono ad estendere al massimo livello l'ambito materiale dei diritti garantiti dalla Convenzione soprattutto nelle pronunce ove il parametro dell'art. 1 è letto in combinato disposto con l'art. 14, ovvero quando il mancato riconoscimento o la privazione della prestazione è il risultato di un comportamento discriminatorio su base nazionale da parte dell'amministrazione pubblica nazionale. L'orientamento è confermato nella sentenza *Andrejeva v. Latvia*<sup>22</sup>: per un verso la Corte chiarisce che l'art. 1 non conferisce la titolarità di un diritto a prestazioni assistenziali o previdenziali, né tantomeno impone l'istituzione di un sistema di sicurezza sociale, dall'altro, specifica che qualora esistano tali sistemi, essi generano un interesse economico protetto dall'art. 1, in tutti coloro che soddisfano i requisiti generali per accedervi. In questo contesto, gli Stati godono di un certo margine di discrezionalità nello stabilire differenze di trattamento con riguardo al godimento di tali situazioni giuridiche soggettive; tuttavia, queste devono essere fondate su «objective and reasonable justification»<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Cfr. *Gaygusuz v. Austria*, del 31 agosto 1996, ric. 17371/90, p.ti 36-37. L'orientamento interpretativo è confermato da *Azinas v. Cipro*, del 20 giugno 2002, ric. 56679/00, p.to 28.

<sup>21</sup> Del 30 settembre 2003, p.to 42. Sul punto v. G. TURATTO, *Riflessioni sulla concezione della cittadinanza che non rispetta i diritti fondamentali garantiti ad ogni persona*, in *Riv. giur. lav.*, 2004, 677 ss.

<sup>22</sup> Del 18 febbraio 2009, p.ti 74-77.

<sup>23</sup> Cfr. sul punto anche *Willis v. United Kingdom*, 11 settembre 2002, p.to 39. Sull'impiego del principio di eguaglianza-ragionevolezza da parte della Corte di Strasburgo v. A.O. COZZI, *Un piccolo puzzle: stranieri e principio di eguaglianza nel godimento delle prestazioni socio-assistenziali*, in *Quad. cost.*, 2010, 558 ss.

Il contributo della Corte di giustizia UE alla delimitazione della disciplina europea della condizione del cittadino di Paesi terzi è tendenzialmente concentrato sulle tutele spettanti alla categoria dei lavoratori regolarmente residenti.

La pronuncia più rilevante in questa materia è *Kamberaj c. Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia Autonoma di Bolzano*<sup>24</sup>. Il caso origina dal ricorso di un cittadino albanese titolare di un permesso di soggiorno di lungo periodo, residente e stabilmente occupato nella provincia di Bolzano. Egli si era visto negare il rinnovo del sussidio per l'alloggio, consistente in un contributo al pagamento del canone di locazione per i conduttori meno abbienti, in ragione dell'esaurimento degli stanziamenti destinati alle provvidenze sociali in favore dei cittadini di Paesi terzi. Il giudice adito opera un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e chiede, in dettaglio, se tale differenza di trattamento fosse compatibile con la direttiva 2003/109/CE, relativa allo *status* dei cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo<sup>25</sup>. La Corte ritiene che il diritto dell'Unione, e in particolare la direttiva 2003/109, osta ad una normativa nazionale che differenzi il trattamento tra i soggiornanti di Paese terzo di lungo periodo e le altre categorie di potenziali beneficiari. Al contempo, i giudici evidenziano che due condizioni devono sussistere perché il diritto dell'Unione possa effettivamente precludere la diversità di trattamento: in primo luogo, si deve trattare di una prestazione che rientra nell'ambito materiale della direttiva, che copre previdenza sociale, assistenza sociale e protezione sociale. In secondo luogo, occorre che lo Stato membro non si sia avvalso della possibilità di limitare l'applicazione (cd. *opt-out*) del principio di parità di trattamento alla specifica prestazione sociale in contestazione. Ora, la determinazione dell'ambito materiale è una scelta solo in parte rimessa alle autorità nazionali, posto che queste ultime non possono comunque pregiudicare l'effetto utile della direttiva al momento dell'applicazione del principio in essa contenuto. L'individuazione della natura della provvidenza sociale e, dunque, la sua inerenza alla previdenza, all'assistenza o alla protezione sociale, è determinante per attrarre il principio della parità di trattamento.

In questo senso, qualche chiarimento è giunto dalla decisione *Martinez Silva c. INPS*<sup>26</sup> in cui i giudici di Lussemburgo affrontano il tema del riconoscimento dell'assegno per il nucleo familiare, garantito dalla disciplina italiana ai cittadini dell'Unione europea, ai cittadini di Paesi terzi titolari dello status di rifugiato politico o della protezione sussidiaria, ai titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo e ai familiari dei cittadini dell'Unione, ma non anche ai titolari di permesso unico di lavoro. Orbene, la CGUE deve chiarire innanzitutto la natura della prestazione dedotta in giudizio e, in particolare, se costituisca o meno "prestazione

---

<sup>24</sup> Causa C-571/10 del 24 aprile 2012.

<sup>25</sup> Il rinvio verteva invero su sette questioni, non tutte accolte dalla Corte di giustizia. Non ci si sofferma su un altro rilevante profilo della sentenza *Kamberaj* relativo alla cosiddetta comunitarizzazione della CEDU da parte del Trattato di Lisbona e, in particolare, del riformato art. 6, par. 3 TUE. Sul punto v. F. COSTAMAGNA, *Diritti fondamentali e prestazioni sociali essenziali tra diritto dell'Unione europea e ordinamenti interni: il caso "Kamberaj"*, in *Dir. um. dir. int.*, 2012, 672 ss.

<sup>26</sup> Causa C-449/16 del 21 giugno 2017.

familiare” ai sensi dell’art. 3, par. 1, lett. j) del reg. (CE) n. 883/2004<sup>27</sup> relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. La direttiva 2011/98/UE, infatti, istituisce il permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e di godere di una serie di diritti tra cui la parità di trattamento per quanto concerne la sicurezza sociale definiti dal reg. 883/2004<sup>28</sup>.

Ad avviso dei giudici di Lussemburgo il criterio distintivo è rappresentato dalla circostanza per cui una prestazione può essere considerata come di sicurezza sociale qualora sia attribuita ai beneficiari prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle loro esigenze personali, in base a una situazione definita dalla legge e ciò quand’anche la qualificazione operata dalla normativa nazionale sia diversa. Sulla base di questi parametri, l’assegno per il nucleo familiare, attribuito automaticamente in presenza dei requisiti previsti dalla legge, è qualificato come prestazione di sicurezza sociale, rientrando nell’ambito materiale del reg. 883/2004.

Chiarito che si tratta di una prestazione attinente alla sicurezza sociale, la Corte prosegue specificando che gli Stati membri possono limitare i diritti conferiti dalla dir. 2011/98 con riferimento ai lavoratori dei Paesi terzi<sup>29</sup> qualora ne abbiano espressamente dichiarato l’intento. Poiché l’Italia non ha manifestato l’intenzione di avvalersi di tale facoltà, le disposizioni della normativa italiana che limitano l’assegnazione dell’assegno per il nucleo familiare si pongono in contrasto con la dir. 2011/98.

La Consulta si era per la verità già espressa sul punto. Qualche mese prima che la pronuncia in commento fosse resa, infatti, la Corte costituzionale era stata adita con questione analoga, riferita però all’assegno di maternità, che aveva dichiarato inammissibile in quanto il giudice remittente avrebbe dovuto interpretare conformemente il disposto normativo alla luce della dir. 2011/98, così estendendo la platea dei beneficiari anche ai titolari del permesso unico di lavoro.

In via generale, la giurisprudenza dell’Unione ammette la differenza di trattamento quando si tratti di prestazioni in favore di individui che non siano lavoratori. Esiste insomma una differenza tra la dimensione sociale del lavoratore e quella dell’individuo inattivo. Tale distanza è meno evidente nel caso dei cittadini europei, giacché la Corte si è sforzata negli anni di costruire la cittadinanza europea a prescindere dal radicamento sostanziale di questo *status* ai soli soggetti attivi nel processo di produzione e circolazione della ricchezza in Europa<sup>30</sup>. Con riferimento ai cittadini di Paesi terzi, invece, è la semplice qualità di *lavoratore* ad attirare il riconoscimento delle prestazioni sociali previste dalla normativa dell’Unione.

---

<sup>27</sup> Del Parlamento e del Consiglio, del 29 aprile 2004, in GU 2004, L 166, p. 1, come modificato dal reg. (CE) n. 988/2009, del Parlamento e del Consiglio, del 16 settembre 2009, in GU 2009, L 284, p. 43.

<sup>28</sup> Cfr. art. 12, direttiva 2011/98/UE, del Parlamento e del Consiglio, del 13 dicembre 2011.

<sup>29</sup> Peraltro, gli Stati membri possono decidere che l’art. 12, par. 1, lett. e) della dir. 2011/98, relativo alle prestazioni sociali, non si applichi ai cittadini di Paesi terzi che sono stati autorizzati a lavorare nel territorio di uno Stato membro per un periodo non superiore a sei mesi, nonché ai cittadini di Paesi terzi che sono stati ammessi in tale territorio a scopo di studio o ai quali è consentito lavorare in forza di un visto.

<sup>30</sup> In questo contesto un segnale inquietante giunge dalla pronuncia *Jobcenter Berlin Neukölln c. Alimanovic* (causa C-67/14, del 15 settembre 2015) che ammette che gli Stati membri possano istituire una diversità di

#### 4. La giurisprudenza costituzionale

La giurisprudenza costituzionale ha, soprattutto negli ultimi anni, esteso la platea dei titolari delle prestazioni sociali, anche quelle di natura legislativa, ai non-cittadini, in un contesto in cui il legislatore ha invece perseguito scelte politiche improntate alla conservazione delle risorse pubbliche prioritariamente a favore dei cittadini e degli stranieri in possesso di titoli di soggiorno di lungo periodo e, dunque, tendenzialmente stabilmente integrati nel tessuto economico e produttivo del Paese. Il grimaldello con cui la Consulta è intervenuta sulle scelte del legislatore è rappresentato dal principio di eguaglianza-ragionevolezza, combinato però ad una indagine sulla natura della prestazione sociale in contestazione, incentrata sull'individuazione del *bisogno* che la provvidenza intende soddisfare.

Nella giurisprudenza della Consulta è possibile individuare almeno tre ambiti che contribuiscono a disegnare il quadro dello statuto costituzionale del non-cittadino con particolare riferimento alle prestazioni sociali di cui ha diritto. A tali ambiti corrispondono, poi, due orientamenti: il primo è inteso a distinguere tra le prestazioni sociali che ineriscono ai diritti fondamentali e quelle che invece non riguardano la garanzia di questo tipo di posizioni giuridiche soggettive. Il secondo orientamento, che emerge nelle pieghe della giurisprudenza costituzionale, attiene alla progressiva rilevanza dell'elemento del radicamento territoriale del non cittadino.

##### **4.1. Le prestazioni sociali che ineriscono ai diritti fondamentali**

Il primo, e più nutrito, filone giurisprudenziale riguarda la differenza di trattamento tra cittadini e stranieri in relazione al riconoscimento di prestazioni sociali che ineriscono a diritti fondamentali. La Corte impiega il giudizio di ragionevolezza per sindacare la norma che distingue la condizione del cittadino e del non-cittadino, alla ricerca della *ratio* della differenziazione.

Già con la sentenza interpretativa di rigetto 454/1998<sup>31</sup>, la Consulta aveva chiarito che l'art. 38, c. 3, della Costituzione andasse interpretato nel senso di riconoscere il diritto all'assistenza sociale *anche* agli stranieri. Così, nel caso di specie aveva esteso il diritto all'avviamento professionale degli inabili e dei minorati anche ai non cittadini. Infatti, a fondare l'intervento assistenziale dello Stato è la situazione di inabilità o minorità in sé, rispetto alla quale non rileva la nazionalità del soggetto che versi in tale condizione<sup>32</sup>.

Collocandosi nel medesimo orientamento giurisprudenziale, la decisione 432/2005 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione di una legge della Regione Lombardia che escludeva gli stranieri dal godimento del diritto alla circolazione gratuita sui servizi di

---

trattamento nel godimento dei diritti sociali tra il proprio cittadino e il cittadino di un Paese membro diverso da quello in cui risiede e reclama la prestazione.

<sup>31</sup> Corte cost., sent. n. 454 del 30 dicembre 1998.

<sup>32</sup> Su questi aspetti v. C. CORSI, *op. cit.*, 35 ss.

trasporto pubblico di linea riconosciuto alle persone totalmente invalide per cause civili<sup>33</sup>. Ancora una volta, la Corte individua la *ratio* del beneficio nella scelta di rimuovere gli ostacoli alla libera circolazione in favore di persone accomunate dalla condizione di invalidità. La solidarietà sociale, pertanto, trova fondamento in una situazione di difficoltà con importanti conseguenze sulla libertà del singolo di partecipare alla vita sociale della comunità. Rispetto alla declinazione trasversale dell'intervento solidale dello Stato, il quale trova fondamento dell'art. 3, c. 2, della Costituzione, la circostanza che il beneficiario sia un cittadino ovvero uno straniero risulta priva di rilevanza<sup>34</sup>.

Lo stesso ragionamento porta invece la Corte ha dichiarare non illegittima la legge della regione Lombardia che stabilisce il requisito della residenza continuativa ai fini dell'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, in quanto tale requisito realizza un equilibrato bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco e, da altra prospettiva, è possibile rintracciare una coerenza tra la scelta legislativa e le finalità che il legislatore regionale intende perseguire<sup>35</sup>.

Le limitazioni all'accesso alle prestazioni sociali da parte degli immigrati, introdotte con la citata legge n. 388 del 2000, sono state oggetto di ripetuti interventi della giurisprudenza costituzionale, i quali ne hanno progressivamente ridimensionato la portata<sup>36</sup>.

In particolare, l'art. 80, c. 19, della legge subordinava il riconoscimento dell'assegno sociale, delle provvidenze economiche e delle altre prestazioni sociali in genere al possesso di precisi titoli di soggiorno; in dettaglio, si trattava rispettivamente della carta di soggiorno e del permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno. Restavano esclusi dai benefici tutti gli stranieri che – seppur regolarmente presenti – fossero in possesso di un titolo di soggiorno diverso.

Ora, il rilascio dei titoli di soggiorno previsti dalla disposizione in parola richiede la titolarità, da parte dello straniero, di un certo reddito, del quale la richiesta di una prestazione assistenziale presuppone l'inesistenza. In tal modo, l'adempimento di un requisito (quello previsto, in via generale, per il riconoscimento delle prestazioni sociali) comportava necessariamente la mancata soddisfazione dell'altro (quello richiesto per ottenere il rilascio della carta o per il permesso di soggiorno). In sostanza, lo straniero bisognoso di assistenza non po-

---

<sup>33</sup> Si trattava dell'art. 8, c. 2, l. della Regione Lombardia, 12 gennaio 2001, n. 1. V. B. NICOTRA, *Diritto degli immigrati alla non discriminazione nell'accesso alle prestazioni di assistenza sociale*, in *I diritti dell'uomo: cronache e battaglie*, 2006, 69 ss.

<sup>34</sup> Peraltro, la parte nel giudizio *a quo* interessata ad ottenere il riconoscimento dell'iscrizione alle liste di collocamento obbligatorio era un rifugiato politico e non "semplicemente" un straniero; in tal senso, la Corte avrebbe potuto far derivare la spettanza del diritto in questione dalla disciplina di maggior favore prevista per il rifugiato. Di contro, la Consulta ha preferito ricostruire ermeneuticamente il riconoscimento del diritto all'iscrizione alle liste di collocamento a partire dal T.U. sull'immigrazione. Secondo parte della dottrina, la Corte ha così mostrato l'intenzione di interpretare il quadro normativo in modo tale da estendere non solo ai rifugiati, ma a tutti i lavoratori extracomunitari regolarmente residenti nel territorio nazionale il diritto di iscriversi nelle liste di collocamento obbligatorio in caso di invalidità. Su questi aspetti v. G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Napoli, 2007, 392-393.

<sup>35</sup> Ord. 32/2008.

<sup>36</sup> Sul punto v. ancora C. CORSI, *op.cit.*, 38 ss.

teva ottenere, proprio in ragione della mancanza di una condizione reddituale congrua, il titolo di soggiorno previsto dall'art. 80, c. 19, l. 388/2000.

Contro la norma in questione sono stati sollevati diversi incidenti di costituzionalità, volti a rilevarne la non conformità a Costituzione, per violazione degli art. 3, 10 e 117.

In via generale, il ragionamento della Corte si sviluppa sempre a partire dalla premessa del carattere trasversale della solidarietà sociale, per la quale rilevano le condizioni di obbiettiva debolezza dei beneficiari delle prestazioni sociali e non invece l'appartenenza nazionale di questi ultimi. Cionondimeno, le motivazioni delle pronunce in questione presentano ulteriori profili decisivi.

Nella sentenza 306/2008<sup>37</sup>, la Consulta ha dichiarato l'incostituzionalità del citato art. 80, c. 19, della l. 388/2000 nella parte in cui esclude dal godimento dell'indennità di accompagnamento lo straniero non in possesso dei requisiti di reddito, previsti per l'ottenimento della carta di soggiorno. Secondo i giudici costituzionali, la disposizione censurata presenta un'intrinseca irragionevolezza dal momento che esclude dal beneficio sociale, in contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3, c. 1, proprio gli stranieri maggiormente bisognosi di assistenza sociale. Essa inoltre viola il diritto alla salute «inteso anche come diritto ai rimedi possibili e, come nel caso, parziali, alle menomazioni prodotte da patologie di non lieve importanza», riconosciuto agli art. 32 e 38 della Costituzione e, nella sua qualità di diritto universale, dall'art. 2.

Similmente, con la decisione n. 11/2009<sup>38</sup>, la Corte ha ritenuto incostituzionale la disposizione in questione anche nella parte in cui esclude che la pensione di inabilità possa essere attribuita agli stranieri extracomunitari soltanto perché essi non risultano in possesso dei requisiti di reddito stabiliti per la carta di soggiorno e per il permesso di soggiorno CE per i residenti di lungo periodo<sup>39</sup>.

Il ragionamento del giudice delle leggi – sviluppato nella sentenza n. 306/2008 e sostanzialmente riproposto nella successiva n. 11/2009 – prende in esame anche il profilo attinente alla violazione dell'art. 10 e delle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute. Peraltro, la Consulta decide di affrontare anche questo argomento, nonostante la questione sia ritenuta già fondata sulla base degli art. 2, 3, 32 e 38.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> Corte cost., sent. n. 306 del 29 luglio 2008.

<sup>38</sup> Su cui v. G. BRUNELLI, *Welfare e immigrazione: le declinazioni dell'eguaglianza*, in *Istituzioni del federalismo*, 2008, 541 ss.

<sup>39</sup> L'Istituto Nazionale per Previdenza Sociale, a seguito dell'approvazione della l. n. 388/2000, aveva sospeso l'erogazione del beneficio, chiedendo altresì la ripetizione delle somme già versate, interpretando retroattivamente la previsione di cui al citato art. 80, c. 19. Sul punto è intervenuta un'ordinanza della Corte costituzionale, la n. 324/2006, con la quale è stata dichiarata la manifesta inammissibilità dell'incidente di costituzionalità promosso dal giudice *a quo* circa la portata retroattiva della disposizione in questione. Il giudice delle leggi ha dichiarato la questione inammissibile giacché il giudice ben avrebbe potuto interpretare in senso costituzionalmente conforme l'art. censurato. L'ordinamento, infatti, accoglie il principio per cui la legge dispone per il futuro, a meno che non prevedeva in modo espresso diversamente e con il limite noto delle leggi penali. Sul punto cfr. G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali*, cit., 301.

<sup>40</sup> Peraltro, nonostante l'ordinanza di rinvio fosse stata emessa quando era in vigore la carta di soggiorno (poi sostituita dalla carta CE per i residenti di lungo periodo), la Consulta ha deciso di non restituire gli atti al giu-

Dopo aver escluso l'applicabilità del diritto europeo – poiché la vicenda non vede coinvolta una pluralità di Stati membri, come specificamente richiesto dall'art. 1 del reg. CE n. 859/2003 – la Corte non ritiene pertinente neppure la tesi, pur seguita da alcuni giudici di merito<sup>41</sup>, secondo la quale le disposizioni della CEDU che vietano discriminazioni tra cittadini e stranieri riguardo alle norme concernenti la sicurezza sociale sarebbero entrate a far parte del diritto dell'Unione e sarebbero perciò direttamente applicabili<sup>42</sup>.

La mancata garanzia del diritto alla salute – determinata dalla negazione dell'assistenza sociale nei confronti del soggetto totalmente inabile al lavoro e incapace di compiere autonomamente gli atti quotidiani della vita – integra, invece, anche la violazione dell'art. 10, c. 1, della Costituzione, dal momento che tra le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute rientrano certamente quelle che vietano discriminazioni nei confronti degli stranieri, legittimamente soggiornanti nel territorio dello Stato, garantendone i diritti fondamentali «indipendentemente dall'appartenenza a determinate entità politiche»<sup>43</sup>.

La Consulta accoglie, pertanto, il principio per cui il legislatore possa subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni al possesso da parte dello straniero di un titolo di legittimazione al soggiorno nel territorio dello Stato idoneo a dimostrarne il carattere non episodico e di non breve durata; cionondimeno, una volta che il diritto a soggiornare alle condizioni stabilite dalla legge sia riconosciuto, non è possibile discriminare gli stranieri attraverso la fissazione di particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini.

A partire dalla sent. 187/2010, la Consulta ha poi iniziato a censurare la differenza di trattamento tra cittadini e stranieri in relazione ai diversi tipi di provvidenze di volta in volta prese in considerazione.

Si inserisce in questo filone la pronuncia 40/2011, con cui la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima la preclusione dell'accesso al sistema integrato di interventi e servizi sociali regionali ai cittadini extracomunitari e ai cittadini europei non residenti da almeno trentasei mesi. La difesa regionale si era concentrata sulla circostanza per cui una serie di servizi essenziali erano già riconosciuti a queste categorie, mentre l'esclusione riguardava soltanto un regime "eccedente i limiti dell'essenziale". Ad avviso dei giudici costituzionali, ciò non esclude affatto che le scelte connesse all'individuazione dei beneficiari debbano essere ope-

---

dice *a quo* per un nuovo esame relativo alla rilevanza della questione, a dimostrazione dell'intenzione di affrontare espressamente la questione; per queste riflessioni v. F. BIONDI DAL MONTE, *Immigrazione e welfare: condizioni di accesso e principio di non discriminazione*, in *Le regioni*, 2008, 1105.

<sup>41</sup> Cfr. sent. 306/2008, *cons. dir.* 7.

<sup>42</sup> In questa pronuncia la Consulta ricorda peraltro che è esclusa la diretta applicazione delle disposizioni della CEDU, secondo quanto già ritenuto nelle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007. Sul punto la riflessione della dottrina è stata copiosa; v. F. GALGANO, *Il legittimo e il giusto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2009, 1 ss. I giudici costituzionali ritengono che non si possano applicare neppure le convenzioni OIL, perché queste presuppongono la condizione di lavoratore (o, quanto meno, di aspirante lavoratore) dello straniero e, invece, nell'ordinanza di rimessione del Tribunale di Brescia non si fa menzione di tali condizioni. Cfr. sent. n. 306/2008, *cons. dir.* 7.

<sup>43</sup> Cfr. sent. n. 306/2008, *cons. dir.* 10.

rate secondo ragionevolezza<sup>44</sup>. In particolare, l'esclusione assoluta fondata sul difetto del possesso della cittadinanza europea ovvero sulla residenza temporalmente significativa «introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari», dal momento che vi è alcuna ragionevole correlabilità tra le condizioni positive di ammissibilità al beneficio e la situazione di bisogno che la provvidenza intende alleviare.

Il medesimo ragionamento e, in particolare, la necessità che vi sia una correlazione ragionevole tra la differenziazione del trattamento e la *ratio* delle provvidenze sociali, è seguito dalla Corte nelle pronunce 329/2011 in tema di indennità di frequenza in favore dei minori extracomunitari, 4/2013 in relazione ai requisiti di accesso alle provvidenze erogate dal Fondo regionale per la non autosufficienza e 40/2013 in materia di indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili al lavoro e di pensione di inabilità. Peraltro, in quest'ultima decisione, la Consulta chiarisce che nell'ipotesi in cui vengano in rilievo provvidenze destinate al sostentamento della persona e alla preservazione di condizioni di vita accettabili, qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri legalmente soggiornanti si pone in contrasto con il principio di non discriminazione di cui all'art. 14, CEDU per come interpretato dalla Corte di Strasburgo.

Con le sent. 22/2015 e 230/2015, poi, le declaratorie di incostituzionalità colpiscono le differenze di trattamento tra straniero e cittadino con riguardo alla pensione per non vedenti e alla connessa speciale indennità e la pensione di invalidità civile per sordi nonché l'indennità di comunicazione. Nell'ultima delle due pronunce citate, la Corte rivolge un monito al legislatore evidenziando come l'elevato numero di pronunce caducatorie delle previsioni limitative delle provvidenze sociali in favore degli stranieri non in possesso di titoli di soggiorno di lungo periodo dovrebbe suggerire una organica revisione della disciplina, al fine di evitare che gli interventi giurisprudenziali, necessariamente frammentari, determinino la sopravvivenza di un quadro normativo non pienamente rispondente al principio dell'eguaglianza sostanziale.

#### **4.2. Il rilievo del radicamento dello straniero sul territorio nazionale**

Nell'ambito delle pronunce che impiegano il canone di ragionevolezza per sindacare la legittimità della differenza di trattamento istituita dalla legge, è possibile individuare un secondo filone giurisprudenziale in cui la Corte affronta il tema del radicamento dello straniero sul territorio nazionale come condizione per il riconoscimento di alcune prestazioni e, segnatamente, quelle non destinate a rimediare a gravi situazioni di urgenza o di bisogno. Così, nella decisione 187/2010, la Consulta specifica che è possibile subordinare l'erogazione di determinate prestazioni non inerenti a situazioni di urgenza alla circostanza che il titolo di soggiorno dello straniero nel territorio nazionale ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata. Tuttavia, una siffatta previsione deve comunque essere ragionevole e non

---

<sup>44</sup> Sul punto v. F. CORVAJA, *Cittadinanza e residenza qualificata nell'accesso al welfare regionale*, in *Le regioni*, 2011, 1257 ss.

imporre limitazioni eccessive per il godimento dei diritti fondamentali della persona. Dunque, una volta che il diritto a soggiornare sia riconosciuto allo straniero, è irragionevole distinguere i titoli di soggiorno sulla base di un'arbitraria quantificazione della durata che dà titolo al riconoscimento della provvidenza. Il ragionamento è analogo nella pronuncia 2/2013, ove la Corte specifica che neppure le esigenze di contenimento della spesa pubblica sono sufficienti a giustificare la previsione del requisito della residenza protratta per un determinato periodo di tempo sul territorio nazionale<sup>45</sup>. Sulla scorta del medesimo orientamento, la Consulta censura anche la disciplina regionale dell'erogazione dell'assegno al nucleo familiare per i figli ed equiparati, chiarendo che sebbene al legislatore regionale sia consentito introdurre una disciplina differenziata per le prestazioni eccedenti i limiti dell'essenziale, al fine di bilanciare la fruibilità massima delle prestazioni con la limitatezza delle risorse pubbliche, i criteri di selezione dei beneficiari devono pur sempre rispondere al principio di ragionevolezza.

In una serie di pronunce, rese dal 2013 in poi, la Corte ha precisato ulteriormente questo orientamento, riconoscendo la ragionevolezza di alcune scelte legislative che differenziavano il trattamento tra cittadini e stranieri sulla base del grado di radicamento dell'individuo sul territorio. In altri termini, tale radicamento è divenuto nella giurisprudenza costituzionale più recente un elemento meritevole di considerazione, sia in negativo, nel senso cioè di giustificare una scelta legislativa di esclusione<sup>46</sup>, sia in positivo, nella direzione di determinare una protezione di coloro i quali, pur privi di *status* di soggiornante, abbiano legittimamente radicato un forte legame con la comunità presso la quale risiede e di cui sia divenuto parte, per avervi insediato una prospettiva stabile di vita lavorativa, familiare e affettiva<sup>47</sup>.

La Corte non ha poi ritenuto irragionevole la previsione regionale che riconosce il cosiddetto "bonus bebè" ai soli residenti da almeno due anni nel territorio regionale. In questo caso, i giudici costituzionali ritengono che sia ragionevole da parte del legislatore regionale limitarsi a intervenire rispetto a quei nuclei familiari stabilmente presenti sul proprio territorio<sup>48</sup>. Similmente, le Regioni ben possono richiedere un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla residenza ai fini dell'inserimento dello straniero nelle politiche sociali relative al soddisfacimento dei bisogni abitativi. Secondo la Consulta, infatti, l'accesso a un bene come l'abitazione, a godimento tendenzialmente duraturo, può ragionevolmente essere correlato ad un certo grado di stabilità della presenza sul territorio regionale<sup>49</sup>.

L'orientamento è ribadito dall'ordinanza 180/2016 in cui la Corte dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, c. 10, d.l. 112/2008 che, ai fini della concessione dell'assegno sociale, prevede il limite dei dieci anni di residenza, riferito peraltro

---

<sup>45</sup> Per un commento della pronuncia v. D. FIUMICELLI, *L'integrazione degli stranieri extracomunitari alla luce delle più recenti decisioni della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 2013, 1-21.

<sup>46</sup> Così nella sent. 197/2013 in tema di assegno sociale e limite temporale dei dieci anni di residenza continuativa, riferito tanto ai cittadini, quanto a quelli di Paesi UE e finanche agli stessi cittadini italiani.

<sup>47</sup> Sent. 222/2013, *cons. dir.* 6.

<sup>48</sup> Sent. 141/2014, *cons. dir.* 6.4.

<sup>49</sup> Sent. 168/2014, *cons. dir.* 6.

non solo ai cittadini extracomunitari, ma anche a quelli dei Paesi UE. Il criterio del livello di radicamento più intenso e continuo rispetto alla mera presenza legale sul territorio non è ritenuto irragionevole dal momento in cui è riferito a tutti gli aventi diritto. In altri termini, la Consulta ritiene che il legislatore possa ragionevolmente determinare una connessione tra l'erogazione della provvidenza sociale e il rapporto qualificato dell'individuo con il territorio, nel senso di una sua partecipazione e una sua contribuzione stabile alla comunità nella quale vive.

#### **4.3. Il concorso della fonte regionale e di quella statale nella disciplina dei diritti dello straniero**

Infine, un terzo filone attiene al rapporto tra la legislazione statale e quella regionale in materia di condizione giuridica dello straniero. Su questo profilo, la Corte ha chiarito quali sono i limiti della competenza regionale, tenuto conto della circostanza per cui una serie di attività che riguardano sia il fenomeno immigratorio sia gli effetti sociali di quest'ultimo sono svolte in stretto coordinamento tra Stato e Regione in una serie di ambiti (istruzione, assistenza, salute e abitazione) materiali che intersecano le competenze tanto statali esclusive quanto regionali e concorrenti. Così, il monitoraggio del funzionamento dei centri di permanenza temporanea e la disciplina delle attività di assistenza ivi garantita non ledono la competenza statale in materia di "diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea" e di "immigrazione" di cui all'art. 117, c. 2. lett. a) e b), Cost.<sup>50</sup>.

Similmente, la Consulta ha ritenuto che gli interventi regionali destinati ai minori stranieri non accompagnati, i quali possono usufruirne anche dopo il raggiungimento della maggiore età, non ledono la competenza esclusiva statale in materia di immigrazione e condizione giuridica dello straniero, trattandosi di attività assistenziali che rientrano nelle competenze regionali<sup>51</sup>. Del resto, precisa la Corte, gli interventi di sostegno sono subordinati, nel periodo in cui il soggetto avrà superato la maggiore età, alla permanenza regolare sul territorio nazionale alle condizioni previste dalla legge (e in particolare dal d.lgs. 286/1998).

L'orientamento è stato confermato nella pronuncia 50/2008, ove la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma che istituiva un fondo ministeriale a destinazione vincolata per favorire l'accoglienza degli alunni stranieri. La disposizione, infatti, inerte ad ambiti materiali regionali, quali servizi sociali e istruzione, e non può invece essere assorbita dalla competenza statale in materia di immigrazione, dal momento che non prevede un intervento pubblico connesso alla programmazione dei flussi di ingresso ovvero al soggiorno degli stranieri nel territorio nazionale<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> Sent. 300/2005, *cons. dir.* 5 e 6.

<sup>51</sup> Sent. 156/2006, *cons. dir.* 4 e 5.

<sup>52</sup> Sent. 50/2008, *cons. dir.* 9.

Nell'ambito di questo filone, particolarmente significativa è la sent. 61/2011, in cui la Corte ha stabilito che gli interventi regionali che assicurano agli stranieri privi di regolare permesso di soggiorno l'accesso ai diritti fondamentali, tra i quali lo studio, la formazione professionale, l'assistenza sociale, il lavoro, l'abitazione, la salute, non violano la competenza esclusiva statale in materia di immigrazione. Secondo la Consulta interventi di questo tipo rientrano nella competenza concorrente o residuale e sono finalizzati a istituire sistemi di tutela e promozione volti ad assicurare opportunità di inserimento sociale e lavorativo allo straniero presente sul territorio regionale. In altri termini, le previsioni regionali di questo tenore non interferiscono con la potestà nazionale di programmazione e di controllo dei flussi di ingresso e soggiorno degli stranieri. Per questa medesima logica, è per la Corte legittima la legge regionale che disponga l'accoglienza temporanea di tutte le persone straniere presenti sul territorio e sprovviste di un'autonoma sistemazione alloggiativa. La legittimità costituzionale deriva dal fatto che la legge, oltre a rientrare in ambito di competenza regionale, realizza un diritto inviolabile dell'uomo. In altri termini, è la natura fondamentale del diritto a giustificare l'estensione anche a coloro che non sono in regola rispetto a quanto disposto dalla legge statale in materia di permesso di soggiorno.

## 5. Il nodo del sindacato sulle risorse disponibili

La garanzia effettiva dei diritti sociali risente delle scelte di allocazione delle risorse statali. In via generale, la Corte costituzionale riconosce al legislatore il potere discrezionale di decisione in ordine alle priorità di spesa e (di riflesso) di garanzia dei diritti, sebbene tracci con altrettanta precisione il limite entro cui la discrezionalità possa essere esercitata, naturalmente coincidente con il dettato costituzionale. Le decisioni allocative, dunque, si compiono prevalentemente nel circuito politico, ovvero nell'ambito dei rapporti tra Parlamento ed Esecutivo.

Ebbene, la crisi economica che ha colpito l'Europa, a far tempo dal 2008, ha determinato un'accelerazione di quel processo di trasferimento della sede in cui vengono assunte le decisioni che attengono alla (o, almeno, esercitano un'influenza sulla) allocazione delle risorse pubbliche dal livello nazionale a quello sovranazionale. In questo scenario, com'è noto, la tutela dei diritti sociali deve fare i conti con l'imposizione di vincoli di bilancio rilevanti per la stabilità economica sovranazionale e, almeno in una certa misura, internazionale<sup>53</sup> e, in ultima analisi, con politiche economiche di taglio restrittivo. Anche sul terreno dei diritti sociali, gli equilibri devono dunque essere ricercati nel quadro di un orizzonte più ampio<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Si pensi al Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* dell'unione economica e monetaria, noto come "fiscal compact", siglato dagli Stati membri dell'UE, ad eccezione di Regno Unito e Repubblica Ceca, il 2 marzo 2012.

<sup>54</sup> In cui la Corte costituzionale interagisce, anche su questo terreno, con le corti sovranazionali. Invero, almeno con riferimento al caso italiano, le prospettive della Consulta e delle Corti europee sembrano potersi integrare. Così, la Corte EDU ritiene che le scelte sull'impiego delle risorse sono di competenza esclusiva delle Parti contraenti (*Osman c. Royaume Uni*, sent. del 28 ottobre 1998, par. 116); tuttavia, i giudici europei non esitano a

Ora, in questo contesto, la Corte costituzionale italiana sostiene che la scelta in ordine alle spese destinabili alla soddisfazione dei diritti assistenziali e previdenziali sia di competenza esclusiva del legislatore, ma pur sempre nell'ambito dei precetti costituzionali. Questo orizzonte di senso dell'azione legislativa è tracciato, secondo la Consulta, dal "nucleo essenziale" dei diritti garantiti dalla Costituzione<sup>55</sup> e misurato attraverso il ricorso al principio di ragionevolezza. In questo modo, la limitazione dei diritti sociali per ragioni di equilibrio finanziario necessita di una causa giustificatrice ragionevole, rinvenibile nelle finalità complessivamente perseguite dalla legge<sup>56</sup>. Di più, il limite delle risorse disponibili è, per così dire, mobile<sup>57</sup>: da un lato, può comportare un irrigidimento del giudizio di ragionevolezza – il quale si attesterà al profilo della irrazionalità<sup>58</sup> – in presenza di una congiuntura economica negativa<sup>59</sup>; dall'altro può rilevare soltanto ai fini della scansione temporale degli interventi legislativi di attuazione del precetto costituzionale in situazioni di particolare bisogno<sup>60</sup>.

Con specifico riferimento alla condizione dello straniero, la Corte costituzionale ha chiarito che lo scrutinio di ragionevolezza si applica, secondo la medesima logica, anche all'apprezzamento della differenza di trattamento istituita tra cittadino e non cittadino in relazione al godimento di quelle prestazioni sociali che costituiscono la realizzazione di diritti fondamentali<sup>61</sup>.

## 6. Considerazioni conclusive

La condizione del non-cittadino rispetto al godimento delle prestazioni sociali è caratterizzata, a dispetto dei numerosi interventi della Corte costituzionale, da una certa disconti-

---

definire inconferente l'argomento della limitatezza delle disponibilità economiche quando la violazione del diritto alla salute, compromesso sino al rischio della vita (*Gheorghe c. Romania*, sent. del 22 settembre 2005, par. 1). V. inoltre X. CONTIADES, A. FOTIADOU, *Social Rights in the Age of Proportionality: Global Economic Crisis and Constitutional Litigation*, in *ICON*, vol. 10, 2012, 665.

<sup>55</sup> Sent. 119/2012.

<sup>56</sup> Sent. 349/1985 e 39/1993.

<sup>57</sup> Come avverte G. SILVESTRI (*Relazione di sintesi* in A. Ruggeri (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994, 573) «ciò che non è possibile fare in concreto *hic et nunc* non implica che altro si possa fare in futuro rispetto ad un diritto costituito da una fattispecie astratta definita in via interpretativa anche con il bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti». Il principio qui richiamato è legato strettamente al carattere mai "assoluto", ma sempre "relativo" e "bilanciabile" dei diritti, pur costituzionalmente protetti: cfr. spec. A. SPADARO, *Dall'indisponibilità (tirannia) alla ragionevolezza (bilanciamento) dei diritti fondamentali. Lo sbocco obbligato: l'individuazione di doveri altrettanto fondamentali*, in *Politica del diritto*, 1/2006, 167 ss.

<sup>58</sup> Intesa, come suggerisce G. ZAGREBELSKY (*Su tre aspetti della ragionevolezza*, in AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano, 1994, 183) come assoluta insignificanza della norma posta in essere dalla legge.

<sup>59</sup> V. sent. 349/1985, p.to 13. La Consulta precisa comunque che la situazione economica non giustificerebbe di per sé le gravi conseguenze, in termini di trattamento differenziato in violazione del principio di ragionevolezza, in assenza di una causa giustificatrice apprezzabile.

<sup>60</sup> Cfr. sent. 127/1990.

<sup>61</sup> Cfr. sent. 2/2013.

nuità nella tutela. Infatti, in un contesto in cui il legislatore sembra privilegiare la conservazione delle risorse pubbliche in favore di coloro che esibiscono un radicamento nella comunità socio-politica, la Corte costituzionale agisce da potere *contromaggioritario* e garantisce tutela anche a coloro che non sono ancora “membri qualificati” di quella comunità.

A ben vedere, nella giurisprudenza della Consulta vi è una *gradazione delle tutele*, alla quale corrisponde anche un diverso atteggiarsi del giudizio di eguaglianza-ragionevolezza. Le prestazioni sociali che ineriscono ai diritti fondamentali sono riconosciute in condizioni di eguaglianza per così dire perfetta rispetto ai cittadini e a prescindere da un radicamento intenso del singolo nel territorio nazionale. Ciò implica che la giustificazione di una differenza di trattamento difficilmente resisterà al *test* di ragionevolezza, posto che la correlazione tra la *ratio* della provvidenza e la nazionalità è assai debole. Di contro, le prestazioni sociali che non costituiscono elementi di garanzia di diritti fondamentali possono essere ragionevolmente differenziate, avendo riguardo alla connessione esistente tra il singolo e il territorio, cioè alla natura e alla consistenza del legame tra lo straniero e la comunità di accoglienza. In altre parole, le tutele possono essere graduate rispetto al tipo di provvidenza sociale di cui si discute e alla sua concreta idoneità a soddisfare un bisogno essenziale/fondamentale della persona umana. Costituisce un esempio di questo approccio la giurisprudenza in materia di assistenza abitativa. Nella misura in cui la prestazione sociale contribuisce a tutelare l'esigenza fondamentale di un “luogo di rifugio”, la differenziazione tra cittadino e non-cittadino non può predicarsi come ragionevole. Tuttavia, nelle ipotesi in cui le misure di assistenza abitativa abbiano a che fare con la predisposizione di un luogo di dimora abituale, idoneo a stabilire una connessione tra il singolo e il territorio di accoglienza, il legislatore può differenziare il trattamento, privilegiando coloro che sono portatori di un'aspettativa di protezione maggiore perché già esibiscono un radicamento sul territorio.

Ciò che, leggendo nelle maglie della giurisprudenza costituzionale, sembra chiaro è il rigetto *in toto* del “dogma della preferenza per i connazionali”<sup>62</sup> rispetto alla destinazione delle risorse pubbliche. Le esigenze di contenimento della spesa possono giustificare scelte allocative del decisore politico tendenzialmente discrezionali e, dunque, limitatamente giustificabili. Tali esigenze non rappresentano però un argomento utilizzabile per motivare la necessità di selezionare i beneficiari delle prestazioni sociali sulla base del possesso o meno della cittadinanza.

Il cosmopolitismo della Consulta è, da questa prospettiva, pragmatico: aperto alla diluizione del legame tra cittadinanza e diritti rispetto al godimento delle prestazioni sociali, ma attento all'elemento del radicamento territoriale. Come a dire che l'appartenenza a una comunità rimane il veicolo essenziale per il riconoscimento di (taluni) diritti, ma essa ben può assumere forme diverse dallo *status civitatis*.

---

<sup>62</sup> V. I. TRUJILLO, *Giustizia globale. Le nuove frontiere dell'eguaglianza*, il Mulino, Bologna, 2007, 12-13.