

Rivista N°: 1/2022
DATA PUBBLICAZIONE: 10/01/2022

AUTORE: Pietro Masala*

L'INCLUSIONE SOCIALE DEGLI IMMIGRATI E I LIMITI ALLE POLITICHE DI ESCLUSIONE: INDICAZIONI DALLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE**

Sommario: 1. Premessa; 2. Principi; 3. Forme di esclusione; 4. Capisaldi della giurisprudenza costituzionale in materia di requisiti escludenti; 5. Le decisioni più recenti: fra continuità e aggiornamenti in risposta alle sollecitazioni (e opportunità) fornite da un nuovo contesto; 6. La Corte dinanzi alla nuova frontiera dell'esclusione: le disparità di trattamento nei rapporti con la p.a.; 7. Implicazioni: una «comunità di diritti» (e doveri di solidarietà) oltre e verso la cittadinanza

1. Premessa

L'attuazione di politiche che assicurino l'accesso dei non cittadini alle prestazioni erogate dal sistema di protezione sociale dello Stato nel cui territorio risiedono, garantendo un adeguato livello di tutela dei diritti sociali, equivalente o simile a quello previsto per i cittadini, è una condizione indispensabile affinché, già prima che gli stranieri possano eventualmente divenire nuovi cittadini¹, essi siano efficacemente integrati nella società di accoglienza². Ri-

* Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università Gabriele d'Annunzio di Chieti-Pescara
pietro.masala@unich.it.

** Una versione più estesa del presente contributo sarà pubblicata all'interno di un volume collettaneo sui temi della questione migratoria tra filosofia e diritto, a cura di G. Bombelli, di prossima uscita presso l'editrice Vita e Pensiero.

¹ La l. n. 91/1992 prevede che per l'acquisto della cittadinanza italiana occorra di norma un previo periodo di regolare residenza nel territorio nazionale pari ad almeno dieci anni (per lo straniero; cinque per l'apolide: cfr. art. 9, co. 1); mentre «lo straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età, diviene cittadino se dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dalla suddetta data» (art. 4, co. 2). In entrambi i casi si richiede un lungo periodo di tempo, durante il quale lo straniero, intenda o meno divenire cittadino, è parte integrante della società italiana: ciò che accresce l'esigenza di politiche inclusive.

² In questo senso v. ad. es. A. GUZZAROTTI, *Eguaglianza e pari dignità*, in D. TEGA (a cura di), *Le discriminazioni razziali ed etniche*, Roma, Armando, 2011, pp. 196-204 (spec. pp. 199 s.). Sulla tutela dei diritti sociali degli stranieri nell'ordinamento italiano, v. almeno B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Napoli, Jovene, 2010, pp. 163-228; F. BIONDI DAL

spetto a una simile finalità di inclusione risultano coerenti solo in parte le previsioni legislative che negli ultimi decenni hanno disciplinato i requisiti di accesso alle prestazioni sociali da parte degli stranieri soggiornanti o comunque dimoranti in Italia. Queste ultime sono contenute nei provvedimenti che lo Stato ha adottato in risposta alla significativa crescita dei flussi migratori in ingresso che ha interessato anche il nostro Paese a partire dall'ultimo scorcio del XX secolo³, al fine di governare quei flussi e disciplinare la condizione dei nuovi arrivati; nonché all'interno dei distinti provvedimenti, statali e regionali, che dettano un'organica disciplina dei diversi settori dello Stato sociale o istituiscono e regolano particolari misure e prestazioni.

Il decreto legislativo n. 286/1998 («Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero» : d'ora in poi, t.u. immigrazione) contiene alcune disposizioni dirette a garantire una tendenziale (sia pur non completa) parità di trattamento fra gli immigrati regolarmente soggiornanti nel territorio nazionale e i cittadini italiani per quel che riguarda il godimento dei diritti sociali, o comunque ad assicurare un nucleo minimo di tutela di tali diritti a favore degli stranieri, anche non regolarmente soggiornanti⁴. Tuttavia tale approccio normativo favorevole all'inclusione sociale degli immigrati è stato in seguito contraddetto da non poche previsioni contenute nella legislazione settoriale statale e regionale, le quali, nel regolare l'accesso a determinate prestazioni sociali, hanno fissato requisiti aventi l'effetto di escludere o penalizzare soprattutto i non cittadini, discriminandoli in forma diretta (in quanto non cittadini) o in forma indiretta (perché più spesso sprovvisti di quei requisiti, soltanto apparentemente neutri, che di norma i cittadini possiedono)⁵. Se fin dagli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore del t.u. immigrazione simili previsioni 'escludenti' sono state adottate dal legislatore statale e spesso inserite nei provvedimenti adottati dalle Regioni all'atto di disciplinare l'erogazione di prestazioni negli ambiti materiali di loro competenza⁶, nondimeno tali tendenze si sono accentuate in tempi recenti, in seguito alla crisi economica e alla crisi migratoria che hanno contraddistinto l'ultimo decennio.

Nella prima parte della legislatura in corso (XVIII), coincidente con l'esperienza del Governo 'giallo-verde' sostenuto dal Movimento 5 stelle e dalla Lega Nord (Conte I), l'approccio inclusivo riconoscibile nel t.u. è stato messo in discussione dal rafforzarsi di posizioni politiche che, ponendo l'accento sulla scarsità delle risorse economiche a disposizione, vorrebbero escludere gli stranieri o particolari categorie di stranieri dall'accesso a determinate prestazioni sociali o comunque renderlo per essi più difficile, per attribuire priorità ai citta-

MONTE, *Lo Stato sociale di fronte alle migrazioni. Diritti sociali, appartenenza e dignità della persona*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3/2012, pp. 1-71; ID., *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Torino, Giappichelli, 2013.

³ Crescita avvenuta con ritardo rispetto ad altri Stati europei, ma la cui intensità ha fatto sì che la presenza di stranieri soggiornanti, in termini percentuali rispetto alla popolazione complessiva, sia da tempo paragonabile a quella riscontrabile negli altri paesi del continente che risultano specialmente attrattivi. Sull'evoluzione del fenomeno e della legislazione, v. M. COLUCCI, *Storia dell'immigrazione straniera in Italia. Dal 1945 ai nostri giorni*, Roma, Carocci, 2018. Con specifico riferimento agli sviluppi ordinamentali v., fra gli altri, E. ROSSI - F. BIONDI DAL MONTE - M. VRENNI (a cura di), *La governance dell'immigrazione*, Bologna, Il Mulino, 2013; F. CURI ET AL., *I migranti sui sentieri del diritto*, Torino, Giappichelli, 2020.

⁴ V. più in dettaglio *infra*, par. 2.

⁵ Per una definizione normativa delle nozioni di discriminazione diretta e indiretta, cfr. art. 2, d.lgs. n. 215/2013.

⁶ Cfr. *infra*, par. 3.

dini o comunque ai soggetti che da più lungo tempo risiedano nel territorio in cui le prestazioni sono erogate. Simili posizioni si sono tradotte in precise scelte normative a livello nazionale e (anche dopo la crisi del Governo Conte I) regionale; nonché in provvedimenti di alcune amministrazioni locali, caratterizzati dalla previsione di disparità di trattamento, anche nei rapporti con la pubblica amministrazione, implicanti esclusione, piuttosto che inclusione sociale.

Sebbene nella fase più recente della legislatura la portata del fenomeno migratorio e la sua risonanza nel dibattito politico siano state ridimensionate dall'irrompere e dal protrarsi della pandemia generata dalla diffusione del virus Covid-19⁷ e sebbene i due governi che si sono formati in seguito alla conclusione dell'esperienza 'giallo-verde', abbiano – sia pur faticosamente e solo in parte – dato prove di discontinuità nella disciplina e gestione del fenomeno migratorio, resta imprescindibile interrogarsi su quali siano i limiti alle 'politiche di esclusione'. L'interrogativo mantiene la sua rilevanza anche pratica alla luce delle scelte legislative compiute nel recente passato e della permanente vigenza di alcune previsioni escludenti introdotte in quella stagione, nonché della persistente tendenza all'esclusione riscontrabile nei provvedimenti adottati da alcuni legislatori regionali⁸; ma anche e soprattutto in considerazione della prevedibile ripresa dei flussi migratori (mai del tutto cessati) alimentati dall'instabilità politica in vaste aree poste alle frontiere dell'Europa e dalle forti disuguaglianze economiche e sociali esistenti a livello globale. Tutto ciò rende prevedibile il ritorno della questione migratoria al centro del dibattito politico e non improbabile l'eventualità che, in Italia e in Europa, riacquistino spazio le posizioni di quelle forze politiche che, proponendo, anche e in particolare dinanzi alla questione migratoria, soluzioni illusorie basate sulla semplificazione (quando non mistificazione) di problemi complessi, secondo quell'atteggiamento populista e neo-nazionalista che proprio in quest'ambito trova una delle sue più tipiche manifestazioni, per ideologia o per calcolo elettorale si sono dimostrate propense a erigere muri, escludere e discriminare piuttosto che a governare un fenomeno strutturale come quello delle migrazioni contemporanee⁹.

In termini giuridici, occorre perciò interrogarsi su quali siano, nell'ordinamento costituzionale vigente, i limiti a scelte normative aventi l'effetto di escludere gli stranieri, anche regolarmente soggiornanti, dall'accesso a determinate prestazioni sociali o comunque di penalizzarli rispetto ai cittadini italiani. Fino a che punto simili scelte – le corrispondenti disparità di trattamento – possono ritenersi ammissibili, in quanto espressione di un esercizio della discrezionalità legislativa compatibile con i principi costituzionali, e quando invece cessano di esserlo, perché contrastanti con gli stessi principi, in particolare per il fatto di costituire discriminazioni incompatibili con il principio di uguaglianza?

⁷ Cfr. CENTRO STUDI E RICERCHE IDOS, *Dossier statistico immigrazione 2021*, pubblicato in ottobre, dove è evidenziato un calo della presenza di stranieri residenti in Italia dopo due decenni di crescita ininterrotta.

⁸ Cfr. *infra*, parr. 3, 5, 6.

⁹ Manifestazione recente è stata la lettera con richiesta di rafforzare le frontiere esterne indirizzata alla Commissione europea e alla Presidenza di turno del Consiglio UE dai governi di dodici Stati membri alla vigilia della riunione dei ministri dell'Interno dell'8 ott. 2021.

La risposta non può prescindere dall'analisi della giurisprudenza costituzionale: perché solo la ricostruzione degli orientamenti del Giudice delle leggi permette di comprendere fino a che punto i principi costituzionali di solidarietà, uguaglianza e non discriminazione possano costituire un argine efficace rispetto a posizioni più o meno esplicitamente xenofobe e discriminatorie – sempre presenti e suscettibili di divenire prevalenti nella politica nazionale – e in concreto rispetto a iniziative del legislatore statale o regionale (nonché disposizioni e prassi adottate a livello locale) che sostituiscano il paradigma dell'inclusione sociale degli immigrati con quello dell'esclusione.

Prima di procedere a una simile disamina, deve precisarsi che nell'ambito di questo contributo si avrà esclusiva o prioritaria considerazione per le previsioni statali e regionali che definiscono i requisiti per l'individuazione dei beneficiari delle prestazioni sociali (destinate a soddisfare bisogni di assistenza della persona coerentemente con l'enunciazione del principio di uguaglianza sostanziale e col riconoscimento dei diritti sociali nella Carta repubblicana) e più specificamente per le implicazioni riguardanti l'accesso a tali prestazioni da parte degli «stranieri»: intendendosi per tali i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea (immigrati cittadini di paesi terzi, nel lessico degli atti normativi dell'UE) e gli apolidi, secondo la definizione dell'art. 1, t.u. immigrazione.

Ancora preliminarmente, sarà utile svolgere una sintetica ricognizione dei principi costituzionali (e di quelli rinvenibili nel t.u. immigrazione) che complessivamente dovrebbero indurre il legislatore ordinario a tenere nella dovuta considerazione l'esigenza di favorire l'inclusione sociale degli stranieri, in specie mediante un'adeguata tutela dei diritti sociali. Su queste basi sarà quindi possibile passare a considerare l'interpretazione che di quei principi è stata data dai giudici della Consulta, nelle decisioni riguardanti i diversi tipi di requisiti 'escludenti' previsti dal legislatore statale e regionale (la cui casistica sarà previamente descritta), ricostruendo gli orientamenti affermati e la loro evoluzione, con particolare attenzione alla fase più recente: al fine di ricavarne, in conclusione, indicazioni utili a rispondere all'interrogativo già formulato, nonché ulteriori implicazioni circa il modello di società o comunità che deve costituire l'orizzonte di un esercizio della discrezionalità legislativa coerente con i principi costituzionali.

2. Principi

Nella Costituzione del 1947 non è dato rinvenire disposizioni da cui traspaia una compiuta ed esplicita considerazione del fenomeno dei flussi migratori in ingresso, quali si sarebbero manifestati a partire dall'ultimo quarto del XX secolo: ciò trova per l'appunto una spiegazione sul piano storico, poiché nel momento in cui la Carta fu approvata, così come era stato durante tutta l'epoca successiva all'unificazione nazionale e ancora sarebbe stato nei primi decenni successivi alla sua entrata in vigore, l'Italia non costituiva la meta di una significativa immigrazione dall'estero, bensì da essa si originavano consistenti flussi in uscita. Nondimeno, la memoria delle discriminazioni e dei crimini perpetrati dai regimi autoritari e la volontà di partecipare alla costruzione di un nuovo ordine internazionale fondato sul rispet-

to dei diritti inviolabili dell'uomo spiegano la presenza di disposizioni quali quella per cui «la condizione giuridica dello straniero» è una materia coperta da riserva di legge rinforzata, poiché deve essere «regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali» (art. 10, co. 2), e quella che riconosce il diritto d'asilo (art. 10, co. 3), idonee a dare fondamento e ispirazione alle discipline di rango ordinario che saranno adottate in seguito.

Solo a distanza di decenni, la crescita dell'immigrazione – dall'est dell'Europa (in stretta correlazione con gli sconvolgimenti successivi alla dissoluzione dei regimi comunisti) e poi in misura sempre più rilevante anche da paesi extraeuropei – finirà per imporre una maggiore attenzione del legislatore ordinario. Quest'ultimo, a partire dagli anni '80 e specialmente dai '90 del XX secolo, adatterà una serie di provvedimenti per la gestione dapprima emergenziale e quindi ordinaria del fenomeno, scandita dall'alternarsi di fasi di maggiore apertura e prevalente chiusura¹⁰, come del resto è avvenuto negli altri paesi europei e anche a livello sovranazionale nell'ambito dello sviluppo delle politiche europee sull'immigrazione, in specie sotto il profilo dell'integrazione dei cittadini di paesi terzi¹¹. La l. cost. n. 3 del 2001 avrebbe poi inserito nell'elenco delle materie attribuite alla potestà esclusiva del legislatore statale contenuto nel novellato art. 117, co. 1, Cost. le materie «diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» (lett. a) e «immigrazione» (lett. b); lasciando comunque alle Regioni la possibilità di disciplinare, nell'esercizio delle loro competenze legislative di natura concorrente (comprendenti materie quali istruzione, tutela della salute, tutela e sicurezza del lavoro) e residuale (fra queste, assistenza sociale e formazione professionale), l'accesso degli stranieri alle prestazioni erogate nell'ambito dei rispettivi sistemi di *welfare*, fermi restando i condizionamenti derivanti dall'attribuzione allo Stato di altri ambiti di competenza trasversali o comunque intrecciati con le competenze regionali¹². Parallelamente a tali sviluppi e in parte anticipandoli, nella giurisprudenza costituzionale si consolidava un'interpretazione sistematica di alcune disposizioni della Carta fondamentale nelle quali non è fatta specifica menzione degli stranieri e del fenomeno dell'immigrazione e tuttavia sono sanciti principi suscettibili di applicarsi non solo ai cittadini, ma alla persona umana: è il caso, in particolare, del principio di uguaglianza enunciato nell'art. 3, nelle sue diverse declinazioni (formale, sostanziale, pari dignità sociale), letto dalla Corte costituzionale in stretta connessione con il principio personalista dell'art. 2, per cui «la Repubblica riconosce e tutela i diritti inviolabili dell'uomo», col risultato di superare

¹⁰ Per tutti v. M. COLUCCI, *Storia dell'immigrazione*, cit.

¹¹ Sulla cui parabola, dalla fase di apertura sancita dal Consiglio europeo di Tampere del 15-16 ott. 1999 fino all'inizio della fase di prevalente chiusura presto indotta dalle crescenti preoccupazioni per la sicurezza, dalla crisi economica internazionale, dalla 'crisi dei rifugiati' e dai cambiamenti politici che queste hanno contribuito a generare, v. P. GARGIULO, *Le forme della cittadinanza. Tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, Roma, Ediesse, 2012, pp. 246-279.

¹² Su tale riparto di competenze e sul modo in cui esso è stato reso flessibile a vantaggio del legislatore statale, v. P. MASALA, *La tutela dei diritti sociali negli ordinamenti di tipo composto tra uniformità e differenziazione*, Pisa, PUP, 2014, vol. I. Sulle implicazioni per l'argomento che qui interessa, v. C. CORSI, *Immigrazione e diritti sociali: il nodo irrisolto del riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in *La governance dell'immigrazione*, cit., pp. 229-251; C. PANZERA, *Immigrazione e diritti nello Stato regionale. Spunti di riflessione*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2018, pp. 141-180.

l'interpretazione letterale che limiterebbe l'ambito soggettivo di applicazione del primo principio ai soli cittadini¹³.

L'insieme dei principi sanciti nella Costituzione e di quelli consacrati nel del diritto internazionale e dell'UE, applicabili nell'ordinamento interno in virtù delle clausole di apertura contenute negli artt. 10, 11 e 117, co. 1 come novellato nel 2001, concorrono a delineare un contesto ordinamentale favorevole all'inclusione sociale degli stranieri. Il riferimento a questi principi come parametri nel giudizio di legittimità costituzionale permette di sottoporre a scrutinio l'esercizio della discrezionalità legislativa diretto a disciplinare, nell'ambito della regolamentazione dei flussi in ingresso e della condizione giuridica degli stranieri che soggiornano in Italia, anche l'aspetto che qui più interessa, ovvero il loro accesso alle prestazioni sociali erogate nell'ambito dei sistemi di *welfare* statale e regionali.

Più specificamente, i fondamenti della tutela dei diritti sociali degli stranieri e della garanzia della parità di trattamento fra gli stessi e i cittadini italiani nell'accesso alle corrispondenti prestazioni (se non assoluta, almeno tendenziale) si rinvergono, al più alto livello, nei già menzionati principi costituzionali, cui deve aggiungersi, per la rilevanza che può rivestire anche in questa materia, il principio di solidarietà enunciato nell'art. 2 Cost.; inoltre, nei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali», che il vigente art. 117, co. 1 Cost. individua come limiti della legislazione statale e regionale e la cui rilevanza nel giudizio di legittimità costituzionale è stata rafforzata dal modo in cui il Giudice delle leggi ha interpretato tale formula.

Fra i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali rileva specialmente, in quest'ambito, quello che discende dall'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che pone un divieto di discriminazione (in particolare per origine nazionale) nel godimento dei diritti riconosciuti dalla stessa CEDU: sebbene non vi sia compiuto un esplicito riconoscimento dei diritti sociali, deve ritenersi che il divieto sia applicabile anche alle prestazioni di assistenza e previdenza sociale, in virtù della protezione indiretta che a questi assicura in via interpretativa la Corte di Strasburgo, per il tramite del riferimento al diritto al rispetto della vita privata e

¹³ Questa interpretazione del principio di uguaglianza (su cui v. ad es. R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, 21^a ed., Torino, Giappichelli, 2020, pp. 530 ss.; o M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, 2^a ed., Torino, Giappichelli, 2020, pp. 105 ss.) trova uno degli ambiti di applicazione più rilevanti nella giurisprudenza costituzionale in materia di diritti sociali di prestazione, su cui ci soffermeremo *infra*, parr. 4 ss. Se l'interpretazione letterale dell'art. 3 Cost. effettivamente vi appare pressoché rovesciata, nondimeno, come si vedrà, ai fini della garanzia della piena parità di trattamento rileva la natura primaria o meno del bisogno al cui soddisfacimento le prestazioni sono destinate. Inoltre nella stessa giurisprudenza costituzionale si precisa che la condizione di straniero può giustificare disparità di trattamento, nel rispetto del principio di ragionevolezza (cfr., ad es., sentt. nn. 104/1969 e 144/1970, riguardo alle legittime differenze di trattamento nel godimento dei diritti di libertà; ma, in linea di principio, come si vedrà, ciò si afferma anche nelle decisioni in materia di diritti sociali di prestazione, sebbene le norme sottoposte a scrutinio siano di norma giudicate irragionevoli). Sulla funzione di limite al legislatore svolta dall'art. 3 Cost. nell'ambito che qui interessa e in altri contermini, riferiti agli stranieri, v. fra gli altri F. BIONDI DAL MONTE, *I diritti fondamentali degli stranieri tra discrezionalità del legislatore e sindacato costituzionale*, in *La governance dell'immigrazione*, cit., pp. 91-134; A. AMBROSI, *La discriminazione razziale ed etnica: norme costituzionali e strumenti di tutela*, in *Le discriminazioni razziali ed etniche*, cit., pp. 15-45; F. LIENA, *Eguaglianza e trattamento dello straniero*, in A. CELOTTO (a cura di), *Le declinazioni dell'uguaglianza*, Napoli, Ed. scientifica, 2011, pp. 41-58.

familiare (art. 8 CEDU) e al diritto di proprietà (art. 1, Prot. addizionale n. 1 alla CEDU)¹⁴. Nel sistema di tutela imperniato sulla CEDU è inoltre contemplato un divieto generale di discriminazione, che prescinde dal riferimento al diritto della Convenzione; sebbene debba aggiungersi che quest'ultimo divieto è sancito dall'art. 1, Prot. addizionale n. 12, il quale è entrato in vigore nel 2005 e tuttavia non è stato ad oggi ratificato dall'Italia, che pure fu tra i primi firmatari nel 2000¹⁵.

Un divieto di discriminazioni per ragioni di nazionalità è previsto anche nei Trattati europei, fin dalle origini del processo di integrazione¹⁶, in quanto funzionale alla realizzazione del mercato comune¹⁷, sebbene possa argomentarsi che esso abbia recentemente acquisito valenza ulteriore, di tutela della persona, quantomeno del cittadino europeo a prescindere dalla sua partecipazione a tale mercato¹⁸. A esso si sono aggiunti, nel diritto primario e derivato degli ultimi decenni, nell'ambito di un generale rafforzamento del diritto antidiscriminatorio europeo¹⁹, l'esplicito divieto di discriminazione per origini razziali ed etniche (diretto a tutelare non soltanto gli stranieri, ma anche i cittadini appartenenti a minoranze storicamente presenti o originate dai flussi migratori degli ultimi decenni)²⁰; nonché – più specificamente rilevanti per il tema che qui interessa – clausole di pari trattamento (rispetto ai cittadini dello Stato ospitante) nell'accesso alle prestazioni sociali, inserite nelle direttive europee adottate allo scopo di armonizzare le legislazioni nazionali relative alla condizione di diverse categorie di stranieri provenienti da paesi terzi²¹.

A livello di fonti primarie è imprescindibile il riferimento ai principi enunciati nel t.u. immigrazione, fra i quali interessano qui soprattutto quelli relativi alla tutela dei diritti sociali degli stranieri e ai requisiti per la parità di trattamento rispetto ai cittadini italiani. Rilevano, in primo luogo, le previsioni generali contenute nell'art. 2, fra le quali devono menzionarsi quelle per cui «allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti» (co. 1); «lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano», salvo diversa previsione delle convenzioni internazionali in vigore per l'Italia e di più specifiche disposizioni dello stesso t.u. (co. 2); «allo straniero è riconosciuta parità di trattamento con il cittadino relativamente alla

¹⁴ Cfr. I. GARCÍA VITORIA, *La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre los derechos sociales*, in P. MASALA (ed.), *La Europa social*, Madrid, CEPC, 2018, pp. 115-141.

¹⁵ Su cui v. V. ZAGREBELSKY - R. CHENAL - L. TOMASI, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, 2ª ed., Bologna, Il Mulino, 2019, pp. 156 ss.

¹⁶ Cfr. art. 18 TFUE.

¹⁷ Cfr. C. FAVILLI, *La non discriminazione nell'Unione europea e l'applicazione ai cittadini di paesi terzi*, in *Le discriminazioni razziali ed etniche*, cit., pp. 46-72 (spec. p. 47).

¹⁸ Cfr. *Ibidem*, p. 49.

¹⁹ Cfr. i principi generali degli artt. 2 e 3, par. 2, TUE e l'art. 10 TFUE, introdotti dal Trattato di Lisbona.

²⁰ Cfr. art. 19 TFUE (ex art. 13 TCE, introdotto dal Trattato di Amsterdam) e dir. 2000/43/CE. Sugli sviluppi del diritto antidiscriminatorio europeo e sulla sua applicazione ai cittadini di paesi terzi, v. C. FAVILLI, *op. cit.*, nonché V. ZAGREBELSKY ET AL., *cit.*, pp. 103 ss.

²¹ Cfr. art. 11, dir. 109/2003/CE per i soggiornanti di lungo periodo; artt. 29 e 30, dir. 95/2011/UE per i beneficiari di protezione internazionale; art. 12, dir. 98/2011/UE per i titolari di permesso unico di lavoro.

tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi, nei limiti e nei modi previsti dalla legge» (co. 5).

La fondamentale distinzione fra stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio nazionale e irregolari, che caratterizza l'intera trama normativa del t.u., si riflette anche sulla disciplina dei requisiti per l'accesso alle prestazioni sociali. Solo un nucleo essenziale di tutela è assicurato agli stranieri non in regola, per i quali l'art. 35, co. 2 garantisce in particolare il diritto alla salute, sia pur limitatamente alle «cure ambulatoriali e ospedaliere urgenti o comunque essenziali, anche continuative, per malattia e infortunio» e altre prestazioni espressamente elencate (tutela della salute dei minori, gravidanza e maternità, malattie infettive, etc.). Una tutela più estesa, in condizioni di tendenziale parità rispetto ai cittadini italiani è assicurata agli stranieri regolarmente soggiornanti: per questi ultimi la piena parità di trattamento, a prescindere dal possesso di ulteriori requisiti, è prevista solo per quanto riguarda le prestazioni sanitarie (art. 34); mentre la titolarità di un permesso soggiorno di durata minima predeterminata costituisce requisito indispensabile sia per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica (e.r.p.), ai servizi e alle altre misure finalizzate a garantire il diritto all'abitazione (per poter beneficiare dei quali si richiede un permesso di durata almeno biennale: art. 40) sia per l'accesso alle prestazioni di assistenza sociale (per cui è sufficiente un permesso di un anno: art. 41). Anche in considerazione della brevità della richiesta durata minima del titolo di soggiorno, si manifesta un chiaro *favor* per l'«integrazione sociale» dei regolarmente soggiornanti, rafforzato da disposizioni che prevedono l'attuazione di misure mirate da parte dello Stato e delle autonomie territoriali (art. 42) e tipizzano le condotte discriminatorie sanzionabili di pubblici funzionari e privati, disciplinando l'apposita azione civile (artt. 43-44).

3. Forme di esclusione

Il *favor* complessivo per l'inclusione espresso dalle disposizioni del t.u. immigrazione è stato confermato, per quanto riguarda in particolare l'accesso alle prestazioni di assistenza sociale, dall'art. 2, l. n. 328/2000, che individua fra i beneficiari del «sistema integrato di interventi e servizi sociali», oltre ai cittadini italiani e di Stati appartenenti all'UE, anche gli stranieri ammessi a beneficiare di prestazioni sociali ai sensi dell'art. 41 t.u. Nondimeno, come si è anticipato, non sono state infrequenti nella successiva legislazione statale e regionale di settore previsioni che, nel disciplinare determinate prestazioni di assistenza sociale o misure di tutela del diritto all'abitazione, hanno subordinato l'accesso a requisiti ulteriori rispetto alla situazione di bisogno (invalidità, disabilità, povertà) che costituisce quello fondamentale e di norma sufficiente a giustificare l'erogazione in favore dei cittadini italiani (e dell'UE), con l'effetto di escludere spesso gli stessi stranieri regolari dalla platea dei beneficiari.

La casistica dei requisiti escludenti rinvenibili nella legislazione ordinaria – requisiti la cui previsione dà luogo a regimi differenziati fra cittadini e stranieri pur regolarmente soggiornanti, con disparità di trattamento in danno dei secondi – comprende in primo luogo e con minor frequenza la cittadinanza italiana, che implica l'esclusione degli stranieri in quanto

tali ed è pertanto suscettibile di dar luogo a una discriminazione diretta. Tuttavia, più spesso vengono in considerazione diversi requisiti, da cui derivano forme di discriminazione indiretta, che non colpiscono esclusivamente gli stranieri e non li colpiscono – almeno dichiaratamente – in quanto tali, ma hanno comunque l'effetto di escludere principalmente costoro dall'accesso alle prestazioni: perché più spesso, rispetto ai cittadini italiani – e prevedibilmente: anche per il legislatore, che non ne è certo ignaro – essi ne risultano sprovvisti. Nell'ambito di tali requisiti si annoverano essenzialmente il possesso di uno specifico titolo di soggiorno (la cui concessione presuppone che il richiedente superi determinati limiti di reddito e durata della residenza pregressa nel territorio nazionale) e la residenza qualificata (protratta per un determinato periodo) nel territorio nazionale o regionale. In particolare è frequente nella legislazione regionale la previsione di un determinato periodo di residenza nel territorio della regione che eroga la prestazione di assistenza quale condizione per accedervi: requisito che, a seconda dei casi, si richiede ai soli stranieri o indifferentemente agli italiani e agli stranieri. Con l'effetto, nel secondo caso, di escludere dall'accesso alle prestazioni anche i cittadini che si siano trasferiti nel territorio regionale da un tempo inferiore a quello indicato.

Sottesa alla previsione di simili requisiti, anche quando questa non riveli palesi intenti discriminatori, sembra esservi una concezione per cui il presupposto fondamentale per l'accesso alle prestazioni del *welfare* statale o regionale sarebbe costituito, se non dalla cittadinanza, da un consolidato radicamento territoriale del beneficiario, che solo potrebbe giustificare la solidarietà della comunità nazionale o regionale nei suoi confronti: solidarietà la quale sarebbe da intendersi come un corrispettivo del contributo apportato al benessere della comunità interessata, per il tramite del lavoro e/o del pagamento dei tributi durante un periodo di tempo prolungato. Con riferimento poi al requisito del superamento di un determinato limite di reddito o patrimonio, insito nella previsione di un permesso di soggiorno per residenti di lungo periodo quale condizione per l'accesso alle prestazioni sociali (in sostanziale analogia con quanto prevede il diritto derivato europeo per l'accesso alle stesse prestazioni da parte dei cittadini europei economicamente inattivi che esercitino il diritto alla libera circolazione all'interno dell'UE per più di tre mesi, nel presupposto che tale diritto debba negarsi a chi costituisce un peso economico per lo Stato ospitante²²), deve rilevarsi come tale requisito, se da solo considerato, risulti paradossale, poiché conduce a escludere i soggetti economicamente più bisognosi.

In tempi recenti, oltre alla rinnovata tendenza a prevedere i requisiti già menzionati – rilevabile specialmente nella legislazione regionale – si è manifestata una diversa tendenza alla richiesta agli stranieri, in specie da parte di alcune amministrazioni locali, di adempimenti procedurali aggiuntivi (spesso modalità di certificazione più gravose rispetto all'autocertificazione sufficiente per i cittadini italiani e di altri Stati membri dell'UE) affinché

²² Cfr. P. MASALA, *Libertad de circulación y de residencia y acceso a las prestaciones sociales de los ciudadanos europeos 'inactivos': construcción y deconstrucción de un estatuto de integración social transnacional*, in A. CARMONA CONTRERAS (ed.), *Construyendo un estándar europeo de derechos fundamentales*, Cizur Menor, Thomson Reuters-Aranzadi, 2018, pp. 219-244.

essi possano accedere a prestazioni erogate nell'ambito del *welfare* municipale²³. Previsioni 'escludenti' di varia natura sono state inserite anche in provvedimenti nazionali, in specie nella prima fase della legislatura in corso, durante l'esperienza 'giallo-verde'. Fra queste, devono segnalarsi alcune disposizioni del decreto-legge n. 113/2018 (c.d. 'primo decreto sicurezza' o 'primo decreto Salvini'), quali l'abolizione del permesso di soggiorno per protezione umanitaria e il divieto di iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo, con ricadute sull'integrazione sociale dei soggetti interessati, esclusi dall'accesso a prestazioni in precedenza garantite. Se queste previsioni sono state abrogate o comunque superate da successivi interventi legislativi (in particolare, è stato introdotto un nuovo permesso per protezione speciale che sostanzialmente rievoca la vecchia protezione umanitaria²⁴) o, come si vedrà meglio a breve, sono incorse in una declaratoria di incostituzionalità, nondimeno restano vigenti quelle, rappresentative di entrambe le tendenze indicate, dell'art. 2 del decreto-legge n. 4/2019, istitutivo del reddito di cittadinanza²⁵. Nell'individuare, al co. 1, i requisiti per l'accesso a questa misura di contrasto alla povertà, esplicitamente qualificata come livello essenziale delle prestazioni del diritto all'assistenza sociale, vi si subordina l'accesso da parte dei nuclei familiari richiedenti al possesso cumulativo, oltre che di specifici requisiti patrimoniali e reddituali, di ulteriori requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno, tali per cui «il componente richiedente il beneficio deve essere cumulativamente»: in primo luogo, «in possesso della cittadinanza italiana o di Paesi facenti parte dell'Unione europea, ovvero suo familiare [...] che sia titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadino di Paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo»; in secondo luogo, «residente in Italia per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo»²⁶. Inoltre, in sede di conversione del decreto-legge, è stato inserito un co. 1-*bis*, per cui «ai fini dell'accoglimento della richiesta e con specifico riferimento ai requisiti patrimoniali e reddituali, nonché per comprovare la composizione del nucleo familiare, [...] i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea devono produrre apposita certificazione rilasciata dalla competente autorità dello Stato estero, tradotta in lingua italiana e legalizzata dall'autorità consolare italiana»: ciò in conformità al disposto dell'art. 3, DPR n. 445/2000 (t.u. documentazione amministrativa) e dell'art. 2, DPR n.

²³ Tipicamente, pasti nelle mense scolastiche, asili nido, alloggi e.r.p. Oltre ai recenti casi di questo tipo, su cui v. *infra*, par. 6 (in nota), già prima, con diverse modalità, a livello locale erano state adottate misure discriminatorie o frapposti ostacoli burocratici all'accesso a prestazioni sociali: in proposito v. A. LORENZETTI, *Discriminazioni razziali ed etniche nelle ordinanze dei Sindaci e negli ordinamenti municipali*, in *Le discriminazioni razziali ed etniche*, cit., pp. 205-218; E. GARGIULO, *Le politiche di residenza in Italia: inclusione ed esclusione nelle nuove cittadinanze locali*, in *La governance dell'immigrazione*, cit., pp. 135-166.

²⁴ Cfr. art. 32, co. 3, d.lgs. n. 25/2008 come modif. dal d.l. n. 130/2020, conv. ex l.n. 173/2020.

²⁵ Per rilievi critici: F. BIONDI DAL MONTE, *Quale cittadinanza, per il «reddito di cittadinanza?»*, in E. INNOCENTI - E. ROSSI - E. VIVALDI (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza?*, Bologna, Il Mulino, 2019, pp. 129-154, nonché P. MASALA, «*Stat rosa pristina nomine...*». *Postille a un'indagine sul «reddito di cittadinanza»*, in *Lo Stato*, n. 14, 2020, pp. 523-536.

²⁶ La disposizione è stata aggiunta nonostante il *Dossier* predisposto dal Servizio studi del Senato avesse dato risalto alla giurisprudenza costituzionale in materia di residenza prolungata (su cui v. *infra*, parr. 5-6), implicitamente avvertendo dell'assai dubbia compatibilità con i principi costituzionali.

394/1999 (attuativo del t.u. immigrazione), ma in espressa deroga all'art. 3, DPCM n. 159/2013, concernente il c.d. indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) utile a verificare il diritto di accedere alle prestazioni sociali richieste²⁷.

4. Capisaldi della giurisprudenza costituzionale in materia di requisiti escludenti

Volendo sintetizzare i capisaldi della giurisprudenza costituzionale in materia di requisiti escludenti e disparità di trattamento fra stranieri e cittadini nel godimento dei diritti sociali, deve notarsi anzitutto la rilevanza dell'interpretazione sistematica che porta a superare i limiti della lettera dell'art. 3 Cost., secondo cui ad avere «pari dignità sociale» e a essere «eguali davanti alla legge» senza poter subire discriminazioni sono «tutti i cittadini» e ancora è compito della Repubblica «rimuovere gli ostacoli» che limitano «la libertà e l'eguaglianza dei cittadini». La lettura che valorizza la connessione con l'art. 2 Cost. conduce a individuare come beneficiari delle prestazioni sociali non solo i cittadini e gli immigrati regolarmente soggiornanti in territorio italiano, ma, almeno nella misura in cui tali prestazioni siano da ricomprendersi nel contenuto essenziale di un diritto fondamentale o inviolabile, «la persona umana» a prescindere dal suo *status* determinato dalle leggi sulla cittadinanza e sul governo dei flussi migratori.

Per la Corte costituzionale esiste un «nucleo irriducibile di tutela» che deve essere riconosciuto e garantito anche in favore degli immigrati irregolari, in quanto persone: tale nucleo è infatti «protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana». In particolare, per quanto riguarda il diritto alla salute, esso comprende le «cure ambulatoriali e ospedaliere urgenti o comunque essenziali, anche continuative», come previsto dall'art. 35, co. 2, d.lgs. n. 286/1998²⁸. Una simile impostazione – può aggiungersi – dovrebbe valere non solo per il diritto alla salute e quindi ai trattamenti sanitari, che l'art. 32 Cost. qualifica espressamente come fondamentale, ma anche per gli altri diritti sociali di prestazione per i quali vi è un fondamento di tutela costituzionale, a cominciare dal diritto all'assistenza sociale, giacché quest'ultimo, almeno nel suo nucleo essenziale, deve ritenersi strettamente funzionale a garantire la dignità umana²⁹, e dal diritto all'abitazione, per ragioni analoghe³⁰. È evidente poi che un'interpretazione di questo tipo conduce a superare la lettera della l. n. 328/2000, la quale, pur nel dichiarato approccio universalistico, rivela limiti paradossali, poi-

²⁷ In base al co. 1-*ter*, pure aggiunto in sede di conversione, le disposizioni del co. 1-*bis* non si applicano: nei confronti degli aventi *status* di rifugiato politico; qualora convenzioni internazionali dispongano diversamente; nei confronti di cittadini di Stati non appartenenti all'UE «nei quali è oggettivamente impossibile acquisire le certificazioni». Vi si dispone poi che, entro tre mesi dall'entrata in vigore della l. di conversione, con decreto del Min. del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Min. degli affari esteri, sia definito l'elenco di tali Stati. L'atto, adottato il 21 ott. 2019, non contiene un elenco dei paesi 'esenti', bensì indica quelli i cui cittadini devono produrre la documentazione.

²⁸ Cfr. Corte cost., sent. n. 252/2001.

²⁹ Spunti in tal senso si rinvencono ad es., nelle sentt. nn. 10/2020, e 62/2013, sulla 'carta acquisiti' istituita dal d.l. n. 112/2008; ma sono già presenti nella sent. n. 215/198, come in più recenti decisioni in materia di integrazione scolastica dei disabili (ad es. sent. n. 80/2010).

³⁰ Cfr., *ex multis*, Corte cost., sentt. nn. 119/1999 e 217/1988.

ché individua come beneficiari del sistema integrato di interventi e servizi sociali i cittadini italiani e i soli stranieri regolarmente soggiornanti da almeno un anno, mentre interventi di sostegno e aiuto sarebbero specialmente necessari per «quelle fasce della popolazione la cui marginalità si esprime anche nell'irregolarità»³¹. Inoltre, è stato acclarato che per gli stessi stranieri privi di un valido titolo di soggiorno è legittima la previsione, da parte dei legislatori regionali nell'esercizio delle competenze loro attribuite, di tutele ulteriori rispetto a quella assicurata dalla legislazione nazionale, poiché tale previsione non implica una violazione della competenza statale in materia di immigrazione³².

Particolarmente valorizzata nella giurisprudenza costituzionale in materia di requisiti implicanti disparità di trattamento fra cittadini italiani e stranieri regolarmente soggiornanti nell'accesso alle prestazioni sociali è la declinazione del principio di uguaglianza come principio di ragionevolezza, con estesa applicazione del relativo sindacato. Ciò significa che, per quel che attiene alle prestazioni di assistenza sociale o dirette al soddisfacimento di bisogni abitativi, cui più spesso si riferiscono le disposizioni impugnate, deve di norma essere assicurata la parità di trattamento fra italiani e immigrati in possesso di un valido permesso di soggiorno: differenze sono ammissibili solo se «ragionevoli», il che implica che l'introduzione di «regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati» sia consentita «soltanto in presenza di una 'causa' normativa non palesemente irrazionale, o, peggio, arbitraria»³³. In altri termini, la legittimità della norma che preveda disparità di trattamento fra diverse categorie di persone legalmente residenti in Italia dipende dalla ragionevolezza delle «scelte connesse alla individuazione dei beneficiari»: la mancanza di ragionevolezza del requisito che (direttamente o indirettamente) escluda gli stranieri (o altri soggetti) determina l'illegittimità costituzionale della sua previsione. In concreto, affinché la scelta normativa di individuazione dei beneficiari di una prestazione possa essere giudicata ragionevole, deve sussistere una correlazione o «correlabilità» fra la situazione di bisogno al cui superamento è finalizzata la prestazione e gli ulteriori requisiti previsti dal legislatore, comportanti l'esclusione dei soggetti che ne siano sprovvisti (nonostante tali soggetti versino nella stessa situazione di bisogno di quelli che la legge individua come beneficiari). Questo orientamento, costantemente confermato, è stato enunciato a partire dalla sentenza n. 432/2005, riguardante una disposizione di una legge regionale lombarda che riconosceva il diritto a circolare gratuitamente sui servizi di trasporto pubblico regionale a favore degli invalidi civili aventi grado di invalidità del 100% residenti nel territorio regionale, ma solo se cittadini italiani: la Corte costituzionale, avendo ritenuto che unica *ratio* della norma, mediante la previsione del requisito della cittadinanza, fosse «introdurre una preclusione destinata a scriminare, dal numero dei fruitori della provvidenza sociale, gli stranieri in quanto tali», ne dichiarò

³¹ In questo senso, A. PIOGGIA, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, 2ª ed., Torino, Giappichelli, 2020, p. 193, per cui le limitazioni poste dalla l. n. 328/2000 rendono più complessi tali interventi.

³² Con le sentt. n. 269 e 299/2010 la Corte ha rigettato questioni sollevate dallo Stato nei confronti di norme regionali che avevano disposto una simile estensione della tutela, inducendo parte della dottrina a riconoscerne un'apertura verso la prospettiva di una possibile cittadinanza universale: cfr. G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2011, pp. 425-450.

³³ Cfr. Corte cost., sent. n. 432/2005, su cui v. subito *infra* nel testo.

l'illegittimità nella parte in cui non includeva gli stranieri residenti nel territorio regionale fra gli aventi diritto, assicurando la parità di trattamento mediante una decisione additiva.

Come si è detto, molto più frequente è stata e continua a essere la previsione nella legislazione statale e soprattutto regionale di altri requisiti escludenti, suscettibili di dare origine a forme di discriminazione indiretta. Anche al cospetto di simili requisiti, la Corte ha regolarmente subordinato la decisione circa la legittimità della loro previsione all'esito del giudizio sulla ragionevolezza dell'esercizio della discrezionalità legislativa. Quest'ultima è stata fortemente circoscritta sulla base di orientamenti consolidati e costantemente perfezionati attraverso aggiornamenti e specificazioni rispondenti all'esigenza di tenere conto delle peculiarità dei nuovi casi esaminati, spesso allo scopo di neutralizzare le soluzioni escogitate, specialmente nella legislazione regionale, per aggirare, mediante l'invenzione di nuove forme di più o meno velata discriminazione, i limiti posti da precedenti decisioni.

In una pur rapida rassegna, devono anzitutto segnalarsi alcune pronunce riguardanti previsioni statali che facevano dipendere l'accesso a determinate prestazioni sociali dal possesso di uno specifico titolo di soggiorno (il cui rilascio, si è visto, presuppone la regolare permanenza nel territorio nazionale per una durata predeterminata) o comunque dalla residenza prolungata nel territorio nazionale. Sintetizzando, può rilevarsi che in generale, secondo la Corte costituzionale, è possibile subordinare l'erogazione di una prestazione di assistenza sociale alla circostanza che la permanenza dello straniero nel territorio dello Stato, fondata su un valido titolo di soggiorno, sia di carattere non episodico e di non breve durata. Tuttavia, in presenza di un simile titolo, i regimi di accesso non possono essere differenziati in ragione della «necessità di uno specifico titolo di soggiorno»³⁴ o di «particolari tipologie di residenza volte ad escludere proprio coloro che risultano i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale»³⁵. Da tali premesse sono derivate ripetute dichiarazioni di illegittimità di norme che subordinavano l'accesso a determinate prestazioni al possesso della carta di soggiorno (richiedibile soltanto dagli stranieri che avessero dimostrato di avere un reddito minimo e di aver soggiornato regolarmente in Italia per almeno cinque anni), in seguito sostituita dal permesso per soggiornanti di lungo periodo (art. 9, d.lgs. n. 286/1998).

In particolare, la Corte ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 80, co. 19, l. n. 388/2000, che, in contrasto con i principi enunciati negli artt. 41, t.u. immigrazione e 2, l. n. 328/2000, subordinava la concessione dell'assegno sociale e in generale delle «provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi» (prestazioni di invalidità, destinate ai disabili, erogate sulla base di requisiti oggettivi e predeterminati) alla titolarità della carta di soggiorno: ciò è avvenuto in una serie di pronunce, riferite alle singole prestazioni di volta in volta considerate. In una prima fase, varie decisioni hanno giudicato illegittima la previsione del requisito di un reddito minimo del richiedente (necessario a ottenere la carta di soggiorno e quindi anche

³⁴ Cfr. Corte cost., sent. n. 60/2011.

³⁵ Cfr. Corte cost., sent. n. 40/2011.

le prestazioni in questione), avendola ritenuta irragionevole perché tale da escludere, fra soggetti affetti da una stessa condizione di bisogno (disabilità, invalidità), i più bisognosi³⁶. In seguito, la Corte ha esaminato il requisito della residenza ultraquinquennale: considerando anch'esso irragionevole in quanto «idoneo a compromettere esigenze di tutela che, proprio in quanto destinate al soddisfacimento di bisogni primari delle persone invalide, appaiono per sé stesse indifferenziabili e infrazionabili»³⁷.

In tutte le decisioni che hanno dichiarato l'illegittimità parziale della disposizione, con riferimento alle diverse «provvidenze» venute in considerazione, si fa riferimento a esigenze di tutela connesse al soddisfacimento di bisogni primari della persona e si sottolinea la mancanza di correlazione tra i requisiti escludenti e la situazione di bisogno degli aspiranti beneficiari, con conseguenti irragionevolezza della disparità di trattamento fra cittadini italiani e stranieri regolarmente soggiornanti e lesione dell'art. 3 Cost. Se ne desume che esiste un nucleo forte di tutela anche del diritto all'assistenza sociale, in cui rientrano le prestazioni finalizzate a soddisfare tali bisogni primari: prestazioni che si fondano sull'esigenza di assicurare, «in una dimensione costituzionale orientata verso la solidarietà come dovere inderogabile», un ausilio in favore di «persone svantaggiate, in quanto affette da patologie e menomazioni fortemente invalidanti», che come tali non tollerano disparità di trattamento. Tali prestazioni devono quanto meno essere garantite a tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti, la cui permanenza nel territorio dello Stato, in forza di un valido titolo di soggiorno, abbia carattere non occasionale e di breve durata³⁸: in ragione delle gravi condizioni dei beneficiari, vengono in considerazione valori di essenziale risalto, tutti di rilievo costituzionale (ricongiungibili agli artt. 2, 32, 38 Cost.), nonché «presidiati» da convenzioni internazionali, che «rendono priva di giustificazione la previsione di un regime restrittivo (*ratione temporis*, così come *ratione census*) nei confronti di cittadini extracomunitari legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato da tempo apprezzabile e in modo non episodico»³⁹. Deve poi rimarcarsi come in alcune di tali decisioni, la motivazione della dichiarazione di illegittimità, pur fondata in primo luogo sull'accertamento della lesione del principio di uguaglianza e ragionevolezza, sia rafforzata dall'ulteriore riferimento al principio di non discriminazione per nazionalità affermato dall'art. 14 CEDU e a decisioni della Corte EDU che ne hanno fatto applicazione in casi analoghi⁴⁰.

Numerose sono le decisioni riguardanti requisiti escludenti previsti nella legislazione regionale. In base al riparto di competenze introdotto dalla l. cost. n. 3 del 2001, molte delle misure da cui dipende l'effettiva inclusione sociale degli stranieri o la loro esclusione sono previste e disciplinate dalle Regioni nell'esercizio delle competenze ad esse attribuite dall'art. 117 Cost. o dagli statuti speciali, fra cui quella (di natura residuale per le Regioni ordinarie) in materia di assistenza sociale o politiche e servizi sociali. Se per un verso, nell'ambito di tale

³⁶ Cfr. Corte cost., sentt. nn. 306/2008 e 111/2009.

³⁷ Per la citazione, cfr. Corte cost., sentt. n. 230/2015; ma v., già in senso analogo, sentt. nn. 187/2010, 329/2011, 40/2013, 22/2015.

³⁸ Cfr. ancora sent. n. 230/2015.

³⁹ Cfr. Corte cost., sent. n. 40/2013.

⁴⁰ Cfr. Corte cost., sent. n. 187/2010.

materia, quello degli interventi rivolti agli immigrati costituisce uno dei settori in cui l'«apporto regionale è risultato particolarmente rilevante», esprimendo un autonomo indirizzo politico manifestatosi anche nell'elaborazione di sperimentazioni poi esportate a livello nazionale e, in alcuni casi (si è visto) nell'estensione della tutela a favore degli stranieri anche irregolari, per altro verso si è assistito a derive discriminatorie nei confronti degli stranieri regolarmente soggiornanti e a volte anche degli italiani provenienti da altre Regioni⁴¹.

Chiamata ripetutamente a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della previsione di speciali requisiti per l'accesso degli stranieri a prestazioni sociali introdotte da leggi regionali, la Corte costituzionale ha definito i propri orientamenti al riguardo muovendo da un'impostazione non dissimile da quella alla base delle decisioni sui requisiti escludenti previsti nella legislazione statale: ciò vale, in particolare, sotto l'aspetto dello scrutinio di ragionevolezza dei requisiti implicanti, direttamente o indirettamente, disparità di trattamento in sfavore degli stranieri soggiornanti nel territorio regionale. Dalla giurisprudenza in questione si evince anzitutto che la semplice residenza nel territorio regionale è considerata un criterio non irragionevole per l'individuazione dei beneficiari di una prestazione sociale introdotta dalla legislazione regionale⁴². Può prevedersi un radicamento territoriale continuativo e ulteriore, e in concreto la residenza prolungata per un determinato periodo nel territorio regionale (o nazionale), ma solo nel rispetto del principio di ragionevolezza: le disposizioni regionali che la richiedevano (per i soli stranieri o indifferentemente per italiani e stranieri) per un periodo più lungo di quello indicato dal t.u., ove impugnate, sono state giudicate, di norma, irragionevoli e pertanto lesive dell'art. 3 Cost⁴³.

Ricapitolando, dall'analisi della giurisprudenza costituzionale consolidata si evince, in primo luogo, che un nucleo essenziale di tutela dei diritti sociali in quanto diritti fondamentali deve essere garantito anche agli stranieri non regolarmente soggiornanti, in quanto persone, con possibilità di prevedere prestazioni aggiuntive (non essenziali) in loro favore da parte del legislatore regionale. In secondo luogo, deve esservi tendenziale equiparazione fra immigrati regolari e cittadini nell'accesso alle prestazioni sociali: ciò che rileva, nella selezione dei be-

⁴¹ Cfr. T. CERRUTI, *Regioni e indirizzo politico: un itinerario tormentato*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 363-368.

⁴² L'affermazione si rinviene già nella sent. n. 432/2005, cit.

⁴³ Cfr., fra le decisioni su requisiti previsti per i soli stranieri: Corte cost., sentt. nn. 40/2011, 2/2013, 4/2013, 133/2013, 172/2013, 222/2013; fra quelle su requisiti previsti per italiani e stranieri: sentt. nn. 172/2013, 222/2013, 168/2014 (nonché le più recenti decisioni di cui si dà conto *infra* nel par. 5). È stato evidenziato come la giurisprudenza in materia di requisiti di residenza qualificata previsti nelle leggi regionali non appaia lineare, bensì caratterizzata da oscillazioni e «intermittenze», per cui devono distinguersi due distinti filoni di decisioni: ovvero, da un lato, quelle sentenze (40/2011, 2, 133 e 172/2013, nonché 107/2018 e 44/2020 – cui può aggiungersi la 9/2021: sulle ultime tre v. *infra*, par. 5) che hanno riconosciuto l'illegittimità di tali requisiti, evidenziando l'assenza di correlazione fra gli stessi e gli altri requisiti di accesso alle prestazioni, collegati a specifiche situazioni di necessità; dall'altro, il filone «possibilista», costituito da quelle sentenze (222/2013, 141/2014, nonché 106/2018, sulla quale v. *infra*, par. 5) che riprendono l'idea, espressa nell'ord. n. 32/2008, «che la residenza in regione qualificata da una durata minima non sia in quanto tale un criterio irragionevole, bensì si attinga ad un criterio ammissibile, da valutare sul piano della ragionevolezza in relazione alla specifica provvidenza, alla durata del periodo di residenza richiesta per l'accesso al beneficio, al carattere discriminatorio della condizione per i non cittadini»: cfr. F. CORVAJA, *Finale di partita. L'incostituzionalità dei requisiti di lungo-residenza previsti dalle leggi regionali quali requisiti di accesso alle prestazioni sociali*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6/2020, pp. 431-455.

neficiari, è anzitutto la situazione di bisogno e devono sempre giudicarsi irragionevoli previsioni comportanti l'esclusione dal «godimento dei diritti fondamentali che attengono ai “bisogni primari” della persona, indifferenziabili e indilazionabili»⁴⁴. In terzo luogo, anche quando non vengano in considerazione tali bisogni (al di fuori, dunque, dell'ambito che impone in ogni caso la parità di trattamento), regimi normativi differenziati sono ammissibili solo a condizione che sia rispettato il principio di ragionevolezza: possono richiedersi una permanenza non episodica (nel territorio nazionale, sufficiente per l'accesso alle prestazioni essenziali, funzionali a soddisfare bisogni primari), la residenza semplice (nel territorio regionale, per poter fruire di prestazioni previste da una legge regionale) e un certo grado di radicamento ulteriore nel territorio nazionale o regionale (una residenza di durata maggiore nel caso di prestazioni volte a soddisfare bisogni abitativi), ma solo entro i limiti specificati dalla Corte nell'esercizio del sindacato di ragionevolezza, che portano di norma a escludere la legittimità di previsioni più severe rispetto a quelle del t.u. immigrazione. Può ancora sinteticamente notarsi che il controllo effettuato dalla Corte sulle norme statali o regionali che prevedano requisiti escludenti ha assunto principalmente le forme di tale sindacato, incentrato sul criterio della correlabilità fra situazione di bisogno e requisiti ulteriori previsti dal legislatore per l'accesso alle prestazioni, in mancanza della quale si ha lesione dell'art. 3 Cost.; meno spesso (comunque in aggiunta) essa ha operato un riferimento agli obblighi internazionali ed europei, il cui mancato rispetto comporta la violazione dell'art. 117, co. 1 Cost.⁴⁵

5. Le decisioni più recenti: fra continuità e aggiornamenti in risposta alle sollecitazioni (e opportunità) fornite da un nuovo contesto

Se quelli già descritti sono gli orientamenti consolidati, concentrando l'attenzione sulla più recente giurisprudenza costituzionale in materia di requisiti escludenti può apprezzarsi un'indiscutibile continuità, ma al contempo si riconoscono significativi aggiornamenti delle argomentazioni e degli stessi fondamenti delle decisioni, nella complessiva direzione di un affinamento e arricchimento del ragionamento giuridico funzionali alla più efficace tutela dei diritti della persona.

Questi sviluppi sembrano dipendere da due fondamentali ragioni. In primo luogo, rileva l'esigenza di misurarsi con le nuove frontiere delle politiche di esclusione, vale a dire con nuovi requisiti escludenti o forme di discriminazione, la cui previsione nella legislazione statale o regionale si spiega verosimilmente tenendo conto dell'intento di aggirare i limiti posti dalla giurisprudenza costituzionale consolidata in un momento – la prima parte della presente legislatura – in cui quelle politiche hanno goduto di particolare auge anche a livello nazionale e sono state anzi il vessillo di almeno uno dei due partiti che sostenevano il Governo (con la quiescenza/complicità dell'altro). In secondo luogo e in stretta connessione, in alcune deci-

⁴⁴ Così nella sent. n. 166/2018 (su cui v. *infra*, in questo par.), sulla scorta di quanto affermato nella sent. n. 230/2015.

⁴⁵ Cfr. ad es. sent. n. 187/2010, cit., nonché le recenti decisioni di cui si dà conto nei parr. ss.

sioni sembra trovare espressione la consapevole scelta della Corte costituzionale di superare i limiti angusti del sindacato di mera ragionevolezza. Una scelta evidentemente influenzata dal nuovo contesto, che favorisce l'emergere di una nuova sensibilità (a ben vedere coerente con quella mostrata in passato) e si esprime in una più esplicita valorizzazione dei principi di uguaglianza sostanziale e pari dignità sociale, pertanto del principio di eguaglianza in tutte le declinazioni rintracciabili nell'art. 3 Cost. Ciò avviene – circostanza non meno notevole – non a livello di mera argomentazione retorica, ma con dirette ricadute sull'esito del sindacato di costituzionalità. Parallelamente, si assiste a una maggiore valorizzazione dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali ed europei, che si manifesta anche nell'impulso al dialogo con le Corti europee.

Quanto si è affermato in termini generali si evince dall'analisi delle decisioni pronunciate durante la legislatura in corso.

Devono menzionarsi anzitutto le sentenze nn. 106, 107 e 168/2018, le quali hanno confermato gli orientamenti consolidati, aggiungendovi però alcune precisazioni tutt'altro che trascurabili. Queste decisioni, pronunciate nel primo anno della legislatura, coinciso con l'esperienza 'giallo-verde' caratterizzata da una generale tendenza all'esclusione espressasi in precisi provvedimenti, nel loro complesso hanno chiarito, in un momento in cui il tema dell'immigrazione e dei diritti anche sociali degli stranieri era al centro del dibattito e dello scontro politico, come non possa esservi spazio legittimo, nell'ordinamento costituzionale vigente, per l'attuazione di politiche xenofobe e discriminatorie⁴⁶. Pur riguardando disposizioni contenute in leggi regionali e in un provvedimento statale risalente a dieci anni prima, queste decisioni hanno reso manifesto come la tendenza all'esclusione che accomunava tali previsioni e la linea politica in materia di immigrazione della maggioranza scaturita dalle elezioni del 2018 (prima ancora che tale linea si traducesse in puntuali disposizioni, ma dopo che le posizioni dei partiti erano state illustrate nel corso della campagna elettorale, del procedimento di formazione del nuovo governo e dei primi mesi di attività di quest'ultimo) stridesse con gli orientamenti già affermati nella giurisprudenza costituzionale. Può pertanto dirsi che in tal modo esse abbiano lasciato presagire l'esito dei giudizi cui sarebbero state sottoposte alcune fra le più controverse previsioni escludenti che di lì a poco sarebbero state introdotte dal Governo Conte I e dalla maggioranza che lo sosteneva.

In particolare, la sentenza n. 106/2018 ha dichiarato illegittima una disposizione di una legge regionale ligure che subordinava la possibilità di accedere all'assegnazione di alloggi e.r.p. al requisito della residenza da almeno dieci anni consecutivi nel territorio nazionale⁴⁷. La previsione di una simile durata «ai fini del diritto sociale all'abitazione che è diritto attinente alla dignità e alla vita di ogni persona e, quindi, anche dello straniero presente nel territorio dello Stato» è stata giudicata irragionevole e non proporzionata, tale da risolversi in una «forma dissimulata di discriminazione [...] nei confronti dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo», per i quali l'art. 11, par. 1, lett. f), direttiva 2003/109/CE

⁴⁶ In questo senso, v. D. TEGA, *Le politiche xenofobe continuano a essere incostituzionali*, in *Diritti regionali*, n. 2/2018, pp. 1-18.

⁴⁷ Art. 4, co. 1, l.r. Liguria n. 13/2017.

(recepita con d.lgs. n. 3/2007) prevede l'equiparazione con i cittadini nazionali⁴⁸. In aggiunta, la Corte ha sottolineato come la disposizione *regionale* impugnata non prevedesse che tale periodo fosse trascorso nel territorio della Regione, bensì «non coerentemente», facesse riferimento alla residenza nell'intero territorio *nazionale*. Infine, ha ritenuto che essa determinasse la violazione dell'art. 117, co. 1 Cost., in quanto non rispettosa degli obblighi scaturenti dalla direttiva.

La sentenza n. 107/2018 ha invece accertato l'incostituzionalità della disposizione di una legge regionale veneta che aveva introdotto un titolo di precedenza per l'accesso agli asili nido a favore dei genitori residenti o lavoratori in Veneto da quindici anni anche non consecutivi⁴⁹. La Corte ha ritenuto che «la configurazione della residenza o dell'occupazione protratta come titolo di precedenza per l'accesso agli asili nido, anche per le famiglie economicamente deboli» fosse lesiva dell'art. 3 Cost, perché contrastante, in primo luogo, con la «funzione sociale» o «vocazione sociale» degli asili nido (con la loro finalità di «uguaglianza sostanziale»: consentire ai genitori privi di adeguati mezzi economici di svolgere un'attività lavorativa), la quale implica che tale servizio «dovrebbe essere destinato prioritariamente alle famiglie in condizioni di disagio economico o sociale»; in secondo luogo, con la «vocazione universalistica dei servizi sociali», poiché tale da poter precludere in concreto a un determinato soggetto l'accesso alle prestazioni pubbliche (sia nella regione di attuale residenza sia in quella di provenienza) «solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza».

Degna di nota è la confutazione dell'«argomento del contributo pregresso» utilizzato dalla difesa regionale, secondo cui una norma quale quella impugnata «darebbe la precedenza a coloro che abbiano più a lungo contribuito alla realizzazione del contesto sociale ed economico pubblico da cui ha origine il sistema locale di assistenza alla prima infanzia». Tale argomento è ritenuto non convincente per più ragioni: in primo luogo, perché nessuno dei due criteri utilizzati dalla norma assicurava che i genitori avessero pagato tributi in Veneto per un lungo periodo; in secondo luogo, perché è un argomento «opinabile anche alla luce dell'effettivo assetto delle fonti di finanziamento degli asili nido»⁵⁰; in terzo luogo, perché «tende inammissibilmente ad assegnare al dovere tributario finalità commutative, mentre esso è una manifestazione del dovere di solidarietà sociale» e «applicare un criterio di questo tipo alle prestazioni sociali è di per sé contraddittorio, perché porta a limitare l'accesso proprio di coloro che ne hanno più bisogno». Infine, la Corte osserva che chi si sposta in un'altra regione non ha contribuito al *welfare* di questa ma ha pagato i tributi in quella di provenienza e «non è costituzionalmente ammissibile sfavorirlo nell'accesso ai servizi pubblici solo per aver esercitato il proprio diritto costituzionale di circolazione (o per essere stato trasferito o assegnato al Veneto per ragioni di lavoro o di altra natura)».

⁴⁸ In senso analogo, cfr. già Corte cost., sent. n. 168/2014.

⁴⁹ Art. 1, co. 1, l.r. Veneto n. 6/2017.

⁵⁰ Poiché, nota la Corte, «le risorse necessarie per la costruzione degli edifici e lo svolgimento del servizio possono essere di origine non regionale» bensì statale e, «per quanto riguarda le risorse provenienti dai bilanci dei comuni e delle regioni, si dovrebbe distinguere fra finanza «propria» e «derivata»».

Con la sentenza n. 166/2018 è stata dichiarata illegittima una disposizione statale che subordinava l'accesso agli aiuti ai soggetti indigenti per il pagamento del canone di locazione (istituito dalla l. n. 431/1998), per i soli conduttori cittadini di Stati non appartenenti all'UE o apolidi, alla residenza decennale nel territorio nazionale (o di cinque anni nel territorio regionale)⁵¹. In piena continuità con gli indirizzi affermati in passato, la Corte ha ribadito che «il legislatore può legittimamente circoscrivere la platea dei beneficiari delle prestazioni sociali in ragione della limitatezza delle risorse destinate al loro finanziamento» e che «tuttavia, la scelta legislativa non è esente da vincoli di ordine costituzionale». Essa ha quindi ritenuto che nel caso di specie fosse richiesta una durata della residenza «palesamente irragionevole e arbitraria», oltre che non rispettosa degli obblighi europei. Quanto alla residenza almeno decennale nel territorio nazionale, ne ha evidenziato l'«irrazionalità intrinseca» (in quanto coincidente col termine necessario e sufficiente a richiedere la cittadinanza), nonché il contrasto con la direttiva 2003/109/CE sui 'lungoresidenti'. Quanto invece alla residenza almeno quinquennale nel territorio regionale, ha ritenuto che il termine previsto fosse «palesamente irragionevole e sproporzionato»: perché, «trattandosi di una provvidenza che, alla luce della scarsità delle risorse destinabili alle politiche sociali nell'attuale contesto storico, viene riservata a casi di vera e propria indigenza, non si può ravvisare alcuna ragionevole correlazione tra il soddisfacimento dei bisogni abitativi primari della persona che versi in condizione di povertà e sia insediata nel territorio regionale, e la lunga protrazione nel tempo di tale radicamento territoriale».

Gli orientamenti affermati in queste pronunce del primo scorcio della legislatura sono stati ribaditi in seguito, mentre il tema dell'immigrazione progressivamente perdeva centralità nel dibattito politico, come è avvenuto in specie nell'ultimo biennio per l'impatto della pandemia originata dal virus Covid-19, che, oltre ad aver ridimensionato i flussi migratori in ingresso, ha fatto sì che le più accese contrapposizioni fra le forze politiche si spostassero sul terreno della gestione dell'emergenza sanitaria e delle sue ricadute economiche e sociali. Le decisioni del periodo 2019-2021 appaiono significative non solo perché attestano la persistente intransigenza della Corte nel censurare previsioni legislative escludenti o discriminatorie, a prescindere dalla temperie politica (come si confà a un organo di garanzia istituzionalmente indipendente), ma altresì perché, pur nella fondamentale continuità con gli indirizzi già descritti, risultano per più aspetti innovative.

In primo luogo, vi è da rilevare che nel motivare le sue nuove pronunce la Corte ha ulteriormente arricchito gli argomenti che la conducono a dichiarare l'illegittimità della previsione di requisiti escludenti, dimostrando come siano ormai divenuti stabili approdi il superamento dei limiti di un'impostazione basata quasi esclusivamente sul giudizio di ragionevolezza (che comunque mantiene un'indiscutibile rilevanza nell'ambito del ragionamento che conduce all'accoglimento) e l'aggiunta di pregnanti (non esornativi) riferimenti al principio di uguaglianza sostanziale e alla pari dignità sociale, nonché agli obblighi europei che impon-

⁵¹ Art. 11, co. 13, d.l. 25 n. 112/2008, conv. con modif. ex l. n. 133/2008.

gono la parità di trattamento fra cittadini e determinate categorie di stranieri regolarmente soggiornanti nell'accesso alle prestazioni sociali.

Si deve ancora sottolineare come la Corte sia stata chiamata ad applicare il proprio scrutinio anche a una 'nuova' (almeno per la rilevanza acquisita) categoria di previsioni escludenti, in speciale auge nella legislazione statale e regionale degli ultimi anni (e del resto già collaudate a livello locale, con conseguente strascico di pronunce della giurisprudenza civile e amministrativa⁵²): quelle che variamente richiedono agli stranieri, pur regolarmente soggiornanti, l'assolvimento di oneri amministrativi ulteriori rispetto a quelli imposti ai cittadini italiani o europei, in particolare per la certificazione dei requisiti reddituali e patrimoniali necessari ad accedere alle prestazioni sociali o di altro tipo.

Procedendo a un'analisi più ravvicinata, quanto al primo profilo di novità individuato, attinente al metodo di giudizio (superamento del giudizio di ragionevolezza – *rectius*, suo 'arricchimento' mediante la valorizzazione del principio di eguaglianza in tutte le sue declinazioni – e ulteriore valorizzazione degli obblighi europei) viene in considerazione un gruppo abbastanza cospicuo di decisioni. Fra queste, la sentenza n. 44/2020 ha chiarito che attribuire rilievo alla residenza ultraquinquennale nel territorio regionale (nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda) per l'attribuzione di punteggio ai fini dell'accesso all'e.r.p.⁵³ non solo implica una discriminazione irragionevole fra diverse categorie di persone accomunate da una medesima situazione di bisogno, ma altresì comporta una lesione del principio di uguaglianza sostanziale, contrastando con la funzione sociale del servizio pubblico, che è quella di soddisfare l'esigenza abitativa di chi si trova in una situazione di effettivo bisogno.

La sentenza n. 9/2021 ha quindi dichiarato illegittima la disposizione di una legge regionale abruzzese che prevedeva un analogo meccanismo premiale, individuando nella residenza almeno decennale in comuni della Regione Abruzzo un elemento rilevante per l'attribuzione di punteggi al fine della graduatoria di assegnazione degli alloggi e.r.p.⁵⁴ Decisiva, ai fini dell'esito del giudizio di ragionevolezza, è stata la constatazione della «sopravvalutazione» operata dal legislatore regionale della situazione connessa all'anzianità di residenza rispetto al rilievo riferito ad altre condizioni, e segnatamente a quelle che più rispecchiano la condizione di bisogno»: vale a dire, la sproporzionata rilevanza attribuita a una «condizione del passato» (come già osservato nella sent. n. 44/2020) «rispetto alle condizioni (soggettive e oggettive) del presente, senza peraltro che dalla permanenza protratta per almeno dieci anni possa trarsi alcun ragionevole indice di probabilità della permanenza nel futuro». Costatare «il peso esorbitante assegnato al dato del radicamento territoriale [...], il carattere marginale del medesimo in relazione alle finalità del servizio di cui si tratta, e la stessa debolezza dell'indice della residenza protratta quale dimostrazione della prospettiva di stabilità» è per la Corte sufficiente a concludere che tali fattori «concorrono a determinare l'illegittimità

⁵² Di cui si dirà meglio *infra*, par. 6, in nota.

⁵³ Come faceva l'art. 22, co. 1. lett. b) l.r. Lombardia n. 16/2016, dichiarato illegittimo nella parte che esige il possesso del requisito.

⁵⁴ Art. 4, co. 1, l.r. Abruzzo n. 34/2019.

costituzionale della previsione in esame, in quanto fonte di discriminazione di tutti coloro che – siano essi cittadini italiani, cittadini di altri Stati UE o cittadini extracomunitari – risiedono in Abruzzo da meno di dieci anni rispetto ai residenti da almeno dieci anni»⁵⁵. Tanto più degno di nota è perciò che, in aggiunta, essa abbia voluto esplicitamente dichiarare di condividere l’argomentazione del ricorrente Governo, il quale aveva sottolineato come l’assegnazione degli alloggi e.r.p. sia finalizzata a soddisfare un «bisogno della persona in quanto tale che, per sua stessa natura, non tollera distinzioni basate su particolari tipologie residenziali»: la Corte ne trae lo spunto per puntualizzare che «è il pieno sviluppo della persona umana (art. 3, secondo comma, Cost.) la bussola che deve orientare l’azione del legislatore, sia statale sia regionale, specie quando è chiamato a erogare prestazioni e servizi vitali dell’individuo, come quello abitativo»; e ancora che «ogni tentativo di far prevalere sulle condizioni soggettive e oggettive del richiedente valutazioni diverse, quali in particolare quelle dirette a valorizzare la stabile permanenza sul territorio, deve essere quindi oggetto di uno stretto scrutinio di costituzionalità che verifichi la congruenza di siffatte previsioni rispetto all’obiettivo di assicurare il diritto all’abitazione ai non abbienti e ai bisognosi»⁵⁶.

L’ordinanza n. 182/2020 si segnala invece per l’apertura di un’interlocuzione diretta con la Corte di giustizia dell’UE, mediante lo strumento del rinvio pregiudiziale. La Corte costituzionale era stata chiamata a pronunciarsi su alcune questioni sollevate dalla Corte di cassazione, per cui la richiesta del possesso del permesso di soggiorno UE di lungo periodo quale requisito per l’accesso agli assegni di maternità e natalità⁵⁷ determinerebbe un’ingiustificata discriminazione in danno degli stranieri che risiedono legalmente in Italia e versano in condizioni di più grave bisogno, con conseguente lesione degli artt. 3 e 31 Cost.; ma anche del principio di parità di trattamento tra cittadini europei e cittadini di paesi terzi, quanto alle prestazioni familiari e di maternità, enunciato dalla direttiva n. 2011/98 UE, in armonia con il riconoscimento del diritto alle prestazioni di sicurezza sociale sancito dall’art. 34 CDFUE, con conseguente lesione dell’art. 117, co. 1, Cost. I giudici della Consulta hanno ravvisato «una connessione inscindibile tra i principi e i diritti costituzionali evocati dalla Corte di cassazione e quelli riconosciuti dalla Carta, arricchiti dal diritto secondario, tra loro complementari e armonici». Essi hanno dunque riconosciuto che «in un campo segnato dall’incidenza crescente del diritto dell’Unione, non si può non privilegiare il dialogo con la Corte di giustizia, in quanto depositaria del “rispetto del diritto nell’interpretazione e nell’applicazione dei trattati”» e «che il divieto di discriminazioni arbitrarie e la tutela della maternità e dell’infanzia, salvaguardati dalla Costituzione italiana (artt. 3, primo comma, e 31 Cost.), devono, difatti, essere interpretati anche alla luce delle indicazioni vincolanti offerte dal diritto dell’Unione europea (ex artt. 11 e 117, primo comma, Cost.)»; per sottolineare infine che le questioni pregiudiziali sottoposte al vaglio della Corte europea si concentrano «sul-

⁵⁵ Cfr. par. 4.2 del considerato, dove sono richiamate le sentt. nn. 107/2018 e 44/2020.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Cfr. art. 1, co. 125, l. n. 190/2014 e art. 74, d.lgs. n. 151.

la portata e sulla latitudine di tali garanzie, che si riverberano sul costante evolvere dei precetti costituzionali, in un rapporto di mutua implicazione e di feconda integrazione»⁵⁸.

Di assoluto rilievo è la sentenza n. 186/2020, la quale ha dichiarato illegittima la disposizione introdotta dal primo decreto Salvini comportante la preclusione dell'iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo⁵⁹. In tale disposizione la Corte ha infatti ravvisato non solo un vizio di irrazionalità intrinseca⁶⁰ e la causa di un'irragionevole disparità di trattamento (tra richiedenti asilo e altre categorie di stranieri legalmente soggiornanti, oltre che con i cittadini italiani)⁶¹, ma altresì una lesione della pari dignità sociale, specie in considerazione degli effetti pregiudizievoli per l'accesso ai servizi e alle prestazioni di assistenza sanitaria e sociale che presuppongono tale iscrizione⁶². Non meno degne di nota, per la concezione del principio di uguaglianza che sottintendono e le implicazioni che possono trarsene, sono l'affermazione per cui «al legislatore non è consentito introdurre regimi differenziati circa il trattamento da riservare ai singoli consociati» (nei quali devono evidentemente ricomprendersi i richiedenti asilo) e la circostanza che l'ostacolo derivante dal riferimento ai soli cittadini nell'art. 3 Cost. sia definito solo «apparente»⁶³.

⁵⁸ La Corte costituzionale ha pertanto chiesto alla Corte di Lussemburgo di chiarire se la normativa impugnata fosse compatibile con l'art. 34 CDFUE e con l'art. 12, par. 1, lett. e), direttiva 2011/98/UE. La Corte di giustizia UE, con sent. della Grande Sezione del 2 sett. 2021 (Causa C-350/20, O.D. e a. contro INPS), avendo stabilito che gli assegni di natalità e maternità rientrano nei settori della sicurezza sociale per i quali i cittadini di paesi terzi di cui all'art. 3, par. 1, lett. b) e c), della dir. 2011/98 beneficiano del diritto alla parità di trattamento, ha ritenuto che la normativa nazionale che li esclude dal beneficio di detti assegni non sia conforme all'art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva.

⁵⁹ Art. 4, comma 1-bis, d.lgs. n. 142/2015, introdotto dall'art. 13, co. 1, lett. a), n. 2, d.l. n. 113/2018, conv. con modif. ex l. n. 132/2018.

⁶⁰ Dovuta all'incoerenza con la dichiarata finalità del decreto di «aumentare il livello di sicurezza pubblica»: rileva la Corte che «la norma in esame, impedendo l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, finisce con il limitare le capacità di controllo e monitoraggio dell'autorità pubblica sulla popolazione effettivamente residente sul suo territorio».

⁶¹ La Corte ha ritenuto che, «negando l'iscrizione anagrafica a coloro che hanno la dimora abituale nel territorio italiano, [...] la norma censurata riserva[sse] un trattamento differenziato e indubbiamente peggiorativo a una particolare categoria di stranieri in assenza di una ragionevole giustificazione»: giacché, «se [...] la registrazione anagrafica è semplicemente la conseguenza del fatto oggettivo della legittima dimora abituale in un determinato luogo, la circostanza che si tratti di un cittadino o di uno straniero, o di uno straniero richiedente asilo, comunque regolarmente insediato, non può presentare alcun rilievo ai suoi fini».

⁶² La Corte ha ritenuto che, per la portata e le conseguenze anche in termini di stigma sociale dell'esclusione – rese evidenti dall'impossibilità di ottenere la carta d'identità – la violazione del principio di uguaglianza assumesse anche la specifica valenza di lesione della «pari dignità sociale», la quale è «riconosciuta dall'art. 3 Cost. alla persona in quanto tale, a prescindere dal suo *status* e dal grado di stabilità della sua permanenza regolare nel territorio italiano». Essa ha sottolineato, come «da questo punto di vista, in concreto, il diniego di iscrizione anagrafica presenta[sse] effetti pregiudizievoli per i richiedenti asilo quanto all'accesso ai servizi anche ad essi garantiti».

⁶³ M. OLIVETTI, *op. cit.*, giudica tali argomenti non convincenti, non ritenendo che gli stranieri possano definirsi consociati (se non con implicita sottovalutazione del criterio della cittadinanza e mettendo da parte «a cuor leggero» il dato letterale dell'art. 3 Cost.: p. 106), e in generale critica «la svalutazione radicale del criterio del radicamento territoriale e l'accentuazione del dato del disagio sociale come unico requisito per l'accesso a determinati servizi sociali», ritenendole non «supportate dal testo costituzionale, ma piuttosto da una concezione 'socialistica' dei diritti sociali, intesi come diritti da riconoscere egualmente a tutti, a partire dalla maggiore condizione di debolezza (valutata sulla base del reddito) e indipendentemente dall'appartenenza stabile alla comunità civile, testimoniata dalla cittadinanza» (pp. 108 s.). Il presupposto di tali critiche è che si tratti di «diritti non fondamentali»; e in definitiva la Corte avrebbe compiuto una «scelta politica» (avente l'effetto, data la scarsità di risorse, di escludere quasi completamente dall'accesso all'edilizia popolare e agli asili nido i cittadini italiani bisognosi, «con una paradossale inversione della logica dell'art. 3 Cost.»: p. 109). Tale opinione sembra viceversa sottovalutare

Dissonante, rispetto alle pronunce ora ricordate e alla stessa giurisprudenza costituzionale consolidata, può apparire la sentenza n. 50/2019, poiché esclude il carattere irragionevole e discriminatorio di una disposizione statale comportante una disparità di trattamento fra cittadini italiani e dell'UE, da un lato, e cittadini di paesi terzi, dall'altro, nell'accesso a una prestazione di assistenza sociale: più specificamente, dell'art. 80, co. 19, l. 388/2000, nella parte in cui subordina l'accesso all'assegno sociale, per i soli cittadini di paesi terzi, alla titolarità del permesso di soggiorno per residenti di lungo periodo, requisito ulteriore rispetto a quelli reddituali, di anzianità e di residenza continuativa nel territorio nazionale (di almeno dieci anni) richiesti a tutti gli aspiranti beneficiari. Tuttavia, a ben vedere, tale dissonanza non deve enfatizzarsi, poiché essa non implica una mancanza di coerenza, se non apparente. È la stessa Corte a rilevare la diversità del caso di specie rispetto ai precedenti riguardanti la medesima disposizione, esplicitando la *ratio distinguendi*: il rigetto delle questioni sollevate per la presunta violazione dell'art. 3 Cost. è determinato dalla natura della particolare prestazione in relazione alla quale la disparità di trattamento è lamentata e, in definitiva, dalla circostanza che l'assegno sociale, diversamente dalle prestazioni di assistenza sociale per le quali una simile disparità era già stata giudicata irragionevole, non sarebbe compreso nel novero delle provvidenze funzionali alla soddisfazione di bisogni primari, e quindi di un diritto inviolabile della persona. «Stante la limitatezza delle risorse disponibili», al di là del «confine invalicabile» identificato nelle provvidenze riconducibili all'art. 2 Cost., «rientra dunque nella discrezionalità del legislatore graduare con criteri restrittivi, o financo di esclusione, l'accesso dello straniero extracomunitario a provvidenze ulteriori». Per queste ultime, ben possono esigersi, «in capo al cittadino extracomunitario, ulteriori requisiti, non manifestamente irragionevoli, che ne comprovino un inserimento stabile e attivo»; sicché tali provvidenze «divengono il corollario dello stabile inserimento dello straniero in Italia, nel senso che la Repubblica con esse ne riconosce e valorizza il concorso al progresso della società, grazie alla partecipazione alla vita di essa in un ragionevole arco di tempo», comprovata dalla titolarità del permesso per soggiornanti di lungo periodo, stanti i requisiti a cui tale titolarità è subordinata, «indici non irragionevoli di tale partecipazione»⁶⁴. Per la stessa ragione sono rigettate le questioni sollevate per la presunta violazione degli artt. 38, 10, co. 1 e 2, e 117, co. 1, Cost, con riferimento all'art. 14 CEDU⁶⁵.

le potenzialità di un'interpretazione sistematica delle disposizioni costituzionali e la sua idoneità a orientare il legislatore in una società profondamente trasformata da un fenomeno strutturale come quello migratorio (nonché la rilevanza che, alla luce della giurisprudenza costituzionale già ricordata, deve attribuirsi ai diritti sociali cui si riferisce; occorre poi tenere conto dei margini di discrezionalità lasciati da una decisione come la sent. n. 50/2019, su cui v. subito *infra* nel testo).

⁶⁴ Cfr. par. 7 del considerato. In particolare, non è manifestamente irragionevole includere, fra tali requisiti, la disponibilità di un reddito di importo pari all'assegno sociale: poiché «non è detto che lo straniero, una volta conseguito il permesso di soggiorno di lunga durata, che è di regola permanente [...], sia poi in grado di preservare le condizioni economiche che glielo hanno consentito»: sicché «in tali casi, la vocazione solidaristica dell'assegno sociale torna a manifestarsi, in quanto esso soccorre chi, nonostante l'ingresso stabile nella collettività nazionale, sia poi incorso in difficoltà che ne hanno determinato l'indigenza» (cfr. par. 8).

⁶⁵ Cfr. parr. 10 e 11 del considerato. Nemmeno vi sarebbe un obbligo costituzionale di equiparazione ex art. 12, dir. 2011/98/U, poiché nel caso di specie non viene in considerazione la posizione di lavoratori, presupposto per la sua applicazione (cfr. par. 9).

6. La Corte dinanzi alla nuova frontiera dell'esclusione: le disparità di trattamento nei rapporti con la p.a.

Per quanto riguarda l'altro fondamentale profilo di novità, attinente all'oggetto del giudizio – il fatto che la Corte sia stata chiamata a pronunciarsi su norme comportanti disparità di trattamento fra cittadini e stranieri nei rapporti con la p.a., con ripercussioni negative sulla possibilità, per i secondi, di essere ammessi a beneficiare di prestazioni funzionali alla tutela di diritti sociali o di altri diritti – rilevano le sentenze nn. 9 e 157 del 2021, oltre alla già ricordata 186/2020.

La prima pronuncia, già menzionata perché interessante anche sotto diverso aspetto, si segnala anche per il fatto di aver dichiarato illegittima una disposizione della pure già menzionata legge regionale abruzzese che, nel disciplinare le modalità di partecipazione al bando di concorso per l'assegnazione degli alloggi e.r.p. precludeva, per i soli stranieri cittadini di Stati non appartenenti all'UE, il ricorso alle autocertificazioni al fine di dimostrare il possesso di particolari requisiti patrimoniali richiesti dalla legislazione regionale⁶⁶. La previsione dell'onere procedimentale aggiuntivo è giudicata «irragionevole»: «per la palese irrilevanza e per la pretestuosità del requisito che mira a dimostrare», poiché, se lo scopo della complessiva normativa regionale in materia di e.r.p. è «garantire un alloggio adeguato nel luogo di residenza in Regione a chi si trovi nelle condizioni di bisogno individuate dalla legge», allora «il possesso da parte dei componenti del nucleo familiare del richiedente di un alloggio adeguato nel paese di origine o provenienza non appare sotto alcun profilo rilevante». Inoltre, essa è ritenuta «discriminatoria», alla luce della considerazione che «le asserite difficoltà di verifica del possesso di alloggi in Paesi extraeuropei [pretesa giustificazione della produzione di documentazione ulteriore da parte dei soli stranieri, senza possibilità di ricorrere a dichiarazioni sostitutive] possono riguardare anche cittadini italiani o di altri Paesi dell'Unione europea, i quali invece sono esclusi dall'ambito di applicazione della normativa impugnata». In definitiva, questa comporta un «aggravio procedimentale, che si risolve in uno di quegli ostacoli di ordine pratico e burocratico» che la stessa Corte ha più volte censurato, «ritenendo che in questo modo il legislatore (statale o regionale) discrimini alcune categorie di individui»⁶⁷.

Riguardo alla disposizione della stessa legge regionale che ha imposto ai soli stranieri di produrre la documentazione patrimoniale e reddituale del Paese in cui hanno la residenza fiscale⁶⁸, la Corte ha ritenuto che essa potesse essere giudicata non lesiva dell'art. 3

⁶⁶ Art. 2, co. 1, l.r. Abruzzo n. 34/2019.

⁶⁷ Cfr. par. 3.3.1. del considerato. Il riferimento è alle sentt. nn. 186/2020 e 254/2019: il divieto in questione viene così assimilato agli ostacoli derivanti, per l'accesso ai servizi sociali, dalla preclusione dell'iscrizione anagrafica; per l'esercizio della libertà di culto, dalle disposizioni di una l.r. lombarda che subordinavano l'installazione di qualsiasi attrezzatura religiosa all'esistenza di apposito piano comunale e ostacolavano la relativa programmazione da parte dei comuni, irragionevolmente comprimendo tale libertà.

⁶⁸ Art. 2, co. 1, l.r. Abruzzo n. 34/2019.

Cost. solo a condizione che ne fosse data un'interpretazione conforme a Costituzione: dovendo intendersi, in primo luogo «nel senso che l'onere aggiuntivo prescritto opera solo se il richiedente [il quale, per accedere al bando deve comunque avere la residenza anagrafica in Italia da almeno cinque anni] ha la residenza fiscale in un Paese diverso» (poiché solo in questo caso l'obbligo imposto «può avere una ragionevole giustificazione, in quanto diretto a dare conto di una condizione reddituale e patrimoniale che [...] sfugge alle possibilità di controllo delle autorità italiane»); in secondo luogo, che la previsione per cui tale onere non trova applicazione «qualora le rappresentanze diplomatiche o consolari dichiarino l'impossibilità di acquisire tale documentazione nel Paese d'origine o provenienza» deve interpretarsi «in modo da non far gravare sul richiedente le conseguenze del ritardo o delle difficoltà nell'acquisire la documentazione» necessaria ad accedere ai benefici previsti dalla legge regionale, «ciò che la renderebbe costituzionalmente illegittima in quanto irragionevolmente discriminatoria». Tale interpretazione conforme è praticabile «solo assimilando all'«impossibilità di acquisire tale documentazione» anche l'estrema difficoltà di acquisirla ovvero la mancata risposta entro un termine congruo da parte delle autorità competenti», così da poter escludere che allo straniero, «al quale per regola non può essere riservato, nei rapporti con l'amministrazione, un trattamento meno favorevole di quello riservato agli altri cittadini, [...] sia imposto un aggravio procedimentale vessatorio»⁶⁹.

La seconda pronuncia ha riguardato una disposizione statale risalente a poco meno di venti anni fa, che precludeva agli stranieri il ricorso alle autocertificazioni ai fini dell'accesso al gratuito patrocinio a spese dello Stato nei processi diversi da quello penale⁷⁰. La Corte ha ritenuto irragionevole e contrastante con l'effettività del diritto di difesa che i cittadini di un paese non aderente all'UE non abbiano diritto a tale patrocinio per il solo fatto di trovarsi nell'impossibilità di produrre la richiesta certificazione dell'autorità consolare per i redditi prodotti all'estero: essa ha perciò dichiarato illegittima la normativa impugnata nella parte in cui non consentiva a tali soggetti, in caso di impossibilità a presentare la documentazione richiesta, di dimostrare di aver fatto tutto il possibile, in base a correttezza e diligenza, per ottenere la documentazione, e quindi di produrre una dichiarazione sostitutiva.

Nella motivazione si ricorda che il patrocinio a spese dello Stato è finalizzato a dare attuazione all'art. 24, co. 3, Cost., per cui devono essere garantiti «ai non abbienti [...] i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione», assicurando l'effettività del diritto ad agire e a difendersi in giudizio, da annoverarsi fra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 Cost., come tali riconosciuti anche ai non cittadini. Quindi, si osserva che la norma impugnata «palesa rilevanti distonie, posto che, avvalendosi del mero criterio della cittadinanza, richiede, stando alla sua lettera, la certificazione dell'autorità consolare competente per i redditi prodotti all'estero solo ai cittadini di Stati non aderenti all'Unione europea e non anche a quelli italiani o ai cittadini europei, che pure possano aver prodotto redditi in Paesi terzi rispetto all'Unione europea»; e posto ancora che «sembra pretendere dai cittadini degli Stati

⁶⁹ Cfr. par. 3.3.2 del considerato.

⁷⁰ Art. 79, co. 2, D.P.R. n. 115/2002, «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)».

non aderenti all'Unione europea la certificazione consolare per qualsivoglia reddito prodotto all'estero, compresi quelli realizzati in Paesi dell'Unione». In ogni caso «non può tacersi la manifesta irragionevolezza che deriva dalla mancata previsione, nell'art. 79, comma 2, t.u. spese di giustizia, per i processi civile, amministrativo, contabile e tributario, di un meccanismo che – come, viceversa, stabilisce per il processo penale l'art. 94, comma 2, t.u. spese di giustizia – consenta di reagire alla mancata collaborazione dell'autorità consolare, così bilanciando la necessità di richiedere un più rigoroso accertamento dei redditi prodotti in Paesi non aderenti all'Unione europea, per i quali è più complesso accertare la veridicità di quanto dichiarato dall'istante, con l'esigenza di non addebitare al medesimo richiedente anche il rischio dell'impossibilità di procurarsi la specifica certificazione richiesta». Richiamato il precedente della sentenza n. 9/2021, si conclude che «contrasta con gli artt. 3, 24 e 113 Cost. una previsione, come quella della norma censurata, che fa gravare sull'istante il rischio della impossibilità di produrre una specifica prova documentale richiesta per ottenere il godimento del patrocinio a spese dello Stato», poiché «impedisce – a chi è in una condizione di non abbenza – l'effettività dell'accesso alla giustizia, con conseguente sacrificio del nucleo intangibile del diritto alla tutela giurisdizionale»⁷¹.

Mediante le sentenze nn. 9 e 157/2021, la Corte si è misurata con un problema che, negli anni immediatamente precedenti, era stato sottoposto alla magistratura ordinaria civile e a quella amministrativa: queste, chiamate a pronunciarsi su provvedimenti adottati da alcune amministrazioni locali, erano giunte a esiti non sempre concordanti⁷². Le due decisioni non lasciano residuare dubbi su quale soluzione debba preferirsi in quanto compatibile con i principi costituzionali, chiarendo come non vi sia spazio per interpretazioni formalistiche della normativa di rango inferiore con essi contrastanti. Esse proiettano la propria ombra sulla disciplina del reddito di cittadinanza, nella parte in cui, in aggiunta ai – pure di assai dubbia costituzionalità – requisiti di residenza prolungata, esige dai soli stranieri la certificazione dei requisiti reddituali e patrimoniali necessari ad accedervi, con preclusione del ricorso alle dichiarazioni sostitutive; o quantomeno – deve ritenersi, per le analogie fra tale disciplina e le

⁷¹ La decisione additiva è necessaria per «evit[are] il contrasto con il principio di autoresponsabilità», che «non solo esclude che si possa far gravare sull'istante il rischio dell'impossibilità di procurarsi la documentazione consolare, ma oltretutto impedisce di pretendere la *probatio* spesso *diabolica* del fatto oggettivo costitutivo di un'impossibilità in termini assoluti».

⁷² Cfr., ad es., Trib. civ. Milano, sez. I, ord. 12 dic. 2018, per cui la previsione (ex reg. del Comune di Lodi) di più gravose procedure (certificazione, per dimostrare di non avere la proprietà di immobili nel paese d'origine, con preclusione delle dichiarazioni sostitutive) a carico dei cittadini di Stati non appartenenti all'UE per l'accesso a prestazioni sociali agevolate comporta una discriminazione diretta per motivi di nazionalità, in quanto sono trattati diversamente soggetti nelle medesime condizioni di partenza; TAR Lombardia, sent. 31 gen. 2019, che esclude l'intento discriminatorio della normativa regionale e statale che limita il ricorso alle dichiarazioni sostitutive (invocata dal Comune di Sesto San Giovanni per richiedere la certificazione relativa alla proprietà di immobili nel paese d'origine al fine di accedere agli alloggi e.r.p.), la quale avrebbe una *ratio* di salvaguardia dell'interesse generale alla certezza e sicurezza dei rapporti giuridici. La diversità degli esiti sembra derivare da una diversa interpretazione della normativa statale di riferimento (trattandosi di decidere se debba applicarsi la disciplina generale dell'art. 3, DPR 445/2000, che prevede regimi differenziati, precludendo le dichiarazioni sostitutive agli stranieri, o il DPCM 159/2013 in materia di ISEE, che non fa distinzioni), su cui influisce la diversa considerazione per i principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale: nell'ord. Trib. Milano si dà risalto alla giurisprudenza CEDU sul principio di non discriminazione per nazionalità, ai principi costituzionali e agli orientamenti della Consulta (sent. n. 166/2018); il TAR fa esclusivo riferimento a legge ordinaria e atti regolamentari.

disposizioni già esaminate – da esse deve desumersi la necessità di un’interpretazione conforme, analoga a quella indicata dalla Corte.

7. Implicazioni: una «comunità di diritti» (e doveri di solidarietà) oltre e verso la cittadinanza

L’analisi della giurisprudenza costituzionale in materia di requisiti escludenti e disparità di trattamento nell’accesso alle prestazioni sociali permette di trarre alcune conclusioni. Tenendo a mente l’interrogativo formulato in premessa, quando ci chiedemmo quali limiti incontrino le politiche di esclusione e quindi la discrezionalità del legislatore nel prevedere regimi differenziati fra cittadini e stranieri, possono sinteticamente evidenziarsi i punti fermi di tale giurisprudenza e i suoi più recenti approdi, per esprimere una valutazione complessiva e ricavarne alcune implicazioni.

Si evince, in primo luogo, che i principi costituzionali, in specie se sottoposti a un’interpretazione sistematica che ne pone in risalto le reciproche connessioni, impongono che un nucleo essenziale di tutela dei diritti sociali sia garantito anche agli stranieri irregolari in quanto persone (mentre prestazioni ulteriori potranno essere assicurate da Stato e Regioni nell’esercizio delle rispettive competenze). Altro aspetto saliente è quello per cui gli stessi principi, corroborati dai vincoli derivanti dal diritto dell’UE e dagli obblighi internazionali (in specie dal sistema della CEDU), impongono una tendenziale parità di trattamento fra stranieri regolarmente soggiornanti e cittadini. Risultano in ogni caso irragionevoli norme che comportino l’esclusione degli stranieri residenti in Italia dal «godimento dei diritti fondamentali che attengono ai “bisogni primari” della persona, indifferenziabili e indilazionabili»; inoltre, se al di fuori di tale ambito può richiedersi una permanenza non occasionale né episodica nel territorio nazionale o regionale, non può tuttavia esigersi una durata irragionevolmente prolungata, tale da escludere chi, essendo legato da un vincolo non effimero alla comunità nazionale e regionale, versi in situazione di bisogno, a prescindere dal suo *status* (di cittadino italiano, europeo, o di paese terzo).

Nel complesso, oltre al generale *favor* per l’inclusione sociale degli immigrati, coerente con i principi costituzionali che impongono di rigettare qualsiasi forma di discriminazione, può riconoscersi, da quasi due decenni, una chiara tendenza ad attribuire crescente importanza alla residenza non episodica – protratta per un periodo minimo apprezzabile, ma non irragionevolmente dilatato – in luogo della cittadinanza, come criterio determinante per l’accesso alle prestazioni sociali, unitamente alla situazione di bisogno che costituisce il requisito imprescindibile. Le più recenti decisioni confermano la coerenza e intransigenza della Corte nel contrastare forme di esclusione vecchie e nuove (inclusi quegli «ostacoli burocratici» e disparità di trattamento nei rapporti con la p.a. che ne hanno arricchito la casistica), aggiornando argomentazioni e tecniche di giudizio in risposta alle sollecitazioni provenienti dai casi esaminati e avvalendosi delle opportunità date dall’apertura al diritto internazionale ed

europeo: valorizzando, in aggiunta ai principi di uguaglianza formale e ragionevolezza, quelli di uguaglianza sostanziale e pari dignità sociale⁷³, nonché il riferimento al diritto antidiscriminatorio del Consiglio d'Europa e dell'UE, da ultimo anche attraverso la ricerca del dialogo con la Corte di giustizia. La saldatura fra le diverse declinazioni del principio di uguaglianza e i principi personalista e di solidarietà implica l'applicazione di uno «stretto scrutinio di costituzionalità» (esigenza affermata nella sent. n. 9/2021), i cui effetti di garanzia sono accresciuti dalle opportunità della tutela integrata dei diritti nel contesto del pluralismo costituzionale europeo, con potenzialità in buona parte da esplorare, sicuramente favorevoli all'inclusione⁷⁴.

In tal modo – sembra questa l'implicazione più significativa ricavabile dalla giurisprudenza costituzionale consolidata come dalle più recenti decisioni – si prospetta la formazione di una «comunità di diritti»⁷⁵ oltre la cittadinanza (e al contempo verso la cittadinanza, se intesa come meta a cui giungere attraverso l'integrazione), fondata su vincoli di solidarietà fra tutte le persone che soggiornano regolarmente e non episodicamente sul territorio nazionale. Il significato complessivo degli orientamenti descritti sembra essere quello per cui tutti gli stranieri sono persone e quelli regolarmente soggiornanti sono a tutti gli effetti dei consociati. Per questa ragione (la comune appartenenza alla società, determinata dalla comune residenza nel territorio e dalla partecipazione alle vicende delle comunità che su esso insistono), irragionevoli disparità di trattamento non sono ammissibili (sebbene possa giudicarsi ragionevole subordinare l'accesso a determinate prestazioni, non funzionali a soddisfare bisogni primari, a un più stabile inserimento in Italia, riservando perciò tale accesso, oltre che ai cittadini italiani ed europei, ai soli stranieri 'lungoresidenti', come affermato nella sentenza n. 50/2019); deve riconoscersi la pari dignità sociale degli stranieri; si impone il loro coinvolgimento, non solo passivo, nel progetto costituzionale dell'uguaglianza sostanziale.

Lo richiedono, in ultima analisi, i vincoli di solidarietà derivanti dall'appartenenza a una comunità allargata oltre i limiti della cittadinanza: per cui la nuova società complessa, al pari di quella più omogenea che ha preceduto la crescita dell'immigrazione, deve strutturarsi come una comunità di diritti e doveri. Per la compiuta realizzazione della comunità di diritti, la piena integrazione sociale degli stranieri che partecipano alla vita economica e sociale del paese, il progresso e il benessere della società tutta, tali vincoli devono essere reciproci. Una chiara indicazione proviene dalla stessa Corte costituzionale, che con la sentenza n. 119/2015 ha dichiarato illegittimo l'art. 2, d.lgs. n. 77/2002 nella parte in cui prevedeva il requisito della cittadinanza italiana per l'ammissione allo svolgimento del servizio civile nazionale, «impegno sociale» volontario mediante il quale può oggi essere assolto il dovere di di-

⁷³ Principio da tempo riconosciuto come il «punto focale», la cui «alterazione» si verifica nel caso di differenziazioni nel godimento di diritti di prestazione in seno alla stessa «comunità sociale» (per il «*vulnus* arrecato a coloro ai quali certe provvidenze sono negate»), risultandone intaccato «ciò che permette la costruzione della propria percezione all'interno della comunità civile, su cui si fondano le premesse per la costruzione di una società futura multietnica ma non perciò frammentata e conflittuale»: così A. GUAZZAROTTI, *op. cit.*, pp. 199 s.

⁷⁴ Si pensi, oltre al dialogo con le Corti di Strasburgo e di Lussemburgo, ai potenziali effetti della valorizzazione della Carta sociale europea e della 'giurisprudenza' del Comitato europeo dei diritti sociali, giacché la Consulta (sentt. nn. 120 e 194/2018) ha riconosciuto l'idoneità della Carta a integrare il parametro dell'art. 117, co. 1 Cost.

⁷⁵ Espressione usata dalla Corte di Cassazione nella decisione di cui si dirà meglio *infra*.

fesa della Patria, inteso come difesa dei valori costituzionali. Nella motivazione si afferma che «l'esclusione dei cittadini stranieri, che risiedono regolarmente in Italia, dalle attività alle quali tali doveri [di solidarietà economica e sociale] si riconnettono appare di per sé irragionevole»: «l'esclusione dei cittadini stranieri dalla possibilità di prestare il servizio civile nazionale [il quale costituisce, oltre che «adempimento di un dovere di solidarietà», anche «un'opportunità di integrazione e di formazione alla cittadinanza»], impedendo loro di concorrere a realizzare progetti di utilità sociale e, di conseguenza, di sviluppare il valore del servizio a favore del bene comune, comporta dunque un'ingiustificata limitazione al pieno sviluppo della persona e all'integrazione nella comunità di accoglienza»⁷⁶.

Di tutto ciò dovrebbe tener conto il legislatore ordinario: quello statale, anzitutto espungendo dall'ordinamento le residue previsioni che appaiono incompatibili con i principi già affermati dalla Corte (come quelle che continuano a frapporre irragionevoli requisiti escludenti e ostacoli burocratici all'accesso degli stranieri regolarmente soggiornanti al reddito di cittadinanza, funzionale a soddisfare bisogni primari della persona); quello regionale, che spesso ha mostrato di fondare le proprie politiche sociali su un'idea di solidarietà escludente. Per entrambi, la limitatezza delle risorse non può costituire un argomento idoneo a giustificare discriminazioni perpetrate a detrimento dei principi di uguaglianza, sviluppo della persona di tutti i consociati e solidarietà: una solidarietà necessariamente inclusiva (pur se a cerchi concentrici, perché la tutela dei diritti sociali degli stranieri irregolari è comunque meno intensa di quella garantita ai regolarmente soggiornanti, nel cui ambito può pure legittimamente distinguersi, riservando ai soli lungoresidenti, più stabilmente inseriti, l'accesso alle provvidenze non funzionali a soddisfare bisogni primari), necessaria ad assicurare la coesione e il benessere di una società divenuta strutturalmente più complessa. Proprio in ragione della natura strutturale del cambiamento e della sua causa (i flussi migratori), limitare l'impegno di realizzazione del progetto costituzionale dell'uguaglianza sostanziale a una sola delle componenti della società italiana attuale, alimentando la divisione e la separazione anziché promuovere l'integrazione, appare, oltre che incompatibile con lo spirito della Costituzione, politicamente irresponsabile, perché suscettibile di generare tensioni in grado di compromettere la pace sociale. Il che porta a concludere che la tutela dei diritti sociali degli stranieri, la compiuta realizzazione di una «cittadinanza civile fondata sulla residenza», prefigurata nelle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 1999⁷⁷ e dalla parte più avvertita della dottrina⁷⁸, è il primo ineludibile passo di un cammino più lungo: giacché la piena consapevolezza della trasformazione sociale in atto e il coerente svolgimento del ragionamento dispiegato nelle decisioni analizzate dovrebbero finalmente indurre il Parlamento a discutere

⁷⁶ La sent. accoglie una questione sollevata da Cass. sez. un., 20661/2014, per cui «la partecipazione dello straniero regolarmente soggiornante in Italia ad una comunità di diritti, più ampia e comprensiva di quella fondata sulla cittadinanza in senso stretto, postula che anch'egli, senza discriminazioni in ragione del criterio della nazionalità, sia legittimato, su base volontaria, a restituire un impegno di servizio a favore di quella stessa comunità, sperimentando le potenzialità inclusive che nascono dalla dimensione solidale e responsabile dell'azione a favore degli altri e a difesa dei valori iscritti nella Carta Repubblicana».

⁷⁷ Su cui v. P. GARGIULO, *Le forme della cittadinanza*, cit., pp. 246 ss.

⁷⁸ Per tutti, v. P. CARROZZA, *Noi e gli altri. Per una cittadinanza fondata sulla residenza e sui valori costituzionali*, in *La governance dell'immigrazione*, cit., pp. 27-59.

e approvare una riforma della legislazione sui modi di acquisto della cittadinanza che sia ispirata alle indicate finalità di formazione alla stessa, inclusione e costruzione della pace sociale mediante il rafforzamento dei vincoli di solidarietà.