

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 3/2019

STRANIERO E PRESTAZIONI DI ASSISTENZA SOCIALE: LA CORTE COSTITUZIONALE FA UN PASSO INDIETRO ED UNO DI LATO

di Fabio Corvaja

***Abstract:** Il commento mette a confronto due pronunce della Corte costituzionale in materia di accesso degli stranieri alle prestazioni sociali, la sentenza n. 50 del 2019 e l'ordinanza n. 52 del 2019, evidenziando come esse siano sintomatiche di una incertezza di fondo circa il quantum di eguaglianza da riconoscere nel godimento dei diritti sociali agli stranieri regolarmente soggiornanti, incertezza che dipende anche dal concorso di fonti e di giurisdizioni diverse (interne, sovranazionali ed internazionali). Se per quanto riguarda l'assegno sociale la Corte costituzionale ha assunto nella sentenza n. 50 del 2019 una posizione restrittiva, che appare poco coerente con la stessa giurisprudenza costituzionale resa in relazione ad altre prestazioni sociali sull'art. 80, co. 19, l. n. 388/2000, l'ordinanza n. 52 del 2019, relativa all'assegno per i nuclei familiari numerosi e all'assegno di maternità di base, affida invece il riconoscimento del diritto ai giudici comuni, in applicazione diretta del diritto europeo. La domanda sulla eguaglianza degli stranieri nel godimento dei diritti sociali non può però essere elusa; è già stata riproposta dalla Corte di cassazione in relazione all'assegno di natalità ed è in attesa di una risposta sul piano costituzionale, con riferimento ai principi e ai criteri di giustizia sanciti in Costituzione.*

***Abstract:** The case-note compares two rulings of the Constitutional Court concerning access by non-citizens to social benefits, sentence n. 50 of 2019 and order n. 52 of 2019, highlighting how they are symptomatic of a basic uncertainty about the quantum of equality to be recognized in the enjoyment of social rights to legally residing non-citizens, uncertainty which also depends on the concurrence of different sources and jurisdictions (internal, supranational and international). If with regard to the social allowance the Constitutional Court has taken in sentence n. 50 of 2019 a restrictive position, which appears to be inconsistent with the same constitutional case-law rendered on art. 80, co. 19, l. n. 388/2000 in relation to other social benefits, the order n. 52 of 2019, relating to the allowance for large families and the basic maternity allowance, entrusts the recognition of the benefit to the common judges, in direct application of European law. However, the question about the equality between citizens and non-citizens in the enjoyment of social rights cannot be avoided; it has already been re-proposed by the Court of Cassation in relation to the bonus bebè and is awaiting a constitutional answer, with reference to the principles and criteria of justice enshrined in the Constitution.*

STRANIERO E PRESTAZIONI DI ASSISTENZA SOCIALE: LA CORTE COSTITUZIONALE FA UN PASSO INDIETRO ED UNO DI LATO

di Fabio Corvaja*

SOMMARIO: 1. Oscillazioni ed incertezze nella giurisprudenza più recente in tema di accesso dello straniero alle prestazioni di assistenza sociale. – 2. L’assegno sociale e la sentenza n. 50 del 2019. – 3. L’ordinanza n. 52 del 2019 e l’applicazione diretta del principio di parità di trattamento sancito dalla direttiva 2011/98/UE. – 4. Qualche considerazione a margine dell’ordinanza n. 52 del 2019. – 5. ... e qualche osservazione critica sulla sentenza n. 50 del 2019.

1. Oscillazioni ed incertezze nella giurisprudenza più recente in tema di accesso dello straniero alle prestazioni di assistenza sociale

Due pronunce della Corte costituzionale, quasi consecutive ma di segno diverso, mostrano una incertezza di fondo in relazione alla risposta da dare alla seguente domanda: quanta eguaglianza è dovuta agli stranieri nel godimento di diritti sociali, in particolare con riferimento alle prestazioni di assistenza sociale?

Queste incertezze si erano già manifestate in altre due sentenze consecutive, le sentenze nn. 106 e 107 del 2018, che hanno affrontato la questione delle discriminazioni nell’accesso al *welfare* regionale operate tramite la previsione di requisiti di residenza protratta, questione sulla quale, peraltro, la precedente giurisprudenza costituzionale aveva già manifestato significative oscillazioni¹. Mentre la sent. n. 106 del 2018 non censura in quanto tali i criteri della residenza qualificata, ma anzi afferma che «le politiche sociali delle Regioni ben possono richiedere un radicamento territoriale continuativo e ulteriore rispetto alla sola

* Ricercatore confermato di diritto costituzionale, Università di Padova.

1. Si confrontino, ad esempio, l’ord. n. 32 del 2008 con la sent. n. 40 del 2011, oppure la sent. n. 222 del 2013 con la sent. n. 2 del 2013. Un tentativo di ricondurre ad unità questa giurisprudenza, individuandone una *ratio* unitaria, è stato effettuato da M. Belletti, *La Corte costituzionale torna, in tre occasioni ravvicinate, sul requisito del radicamento territoriale per accedere ai servizi sociali. Un tentativo di delineare un quadro organico della giurisprudenza in argomento*, in *le Regioni*, 2018, p. 1163 ss. Rimane tuttavia fermo che sulla questione della residenza qualificata le sentt. n. 106 e n. 107 danno una risposta diversa, come segnala anche C. Corsi, *La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l’accesso alle prestazioni sociali*, in *le Regioni*, 2018, p. 1184. Per l’esame di tale decisioni e della successiva sent. n. 166 del 2018 cfr. anche D. Tega, *Le politiche xenofobe continuano a essere incostituzionali*, in *Diritti regionali*, n. 2.2018 e A. Guarasio, *Le sentenze della Corte costituzionale 106, 107 e 166 del 2018: diritto alla mobilità e illegittimità dei requisiti di lungo-residenza per l’accesso all’alloggio e alle prestazioni sociali*, in questa *Rivista*, n. 3.2018.

residenza»², la sent. n. 107 del 2018 appare ben più severa rispetto all'utilizzo di siffatti requisiti in funzione selettiva per l'accesso ai servizi sociali, osservando che «a differenza del requisito della residenza *tout court* (che serve a identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione ed è un requisito che ciascun soggetto può soddisfare in ogni momento), quello della residenza protratta integra una condizione che può precludere in concreto a un determinato soggetto l'accesso alle prestazioni pubbliche sia nella Regione di attuale residenza sia in quella di provenienza (nella quale non è più residente)»³.

La sent. n. 50 del 2019 e l'ord. n. 52 del 2019 riguardano invece il problema delle discriminazioni *dirette* a carico dello straniero, escluso dalle prestazioni di sicurezza sociale se privo di carta di soggiorno (ora permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo) in via generale dall'art. 80, co. 19, della l. 23.12.2000, n. 388, (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2001)⁴ e specificamente da diverse norme di settore.

La sent. n. 50 del 2019 ritiene legittima e non discriminatoria la previsione generale dell'art. 80, co. 19, della l. n. 388/2000, in relazione all'assegno sociale; per contro l'ordinanza n. 52 del 2019, sia pure nel corpo di una pronuncia di carattere solo processuale, suggerisce di reperire nell'ordinamento la norma che porta a riconoscere ad una ampia classe di stranieri regolarmente soggiornanti, ma privi di carta di soggiorno, il diritto ad ottenere l'assegno per i nuclei familiari numerosi e l'assegno di maternità di base, prestazioni che norme particolari vorrebbero riservate, oltre che ai cittadini italiani o dell'Unione europea, ai soli stranieri muniti di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo⁵.

2. Corte cost., sent. n. 106 del 2018. La sentenza ha dichiarato l'incostituzionalità, per violazione dell'art. 117, co. 1, Cost. (in relazione al principio di parità di trattamento nell'accesso all'alloggio dettato dall'art. 11 della dir. 2003/109/CE per i soggiornanti di lungo periodo), della norma della Regione Liguria che richiedeva – solo per gli stranieri – la residenza sul territorio nazionale da almeno dieci anni consecutivi quale condizione di accesso all'edilizia residenziale pubblica, ma la Corte evidenzia, più in generale, la irragionevolezza e la mancanza di proporzionalità del requisito, eccessivo nella durata e non calibrato rispetto al territorio regionale.

3. Corte cost., sent. n. 107 del 2018, che sottopone quindi ad uno *standard* di stretto scrutinio le norme che prevedono siffatti requisiti; nel caso, si trattava di una norma della Regione Veneto che prevedeva come criterio di priorità per l'accesso agli asili nido la residenza in Veneto da almeno quindici anni, anche non continuativi, ovvero lo svolgimento di attività lavorativa nella Regione, ininterrottamente, da almeno quindici anni.

4. La disposizione, modificando implicitamente l'art. 41, d.lgs. 25.7.1998, n. 286, (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), ha previsto che «l'assegno sociale e le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali sono concessi, alle condizioni previste dalla legislazione medesima, agli stranieri che siano titolari di carta di soggiorno».

5. Vedi rispettivamente l'art. 65, co. 1, l. 23.12.1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), come modificato dall'art. 13, co. 1, l. 6.8.2013, n. 97, (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2013), e l'art. 74, co. 1, d.lgs. 26.3.2001, n. 151, (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'art. 15, legge 8.3.2000, n. 53).

2. L'assegno sociale e la sentenza n. 50 del 2019

La sent. n. 50 del 2019 affronta diffusamente il quesito relativo alla eguaglianza tra cittadini e stranieri nell'accesso alle prestazioni sociali con riferimento all'assegno sociale.

Tale prestazione, già prevista dall'art. 26 della legge 30.4.1969, n. 153, (Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale) come «pensione sociale» e successivamente disciplinata come «assegno sociale» dall'art. 3, co. 6, della l. 8.8.1995, n. 335, (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare), è erogata agli anziani in istato di bisogno economico (sprovvisti di reddito o con reddito non superiore a 5.954 euro) e di età superiore a sessantacinque anni (divenuti 67 a partire dal 1° gennaio 2019, in seguito all'aumento della aspettativa di vita). Essa ha dunque natura di beneficio assistenziale, più che previdenziale, stante il carattere distributivo della prestazione, a ciò non ostando la circostanza che l'assegno sia previsto in termini di diritto soggettivo⁶.

La legge del 1995 istitutiva dell'assegno sociale richiedeva il possesso della cittadinanza italiana per il godimento della prestazione, ma già la l. n. 40/1998 e il successivo d.lgs. n. 286/1998 avevano sancito l'estensione delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste per gli invalidi e per gli indigenti, agli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, in condizione di parità con i cittadini italiani⁷.

Successivamente, tuttavia, l'art. 80, co. 19, della l. n. 388/2000, pur senza toccare il testo dell'art. 41 del d.lgs. n. 286/1998, ha ristretto ai soli stranieri titolari di carta di soggiorno il godimento dell'assegno sociale e delle provvidenze economiche di carattere sociale oggetto di diritti soggettivi in base alla legislazione vigente.

Ulteriori restrizioni, con riferimento all'assegno sociale, sono state poi introdotte dall'art. 20, co. 10, del d.l. 25.6.2008, n. 112, (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la

6. In questo senso M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, XX ed., Torino, Giappichelli, 2018, p. 585 ss. La qualificazione, peraltro, non è controversa, visto che ci sono ancora opinioni nel senso della natura previdenziale dell'assegno sociale; così, ad esempio, M. Persiani, *Diritto della previdenza sociale*, XIV ed., Padova, Wolters Kluwer-Cedam, 2014. La giurisprudenza costituzionale ha descritto la prestazione nei termini di un «intervento assistenziale della collettività», il quale «persegue il fine di soccorrere coloro che, sprovvisti di mezzi necessari per vivere, versano in uno stato di bisogno, necessariamente da emendare in adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale della collettività, sanciti dagli artt. 2 e 38 Cost.» (ord. n. 143 del 2001). Nello stesso senso si vedano anche le sentt. n. 400 del 1900 e n. 12 del 2019.

7. L'art. 30 della l. n. 40/1998 stabiliva, infatti, l'equiparazione degli stranieri titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno ai cittadini italiani «ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste per coloro che sono affetti da morbo di Hansen o da tubercolosi, per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti». La disposizione è stata poi riprodotta dall'art. 41, d.lgs. n. 286/1998.

perequazione tributaria), convertito dalla legge 6.8.2008, n. 133, che, a partire dal 1° gennaio 2009, ha previsto che l'assegno sociale sia corrisposto «agli aventi diritto a condizione che abbiano soggiornato legalmente, in via continuativa, per almeno dieci anni nel territorio nazionale».

L'introduzione di tale condizione di residenza protratta, che apparentemente si applica anche ai cittadini italiani e dell'Unione europea⁸, ha indotto la giurisprudenza ad interrogarsi sulla permanenza del requisito della carta di soggiorno, giacché l'esigenza di radicamento territoriale, alla base della previsione che riserva la provvidenza agli stranieri lungo soggiornanti, pareva assorbita dalla residenza decennale sul territorio dello Stato, con conseguente abrogazione implicita dell'art. 80, co. 19, della l. n. 388/2000, nella parte in cui si riferisce all'assegno sociale (essendo poi del tutto irragionevole pensare che l'esigenza della titolarità della carta di soggiorno si giustificasse in ragione del requisito di reddito minimo necessario per ottenere tale titolo di soggiorno).

Per quanto parte della giurisprudenza di merito si fosse orientata in questo senso⁹ e la stessa Corte costituzionale avesse accennato a questo possibile spunto interpretativo nella ordinanza n. 180 del 2016¹⁰, i giudici *a quibus* muovevano dal presupposto interpretativo secondo cui la carta di soggiorno e la residenza decennale rappresentano condizioni richieste cumulativamente in capo allo straniero per il riconoscimento del diritto all'assegno sociale¹¹. Tale esegesi – che al momento della proposizione delle questioni non poteva dirsi diritto vivente¹² – era alla base dei dubbi di costituzionalità proposti dai giudici del lavoro di Bergamo e di Torino.

8. Di un limite temporale riferito «non solo ai cittadini extracomunitari ma anche a quelli dei Paesi UE e financo – stando allo stretto tenore letterale della norma – agli stessi cittadini italiani» ha parlato anche la Corte costituzionale nell'ord. n. 197 del 2013 e nell'ord. n. 180 del 2016.

9. Corte app. Firenze, sentt. 11.5.2017, n. 536, 22.5.2018, n. 516 e 28.6.2018, n. 650. Analogamente sembrava orientata anche Corte app. Venezia, sent. 5.9.2017, n. 356.

10. Tale ordinanza, nel dichiarare manifestamente inammissibile la questione di costituzionalità sollevata dal Tribunale di Bologna sull'art. 80, co. 19, l. n. 388/2000, sempre con riguardo al requisito della carta di soggiorno richiesto per l'assegno sociale, aveva censurato la circostanza che il giudice rimettente avesse ommesso di considerare il problema della eventuale applicabilità, anche solo per escluderla, al caso del ricorrente, della disciplina dettata dall'art. 20, co. 10, d.l. 25.6.2008, n. 112, il quale introduceva il requisito di residenza decennale.

11. Le questioni sono state promosse dal Tribunale di Torino, in funzione di giudice del lavoro, con ord. 27.1.2016, n. 255/2016 R.O., in GU I s.s. del 21.12.2016, n. 51, e dal Tribunale di Bergamo, sempre in funzione di giudice del lavoro, con ord. 26.9.2016, n. 275/2019 R.O., in GU I s.s. del 25.1.2017, n. 4. In particolare il Tribunale di Bergamo aveva sottolineato come il requisito di residenza almeno decennale fosse, in base alla stessa lettera della disposizione del d.l. n. 112/2008, una condizione ulteriore, «ineliminabile in via interpretativa».

12. Contrariamente a quanto afferma la sent. n. 50 del 2019, non sembrava esserci un diritto vivente in tal senso, considerato che le sentenze della Corte di cassazione, sezione lavoro, 6.12.2016, n. 24981 e 30.10.2015, n. 22261, sono entrambe relative a fattispecie nelle quali l'art. 20, co. 10, d.l. n. 112/2008 non era applicabile *ratione temporis*. È vero, invece, che dopo la sent. n. 50 del 2019 e in forza di essa, sta formandosi, nella giurisprudenza di legittimità, un indirizzo nel senso che la residenza continuativa decennale si atteggia a requisito aggiuntivo e non sostitutivo rispetto al requisito della titolarità del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo: vedi Cassazione, sez. lavoro, sent. 25.6.2019, n. 16989.

Le censure formulate nelle ordinanze di rimessione, in termini parzialmente convergenti, riguardavano anzitutto la violazione dell'art. 3, co. 1, Cost., per la disparità di trattamento tra straniero regolarmente soggiornante e cittadino italiano (e tra stranieri legalmente soggiornanti, a seconda che siano titolari o meno della carta di soggiorno), ma anche per la intrinseca irragionevolezza della disposizione, nella parte in cui viene a subordinare alla titolarità di un reddito minimo l'accesso ad una prestazione sociale. Le ordinanze di promovimento denunciavano poi la violazione delle norme internazionali, consuetudinarie e pattizie (art. 14 della CEDU), che vietano le discriminazioni a carico degli stranieri autorizzati a soggiornare, norme che configurano parametri interposti ai sensi dell'art. 10, co. 1 e 2, e 117, co. 1, Cost. Il Tribunale di Torino evidenziava poi la possibile lesione dell'art. 38 Cost., determinata dalla norma che subordinava il godimento del diritto alla assistenza sociale ad una mera «certificazione amministrativa» quale sarebbe la carta di soggiorno.

La sent. n. 50 del 2019, condividendo il presupposto interpretativo delle ordinanze di rimessione, respinge però analiticamente i dubbi di costituzionalità da esse proposti.

L'eguaglianza

La censura di violazione del principio di eguaglianza, sollevata per la disparità di trattamento tra straniero regolarmente soggiornante e cittadino italiano operata dalla norma impugnata, è rigettata dalla Corte con un ragionamento che si muove tra diverse premesse.

La prima si sostanzia nella affermazione secondo cui l'eguaglianza tra cittadino e straniero, nell'ambito della assistenza sociale, deve essere assicurata soltanto con riguardo a servizi e prestazioni i quali, soddisfacendo un bisogno primario della persona, non tollerano distinzioni legate al radicamento territoriale, in quanto sono il riflesso di diritti inviolabili dell'uomo. Limitatamente a questo nucleo le prestazioni sociali costituiscono non una componente della assistenza sociale, bensì un «necessario strumento di garanzia di un diritto inviolabile della persona (art. 2 Cost.)».

La seconda premessa afferma l'esistenza di una discrezionalità del legislatore nel riconoscere, al di là di questa soglia, l'accesso dello straniero a prestazioni ulteriori, accesso che può essere graduato od escluso secondo criteri non manifestamente irragionevoli, stante la limitatezza delle risorse. Questa affermazione è circostanziata dalla precisazione per cui laddove è la cittadinanza – italiana od europea – a presupporre e giustificare l'erogazione della prestazione ai membri della comunità, «ben può il legislatore esigere in capo al cittadino extracomunitario ulteriori requisiti, non manifestamente irragionevoli, che ne comprovino un inserimento stabile e attivo»: ciò in quanto, secondo la Corte, in tal caso la prestazione sociale rappresenta un riconoscimento e una valorizzazione del concorso dello straniero al

progresso della società, attraverso la partecipazione alla vita sociale lungo un apprezzabile arco di tempo.

Un'ulteriore premessa – non argomentata come tale, ma inserita in un inciso parentetico – descrive poi l'assistenza sociale come beneficio riservato ai cittadini dall'art. 38, co. 1, Cost. (nel prosieguo della sentenza la censura di violazione dell'art. 38 Cost., prospettata con l'argomento che il diritto alla assistenza sociale viene condizionato al possesso di una mera certificazione amministrativa quale la carta di soggiorno, è respinta sul rilievo che tale titolo conferisce un particolare *status*).

Ricostruendo il quadro normativo, la sentenza sostiene inoltre che la posizione dello straniero munito di permesso UE per soggiornanti di lungo periodo sia diversa da quella dello straniero titolare di un ordinario permesso di soggiorno rilasciato ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 286/1998. Da un lato, i presupposti richiesti dall'art. 9 del d.lgs. n. 286/1998 per la concessione del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo, quali la produzione di un reddito, la disponibilità di un alloggio e la conoscenza della lingua italiana, sarebbero indicativi della partecipazione del titolare della carta di soggiorno alla vita sociale; dall'altro, lo *status* di tali stranieri sarebbe caratterizzato dalla titolarità di diritti aggiuntivi rispetto a quelli riconosciuti a chi gode di un normale permesso di soggiorno, giacché l'autorizzazione al soggiorno permanente consente di entrare in Italia senza visto, di svolgere sul territorio nazionale qualsiasi attività lavorativa autonoma e subordinata, di accedere ai servizi e alle prestazioni della pubblica amministrazione in materia sanitaria, scolastica, sociale e previdenziale, e di partecipare alla vita pubblica locale.

In forza di tali premesse la sentenza conclude escludendo che sia discriminatoria o manifestamente irragionevole la norma che configura la titolarità della carta di soggiorno quale presupposto per l'erogazione dell'assegno sociale, trattandosi di un sostegno erogato dalla collettività a favore di chi in essa ha operato, tant'è che esso è concesso agli stessi cittadini italiani solo dopo una residenza almeno decennale in Italia; tale provvidenza, dunque, rappresenta «anche un corrispettivo solidaristico per quanto doverosamente offerto al progresso materiale o spirituale della società (art. 4 Cost.)». Non viola quindi l'imperativo di eguaglianza concedere tale provvidenza al solo straniero sprovvisto di altri mezzi, «il cui stabile inserimento nella comunità lo ha reso meritevole dello stesso sussidio concesso al cittadino italiano».

L'irragionevolezza intrinseca

La disposizione era censurata dal Tribunale di Bergamo anche per contrasto con il principio di ragionevolezza, radicato anch'essa nell'art. 3, co. 1, Cost., in quando la norma che richiede il possesso della carta di soggiorno presuppone che lo straniero abbia anche la disponibilità di un reddito superiore all'importo dell'assegno sociale (essendo questo reddito un presupposto per il rilascio della carta di soggiorno), mentre la titolarità di un tale reddito

preclude la concessione dell'assegno sociale: si tratta dunque di una norma di applicazione impossibile, costruita secondo lo schema logico del paradosso del comma 22 del regolamento militare per gli aviatori descritto nel romanzo di Joseph Heller, che esonerava chi è pazzo dalle missioni di volo, ma stabiliva che chi chiede di essere esentato dalle missioni di volo non è pazzo: paradosso che è ben illustrato, con riferimento all'esperienza dei poveri e degli emarginati, dalle vicende esemplari di Wilhelm Voigt, il quale non riusciva a trovare lavoro in Prussia perché non aveva documenti, ma non otteneva documenti perché non aveva un lavoro (il circolo vizioso *keine Papiere – keine Arbeit – keine Wohnung – keine Papiere*)¹³.

La Corte, che in passato aveva colpito questo tipo di logica¹⁴, trova nella sent. n. 50 del 2019 una via di uscita dal *deadlock*, evidenziando che «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»; in tale evenienza, «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».

In altri termini, secondo la sentenza, il requisito (implicito) del reddito non è irragionevole, perché si colloca – o meglio può collocarsi – in un momento che sta a monte della richiesta dell'assegno sociale.

La violazione del diritto dell'Unione

Benché non vi fosse specifica censura relativa alla violazione dell'art. 117, co. 1, Cost., in riferimento al diritto dell'Unione europea, la Corte si spinge ad escludere che la norma sia in contrasto con l'art. 12 della dir. 2011/98/UE del Parlamento e del Consiglio, del 13.12.2011, che sancisce il principio di parità di trattamento nei settori della sicurezza sociale, come definiti nel reg. 883/2004/CE, in favore degli stranieri titolari del permesso di soggiorno unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro. Secondo la sentenza, infatti, non viene «qui in

13. Merita ancora una lettura il dialogo tra Wilhelm Voigt e l'ufficiale di polizia prussiano cui Voigt aveva richiesto il rilascio di documenti, come ricostruito nell'opera satirica di C. Zuckmayer, *Der Hauptmann von Köpenick*, 1931, atto primo, scena seconda.

14. Si veda la sent. n. 306 del 2008, che dichiara illegittimo l'art. 80, co. 19, l. n. 388/2000 con riguardo alla indennità di accompagnamento, ritenendo manifestamente irragionevole subordinare l'attribuzione di una prestazione assistenziale i cui presupposti sono la totale disabilità al lavoro, nonché l'incapacità alla deambulazione autonoma o al compimento da soli degli atti quotidiani della vita, «al possesso di un titolo di legittimazione alla permanenza del soggiorno in Italia che richiede per il suo rilascio, tra l'altro, la titolarità di un reddito» e, soprattutto, la successiva sent. n. 11 del 2009, relativa alla pensione di inabilità per invalidi civili, in cui la Corte osserva che «la subordinazione dell'attribuzione di tale prestazione al possesso, da parte dello straniero, di un titolo di soggiorno il cui rilascio presuppone il godimento di un reddito, rende ancor più evidente l'intrinseca irragionevolezza del complesso normativo in scrutinio». Su questo *killing loop* si sofferma anche B. Pezzini, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non cittadino*, in AIC, *Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno annuale*, Cagliari, 16-17.10.2009, Napoli, Jovene, 2010, p. 198 ss.

considerazione la posizione di lavoratori». La motivazione su questo punto – lo si nota fin d’ora – è laconica ed assertiva, tanto più se confrontata con gli articolati rilievi contenuti nella ordinanza n. 52 del 2019¹⁵.

Il principio di parità di trattamento tra cittadini e stranieri di fonte internazionale

Infine, con riguardo alla violazione degli imperativi di parità di trattamento tra cittadini e stranieri derivanti dal diritto internazionale e in particolare dall’art. 14 della CEDU, la sentenza nega che sia pertinente la giurisprudenza costituzionale che in passato ha valorizzato tale principio.

Secondo la sentenza, infatti, le differenziazioni fondate sulla cittadinanza sono state ritenute incostituzionali per contrasto con il divieto di discriminazione solo con riferimento a prestazioni destinate al soddisfacimento di bisogni primari e volte alla garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto o comunque destinate alla tutela della salute e al sostentamento connesso all’invalidità. Per la Corte, invece, l’assegno sociale non è equiparabile a tali prestazioni.

3. L’ordinanza n. 52 del 2019 e l’applicazione diretta del principio di parità di trattamento sancito dalla direttiva 2011/98/UE

L’ordinanza n. 52 del 2019, invece, dichiara manifestamente inammissibile la questione di costituzionalità sollevata dal giudice del lavoro di Torino sulle norme che esigono la cittadinanza italiana o dell’Unione, oppure la titolarità della carta di soggiorno, quale condizione per il riconoscimento dell’assegno di maternità di base, ai sensi dell’art. 74, co. 1, del d.lgs. n. 151/2001, e dell’assegno per nuclei familiari con almeno tre figli minori, disciplinato dall’art. 65, co. 1, della l. n. 448/1998, nel testo oggi vigente.

La Corte, nell’adottare una pronuncia in rito, rileva che nel giudizio principale la pretesa alle predette prestazioni sociali fosse stata azionata da una straniera in possesso di un permesso di soggiorno per motivi di famiglia, e censura il fatto che il giudice *a quo* abbia completamente ignorato la dir. 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13.12.2011. Come si è ricordato sopra, tale direttiva garantisce, all’art. 12, il principio di parità di trattamento con i cittadini per quanto concerne il settore della sicurezza sociale, come definiti dal reg. 883/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29.4.2004, regolamento che comprende espressamente le prestazioni di maternità e le prestazioni

15. L’ordinanza di rimessione del Tribunale di Bergamo, peraltro, aveva escluso, in punto di rilevanza, che il ricorrente del giudizio *a quo* potesse invocare l’art. 12 della direttiva. L’atto di promovimento, infatti, segnala che il ricorrente era in possesso di un permesso di soggiorno per motivi familiari, che gli avrebbe consentito di lavorare e che quindi rientra astrattamente nel campo di applicazione della dir. 2011/98/UE, ma ritiene che lo straniero non potesse in concreto essere qualificato come un lavoratore e beneficiare quindi della tutela della direttiva in parola, non essendovi «ragione di valorizzare una situazione di potenzialità, che è contraddetta, a posteriori, dal fatto positivo che lo stesso, nel ventennio circa in cui ha stabilmente soggiornato in Italia, non ha mai lavorato».

familiari, ai sensi dell'art. 3, § 1, lett. b) e j). L'art. 3, § 1, lett. b), della direttiva in esame prevede poi che essa si applichi anche ai cittadini di Paesi terzi che sono ammessi in uno Stato membro a fini diversi dall'attività lavorativa a norma del diritto dell'Unione o nazionale, ai quali è consentito lavorare e che sono in possesso di un permesso di soggiorno ai sensi del reg. 1030/2002/CE, e dunque anche agli stranieri titolari – come la parte privata del giudizio *a quo* – di un permesso di soggiorno per motivi di famiglia.

L'ordinanza sottolinea poi che il giudice rimettente ha ignorato «la copiosa giurisprudenza di merito espressasi in materia e, soprattutto, ... le pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea, più volte intervenuta sulla portata del principio di parità di trattamento di cui all'art. 12 della citata direttiva 2011/98/UE».

Ora, poiché la giurisprudenza di merito aveva ritenuto – sia con riferimento all'assegno di maternità¹⁶, sia con riferimento all'assegno per le famiglie numerose¹⁷ – che le norme interne sul requisito della carta di soggiorno potessero essere disapplicate, con il conseguente riconoscimento del diritto in favore dello straniero in possesso di permesso di soggiorno unico, il giudice *a quo* avrebbe potuto procedere analogamente; tanto più che proprio sulla questione dell'assegno per famiglie numerose era già intervenuta la stessa Corte di giustizia (con decisione che la ordinanza n. 52 del 2019 non menziona), investita in sede di rinvio pregiudiziale di interpretazione dalla Corte d'appello di Genova¹⁸. La CGUE, con la sent. 21.6.2017, nella causa C-449/16, *Martinez Silva*, aveva infatti dichiarato che l'assegno per i nuclei familiari numerosi «costituisce una prestazione di sicurezza sociale, rientrante nelle prestazioni familiari di cui all'art. 3, par. 1, lett. j), del regolamento n. 883/2004», con la conseguenza, che il cittadino di un Paese terzo, titolare di un permesso unico ai sensi dell'art. 2, lett. c), della dir. 2011/98, non può essere escluso dal beneficio.

Sicché, a fronte di questo dato normativo oramai definitivamente chiarito, l'effetto della ordinanza n. 52 del 2019 è quello di confermare che l'ordinamento già riconosce questo diritto anche allo straniero munito di permesso di soggiorno che consente di esercitare l'attività lavorativa.

16. Si vedano, a titolo di esempio, le sentt. della Corte app. Firenze 28.9.2017, n. 931 e 2.10.2017, n. 914, che disapplicano la norma interna per contrasto con il diritto europeo autoapplicativo, individuato nel principio di non discriminazione di cui all'art. 14 della CEDU e all'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, nonché nel principio di parità di trattamento sancito dall'art. 12 della dir. 2011/98/UE; la sent. della Corte app. Venezia del 10.10.2017, n. 659, che riconosce, ai sensi dell'art. 12 della direttiva, il diritto dello straniero munito di permesso di soggiorno unico allo stesso trattamento previsto per i cittadini italiani nei settori della sicurezza sociale come definiti dal reg. 883/2004/CE; la sent. della Corte app. Milano del 28.7.2017, n. 1403; la sent. della Corte app. Brescia del 26.2.2019.

17. Sempre a titolo di esempio, Corte app. Genova, sent. 21.11.2017, n. 498.

18. Il rinvio è stato disposto nell'ambito del procedimento poi definito con la sentenza citata alla nota precedente.

4. Qualche considerazione a margine dell'ordinanza n. 52 del 2019

Quali indicazioni è possibile trarre da queste due decisioni, singolarmente prese e considerate congiuntamente?

Conviene iniziare dal “pezzo facile”, vale a dire dalla ordinanza n. 52 del 2019.

Essa è coperta da un precedente specifico, l'ordinanza n. 95 del 2017, che aveva già dichiarato manifestamente inammissibili, sempre per omessa considerazione del diritto europeo autoapplicativo, analoghe questioni sempre relative al requisito della carta di soggiorno richiesto dall'art. 74, co. 1, del d.lgs. n. 151/2001 per l'erogazione dell'assegno di maternità di base¹⁹. Anche in quella occasione la Corte aveva censurato la circostanza che i giudici rimettenti non avessero preso in considerazione i principi di parità di trattamento sanciti dal d.lgs. 19.11.2007, n. 251, in attuazione della dir. 2004/83/CE, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta dall'art. 12 della dir. 2011/98/UE del 13.12.2011, visto che le questioni riguardavano soggetti titolari di permesso di soggiorno per protezione umanitaria o per motivi di famiglia²⁰.

Per questa ragione il passo di lato fatto dalla Corte con l'ordinanza n. 52 del 2019, che lascia spazio all'applicazione diretta del diritto europeo da parte dei giudici comuni, appare perfettamente in linea con il precedente.

Piuttosto, se si vuole cogliere un elemento di complicazione, questo va individuato nel rapporto con l'articolato *obiter dictum* in tema di “doppia pregiudizialità” contenuto nella sent. n. 269 del 2017, secondo il quale «laddove una legge sia oggetto di dubbi di illegittimità tanto in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione italiana, quanto in relazione a quelli garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in ambito di rilevanza comunitaria», deve essere «sollevata la questione di legittimità costituzionale, fatto salvo il ricorso, al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità

19. Per quanto riguarda invece l'assegno per i nuclei familiari numerosi, egualmente oggetto della ord. n. 52 del 2019, vi è come precedente l'ord. n. 197 del 2013, che dichiara manifestamente inammissibile, per carenze dell'atto di promovimento, una questione sollevata dal Tribunale di Monza sull'art. 65, legge 23.12.1998, n. 448, nella parte in cui subordina la concessione del beneficio al requisito della cittadinanza italiana o comunitaria o, in subordine, nella parte in cui esclude dalla concessione del beneficio gli stranieri titolari di carta di soggiorno. Peraltro, anche l'ord. n. 197 del 2013 lasciava intendere la possibilità di applicazione diretta del diritto europeo, imputando al giudice *a quo* di aver chiesto alla Corte costituzionale un «avallo di tipo interpretativo in termini di possibile disapplicazione della norma censurata, in quanto contrastante con normativa comunitaria “autoapplicativa”».

20. Per un analitico commento alle questioni sollevate dal Tribunale di Bergamo, che ben evidenzia il contrasto tra la norma impugnata e il principio costituzionale di eguaglianza e con l'art. 14 della CEDU, oltre che con l'art. 12 della dir. 2011/98/CE, anticipando anche il possibile problema di inammissibilità poi rilevato dalla Corte, si veda A. Pitino, *L'accesso delle donne straniere all'assegno di maternità di base ex art. 74 del d.lgs. n. 151/2001: impossibile differenziare (in base al titolo di soggiorno) senza discriminare?*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 2.2016.

del diritto dell'Unione, ai sensi dell'art. 267 del TFUE». Stando a tale teorica, dunque, quando è in gioco la possibile violazione di diritti fondamentali la questione di costituzionalità viene prima di quella di compatibilità con il diritto europeo, anche se il contrasto è ravvisato rispetto a norme direttamente applicabili della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Per quanto tale dottrina, per cui la prima parola spetta alla Corte costituzionale, sia stata precisata e relativizzata nella giurisprudenza costituzionale successiva (in particolare nella sent. n. 20 del 2019²¹ e nella ordinanza n. 117 del 2019²²) ed implicitamente disattesa anche dalla stessa ord. n. 52 del 2019²³, la sua enunciazione a partire dalla sent. n. 267 del 2017 ha indotto la Corte di cassazione a sollevare in una serie di ordinanze del 17.6.2019 l'incidente di costituzionalità in relazione alle previsioni contenute nell'art. 1, co. 125, della l. n. 190/2014, che riservano l'assegno di natalità – il c.d. *bonus bebè* – ai cittadini italiani ed europei e agli stranieri muniti di carta di soggiorno, là dove la disapplicazione era possibile e, secondo il diritto dell'Unione europea, anche doverosa²⁴.

La Cassazione, infatti, ha ritenuto tali previsioni sospette di incostituzionalità sia in riferimento a parametri costituzionali, quali l'art. 3, co. 1, Cost., per violazione del principio di eguaglianza e di ragionevolezza, e l'art. 31 Cost., che impegna la Repubblica ad agevolare con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose, sia in relazione alle norme della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, interposte rispetto all'art. 117, co. 1, Cost.²⁵, ma ha giudicato necessario sottoporre prioritariamente il dubbio di

21. Tale sentenza sottolinea che, nella vicenda concreta, la Corte aveva la «prima parola» per una «volontà esplicita del giudice *a quo*» che le aveva sottoposto la questione anziché procedere al rinvio pregiudiziale alla CGUE, e riconosce che «i giudici comuni possono sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea, sulla medesima disciplina, qualsiasi questione pregiudiziale a loro avviso necessaria», ragionando quindi «un concorso di rimedi giurisdizionali», che «arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, esclude ogni preclusione». Si veda, in senso analogo, anche la successiva sent. n. 63 del 2019, la quale ribadisce che resta fermo «il potere del giudice comune di procedere egli stesso al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, anche dopo il giudizio incidentale di legittimità costituzionale, e – ricorrendone i presupposti – di non applicare, nella fattispecie concreta sottoposta al suo esame, la disposizione nazionale in contrasto con i diritti sanciti dalla Carta».

22. L'ord. n. 117 del 2019 ribadisce che resta fermo il dovere dei giudici, ricorrendone i presupposti, «di non applicare, nella fattispecie concreta sottoposta al loro esame, la disposizione nazionale in contrasto con i diritti sanciti dalla Carta».

23. Va evidenziato però che l'atto di remissione non deduceva la violazione di diritti fondamentali di cui alla CDFUE.

24. In questo senso vedi Tribunale di Padova, sent. 21.2.2019, che pur dando atto dell'orientamento espresso nella sent. n. 269 del 2017 della Corte costituzionale ritiene doveroso procedere alla disapplicazione dell'art. 1, co. 125, l. n. 190/2014, nella parte in cui limita la platea dei possibili percettori dell'assegno di natalità ai soli soggiornanti di lungo periodo, per contrasto con il principio di parità di trattamento di cui all'art. 12, § 1, dir. 2011/98/UE, che costituisce attuazione del generale principio di non discriminazione sancito anche dalla CDFUE, a sua volta suscettibile di applicazione diretta.

25. Le ordinanze della Cassazione evidenziano anche il contrasto con l'art. 12, dir. 2011/98/UE, ma deducono come parametri interposti soltanto gli artt. 20 (principio generale di eguaglianza), 21 (principio di non discriminazione, riferito

costituzionalità al giudice delle leggi, anziché procedere *incidenter tantum* alla disapplicazione: ciò anche in considerazione dei diversi effetti che la pronuncia del giudice costituzionale può avere, tanto con riferimento all'estensione *erga omnes* dell'annullamento, quanto alla ricostruzione del tessuto normativo tramite interventi additivi²⁶.

La parola torna dunque alla Corte costituzionale, che pure aveva cercato di lasciarla ai giudici di merito con le ordinanze n. 95 del 2017 e n. 52 del 2019.

5. ... e qualche osservazione critica sulla sentenza n. 50 del 2019

Proprio la correttezza della soluzione adottata nella ord. n. 52 del 2019, anche rispetto a quanto richiesto dal diritto dell'Unione, rende meno comprensibili taluni dei rilievi contenuti nella sent. n. 50 del 2019, a partire dalle considerazioni svolte in punto di non contrarietà della disciplina interna in materia di assegno sociale alla dir. 2011/98/UE.

In verità, stante il riparto di competenza tra Corte costituzionale e giudici comuni, una volta che il giudice *a quo* aveva espressamente ritenuto non applicabile al caso di specie la disciplina di cui alla dir. 2011/98/UE, sia pure con la discutibile motivazione che lo straniero «non avendo mai lavorato» non poteva beneficiare in concreto della protezione offerta dal diritto europeo²⁷, poteva essere difficile, per la Corte costituzionale, dichiarare l'irrelevanza della questione, sul presupposto che la direttiva fosse invece invocabile nel caso di specie, perché tale affermazione avrebbe portato il giudice costituzionale a decidere la causa di merito al posto del giudice comune.

Tuttavia, considerato che la valutazione compiuta dal giudice rimettente si fondava su una cognizione concreta, appare del tutto singolare il suo utilizzo da parte della Corte costituzionale per escludere, sul piano generale del rapporto tra norme, il contrasto tra l'art. 80, co. 19, della l. n. 388/2000, nella parte in cui si riferisce all'assegno sociale, e l'art. 12 della dir. 2001/98/UE.

anche alla nazionalità), 23 (parità tra donne e uomini), 33 (protezione della famiglia sul piano giuridico, economico e sociale) e 34 (diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali). La violazione della direttiva, infatti, avrebbe indirizzato la decisione verso la disapplicazione della norma interna, stante il carattere autoapplicativo del principio di parità di trattamento, per quanto nella sent. n. 20 del 2019 la Corte abbia precisato che la «priorità costituzionale», in caso di doppia pregiudizialità, può ricorrere anche quando sia dedotto il contrasto con direttive che si pongono in stretta connessione con le disposizioni della CDFUE.

26. Le ordinanze di rimessione della Cassazione individuano come soluzione costituzionalmente obbligata – come «unico criterio selettivo giustificato e ragionevole» per l'individuazione dei beneficiari della prestazione diversi dai cittadini italiani od europei – il possesso della carta di soggiorno o del permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, previsto dall'art. 41 del d.lgs. n. 286/1998.

27. Tale motivazione è discutibile perché la direttiva si applica, in base ai suoi stessi disposti, agli stranieri titolari di permesso di soggiorno, come il permesso di soggiorno per motivi di famiglia, che consente lo svolgimento di attività lavorativa, sicché non sembra esserci spazio per valutazione relativa alle pregresse scelte di vita del richiedente l'assegno.

Il problema, in altri termini, rimane quindi il seguente: lo straniero titolare di permesso di soggiorno unico per motivi di lavoro, residente in Italia da dieci anni, ha diritto all'assegno sociale in applicazione della dir. 2011/98/UE?

Tale domanda rimane inevasa, perché nella sent. n. 50 del 2019 essa è elusa, ed è dunque verosimile che la risposta a questo interrogativo verrà data dai giudici comuni o dalla Corte di giustizia.

Dove invece la sent. n. 50 del 2019 dà delle risposte, queste appaiono un deciso passo indietro rispetto ad un indirizzo monolitico²⁸ che aveva progressivamente smontato, con una lunga serie di sentenze, l'art. 80, co. 19, della l. n. 388/2000, nella parte in cui esige i requisiti di reddito – e anche temporali, almeno con riferimento alle prestazioni dirette ad ovviare ad un urgente stato di bisogno – presupposti nella titolarità della carta di soggiorno²⁹.

Non a caso, l'ultima decisione di questo filone, la sent. n. 230 del 2015, proprio in considerazione dell'alto numero di sentenze di annullamento pronunciate sulla disposizione

28. Per C. Corsi, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici*, in *Rivista AIC*, 1.2018, p. 10, che appunto parla di «monoliticità» di questa giurisprudenza della Corte costituzionale.

29. Vedi la sent. n. 306 del 2008, che dichiara incostituzionale la disposizione nella parte in cui escludeva che l'indennità di accompagnamento per inabilità, di cui all'art. 1, legge 11.2.1980, n. 18 (Indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili), potesse essere attribuita agli stranieri extracomunitari soltanto non in possesso dei requisiti di reddito, compresa la disponibilità di un alloggio, richiesti per ottenere la carta di soggiorno; la sent. n. 11 del 2009, relativa alla pensione di inabilità a favore dei mutilati ed invalidi civili, di cui all'art. 12, legge 30.3.1971, n. 118, di conversione del d.l. 30.1.1971, n. 5, che dichiara incostituzionale perché irragionevole, il requisito di reddito minimo; la sent. n. 187 del 2010, relativa all'assegno mensile di invalidità di cui all'art. 13, l. n. 118/1971, che dichiara illegittima la norma sul rilievo che tale provvidenza era destinata a far fronte al sostentamento della persona e quindi «qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi dalle condizioni soggettive, finirebbe per risultare in contrasto con il principio sancito dall'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo»; la sent. 329 del 2011, relativa all'indennità di frequenza per i minori invalidi prevista all'art. 1, legge 11.10.1990, n. 289; la sent. n. 40 del 2013, che ritorna sulle limitazioni alla indennità di accompagnamento di cui all'art. 1, legge 11.2.1980, n. 18 e alla pensione di inabilità di cui all'art. 12, legge 30.3.1971, n. 118, ed estende la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 80, co. 19, l. n. 388/2000 – già pronunciata con riferimento ai presupposti di reddito necessari per ottenere la carta di soggiorno – al requisito di titolarità della carta di soggiorno, osservando che 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 ed in modo non episodico, non si giustifica a fronte degli interessi (salvaguardia della salute, le esigenze di solidarietà rispetto a condizioni di elevato disagio sociale, i doveri di assistenza per le famiglie) alla cui salvaguardia sono funzionali i benefici in esame; la sent. n. 22 del 2015, con riguardo alla pensione di invalidità prevista dall'art. 8, legge 10.2.1962, n. 66 per i ciechi assoluti e alla speciale indennità in favore dei ciechi parziali, di cui all'art. 3, co. 1, l. 21.11.1988, n. 508, sempre con considerazioni attinenti al carattere discriminatorio della condizione ostativa rappresentata dal possesso della carta di soggiorno e alla incompatibilità dei requisiti di carattere temporale con l'indifferibilità e la pregnanza dei bisogni (relativi alle condizioni minime di vita e di salute) alla cui soddisfazione la provvidenza è funzionale; da ultimo, la sent. n. 230 del 2015, dichiarativa della incostituzionalità della disposizione, nella parte in cui richiede la titolarità della carta di soggiorno il riconoscimento come requisito per la concessione della pensione di invalidità riconosciuta a sordi e della indennità di comunicazione. Per un'analisi di questo filone si veda A. Ciervo, *La sentenza n. 22/2015 della Corte costituzionale in materia di prestazioni assistenziali a favore degli stranieri extracomunitari. Cronaca di una dichiarazione di incostituzionalità annunciata*, in *Federalismi*, www.federalismi.it (3 aprile 2015).

si concludeva con un invito al legislatore a provvedere «ad una organica ricognizione e revisione della disciplina, ad evitare, tra l'altro, che il ripetersi di interventi necessariamente frammentari, e condizionati dalla natura stessa del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, possa avere riverberi negativi sul piano della tutela dell'eguaglianza sostanziale»³⁰.

A fronte di questi precedenti e del monito formulato «da ultimo, ma non per ultimo», come puntualizza la sent. n. 230 del 2015, ci si poteva attendere che la questione di costituzionalità sollevata sull'art. 80, co. 19, della l. n. 388/2000 in riferimento all'assegno sociale fosse destinata ad essere accolta, per quanto la Corte avesse dimostrato, in relazione a questa specifica provvidenza, una certa riluttanza ad entrare nel merito, visto che le censure sollevate sulla disposizione, in riferimento all'assegno sociale, erano sempre state dichiarate rigettate per motivi in rito³¹. Nelle decisioni processuali, peraltro, la Corte non aveva mancato di sottolineare il carattere «del tutto singolare» di questa «materia», in ragione del fatto che tale prestazione è soggetta al requisito del soggiorno continuativo e legale in Italia per almeno dieci anni, secondo quanto previsto dall'art. 20, co. 10, del d.l. n. 112/2008, e dunque ad un limite temporale più ampio di quello previsto per la concessione della carta di soggiorno (su cui si era appuntata la censura del giudice *a quo*), requisito che vale per anche per i cittadini dei Paesi UE e per gli stessi cittadini italiani³².

In relazione a tale requisito temporale, peraltro, la Corte ha voluto sottolineare che la previsione di tale limite di stabile permanenza sul territorio nazionale «appare adottata, piuttosto che sulla base di una scelta di tipo meramente “restrittivo”, sul presupposto, per tutti “gli aventi diritto”, di un livello di radicamento più intenso e continuo rispetto alla mera presenza legale nel territorio dello Stato» e che la durata è calibrata «in esatta corrispondenza alla previsione del termine legale di soggiorno richiesto per il conseguimento della cittadinanza italiana, a norma dell'art. 9, co. 1, lett. f), della l. 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza)»³³.

30. Sent. n. 230 del 2015. Già in precedenza, peraltro, respingendo un ricorso del Governo contro una norma della Regione Campania la quale aveva previsto che le persone straniere regolarmente soggiornanti in Campania «sono equiparate ai cittadini italiani ai fini delle fruizioni delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, che sono erogate dalla regione», la Corte aveva ricordato le proprie decisioni di accoglimento sull'art. 80, co. 19, l. n. 388/2000, ed aveva osservato che «rispetto a tali pronunce incidenti sulla individuazione delle condizioni per la fruizione delle prestazioni, la asserita necessità di uno specifico titolo di soggiorno per fruire dei servizi sociali rappresenta una condizione restrittiva che, in tutta evidenza, si porrebbe (dal punto di vista applicativo) in senso diametralmente opposto a quello indicato da questa Corte, i cui ripetuti interventi sono venuti ad assumere incidenza generale ed immanente nel sistema di attribuzione delle relative provvidenze». Su tale decisione si veda C. Corsi, *Diritti sociali e immigrazione nel contraddittorio tra Stato, Regioni e Corte costituzionale*, in questa *Rivista*, n. 2.2012, p. 43 ss.

31. Se vedano le ord. n. 197 del 2013 e 180 del 2016, e la sent. n. 22 del 2015.

32. Ord. n. 197 del 2013.

33. Così l'ord. n. 197 del 2013, testualmente ripresa dalla ord. n. 180 del 2016. Queste considerazioni avevano fatto presagire – a A. Pitino, *Gli stranieri nel diritto pubblico italiano: Profili attuali della parità di trattamento con i cittadini tra Stato, autonomie*

Ora, proprio la circostanza che tale orizzonte temporale previsto dall'art. 20, co. 10, del d.l. n. 112/2008 – che peraltro pone di per sé problemi di compatibilità almeno con il diritto europeo, in quanto integra una tipica forma di discriminazione indiretta a carico degli altri cittadini dell'Unione, essendo un requisito più facilmente integrato per i cittadini italiani rispetto ai cittadini di altri Stati dell'Unione³⁴ – fosse stato implicitamente avallato dalla giurisprudenza costituzionale, faceva sì che le questioni di costituzionalità sulla titolarità della carta di soggiorno quale condizione di accesso all'assegno sociale arrivassero “depurate” dall'elemento temporale³⁵ e si presentassero quindi come un problema di discriminazione fondato sugli altri requisiti necessari per il rilascio di tale titolo di soggiorno, principalmente il reddito e la disponibilità di un alloggio idoneo, e quindi su condizioni personali e sociali³⁶.

Le motivazioni con cui la sent. n. 50 del 2019 esclude la violazione dell'art. 3, co. 1, Cost., non appaiono però convincenti.

Invero, le affermazioni generali relative alla portata del principio di eguaglianza nei confronti degli stranieri si pongono in continuità con la precedente giurisprudenza, sia con riferimento alla “vecchia formula”, che estendeva l'imperativo di eguaglianza limitatamente al godimento dei diritti fondamentali dell'uomo, in ragione del collegamento dell'art. 3 Cost. con gli artt. 2 e 10, co. 2, Cost.³⁷, sia la “nuova formula”, la quale richiede che i trattamenti

ed Unione europea, Torino, Giappichelli, 2018, p. 197 – che la Corte costituzionale stesse preparandosi a dichiarare non incostituzionale il requisito di residenza decennale. La decisione di rigetto della Corte, invece, ha avuto ad oggetto il requisito della carta di soggiorno. Peraltro, nella sent. n. 166 del 2018 il requisito di residenza decennale sul territorio dello Stato, richiesto in capo agli «immigrati» da altra norma dello stesso d.l. n. 112 del 2008 per la concessione dei contributi integrativi per le locazioni di cui all'art. 11, legge 9.12.1998, n. 431, è stata dichiarato incostituzionale anche in quanto attingeva «gli estremi dell'irrazionalità intrinseca», proprio perché tale termine «coincide con quello necessario e sufficiente a richiedere la cittadinanza italiana ai sensi dell'art. 9, co. 1, lett. f), legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza)».

34. A. Pitino, *Gli stranieri nel diritto pubblico italiano*, cit., p. 197; v. anche M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, XIV edizione, Torino, Giappichelli, 2018, p. 589; La questione è elusa nelle sentenze della Corte di cassazione 25.6.2019, nn. 16989 e 16990, benché fosse stata tematizzata nei ricorsi.

35. Per tale ragione, anche volendo individuare il criterio di ragionevolezza per l'accesso alle prestazioni sociali o assistenziali non dirette a far fronte a bisogni primari nel principio di derivazione europea di equiparazione tra cittadino e soggiornante di lungo periodo e nella necessaria residenza almeno quinquennale sul territorio dello stato, come suggerisce M. Belletti, *La Corte costituzionale torna, in tre occasioni ravvicinate, sul requisito del radicamento territoriale*, cit., p. 1164 ss., nel caso dell'assegno sociale il necessario «radicamento territoriale» è comunque assicurato dalla norma che richiede un soggiorno sul territorio nazionale per un periodo doppio rispetto ai cinque anni necessari per la carta di soggiorno.

36. Tali condizioni, come è noto, sono indicate tra i sette elementi in relazione ai quali l'art. 3, co. 1, Cost., espressamente vieta di fare distinzioni. Sulla rilevanza di tali divieti si veda A. Ambrosi, *La discriminazione razziale ed etnica: norme costituzionali e strumenti di tutela*, in *Le discriminazioni razziali ed etniche. Profili giuridici di tutela*, a cura di D. Tega, Milano, Armando, 2011, p. 22 ss.

37. Si veda la sent. n. 120 del 1967, con l'affermazione per cui «se è vero che l'art. 3 si riferisce espressamente ai soli cittadini, è anche certo che il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando trattisi di rispettare quei diritti fondamentali».

differenziati per gli stranieri, anche al di là della sfera dei diritti fondamentali, rispondano comunque a criteri di ragionevolezza³⁸.

Senonché l'utilizzo di entrambe le formule da parte della sentenza appare problematico.

Anzitutto, pare difficile negare che l'assegno sociale configuri una prestazione oggetto di un diritto fondamentale, e precisamente dall'art. 38, co. 1, Cost.

L'assegno sociale, infatti, è prestazione assistenziale – come ha ricordato da ultimo la sent. n. 12 del 2019 della Corte costituzionale – «erogata agli ultrasessantacinquenni, istituita in attuazione dell'art. 38 Cost. per far fronte “al particolare stato di bisogno derivante dall'indigenza, risultando altre prestazioni — assistenza sanitaria, indennità di accompagnamento — preordinate a soccorrere lo stato di bisogno derivante da grave invalidità o non autosufficienza, insorte in un momento nel quale non vi è più ragione per annettere significato alla riduzione della capacità lavorativa, elemento che, per contro, caratterizza le prestazioni assistenziali in favore dei soggetti infrasessantacinquenni” (sent. n. 400 del 1999)».

L'essenzialità di tale prestazione, che provvede ad uno stato di bisogno «necessariamente da emendare in adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale della collettività»³⁹, è confermata sul piano del diritto ordinario dal peculiare regime di incedibilità, insequestrabilità e impignorabilità della prestazione, prescritto dall'art. 3, co. 7, della l. n. 335/1995 con rinvio alle disposizioni in materia di pensione sociale, di cui alla l. n. 153/1969.

Per tale motivo la discriminazione a carico di una ampia categoria di stranieri appariva effettivamente incompatibile con il principio di eguale titolarità dei diritti fondamentali.

Ma anche qualificando l'assegno come un beneficio che si pone al di fuori dell'area dei diritti protetti dall'art. 2 Cost. e riconoscendo quindi una discrezionalità del legislatore nel graduare l'accesso dello straniero a tale prestazione, appare anzitutto criticabile l'utilizzo di uno standard di scrutinio blando (limitato alla manifesta irragionevolezza) quando vengono in gioco discipline restrittive, che gli esclusi – privi di rappresentanza politica – non hanno concorso ad approvare, e in relazione alle quali non può sussistere quella sorta di

38. Si veda, in particolare, la sent. n. 432 del 2015, che sottolinea la valenza generale del principio di eguaglianza-ragionevolezza, osservando – con riferimento alle esclusioni basate sulla cittadinanza – che «le scelte connesse alla individuazione delle categorie dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie – de[vo]no essere operate, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza; al legislatore (statale o regionale che sia) è consentito, infatti, introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una “causa” normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria». La sentenza è commentata da M. Cuniberti, *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in *le Regioni*, 2006, p. 526 ss., e da M. Gnes, *Il diritto degli stranieri extracomunitari alla non irragionevole discriminazione in materia di agevolazioni sociali*, in *Giur. cost.*, 2005, p. 4681 ss.

39. Corte cost., ord. n. 143 del 2001.

presunzione di razionalità che assiste le norme riconducibili, sia pure mediatamente, al consenso di coloro che ne subiscono gli effetti⁴⁰.

Ora, guardando alla distinzione tra stranieri muniti di carta di soggiorno e stranieri dotati di ordinario permesso di soggiorno, difficilmente questa può giustificare, in termini di ragionevolezza, un regime differenziato quanto all'accesso all'assegno sociale.

Infatti, tale differenza, come si è ricordato sopra, in presenza di un autonomo e significativo requisito temporale espressamente prescritto per l'accesso alla prestazione, si traduce in un requisito di reddito minimo, di alloggio adeguato e di conoscenze linguistiche, che non può fondare, ai sensi dell'art. 3, co. 1, Cost., l'esclusione di un soggetto da una prestazione assistenziale, per definizione rivolta a persone in istato di bisogno.

La conversione di questi requisiti in una prova positiva di meritevolezza, secondo l'equazione proposta dalla Corte per sostenere la ragionevolezza della restrizione del beneficio ai soli titolari della carta di soggiorno, cade nella fallacia di ritenere *ex se* immeritevole di assistenza chi invece quei requisiti non abbia, non disponendo di reddito sufficiente, o di alloggio idoneo, o di una adeguata e dimostrabile conoscenza della lingua italiana, e dunque cade nella trappola di giudicare l'indigente colpevole della situazione in cui si trova. L'idea che lo straniero regolarmente soggiornante con permesso diverso dalla carta di soggiorno sia per ciò solo non meritevole di ricevere il sostegno della comunità è peraltro contraddittoria con la natura comunque "causale" del permesso di soggiorno, che è rilasciato e rinnovato soltanto in costanza di presupposti che dimostrano l'esistenza di una ragione (legislativamente apprezzata) per la presenza del non cittadino sul territorio dello Stato.

Inoltre, l'argomento della meritevolezza – che riecheggia nella sent. n. 50 del 2019, anche laddove l'assegno sociale è tenuto distinto dalle prestazioni quali la pensione di inabilità, l'assegno di invalidità, l'indennità per ciechi e per sordi e l'indennità di accompagnamento⁴¹, concesse in presenza di particolari menomazioni dell'individuo – appare in ogni caso poco pertinente in riferimento ad una provvidenza che rimane comunque legata ad situazione di bisogno e di incapacità (sia pure in questo caso fisiologica, in quanto

40. La tensione derivante dalla dissociazione tra titolarità dei diritti sociali e titolarità dei diritti politici è tematizzata da A. Morelli, *Solidarietà, diritti sociali e immigrazione nello Stato sociale*, in *Consulta Online*, www.giurcost.org, 3.2018, p. 547, che osserva come «la predisposizione delle garanzie necessarie al pieno godimento dei diritti di una categoria sociale difficilmente risulterà soddisfacente per i diretti interessati se ad essa non avranno partecipato questi ultimi, anche tramite i loro rappresentanti». Proprio tale tensione suggerisce l'applicazione di uno scrutinio stretto di costituzionalità sulle norme discriminatorie nei confronti dei non cittadini, in quanto soggetti privi di diritti di partecipazione politica.

41. Tale distinzione appare forzante, se solo si pensa che la legislazione prevede la conversione delle prestazioni assistenziali previste per i casi di invalidità nell'assegno sociale, al compimento della età anagrafica: si vedano, a titolo di esempio, l'art. 10, legge 26.5.1970, n. 381, quanto all'assegno riconosciuto ai sordomuti, e l'art. 19, legge 30.3.1971, n. 118, quanto alle prestazioni erogate ai mutilati e invalidi civili.

connessa all'età, e non patologica) e che, soprattutto, non risponde ad una logica di carattere commutativo.

La distinzione tra stranieri titolari di carta di soggiorno e stranieri con ordinario permesso di soggiorno appare poi comunque fragile anche guardando allo *status* di cui godono le due categorie di cittadini.

La sent. n. 50 del 2019 si sofferma sui diritti aggiuntivi che sarebbero riconosciuti ai primi, quali il diritto in Italia senza visto, di svolgere sul territorio nazionale qualsiasi attività lavorativa autonoma e subordinata, di accedere ai servizi e alle prestazioni della pubblica amministrazione in materia sanitaria, scolastica, sociale e previdenziale, e di partecipare alla vita pubblica locale; ma è significativo che la massima parte di questi diritti spetta, in forza del Testo unico sull'immigrazione e della dir. 2011/98/UE, anche allo straniero che disponga di permesso di soggiorno unico⁴².

In generale, occorre poi evitare il rischio che le previsioni protettive contenute nelle diverse direttive europee (si pensi appunto alla dir. 2011/98/UE, o alla dir. 2003/109/CE, relativa allo *status* di cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, o alla dir. 2011/95/UE, relativa allo *status* di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale) o negli accordi internazionali (per esempio gli accordi euromediterranei) protettivi di determinate categorie di stranieri, che hanno frammentato la posizione del non cittadino in una pluralità di *status*⁴³, siano strumentalizzate per giustificare applicazioni limitative dei principi generali di non discriminazione o di parità di trattamento. Piuttosto, la presenza di forme speciali di protezione per determinate categorie di stranieri, anche con riferimento alle prestazioni sociali e assistenziali, concorre a dimostrare che la cittadinanza non è un requisito essenziale per il godimento di quelle prestazioni, e potrebbe costituire, piuttosto, un ulteriore motivo per evidenziare l'esistenza di una disparità di trattamento.

42. Tali stranieri possono – a titolo di esempio – «entrare e soggiornare nel territorio dello Stato membro che ha rilasciato il permesso unico» (art. 11, lett. a), della direttiva); svolgere qualsiasi attività lavorativa non riservata ai cittadini, visto che ai sensi dell'art. 6, co. 1, del TU, «il permesso di soggiorno rilasciato per motivi di lavoro subordinato, lavoro autonomo e familiari può essere utilizzato anche per le altre attività consentite», accedere alle prestazioni sanitarie e scolastiche (artt. 34 e 38 del Testo unico); partecipare alla vita pubblica locale, come previsto dall'art. 1, co. 4, d.lgs. n. 286/1998 per tutti gli stranieri regolarmente soggiornante. Quanto alla assistenza sociale, si è già ricordato che l'art. 41 del Testo unico equiparava sia gli stranieri titolari di carta di soggiorno, sia quelli titolari di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, e che la limitazione generale di tale equiparazione ai soli stranieri titolari di carta di soggiorno è stata operata dall'art. 80, co. 19, l. n. 388/2000, quindi proprio dalla norma oggetto di censura, che non può dunque essere invocata a giustificazione di se stessa.

43. M.D. Ferrara, *Status degli stranieri e questioni di welfare tra diritti e inclusione sociale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 2.2017, p. 271. Di «frammentazione orizzontale» dello *status* di straniero ha parlato F. Biondi dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 217 ss.

Anche per queste ragioni il paradigma sul quale calibrare lo scrutinio di ragionevolezza delle discipline sull'accesso alle prestazioni sociali – come ha affermato la Corte costituzionale nella sent. n. 432 del 2005 e come propone la Cassazione nelle ordinanze di rimessione relative all'assegno di maternità – rimane il principio generale di equiparazione tra cittadini e stranieri dotati di permesso di soggiorno “lungo” (di durata superiore ad un anno) sancito dall'art. 41 del TU, che è indice di una presenza «non episodica od occasionale» dello straniero sul territorio.

Un cenno critico merita ancora l'argomento con cui la sent. n. 50 del 2019 ha respinto la censura di irragionevolezza intrinseca, riferendo il requisito di reddito al momento del rilascio della carta di soggiorno, anteriore rispetto a quello di richiesta dell'assegno sociale.

Se è vero, infatti, che la carta di soggiorno è un titolo di soggiorno permanente e che il venire meno dei requisiti dei redditi non ne comporta la revoca in occasione dell'aggiornamento periodico del documento⁴⁴, questa circostanza non toglie che nella generalità dei casi sia illogico subordinare il godimento di una prestazione assistenziale al peggioramento di una condizione economica, negandolo a coloro che erano o sono rimasti indigenti. Di nuovo, ritorna implicitamente l'argomento della meritevolezza.

Infine, problematica, tanto più nella sua assertiva laconicità, è l'affermazione secondo cui l'art. 38, co. 1, Cost., riserva l'assistenza sociale ai cittadini.

Non è chiaro, invero, il ruolo occupato da tale passaggio nell'apparato motivazionale della sent. n. 50 del 2019, posto che esso è confinato tra due parentesi e non è ripreso negli sviluppi della decisione; neppure è chiaro se l'affermazione vada intesa in senso impegnativo e se invece essa si limiti a ricordare il tenore testuale della disposizione costituzionale.

Tuttavia, proprio in considerazione di un dato letterale del quale è stata evidenziata (anche alla luce di non concludenti lavori preparatori) l'ambiguità, giacché il termine cittadini parrebbe essere stato utilizzato non in senso tecnico bensì come nozione più comprensiva rispetto a quello di lavoratori, che nel secondo comma dello stesso art. 38 Cost. individua i destinatari della assistenza sociale⁴⁵, ci si poteva attendere, da parte del giudice costituzionale, una maggior cautela nella formulazione di affermazioni potenzialmente strumentalizzabili nella esegesi della disposizione costituzionale.

44. La giurisprudenza amministrativa ha censurato questa prassi: si vedano le decisioni del Consiglio di Stato, sent. n. 587 del 2015, del Cons. giust. amm. reg. Sic., sent. 27.12.2016, n. 486, del Tar Lombardia – Milano, 14.1.2016, n. 115.

45. Sul punto si veda C. Corsi, *Lo Stato e lo straniero*, Padova, Cedam, 2001, p. 266, che esclude la possibilità di interpretare la lettera dell'art. 38, co. 1, Cost., come diretta ad escludere gli stranieri dal godimento del diritto all'assistenza sociale. Di «irrelevanza del dato testuale contenuto nella disposizione» ha parlato F. Biondi dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, cit., p. 140, osservando che la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto che gli stranieri non possono essere esclusi dalle prestazioni assistenziali. In senso analogo anche C. Tripodina, *Art. 38*, in S. Bartole, R. Bin, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, p. 372.

Se con riferimento all'assegno sociale il superamento delle restrizioni oggi previste difficilmente passerà per un *revirement* della giurisprudenza costituzionale, è importante che l'impostazione della sent. n. 50 del 2019 rimanga confinata a quella specifica prestazione assistenziale e che i successivi interventi della Corte costituzionale, a partire da quello richiesto dalla Corte di cassazione in materia di assegno di natalità, riprendano il filo della giurisprudenza consolidata, che appare maggiormente coerente sia con i principi fondamentali sanciti dagli artt. 2 e 3 della Costituzione, sia con i singoli criteri di giustizia codificati nella parte dedicata ai rapporti etico-sociali, prima ancora che con il diritto europeo.