



FOCUS HUMAN RIGHTS
5 APRILE 2023

Prestazioni sociali e parità di
trattamento tra cittadini italiani e
cittadini di Paesi terzi. Due prospettive
differenti e complementari

di Giuseppe Monaco
Professore associato di Diritto costituzionale
Università Cattolica del Sacro Cuore

Prestazioni sociali e parità di trattamento tra cittadini italiani e cittadini di Paesi terzi. Due prospettive differenti e complementari*

di Giuseppe Monaco

Professore associato di Diritto costituzionale
Università Cattolica del Sacro Cuore

Abstract [It]: Il presente lavoro ritorna sul tema dibattuto della parità di trattamento tra cittadino e straniero in relazione all'erogazione di servizi e prestazioni sociali, soffermandosi innanzi tutto sugli sviluppi più recenti della giurisprudenza costituzionale e sui limiti cui può andare incontro la discrezionalità del legislatore quando introduce requisiti ulteriori a carico dello straniero per il godimento di determinati benefici. Il diritto dell'Unione europea può, a sua volta, fornire un contributo importante nell'ottica del rafforzamento delle tutele del cittadino di un Paese terzo, grazie anche all'efficacia diretta riconosciuta ai divieti di discriminazione previsti in alcune direttive.

Title: Social benefits and equal treatment between Italian citizens and citizens of third countries. Two different and complementary perspectives

Abstract [En]: This work returns to the debated topic of equal treatment between citizens and foreigners in relation to the provision of services and social benefits, first of all focusing on the most recent developments in constitutional jurisprudence and on the limits which the legislator's discretion may encounter when introducing requirements additional costs to be paid by the foreigner to enjoy certain benefits. European Union law can, in turn, provide an important contribution to strengthening the rights of third-country nationals, thanks also to the direct effect recognized to the prohibitions of discrimination contained in some directives.

Parole chiave: straniero, diritti, prestazioni sociali, uguaglianza, discriminazione

Keywords: foreigner, rights, social benefits, equality, discrimination

Sommario: 1. Premessa: art. 3 Cost. e straniero. 2. Prestazioni sociali dirette a soddisfare diritti anche non fondamentali, legame col territorio e principio di ragionevolezza. 3. Segue: esigenze finanziarie, misure “polifunzionali” e discrezionalità del legislatore. 4. Parità di trattamento nel diritto UE: il quadro normativo. 5. Segue: le ricadute sul nostro ordinamento. 6. Notazioni conclusive.

1. Premessa: art. 3 Cost. e straniero

In uno scritto sui diritti umani¹ Angiolini ricorda la nota vicenda di Rosa Parks, la donna che nel 1955 in Alabama rifiutò di alzarsi dai sedili anteriori dell'autobus su cui viaggiava, riservati ai “bianchi”, e di spostarsi nella parte posteriore del mezzo, destinata ai “neri”. Dall'arresto della donna ebbero inizio proteste e manifestazioni che sfociarono nel famoso boicottaggio degli autobus da parte della comunità afroamericana e che portarono al superamento della politica segregazionista nel campo dei trasporti negli

* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente lavoro è destinato anche agli Scritti in onore di Vittorio Angiolini.

¹ Cfr. V. ANGIOLINI, *Diritti umani. Sette lezioni*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 27 ss.

Stati Uniti². La vicenda è emblematica, perché, come osserva Angiolini, non era in discussione un diritto dell'umanità, risultando difficile qualificare come tale il poter disporre di un posto a sedere su un autobus, peraltro in uno scompartimento piuttosto che in un altro. Il fatto però che la questione non riguardasse un diritto umano - che non fosse, al limite, lo stesso diritto all'uguaglianza - non rendeva comunque giuridicamente accettabile la differenza di trattamento tra “bianchi” e “neri” e la relativa segregazione di questi ultimi. Pur trattandosi nel caso di specie di una discriminazione in base alla razza, il riferimento può servire come spunto di riflessione, rispetto al tema ampiamente dibattuto dell'uguaglianza tra cittadino italiano e cittadino di Paese terzo, considerato che, secondo una tesi comune, il principio di uguaglianza si applica sì allo straniero, ma in relazione ai diritti inviolabili, grazie a un'interpretazione sistematica dell'art. 3 alla luce degli artt. 2 e 10 Cost.³

La diversa posizione secondo cui il principio di uguaglianza riguarda solo i cittadini, in virtù della stessa formulazione letterale dell'art. 3 Cost, ma anche di quanto disposto dall'art. 10, co. 2, Cost.⁴ - il quale rimette la condizione giuridica dello straniero alla disciplina della legge ordinaria, in conformità delle norme e dei trattati internazionali – può ormai ritenersi superata, anche per effetto dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale. Questa posizione si riaggancia alla nota tesi di Esposito⁵, secondo cui i cittadini sono eguali davanti alla legge, perché è l'ordinamento positivo a renderli tali, non perché essi siano eguali in natura. L'assenza di fondamenti di tipo giusnaturalistico nella nostra Carta⁶ – diversamente

² La sentenza della Corte distrettuale dell'Alabama nella causa *Browder vs Gayle* del 1956, poi confermata nello stesso anno dalla Corte Suprema, si incentrava proprio sulla violazione delle clausole del *due process* e dell'*equal protection of the law* contenute nel XIV emendamento.

³ In tal senso già la sent. 23 novembre 1967, n. 120, in cui peraltro la Corte utilizza indifferentemente le espressioni diritti inviolabili e diritti fondamentali e la successiva sent. 26 giugno 1969, n. 104.

⁴ Si tratta della nota posizione di A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Cedam, Padova, 1990, p. 144. Secondo l'Autore dall'art. 10, co. 2, Cost. deriverebbe altresì la possibilità di disciplinare lo straniero in condizione di reciprocità, in base a quanto disposto dall'art. 16 delle preleggi, ma al contempo di estendere agli stranieri il godimento dei diritti che la Costituzione riserva ai soli cittadini, inclusi quelli di natura politica. Accanto alle argomentazioni che muovono dalla lettera della Carta, si aggiunge poi una considerazione di carattere più generale e cioè che la Costituzione resta un «fatto politico», che vale in linea di principio per i soli cittadini. L'Autore prende atto, comunque, che la quantità e qualità delle norme internazionali pattizie rende di fatto irrilevante, tranne che per i diritti politici, il problema teorico della tutela costituzionale dei diritti fondamentali degli stranieri.

⁵ Cfr. C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, pp. 22 ss. Secondo l'Autore, la nostra Carta costituzionale - diversamente dalle proclamazioni risalenti a 150 anni prima, che muovevano dalla premessa che gli uomini sono uguali davanti alla legge perché in possesso di pari diritti naturali e fondamentali – afferma che la sovranità appartiene al popolo e pertanto tutto il diritto, inclusi i diritti dei cittadini, trovano il loro fondamento nella volontà popolare e non in precetti di diritto naturale.

⁶ In senso contrario, cfr. A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, in *Enc. Giur.*, XI, Roma, 1989, p. 1-2, secondo il quale l'art. 2 Cost. ha voluto ricollegarsi proprio alla concezione dei diritti inviolabili del diritto anglo-americano e all'idea quindi dei diritti dell'uomo come valori anteriori e superiori rispetto a ogni potere pubblico e autentici fondamenti costituzionali dell'intero ordinamento giuridico. Il cambiamento non sarebbe stato colto immediatamente da dottrina e giurisprudenza, ancora legate alla tradizione dei diritti pubblici soggettivi, che avrebbero pertanto cercato di coniugare ciò che non poteva essere coniugato e cioè il principio della priorità dei diritti dell'uomo con l'incondizionata supremazia dello Stato-persona.

dalle proclamazioni di diritti risalenti a due secoli orsono⁷ - spiegherebbe il motivo per cui il principio di uguaglianza dell'art. 3 Cost. è riferito ai soli cittadini e non a tutti gli uomini. A conferma, Esposito richiamava i lavori preparatori della Costituzione e la sostituzione del termine “i cittadini” al termine “gli uomini” che era stato già approvato dalla prima Sottocommissione⁸. Inoltre, anche secondo Esposito, l'art. 10, comma 2, Cost. impedirebbe che la proclamazione generale dell'uguaglianza dei cittadini possa riferirsi allo straniero. A dette argomentazioni, fondate sull'interpretazione di alcune norme costituzionali, il giurista aggiungeva poi una riflessione di carattere più generale e cioè che, qualora per l'ordinamento giuridico gli stranieri fossero eguali ai cittadini, «la categoria giuridica dei cittadini cesserebbe di esistere»⁹. Oggi, come detto, una lettura sistematica degli artt. 2, 3 e 10 induce a ritenere che, almeno con riferimento ai diritti inviolabili, il principio di uguaglianza si applichi anche a chi non è cittadino italiano.¹⁰ Il richiamo all'art. 10 Cost., poi, include il primo comma¹¹, come confermato dalla giurisprudenza della Corte, secondo cui «tra le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute rientrano quelle che, nel garantire i diritti fondamentali della persona indipendentemente dall'appartenenza a determinate entità politiche, vietano discriminazioni nei confronti degli stranieri, legittimamente soggiornanti nel territorio dello Stato»¹².

⁷ Si pensi alla Dichiarazione di indipendenza americana del 4 luglio 1776, quando afferma, quali verità per sé stesse evidenti, che tutti gli uomini sono creati eguali e che sono dotati dal Creatore di alcuni diritti inalienabili, tra cui la vita, la libertà e il perseguimento della felicità.

⁸ Peraltro, la lettura dei lavori preparatori si presta a conclusioni differenti. Può essere cioè enfatizzata la scelta operata dalla prima sottocommissione, di riferire agli uomini il principio di uguaglianza e si potrebbe al contempo ritenere possibile che la modifica operata dal Comitato di redazione, con la sostituzione dell'espressione “cittadini” a “uomini”, non fosse tanto finalizzata ad una restrizione del principio ai soli cittadini, quanto dettata dalla convinzione di realizzare un'opera di coordinamento, nei limiti delle competenze del Comitato stesso. In tal senso M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, Cedam, Padova, 1997, pp. 129 ss.; C. CORSI, *Stranieri, diritti sociali e principio di eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 3/2014, pp. 5-6; ID., *Lo Stato e lo straniero*, Cedam, Padova, 2001, pp. 120-121, secondo cui la nostra Costituzione ha fatto proprio il principio di uguaglianza tra tutti gli uomini come proviene dalle dichiarazioni francesi di fine Settecento e pertanto si applica a tutti gli esseri umani «con possibilità di differenze di trattamento connesse esclusivamente ai profili essenziali del legame di cittadinanza». Si veda anche G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali*, Jovene, Napoli, 2007, p. 111, secondo cui l'argomento dell'intitolazione formale ai “cittadini” della prima parte della Costituzione non è decisivo, poiché «il termine in sede costituente appare decisamente polisenso».

⁹ Cfr. C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia*, cit., p. 24, nota n. 19.

¹⁰ Cfr., tra i tanti, M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Riv. crit. dir. priv.*, n. 2, 1992, pp. 213 ss.; E. GROSSO, *Straniero (status costituzionale dello)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XV, 1999, pp. 162 ss.; P. CARETTI, *I diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 95, F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Giappichelli, Torino, 2013, pp. 23 ss. In modo più esteso, cfr. M. LOSANA, «Stranieri» e principio costituzionale di uguaglianza, in A. GIORGIS, E. GROSSO, M. LOSANA (a cura di), *Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell'uguaglianza formale*, Franco Angeli, Milano, 2017, pp. 70 ss., il quale, richiamando le note tesi di Paladin, evidenzia la natura oggettiva dell'uguaglianza, principio che permea l'intero ordinamento e che, in quanto tale, si applica anche agli stranieri. Cfr. L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 1965, pp. 213 ss.

¹¹ Sul tema cfr. A. DEFFENU, *La condizione giuridica dello straniero nel “dialogo” tra Corte costituzionale e giudice amministrativo*, in G. CAMPANELLI, M. CARDUCCI, N. GRASSO, V. TONDI DELLA MURA (a cura di), *Diritto costituzionale e diritto amministrativo: un confronto giurisprudenziale*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 114, nota n. 20.

¹² Così Corte cost. 30 luglio 2008, n. 306.

Ad esiti opposti non si può giungere, peraltro, richiamando la clausola di reciprocità contenuta nell'art. 16 delle "Disposizioni sulla legge in generale", che la L. n. 218/1995 ha lasciato in vita, dopo avere abrogato i successivi articoli dal 17 al 31 sempre delle preleggi. La clausola, come noto, ricollega il riconoscimento dei diritti civili allo straniero a condizione di reciprocità e sconta il contesto storico in cui è stato redatto il codice civile, incluse le sue disposizioni preliminari. Il principio di reciprocità, che il codice civile del 1865 non prevedeva, è stato introdotto nel codice del 1942, approvato durante il regime fascista. Il sopraggiungere della Costituzione ha inevitabilmente modificato la portata del principio stesso¹³ e parte della dottrina è giunta ad affermare che la clausola sarebbe in contrasto con l'art. 10 della Costituzione¹⁴, anche alla luce dei lavori preparatori e della posizione assunta da alcuni componenti dell'Assemblea costituente in occasione della discussione sull'art. 10 Cost.¹⁵. L'articolo 16, in realtà, non è stato dichiarato incostituzionale dalla Corte e in alcune pronunce la condizione di reciprocità, prevista in altre norme, è stata richiamata espressamente dalla Corte stessa¹⁶. Il fatto che sia rimasto in vigore – e che in realtà si trovino ulteriori richiami alla reciprocità anche nel testo unico sull'immigrazione (art. 2, co. 2, del D.lgs. n. 286/1998) - non esclude che il campo di applicazione risulti delimitato in modo rigoroso tanto dalla Costituzione - nel momento stesso in cui riconosce agli stranieri un complesso rilevante di diritti fondamentali¹⁷ - come dall'avvento delle convenzioni internazionali sui diritti che spettano ad ogni individuo¹⁸.

¹³ Mortati, pur con le cautele necessarie dovute al sopravvenuto art. 10 Cost., richiamava la condizione di reciprocità, e subordinava ad essa l'attribuzione discrezionale di tutti quei diritti diversi dai diritti politici e non rientranti neppure tra quelli concernenti «la tutela delle esigenze essenziali della persona umana», (ossia quelli di cui agli artt. 13, 14, 15, 19, 21, co. 1, 32, 33). Così C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova, 1976, p. 1154.

¹⁴ Cfr. P. BARILE, *Le libertà nella Costituzione. Lezioni*, Cedam, Padova, 1966, p. 115; ID., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Il Mulino, Bologna, 1984, p. 33; P. CARETTI, *I diritti fondamentali*, cit., p. 96, che definisce ormai «inoperante» la clausola di reciprocità prevista dall'art. 16 delle preleggi. Cfr. anche A. MORRONE, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quad. cost.*, n. 2/2015, p. 311.

¹⁵ Il riferimento è alle dichiarazioni degli on. Della Seta e Moro, nella seduta pomeridiana del 28 marzo 1947 della prima sottocommissione, secondo i quali la condizione giuridica dello straniero non avrebbe dovuto essere condizionata dalla reciprocità, in forza di un superiore criterio etico.

¹⁶ Si veda la sent. 23 marzo 1968, n. 11, concernente l'obbligo di iscrizione all'albo dei giornalisti, in cui la Corte, rispetto all'art. 36 della l. n. 69 del 1963, che condiziona l'iscrizione dello straniero ad un trattamento di reciprocità, «ritiene che, in sé considerato, il presupposto del trattamento di reciprocità per l'accesso alla professione giornalistica non sia illegittimamente stabilito, e ciò perché è ragionevole che in tanto lo straniero sia ammesso ad un'attività lavorativa in quanto al cittadino italiano venga assicurata una pari possibilità nello Stato al quale il primo appartiene». Resta fermo, però, secondo la Consulta, che tale argomentazione non si può estendere allo straniero cittadino di uno Stato che non garantisce l'effettivo esercizio delle libertà democratiche.

¹⁷ In tal senso M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri*, cit., p. 222; F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, cit., p. 29.

¹⁸ Cfr. V. ONIDA, *Lo Statuto costituzionale del non-cittadino*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno annuale dell'A.I.C., Cagliari, 16-17 ottobre, 2009*, Jovene, Napoli, 2010, pp. 10 ss., il quale evidenzia come la condizione di reciprocità può avere un senso quando si parla di rapporti tra Stati, ma non quando si parla di diritti dei singoli. In senso analogo anche le critiche di Pugiotto, secondo il quale il richiamo alla condizione di reciprocità per una limitazione dei diritti degli stranieri rovescerebbe la prospettiva personalistica della Costituzione «riducendo le persone e le loro individualità a soldatini di piombo nelle mani delle sovranità statali». Così A. PUGIOTTO, «*Purché se ne vadano*».

Lo stesso legislatore, con la L. 40/1998, poi confluita nel testo unico sull'immigrazione (D.Lgs. n. 286 del 1998), ha enfatizzato il riconoscimento dei diritti fondamentali agli stranieri presenti nel territorio italiano¹⁹, compiendo anche sotto questo profilo un passo avanti rispetto alle precedenti normative in materia (L. n. 943/1986 e L. n. 39/1990). Al contempo, il testo unico ha riconosciuto una serie di diritti non fondamentali agli stranieri regolarmente soggiornati, in linea con l'obiettivo di favorire l'immigrazione legale e l'integrazione degli stranieri che entrano regolarmente nel nostro Paese²⁰.

La dottrina più sensibile ha quindi evidenziato come l'interrogativo tradizionale su quali diritti possano essere estesi anche allo straniero dovrebbe essere capovolto e riformulato nel seguente testo: «quali diritti della persona possono essere circoscritti a favore solo di alcuni, in quanto cittadini?»²¹. Si dovrebbe partire, come pure è stato detto, dalla presunzione che il godimento di certi diritti spetti a tutti, «salva la prova del contrario»²², ma non sembra questa la scelta del legislatore, statale e regionale, che ha spesso introdotto limitazioni e aggravii a carico degli stranieri per il godimento di determinate prestazioni, con l'obiettivo di un impiego selettivo delle risorse e che è andato incontro, pertanto ad un sindacato di costituzionalità sempre più rigoroso. Oltretutto, indicazioni importanti giungono anche dall'Unione europea, che ormai si è spinta ben oltre la tradizionale tutela della libertà di circolazione e di stabilimento dei cittadini degli Stati membri e che si preoccupa di favorire l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi, anche attraverso la garanzia di un'effettiva parità di trattamento degli stessi rispetto ai cittadini europei, non limitata ai soli diritti fondamentali. In questo lavoro si intendono quindi verificare i recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale, nonché del diritto UE e della sua incidenza sul nostro ordinamento.

La tutela giurisdizionale (assente o carente) nei meccanismi di allontanamento dello straniero, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., p. 337.

¹⁹ Secondo l'art. 2, co. 1, del D.Lgs. n. 286/1998 «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». Si è osservato che il legislatore potrebbe anche abrogare questa disposizione, che sarebbe scontata e in qualche modo inutile da un punto di vista giuridico, dal momento che è la stessa Costituzione a sancire i diritti inviolabili dell'uomo, in quanto tali riconosciuti in capo a ciascuna persona umana. Così A. ALGOSTINO, *La condizione degli stranieri in Italia fra diritti universali e difesa della fortezza*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2003, p. 625. Si veda, però, A. PACE, *Dai diritti del cittadino ai diritti fondamentali dell'uomo*, in *Rass. Parl.*, n. 3/2010, pp. 671-672, secondo il quale, dopo l'intervento del legislatore col T.U. n. 286/1998, la Corte «non ha più avuto remore ad applicare agli stranieri extracomunitari le norme costituzionali della Parte prima della Costituzione», invocando lo stesso Testo Unico a supporto della propria decisione».

²⁰ Dal complesso delle disposizioni del D.Lgs. n. 286 del 1998 emerge altresì l'obiettivo di scoraggiare l'immigrazione irregolare, obiettivo peraltro implementato dalle successive modifiche apportate al testo unico, a partire dalla L. n. 189/2002. Cfr. A. APOSTOLI, *Irragionevoli scelte legislative versus decisioni giudiziarie di ripristino della legalità costituzionale: il «non cittadino» nell'ordinamento italiano*, in *Riv. AIC*, n. 4/2011, p. 6; F. BIONDI DAL MONTE – E. ROSSI, *Diritto e immigrazioni. Percorsi di diritto costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2022, p. 54. Sul mutamento di prospettiva avviato con la «Legge Bossi Fini» (L. n. 189/2002), che ha ostacolato il percorso di integrazione prefigurato già dalla Legge Martelli (L. n. 39/1990), cfr. G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali*, cit., pp. 195 ss.

²¹ Così A. PUGIOTTO, «*Purché se ne vadano*», cit., p. 337.

²² Così A. RUGGERI, *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018, p. 13.

2. Prestazioni sociali dirette a soddisfare diritti anche non fondamentali, legame col territorio e principio di ragionevolezza

Proprio con riferimento al tema delle prestazioni sociali, le questioni dibattute sono ancora numerose. Innanzi tutto, il legislatore distingue nettamente la posizione dello straniero regolarmente soggiornante da quella di chi ha fatto ingresso nel territorio italiano in violazione della normativa prevista²³. Di regola, infatti, le prestazioni sociali sono garantite agli stranieri a condizione che siano entrati regolarmente nel territorio dello Stato. Alcuni diritti sociali, però, definiti anche «personalissimi»²⁴, sono assicurati a tutti. Si pensi ai diritti dei minori e in particolare al diritto all'istruzione²⁵, secondo quanto disposto dall'art. 38, co. 1, del D.Lgs. n. 286/1998 e dall'art. 45, co. 1 del Regolamento di attuazione – DPR n. 394/1999; oppure al nucleo irriducibile del diritto alla salute²⁶, ai sensi dell'art. 35 del D.Lgs. n. 286/1998 e dell'art. 43 del DPR n. 394/1999.

Ciò premesso, in relazione a prestazioni non personalissime, l'approccio privilegiato dalla giurisprudenza della Corte, chiamata a valutare le eventuali disparità di trattamento, parte dalla qualificazione della situazione soggettiva di cui si discute, per verificare innanzi tutto se rientra tra i diritti inviolabili. Si tratta di una prospettiva che, se da un lato ha consentito finora di compiere molti passi avanti nella direzione di una sempre maggiore parità di trattamento tra cittadino italiano e cittadino di Paese terzo, incontra per altro verso qualche difficoltà. Intanto, non sempre è così agevole classificare un diritto come

²³ Sul tema cfr. E. ROSSI, *Da cittadini vs stranieri a regolari vs irregolari. Considerazioni sull'evoluzione della disciplina giuridica dei non cittadini nell'ordinamento italiano*, in *Riv. dir. cost.*, 2010, pp. 123 ss.

²⁴ Cfr. B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., p. 223; M. SAVINO, *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale: tra cittadinanza e territorialità*, in *Quad. cost.*, n. 1/2017, p. 60.

²⁵ Nel senso che, essendo la scuola aperta a tutti in virtù dell'art. 34 Cost., non sarebbero ammesse distinzioni nell'accesso, cfr. già G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1992, p. 285. L'estensione del diritto all'istruzione del minore allo straniero irregolarmente soggiornante viene spiegata, poi, non solo con la particolare attenzione che la nostra Carta costituzionale rivolge all'infanzia, ma anche col fatto che si tratta di un diritto funzionale ad assicurare l'inclusione sociale. Cfr. R. CHERCHI, *I diritti dello straniero e la democrazia*, in V. BALDINI (a cura di), *Cos'è un diritto fondamentale?*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p. 224; A. DE FUSCO, *Sul diritto all'istruzione come veicolo di integrazione delle seconde generazioni dell'immigrazione in Italia*, in *Osservatorio costituzionale*, 6 febbraio 2018, pp. 1 ss.

²⁶ Secondo la nota pronuncia della Corte costituzionale 17 luglio 2001, n. 252, il «nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione quale ambito inviolabile della dignità umana» deve essere garantito anche agli stranieri che si trovano sul territorio dello Stato senza titolo legittimo. All'interno del nucleo irriducibile sono peraltro da ricomprendere non solo gli interventi di assoluta urgenza, ma anche «tutte le cure necessarie, siano esse ambulatoriali o ospedaliere, comunque essenziali, anche continuative, per malattia e infortunio». Così la sent. 17 luglio 2001, n. 252, i cui principi sono stati poi ribaditi in successive pronunce (cfr. la sent. 25 febbraio 2011, n. 61). Sull'argomento, tra i tanti, cfr. G. VOSA, *'Cure essenziali'. Sul diritto alla salute dello straniero irregolare: dall'auto-determinazione della persona al policentrismo decisionale*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2016, pp. 721 ss.; G.A. GIUFFRÈ, *Brevi considerazioni sull'assistenza socio-sanitaria agli stranieri*, in *federalismi.it – Osservatorio di diritto sanitario* – 6 giugno 2018, pp. 2 ss. Sul tema si può vedere anche la recente posizione della Corte di giustizia, manifestata nella sent. 22 novembre 2022, nella causa C-69/21, X. Secondo la Corte di Lussemburgo, l'art. 5 della dir. 2008/115/CE, in combinato disposto con gli artt. 1, 4 e 19, par. 2, della CDFUE, precludono il rimpatrio o l'allontanamento di un cittadino di paese terzo irregolarmente soggiornante, quando si tratti di soggetto affetto da grave malattia, allorché sussistono gravi e comprovati motivi per ritenere che, in caso di rimpatrio, l'interessato possa essere esposto, nel paese terzo verso il quale verrebbe allontanato, al rischio reale di un aumento significativo, irrimediabile e rapido del suo dolore, a causa del divieto, in tale paese, della sola terapia analgesica efficace.

fondamentale o meno²⁷ e, oltretutto, all'interno degli stessi diritti qualificati come fondamentali dalla Costituzione, si pensi al diritto alla salute, si può distinguere un nucleo duro da altre prestazioni che evidentemente non rientrano in tale nucleo²⁸. Dall'altro lato, come già in passato evidenziato da una parte della dottrina²⁹, il sindacato di legittimità costituzionale richiede sempre un apprezzamento della ragionevolezza delle scelte legislative, che non potrebbe essere precluso di fronte a situazioni soggettive non qualificabili come diritti fondamentali.

Tra le numerose pronunce della Corte costituzionale che hanno affrontato il tema dell'uguaglianza tra stranieri e cittadini nel campo dei diritti sociali, un posto a sé merita la sentenza n. 432 del 2005, che, per espresso riconoscimento della Consulta, non concerne un diritto fondamentale. La pronuncia aveva ad oggetto la legge regionale della Lombardia che, nel disciplinare il diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea a favore, tra l'altro, delle persone totalmente invalide per cause civili, riservava tale diritto ai cittadini italiani, escludendo dunque dalla provvidenza gli stranieri residenti nella Regione Lombardia. La Consulta muove da quei precedenti in cui aveva dichiarato che il principio di uguaglianza non tollera discriminazioni tra la posizione del cittadino e quella dello straniero se riferito al godimento dei diritti inviolabili dell'uomo, ma in cui aveva altresì precisato che nel controllo di costituzionalità occorre valutare, sotto il profilo della parità di trattamento, le posizioni messe a confronto, non in astratto, ma in relazione alla concreta fattispecie³⁰. Pur richiamando il proprio

²⁷ Sul punto si veda R. CHERCHI, *I diritti dello straniero e la democrazia*, cit., pp. 193-194, nota n. 15, che individua un elenco di diritti riconosciuti allo straniero, tra i quali, oltre al diritto alla vita e alcune libertà come la libertà personale, di corrispondenza, di manifestazione del pensiero, anche diritti sociali, come il diritto alla salute o all'istruzione. Cfr. anche A. RUGGERI, *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, cit., pp. 5 ss., che evidenzia come il problema dell'individuazione dei diritti inviolabili coinvolga principalmente i cd. diritti "nuovi", quale ad esempio il diritto alla genitorialità, per i quali si pone un problema preliminare di riconoscimento, nonché quello «di stabilire a quali condizioni ed entro quali limiti possano reclamare protezione». Fattori di estrema rilevanza nella prospettiva dell'individuazione dei diritti fondamentali sono, secondo l'Autore, il riconoscimento esplicito che di certi diritti non previsti in Costituzione viene fatto in altre Carte, nonché l'affermarsi di «consuetudini culturali di riconoscimento della natura dei bisogni stessi, appunto quali diritti fondamentali». Si veda ancora M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri*, cit., p. 224, il quale evidenzia la terminologia un po' approssimativa impiegata dalla Corte, che utilizza senza particolare precisione concetti come "diritti inviolabili", "diritti della personalità", "diritti dell'uomo" e altre espressioni simili. Sul tema della fungibilità delle formule "diritti fondamentali" e "diritti inviolabili" cfr. A. LOLLO, *Eguaglianza e cittadinanza. La vocazione inclusiva dei diritti fondamentali*, Giuffrè, Milano, 2016, pp. 108 ss.

²⁸ Cfr. la sent. n. 252/2001 cit. Sulla dimensione "orizzontale" e "verticale" in relazione all'accesso alle prestazioni sociali cfr. A. LOLLO, *Eguaglianza e cittadinanza*, cit., p. 144.

²⁹ Cfr. M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., pp. 161 ss. L'Autore evidenzia, peraltro, come una categoria di diritti fondamentali, ossia i diritti politici, sarebbero comunque riservati ai cittadini e sarebbe quindi precluso ogni accertamento sul rispetto del principio di uguaglianza. In tempi più recenti cfr. anche G. ROMEO, *Il cosmopolitismo pragmatico della Corte costituzionale tra radicamento territoriale e solidarietà*, in *Riv. AIC*, n. 1/2018, p. 2.

³⁰ Così la sent. 24 febbraio 1994, n. 62. Si veda anche la sent. 23 luglio 1974, n. 244, in cui la Corte aveva affermato che il principio di uguaglianza, pur riferibile anche allo straniero, «trova delle limitazioni in relazione a particolari situazioni giuridiche connesse alla diversità dei rapporti esistenti tra lo Stato e il cittadino e lo Stato e lo straniero» e che, in sostanza, «non può escludersi che tra cittadino e straniero, benché uguali nella titolarità di certi diritti di libertà, esistano differenze di fatto e di posizioni giuridiche tali da razionalmente giustificare un diverso trattamento nel godimento di tali diritti».

precedente orientamento³¹, con la pronuncia n. 432/2005 la Corte chiarisce che, anche in relazione a diritti che non possono essere considerati fondamentali, o comunque che non configurano prestazioni essenziali o minimali e neppure scelte costituzionalmente obbligate³², le decisioni del legislatore concernenti l'individuazione delle categorie di beneficiari devono essere sempre rispettose del principio di ragionevolezza. Le differenziazioni possono giustificarsi «soltanto in presenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria». Nel caso di specie, l'applicazione del principio enunciato induce poi la Consulta alla dichiarazione di illegittimità della norma regionale, proprio perché il requisito della cittadinanza appare ultroneo ed incoerente rispetto ad una misura sociale che vede negli invalidi al 100% i destinatari della stessa. Ne consegue la violazione dell'art. 3 Cost., in quanto dalla norma impugnata non si riesce ad enucleare una *ratio* che non sia quella di discriminare gli stranieri in quanto tali.³³ Non è sufficiente il richiamo alle esigenze di equilibrio di bilancio, fatte valere dalla difesa regionale, perché in ogni caso occorre valutare la ragionevolezza e quindi la legittimità dei requisiti introdotti per godere del beneficio, rispetto alla finalità che si pone il legislatore con la previsione della provvidenza stessa. E questa valutazione andrà operata a prescindere dalla qualifica della situazione soggettiva in discussione come diritto fondamentale o inviolabile.

Negli anni successivi, la Corte si è preoccupata di verificare in partenza se l'asserita violazione concernesse un diritto fondamentale o meno, mostrando peraltro una propensione ad una lettura estensiva di tale categoria. In sostanza, per quanto concerne le prestazioni sociali³⁴, occorre controllare se siano essenziali

³¹ Orientamento che secondo una certa dottrina andrebbe superato, prestandosi ad essere impiegato per giustificare un'applicazione arbitraria del principio di uguaglianza da parte del legislatore. In tal senso M. CUNIBERTI, *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in *Le Regioni*, 2006, pp. 515-516.

³² In sostanza, secondo la Corte la previsione di tariffe gratuite o agevolate per gli invalidi si inquadra correttamente tra le disposizioni "facoltative", nel senso che si tratta di un regime di favore eccedente il limite dell'"essenziale", sia sotto il profilo del diritto alla salute, sia sotto il profilo delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

³³ Da segnalare che la Corte in questa pronuncia ritiene non irragionevole, viceversa, l'ulteriore requisito della residenza, pure richiesto dalla normativa come condizione per beneficiare del trasporto gratuito, ritenendo evidentemente la residenza regolare nella Regione indice del serio legame tra individuo e territorio. Cfr. M. CUNIBERTI, *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione*, cit., p. 526. Secondo Angiolini - che ha avuto peraltro un ruolo significativo in questa pronuncia, in qualità di difensore della parte ricorrente nel giudizio *a quo* e poi costituita nel giudizio innanzi alla Consulta - la Corte avrebbe potuto osservare come l'utilizzare la cittadinanza, intesa come appartenenza all'Italia per sangue, etnia e cultura, «per dare un qualunque aiuto alla salute, oltre che incongruo potesse suonare in sé offensivo della "personalità" del soggetto discriminato, svalutato nella sua integrità psico-fisica solo perché non italiano». Così V. ANGIOLINI, *Sulla rotta dei diritti*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 125.

³⁴ Per una sistematizzazione della giurisprudenza costituzionale che si è formata in tema di accesso degli stranieri alle prestazioni sociali, si veda M. SAVINO, *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale*, cit., pp. 58 ss. Secondo l'Autore la Corte delinea una distinzione tra quattro categorie di prestazioni sociali: quelle "personalissime" riconducibili al nucleo irriducibile del diritto alla salute o all'istruzione dei minori, che devono essere assicurate a tutti; le prestazioni dirette a soddisfare bisogni primari (diritto all'alloggio, assistenza ad invalidi e inabili), da garantire a tutti gli stranieri regolarmente presenti nel territorio italiano; le prestazioni diverse da quelle personalissime e che non rispondono a bisogni primari, per l'accesso alle quali si può giustificare la richiesta di condizione di durata del soggiorno, a conferma del radicamento territoriale; infine le prestazioni che fuoriescono dall'area della doverosità costituzionale, per le quali resta fermo il controllo sulla ragionevolezza della legge e delle eventuali restrizioni.

per la tutela dei valori coinvolti e, quindi, se integrino, con le parole della Consulta, «un rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento dei “bisogni primari” inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana»³⁵. In virtù di questa caratterizzazione, la Corte ha colpito più volte l'art. 80, comma 19, della L. 388/2000, secondo cui «le provvidenze costituenti diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali sono concesse ai soli stranieri titolari della carta di soggiorno» (istituto poi sostituito dal permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo); norma fortemente restrittiva rispetto alla generale previsione di cui all'art. 41 del D.Lgs. n. 286/1998, in base al quale, invece, «ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale» i cittadini di Stati terzi sono equiparati ai cittadini italiani, a condizione che dispongano del permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno. Quando le provvidenze sono destinate al sostentamento della persona e alla garanzia di condizioni di vita accettabili, allora non si possono giustificare disparità di trattamento tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti. La pretesa della carta di soggiorno – o del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo – comporterebbe la vanificazione, per un periodo di almeno cinque anni, della effettività della tutela di diritti fondamentali. E ciò sarebbe in contrasto con il principio di non discriminazione di cui all'art. 14 CEDU, per il tramite dell'art. 117 Cost., ma anche con altre norme costituzionali – dall'art. 2 al principio di uguaglianza, dal diritto alla salute al diritto al lavoro o all'istruzione - in base alle particolari situazioni volta per volta coinvolte³⁶.

In questa valutazione sulla ragionevolezza delle previsioni normative che operano una distinzione tra i beneficiari di prestazioni assistenziali, la Consulta ha mostrato di prendere in considerazione in astratto anche la questione della limitatezza delle risorse finanziarie, ammettendo che l'erogazione di determinate prestazioni possa essere subordinata alla circostanza che dal titolo di soggiorno dello straniero nel territorio dello Stato emerga il carattere non episodico e di non breve durata del soggiorno stesso, sempre che non si tratti di prestazioni destinate a rimediare a gravi situazioni di urgenza³⁷. Il limite delle risorse

³⁵ Così la sent. 28 maggio 2010, n. 187, concernente la corresponsione di un assegno per invalidi civili con riduzione in misura elevata della capacità lavorativa. Nel caso di specie, secondo la Corte, non si tratta di un'erogazione destinata ad integrare il minor reddito dipendente dalle condizioni del soggetto, bensì ad assicurare il minimo necessario per la sopravvivenza dell'individuo. Ne consegue la qualificazione in termini di diritto fondamentale e la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell'assegno mensile di invalidità.

³⁶ Cfr. la sent. 16 dicembre 2011, n. 329, concernente la concessione dell'indennità di frequenza per invalidi civili minorenni; la sent. 15 marzo 2013, n. 40, relativa a indennità di accompagnamento per invalidi civili e pensione di inabilità; la sent. 27 febbraio 2015, n. 22, che ha colpito ancora l'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, nella parte in cui subordinava al rilascio della carta di soggiorno la concessione allo straniero regolarmente soggiornante della pensione e dell'indennità di accompagnamento per ciechi assoluti.

³⁷ Si veda la sent. n. 306/2008, cit., in tema di indennità di accompagnamento. La Corte ritiene irragionevole richiedere, per lo straniero che intenda beneficiare dell'indennità, oltre alla durata non breve del soggiorno, ulteriori requisiti reddituali, ivi compresa la disponibilità di un alloggio. Si tratta, infatti, di misura i cui presupposti sono costituiti dalla totale disabilità al lavoro oltre che dall'incapacità di deambulazione autonoma.

disponibili non è però mai in grado, da solo, di giustificare una disparità di trattamento, rendendosi sempre necessaria una valutazione delle scelte compiute dal legislatore in ossequio al principio di ragionevolezza³⁸. Una volta espunto dall'ordinamento il requisito della carta di soggiorno per prestazioni come l'indennità di accompagnamento, spetterà ai giudici comuni valutare in concreto il carattere non episodico e di non breve durata della permanenza legale dello straniero nel territorio italiano³⁹.

In alternativa al permesso di soggiorno di lunga durata, il legame con il territorio può essere comprovato anche dalla residenza o dallo svolgimento di un'attività lavorativa protratti per un certo numero di anni all'interno dello Stato o di una regione. La Corte è stata quindi chiamata a esercitare il proprio sindacato anche rispetto a quelle norme regionali che hanno riservato determinate prestazioni, o stabilito criteri di precedenza, a favore di soggetti che fossero residenti nel territorio della Regione stessa da più anni. In tali circostanze, infatti, sebbene non vi sia una dichiarata disparità di trattamento tra cittadino e straniero, resta la possibilità di una discriminazione indiretta a danno di quest'ultimo⁴⁰. E la Consulta lo ha messo in evidenza in particolare quando è stata chiamata a sindacare leggi regionali in materia di politiche abitative, per le quali, peraltro, il legame col territorio appare più rilevante rispetto ad altre prestazioni sociali. La previsione dell'obbligo di residenza da un certo numero di anni nel territorio regionale, quale presupposto necessario per la stessa ammissione al beneficio dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica, determina, infatti, secondo la Corte, «un'irragionevole discriminazione sia nei confronti dei cittadini dell'Unione, ai quali deve essere garantita la parità di trattamento rispetto ai cittadini degli Stati membri (art. 24, par. 1, della direttiva 2004/38/CE), sia nei confronti dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo»⁴¹. L'art. 11 della direttiva 2003/109/CE – su cui si tornerà più avanti – stabilisce, infatti, alla lettera f) del paragrafo 1, che il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda «l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, nonché alla procedura per l'ottenimento di un alloggio». Tale

³⁸ Così la sent. 19 luglio 2013, n. 222.

³⁹ Cfr. Cass. civ., sez. VI, 20 maggio 2021, n. 13789.

⁴⁰ Tali normative, si è osservato, nascondono un intento di sfavorire gli immigrati, che più difficilmente potrebbero maturare una residenza protratta per anni in una regione. In tal senso C. CORSI, *La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l'accesso alle prestazioni sociali*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2018, p. 1170; L. MONTANARI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di diritti degli stranieri*, in *federalismi.it*, n. 2/2019, pp. 76-77. Sul criterio della residenza come possibile strumento di differenziazione che consente di realizzare politiche restrittive in tema di prestazioni sociali, cfr. S. MABELLINI, *Il "radicamento territoriale": chiave d'accesso e unità di misura dei diritti sociali?*, in *Consulta Online*, n. 2/2022, p. 806; B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza*, cit., p. 184; P. CARROZZA, *Diritti degli stranieri e politiche regionali e locali*, in C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO (a cura di), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, pp. 109 ss.

⁴¹ Cfr. la sent. 11 giugno 2014, n. 168. Anche la Corte di giustizia si mostra attenta rispetto alle discriminazioni indirette a danno di cittadini di altri Stati membri, che possono derivare dall'utilizzo di criteri basati sulla residenza, in quanto i non residenti sono più frequentemente cittadini non nazionali. Ne consegue che, per la Corte di Lussemburgo, una differenza di trattamento a favore dei residenti può essere ammessa soltanto a condizione di essere oggettivamente giustificata. Così la sent. 2 aprile 2020, C-802/18, *Caisse pour l'avenir des enfants*, che richiama altri precedenti conformi.

previsione, come precisa la Corte, «mira ad impedire qualsiasi forma dissimulata di discriminazione che, applicando criteri di distinzione diversi dalla cittadinanza, conduca di fatto allo stesso risultato, a meno che non sia obiettivamente giustificata e proporzionata al suo scopo»⁴².

Proprio con riferimento al diritto all'abitazione⁴³, la Corte, ha ammesso in linea teorica che l'accesso ad un bene a godimento tendenzialmente duraturo come l'abitazione possa richiedere garanzie di stabilità⁴⁴, collocandosi al termine di «un percorso di integrazione della persona presso la comunità locale»⁴⁵, ma gradualmente ha assunto una posizione sempre più rigorosa, superando anche un precedente orientamento di segno contrario⁴⁶. Così, nel 2020, dopo avere affermato in premessa che l'edilizia residenziale pubblica è diretta ad assicurare quello che è un bisogno primario, per garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti per provvedervi autonomamente, ha chiarito in modo perentorio che il requisito della residenza protratta per un certo numero di anni nella regione non presenta alcuna ragionevole connessione con la *ratio* del servizio⁴⁷. La Corte, dunque, nel giudizio di ragionevolezza che è chiamata a svolgere, valorizza sempre più le necessità che l'edilizia pubblica è destinata a soddisfare⁴⁸ e conclude che il radicamento territoriale non può assumere un'importanza tale da escludere qualsiasi rilievo del bisogno ed «è irragionevole che anche i soggetti più bisognosi siano esclusi a priori dall'assegnazione degli alloggi solo perché non offrirebbero sufficienti garanzie di stabilità»⁴⁹.

⁴² Così, ancora, la sent. n. 168/2014, cit.

⁴³ Il diritto all'abitazione è incluso dalla Corte tra i diritti inviolabili, fin dalle sentenze 25 febbraio 1988, n. 217 e 7 aprile 1988, n. 404.

⁴⁴ Cfr. la sent. n. 222/2013, cit.

⁴⁵ Così la sent. 24 maggio 2018, n. 106.

⁴⁶ Cfr. l'ord. 21 febbraio 2008, n. 32, in cui aveva dichiarato, con argomentazione piuttosto stringata, che il requisito della residenza continuativa, ai fini dell'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica, non è irragionevole «quando si pone in coerenza con le finalità che il legislatore intende perseguire (sentenza n. 493 del 1990), specie là dove le stesse realizzino un equilibrato bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco (ordinanza n. 393 del 2007)».

⁴⁷ Cfr. la sent. 9 marzo 2020, n. 44. In tale pronuncia la Consulta dichiara l'illegittimità della legge regionale lombarda che aveva richiesto come requisito per accedere al beneficio dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica quello della residenza (o dell'occupazione) ultraquinquennale in regione. Tale requisito, secondo la Corte, è in contrasto sia con i principi di uguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3, comma 1, Cost. «perché produce una irragionevole disparità di trattamento a danno di chi, cittadino o straniero, non ne sia in possesso, sia con il principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., perché tale requisito contraddice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica». Sulla perentorietà di questa pronuncia, che segna quanto meno «un'evoluzione rilevante dell'orientamento precedente», cfr. M. GORLANI, *Le politiche abitative regionali e il requisito della residenza qualificata: un monito della Corte convincente e, in un certo senso, conclusivo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2020, p. 354. Analogamente, con la sent. 29 gennaio 2021, n. 9, la Corte ha colpito una legge regionale dell'Abruzzo che individuava la residenza protratta per dieci anni in un comune della regione non come requisito d'accesso, bensì come meccanismo premiale ai fini dell'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica.

⁴⁸ Cfr. M. GORLANI, *Le politiche abitative regionali*, cit., p. 361.

⁴⁹ Così ancora la sent. n. 44/2020 cit. In precedenza, la Corte aveva colpito con l'illegittimità costituzionale una norma simile di altra regione, che imponeva il requisito della residenza da almeno dieci anni consecutivi nel territorio nazionale solo per i cittadini di stati terzi, in questo caso per violazione dell'art. 117 Cost, integrato come parametro dagli artt. 4 e 11 della direttiva 2003/109/CE, direttiva che equipara ai cittadini italiani gli stranieri soggiornanti di lungo periodo, ai fini del godimento di servizi e prestazioni sociali. Cfr. la sent. n. 106/2018, cit. Sul tema cfr. M. BELLETTI, *La Corte*

3. Segue: esigenze finanziarie, misure “polifunzionali” e discrezionalità del legislatore

Sulla distinzione tra diritti inviolabili e non, la Corte è tornata in tempi recenti, con una giurisprudenza che non appare, però, sempre lineare. La Consulta ha ribadito, innanzi tutto, che in presenza di diritti fondamentali andrebbe assicurata l'uguaglianza nell'accesso all'assistenza sociale tra cittadini italiani e comunitari da un lato e cittadini di Stati terzi dall'altro. Laddove, dunque, si tratti di prestazioni dirette alla soddisfazione di un bisogno primario dell'individuo, allora la prestazione non è componente dell'assistenza sociale di cui all'art. 38 Cost., bensì strumento di garanzia di un diritto inviolabile della persona. Al di fuori di queste ipotesi, secondo la Corte, in considerazione anche della limitatezza delle risorse finanziarie, rientra nella discrezionalità del legislatore decidere se restringere o persino impedire l'accesso dello straniero a provvidenze ulteriori, purché le condizioni richieste per lo straniero non siano manifestamente irragionevoli o intrinsecamente discriminatorie. Così, ad esempio, si giustifica la richiesta solo per il cittadino extra UE, ai fini del percepimento dell'assegno sociale per chi abbia compiuto i 65 anni di età, di requisiti ulteriori - come il possesso del permesso di soggiorno UE di lunga durata, che a sua volta presuppone la produzione di un reddito, la disponibilità di un alloggio, la conoscenza della lingua italiana - che comprovino un inserimento stabile e attivo nella comunità.⁵⁰ E ciò perché l'assegno sociale è destinato a chi è in uscita dal mondo del lavoro e costituisce un sostegno da parte della collettività in cui il beneficiario ha operato.

Allo stesso modo la Corte ha ritenuto non illegittima, ai fini della possibilità di percepire il reddito di cittadinanza, la previsione, per gli stranieri, del requisito del permesso di soggiorno di lunga durata⁵¹. La Corte, per giustificare la pronuncia di rigetto, ricostruisce il reddito di cittadinanza come una prestazione non avente natura meramente assistenziale. Questa misura, afferma la Corte, «non si risolve in una provvidenza assistenziale diretta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale». Ne consegue che la differenziazione tra stranieri e cittadini non costituisce un'illegittima discriminazione. Non sussiste neppure la violazione del principio di ragionevolezza, dal momento che l'orizzonte temporale della misura non è di breve periodo e si può quindi giustificare la scelta di escludere dal beneficio «gli stranieri regolarmente soggiornanti, ma pur sempre privi di un consolidato radicamento nel territorio».⁵²

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, n. 5-6/2018, pp. 1138 ss.; C. CORSI, La trilogia della Corte costituzionale, cit., pp. 1170 ss.

⁵⁰ Cfr. in tal senso la sent. 15 marzo 2019, n. 50, con cui viene rigettata la questione di costituzionalità relativa alla norma che subordina l'attribuzione dell'assegno sociale alla titolarità, per il cittadino di Stato terzo, del permesso di soggiorno UE di lunga durata (in precedenza carta di soggiorno).

⁵¹ Cfr. la sent. 25 gennaio 2022, n. 19.

⁵² Così ancora la sent. n. 19/2022, cit. Analoghe considerazioni sono state svolte dalla Corte nella sent. 17 febbraio 2022, n. 34, in relazione al reddito di inclusione.

La Corte, dunque, in alcune circostanze sembra riconoscere un peso specifico maggiore alla limitatezza delle risorse finanziarie. La particolarità delle situazioni concrete può giustificare un diverso trattamento tra differenti categorie di stranieri legalmente soggiornanti, in ragione del motivo e della durata del loro soggiorno. Resta qualche perplessità laddove la Corte giustifica i requisiti ulteriori richiesti allo straniero (permesso di lunga durata) per percepire il reddito di cittadinanza, sulla base della considerazione che tale provvidenza sarebbe altresì destinata a perseguire obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale⁵³. Intanto, il reddito di cittadinanza è comunque misura diretta a contrastare la povertà, la disuguaglianza e l'esclusione sociale, come previsto dallo stesso art. 1 del d.l. n. 4/2019, e pertanto è diretto a garantire un'esistenza dignitosa a ciascun individuo, così da costituire attuazione del principio personalista, oltre che di uguaglianza e di solidarietà contenuti negli artt. 2 e 3 Cost.⁵⁴ Già in passato, poi, la Corte aveva esaminato questioni concernenti misure c.d. "polifunzionali" e aveva chiaramente affermato che la presenza di ulteriori finalità non fosse di per sé ragione sufficiente per richiedere requisiti ulteriori per determinate categorie di potenziali beneficiari, laddove la misura fosse comunque destinata a venire incontro a chi si trovasse in una condizione di estrema difficoltà dal punto di vista economico⁵⁵. Oltretutto, le ulteriori finalità (politica attiva del lavoro e integrazione sociale) richiamate dalla Corte in relazione al reddito di cittadinanza, per giustificare il "radicamento territoriale" come condizione per il godimento della provvidenza - con conseguente esclusione dei cittadini di paesi terzi non soggiornanti di lungo periodo - non sembra possano realmente legittimare tale conclusione. Si pensi in proposito alla Dir. 2011/98/Ue - anche su questa direttiva si tornerà più avanti - che individua tra gli obiettivi da conseguire proprio la realizzazione di una politica più incisiva di integrazione dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti nel territorio degli Stati membri, politica che passa attraverso la garanzia a tali

⁵³ Sul tema cfr. M. ROMA, *La Corte costituzionale su reddito di cittadinanza e reddito di inclusione. Bisogni primari degli individui e limite delle risorse disponibili*, in *Consulta Online*, n. 2/2022, pp. 731 ss.; D. LOPRIENO, *Riflessioni sul reddito di cittadinanza e gli stranieri alla luce della sent. n. 19 del 2022 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2022, pp. 252 ss.

⁵⁴ Per una valorizzazione - nell'ottica del rafforzamento delle tutele dello straniero - del principio della dignità di ciascun uomo, come valore da tutelare in sé, come anche del principio di solidarietà, cfr. F. BIONDI DAL MONTE, *I diritti sociali degli stranieri. Politiche di appartenenza e condizioni di esclusione nello stato sociale*, in E. CAVASINO, G. SCALA, G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, pp. 231 ss.; S. MABELLINI, *Il "radicamento territoriale"*, cit., p. 816.

⁵⁵ Si pensi alla sent. 20 luglio 2018, n. 166, concernente una misura nazionale di sostegno per il pagamento del canone di locazione, a favore di soggetti che si trovino in una condizione di indigenza qualificata, che dichiara l'illegittimità della norma, per violazione dell'art. 3 Cost., in quanto introduce un'irragionevole discriminazione a danno dei cittadini di Stati terzi laddove richiede solo ad essi il requisito della residenza da dieci anni nel territorio nazionale o da cinque anni nella medesima regione. In questa sentenza la Corte afferma che «la circostanza che plurime siano le esigenze che il contribuente può soddisfare non esclude che tra queste ve ne siano di decisive per chi versi in una situazione di indigenza, sì da incontrare gravi difficoltà nel corrispondere il canone di locazione per la casa». In senso analogo anche la sent. 16 dicembre 2011, n. 329, concernente l'erogazione di un'indennità di frequenza per i minori invalidi, provvidenza "polifunzionale", in quanto diretta a soddisfare bisogni non solo sul versante della salute e delle ridotte capacità di guadagno, ma anche su quello delle esigenze formative e di assistenza dei minori colpiti da patologie invalidanti e appartenenti a nuclei familiari in condizioni economiche disagiate.

soggetti di diritti e obblighi analoghi a quelli dei cittadini dell'Unione (considerando n. 2). Inoltre, la Corte aveva mostrato, in altre circostanze, di considerare l'obiettivo di svolgere un'attività lavorativa idoneo ad impedire disparità di trattamento fondate sul criterio della residenza protratta nel tempo, come nel caso dell'accesso agli asili nido, la cui funzione è proprio quella di favorire lo svolgimento di un'attività lavorativa da parte dei genitori privi di adeguati mezzi economici.⁵⁶ In sostanza, il fatto che si tratti di misura polifunzionale non sembra giustificare le conclusioni cui è pervenuta la Corte, anche in ragione della sua precedente giurisprudenza. Per un verso, come detto, lo strumento individuato dal legislatore è comunque destinato ad assicurare un'esistenza dignitosa a quegli individui che incontrano maggiori difficoltà dal punto di vista economico, in linea quindi con la tutela della dignità umana e con il principio di solidarietà garantiti dalla nostra Carta costituzionale; per altro verso, gli ulteriori obiettivi cui lo strumento è destinato, ossia politica attiva del lavoro e integrazione sociale, non legittimano una disparità di trattamento dello straniero regolarmente soggiornante rispetto al cittadino. Il legislatore avrebbe quindi dovuto attribuire la prestazione in questione, sia pure "polifunzionale", senza richiedere per i cittadini di Stati terzi l'ulteriore requisito del permesso di soggiorno di lunga durata.

Nel complesso la giurisprudenza della Corte, nel valutare le differenze di trattamento tra cittadino e straniero, almeno in tema di prestazioni sociali, si incentra sul principio di ragionevolezza della legge, che riassume peraltro tecniche e criteri valutativi differenti⁵⁷. La Corte ricerca, cioè, la *ratio* della legge, si preoccupa di verificare gli obiettivi che intende raggiungere e svolge il proprio sindacato sulla disparità di trattamento anche alla luce degli ulteriori parametri, che vengono volta per volta proposti dal giudice remittente e che completano il quadro di riferimento.

⁵⁶ Cfr. la sent. 25 maggio 2018, n. 107. Secondo la Corte, «la configurazione della residenza (o dell'occupazione) protratta come titolo di precedenza per l'accesso agli asili nido, anche per le famiglie economicamente deboli, si pone in frontale contrasto con la vocazione sociale di tali asili. Il relativo servizio risponde direttamente alla finalità di uguaglianza sostanziale fissata dall'art. 3, secondo comma, Cost., in quanto consente ai genitori (in particolare alle madri) privi di adeguati mezzi economici di svolgere un'attività lavorativa; il servizio, pertanto, elimina un ostacolo che limita l'uguaglianza sostanziale e la libertà dei genitori e impedisce il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione dei genitori stessi alla vita economica e sociale del Paese». Questa pronuncia dichiara l'illegittimità della normativa in questione per violazione non solo dell'art. 3 Cost., ma anche dell'art. 21 CDFUE e dell'art. 117 Cost. La Consulta rammenta come la Corte di giustizia non escluda a priori «l'ammissibilità di requisiti di residenza per l'accesso a prestazioni erogate dagli Stati membri, ma richiede che la norma persegua uno scopo legittimo, che sia proporzionata e che il criterio adottato non sia «troppo esclusivo», potendo sussistere altri elementi rivelatori del «nesso reale» tra il richiedente e lo Stato».

⁵⁷ Cfr. L. PALADIN, *Ragionevolezza (principio di)*, in *Enc. Dir., Agg.*, I, 1997, pp. 905 ss., A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2022, pp. 151 ss.

4. Parità di trattamento nel diritto UE: il quadro normativo

Rispetto al tema in esame, dei diritti sociali e della parità di trattamento, non può essere sottovalutata, come si è in parte anticipato, l'importanza del diritto UE⁵⁸, nonché della giurisprudenza della Corte di giustizia.

Innanzitutto, il principio di uguaglianza non era previsto nei trattati, che, come noto si preoccupavano inizialmente di vietare alcune specifiche disparità di trattamento, le quali potessero pregiudicare la creazione di un mercato comune. Si deve innanzitutto alla Corte di giustizia l'affermazione di un vero e proprio principio generale di eguaglianza⁵⁹, che muove dai singoli divieti di discriminazione e questo percorso si giustifica con il carattere inizialmente settoriale dell'ordinamento dell'Unione europea⁶⁰.

Provando a delineare un quadro normativo, sia pure sommario, in via generale l'art. 2 TUE dichiara che l'Unione si fonda sui valori della dignità umana e dell'uguaglianza, mentre il successivo art. 3 individua tra gli obiettivi dell'Unione quello di combattere l'esclusione sociale e le discriminazioni e di promuovere la giustizia e la protezione sociale. Quanto al Trattato sul funzionamento UE, si può ricordare l'art. 10, secondo cui l'Unione mira a combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale⁶¹, mentre l'art. 18 sancisce, nel campo di applicazione dei Trattati, il divieto di ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità e l'art. 45 ribadisce tale divieto tra i lavoratori degli Stati membri. Ancora, l'art. 79 stabilisce che la politica comune dell'Unione in tema di immigrazione deve essere diretta ad assicurare, tra l'altro, l'equo trattamento dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e che, a tal fine, Parlamento europeo e Consiglio adottano le misure volte alla definizione dei diritti di tali soggetti.

La Carta di Nizza, poi, il cui impianto complessivo denota una vocazione universalistica, dedica due norme distinte al principio di uguaglianza dinanzi alla legge di tutte le persone (art. 20) e al divieto di discriminazione (art. 21). Il par. 2 di quest'ultima disposizione precisa che nell'ambito di applicazione dei Trattati è vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata sulla cittadinanza. L'art. 15, in tema di diritto al lavoro, stabilisce al par. 3 che i cittadini dei paesi terzi hanno diritto a condizioni di lavoro equivalenti a quelle di cui godono i cittadini dell'Unione. Con specifico riferimento, poi, al tema delle prestazioni

⁵⁸ Cfr. F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, cit., pp. 36 ss.

⁵⁹ Anche secondo l'elaborazione della Corte di giustizia il principio di eguaglianza vieta di trattare situazioni analoghe in modo differenziato e situazioni diverse in modo uguale, salvo che un simile trattamento non sia obiettivamente giustificato. Cfr., tra le tante, Corte giust. 29 giugno 1995, nella causa C-56/94, *SCAC Srl*, par. 27 e ancora prima, la sent. 19 ottobre 1977, nelle cause riunite C-177/76 e 16/77, *Ruckdeschel*, par. 7. In argomento cfr. A. LOLLO, *Eguaglianza e cittadinanza*, cit., pp. 44 ss.

⁶⁰ Cfr. F. SORRENTINO, *L'eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in AA.VV., *Corte costituzionale e principio di eguaglianza*. Atti del Convegno in ricordo di Livio Paladin, Padova 2 aprile 2001, Cedam, Padova, 2002, pp. 129 ss.

⁶¹ L'art. 19 TFUE individua gli organi competenti per adottare i provvedimenti diretti a combattere le discriminazioni fondate su tali fattori.

sociali, occorre tener presente anche l'art. 34 CDFUE, che riconosce il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali per la tutela della maternità o nei casi di malattia, infortuni sul lavoro, vecchiaia. Il paragrafo 2 precisa che «ogni individuo che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione ha diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali».

Ai principi sopra enunciati si ispirano le politiche in materia di immigrazione dell'Unione, che spingono sempre più nella direzione dell'integrazione dei cittadini di Paesi terzi, come testimoniano i documenti adottati negli anni recenti dalla Commissione, a partire dall'Agenda comune per l'integrazione del 2005. Da ultimo si può ricordare il “Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione per il 2021-2027”, con cui la Commissione propone una serie di misure volte a favorire l'integrazione dei cittadini di paesi terzi nei quattro settori di istruzione e formazione, occupazione, salute e alloggio.

I principi richiamati guidano altresì la formazione e la successiva interpretazione del diritto derivato, che in questa sede assume maggiore interesse, per i risvolti immediati che può avere nel nostro ordinamento. In particolare, accanto ad alcune direttive che si inseriscono nel quadro più generale della lotta alle discriminazioni⁶², si possono ricordare due direttive, sovente richiamate dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, come anche della Corte costituzionale. La direttiva 2003/109/CE, concernente lo *status* dei cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, all'art. 11 sancisce il principio della parità di trattamento rispetto al cittadino nazionale in relazione a numerosi campi, dall'attività lavorativa all'istruzione e formazione professionale, fino anche alle prestazioni sociali. La direttiva, in realtà, pur essendo mossa dall'intento di assicurare ai cittadini di Paesi terzi in possesso di un permesso di lunga durata una serie di diritti uniformi e quanto più possibile simili a quelli di cui beneficiano i cittadini dell'Unione, anche nell'ottica di favorire l'integrazione degli stessi, lascia comunque un margine importante ai singoli Stati. L'art. 11, nel sancire al par. 1, lett. d) la parità di trattamento per quanto riguarda prestazioni sociali, assistenza sociale e protezione sociale, aggiunge subito «ai sensi della legislazione nazionale», mentre il successivo par. 4 prevede espressamente che ciascuno Stato possa limitare la parità di trattamento in materia di assistenza sociale e protezione sociale «alle prestazioni essenziali». L'Unione

⁶² Si pensi alla dir. 2000/43/CE, volta a superare ogni forma di discriminazione, diretta e indiretta, per ragioni di razza e origine etnica, o alla dir. 2000/78/CE, che si inserisce nel quadro della lotta alle discriminazioni fondate sulla religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali, per quanto concerne l'occupazione e le condizioni di lavoro. Sulla possibilità di applicare queste due direttive ai cittadini di Paesi terzi, pur in presenza di un'esplicita previsione secondo cui le direttive in questione non riguardano le differenze di trattamento fondate sulla nazionalità (art. 3, co. 2, di entrambe), cfr. F. IPPOLITO, *Cittadini provenienti da Paesi terzi: applicabilità e contenuto (variabile) del principio di non discriminazione*, in I. CASTANGIA, G. BIAGIONI, *Il principio di non discriminazione nel diritto dell'Unione europea*, Editoriale scientifica, Napoli, 2011, pp. 118 ss. Si veda ancora ancora la dir. 2006/54/CE, sulla parità di genere in materia di occupazione e impiego. Sull'evoluzione del diritto antidiscriminatorio dell'Unione europea cfr. F. SPITALERI, *Eguaglianza e non discriminazione nell'Unione europea. Dai singoli divieti al principio generale*, in I. CASTANGIA, G. BIAGIONI, *Il principio di non discriminazione*, cit., pp. 5 ss.

ha inteso così rispettare le differenze che sussistono tra gli Stati membri riguardo alla definizione ed alla portata esatta delle nozioni di prestazione sociale, assistenza sociale, protezione sociale. Tuttavia, come precisato dalla Corte di giustizia, l'assenza di una definizione autonoma ed uniforme, ai sensi del diritto dell'Unione, di tali nozioni ed il rinvio al diritto nazionale, contenuto all'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109, relativamente a dette nozioni, «non implicano che gli Stati membri possano pregiudicare l'effetto utile della direttiva 2003/109 al momento dell'applicazione del principio della parità di trattamento previsto da tale disposizione»⁶³. Inoltre, le possibili deroghe previste dal par. 4 dell'art. 11 devono essere interpretate restrittivamente, in quanto «l'integrazione dei cittadini di paesi terzi stabilitisi a titolo duraturo negli Stati membri ed il diritto di tali cittadini al beneficio della parità di trattamento nei settori elencati all'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva 2003/109 costituiscono la regola generale»⁶⁴.

La seconda direttiva che merita una specifica menzione è la Dir. 2011/98/UE, che all'art. 12, dispone il diritto alla parità di trattamento dei lavoratori dei paesi terzi, titolari di permesso di soggiorno, rispetto ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano, per quanto concerne condizioni di lavoro, retribuzione, ma anche i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento CE n. 883 del 2004 e in particolare nell'art. 3 che delimita l'ambito di applicazione del regolamento «ratione materiae». Questa direttiva non rinvia, dunque, al diritto nazionale per determinare se una certa prestazione rientri tra quelle cui la direttiva si riferisce, ma ad altra fonte europea, il Reg. CE n. 883/2004. Ciò comporta che spetterà alla Corte di giustizia verificare se la specifica provvidenza rientri nel novero delle prestazioni sociali di cui all'art. 3 del regolamento in questione. La direttiva consente poi agli Stati membri di individuare delle deroghe, ma resta fermo che, così come sottolineato dalla Corte di giustizia, anche in questa circostanza «la parità di trattamento costituisce la regola generale» e le deroghe a tale diritto che gli Stati membri hanno la facoltà di istituire devono essere interpretate restrittivamente. Tali deroghe possono oltretutto essere invocate solo qualora gli organi competenti nello Stato membro interessato per l'attuazione di tale direttiva abbiano chiaramente espresso l'intenzione di avvalersi delle stesse»⁶⁵.

Se la prima direttiva consente agli Stati membri non solo di definire le nozioni di prestazione, assistenza, protezione sociale, ma altresì di operare una distinzione tra le prestazioni sociali, in base alla natura essenziale o meno delle stesse, la seconda direttiva ammette soltanto la possibilità che ciascuno Stato

⁶³ Cfr. Corte giust., sent. 24 aprile 2012, causa C-571/10, *Kamberaj*, par. 77-78; sent. 28 ottobre 2021, causa C-462/20, *ASGI*, par. 31. In quest'ultima pronuncia, ad esempio, la Corte di giustizia precisa che la concessione ai soli cittadini italiani o di Stati membri dell'Unione della "carta della famiglia" – che consente l'accesso a sconti o riduzioni tariffarie per beni o servizi forniti da soggetti pubblici o privati in convenzione – non comporta una violazione dell'art. 11, par. 1 lett. d) della dir. 2003/109/CE, purché tale carta non rientri, secondo la normativa nazionale, nella nozione di prestazione sociale, di assistenza sociale o di protezione sociale.

⁶⁴ Così ancora la sent. 24 aprile 2012, causa C-571/10, cit., par. 86.

⁶⁵ Cfr. Corte giust., sent. 21 giugno 2017, causa C-449/16, *Martinez Silva*, par. 29; sent. 25 novembre 2020, causa C-302/19, *INPS*, par. 26.



stabilisca delle deroghe in sede di recepimento, ma non opera poi alcuna distinzione in base alla natura essenziale o meno della prestazione. La parità di trattamento, nella prospettiva del legislatore dell'Unione, opera, dunque, in modo “automatico”, per il fatto stesso che un determinato beneficio sia inquadrabile nel novero delle prestazioni di sicurezza sociale, a prescindere dal fatto che siano dirette a soddisfare bisogni primari o che rispondano alla necessità di intervenire con urgenza in un determinato settore.

Tutto ciò ovviamente a condizione che sia applicabile lo specifico divieto di discriminazione contenuto nella direttiva in questione o in altre direttive. In caso contrario, anche la Corte di giustizia si muoverà in modo diverso, con un sindacato analogo a quello operato dalla nostra Corte costituzionale e potrà eventualmente valutare se una determinata prestazione sociale sia ugualmente dovuta in forza di altri diritti sanciti dalla CDFUE⁶⁶, in quanto ad esempio necessaria per consentire a un individuo di vivere con i suoi figli in condizioni dignitose. Oppure la Corte di Lussemburgo potrà decidere se la disparità di trattamento prevista da una legislazione nazionale tra cittadino di uno Stato membro e cittadino di un paese terzo sia giustificabile alla luce del principio di proporzionalità, che rientra tra i principi generali del diritto dell'Unione e in base al quale «i mezzi predisposti dalla normativa nazionale che attua la direttiva 2003/109 devono essere idonei a realizzare gli obiettivi perseguiti da tale normativa e non devono eccedere quanto è necessario per conseguirli»⁶⁷.

5. Segue: le ricadute sul nostro ordinamento

Il diritto dell'Unione e in particolare il diritto derivato, senza dubbio ancora frammentario e in parte lacunoso, ha inevitabilmente delle ricadute sul nostro ordinamento. Intanto, occorre ricordare che la Corte costituzionale negli ultimi anni ha affinato gli strumenti del dialogo con la Corte di Lussemburgo, con l'obiettivo, in questo quadro di interazione di molteplici fonti, «di assicurare una tutela sistemica, e non frazionata, dei diritti presidiati dalla Costituzione, anche in sinergia con la Carta di Nizza, e di valutare

⁶⁶ La Corte di giustizia, sia pure con riferimento ad una questione concernente la richiesta di una prestazione di assistenza sociale avanzata da un cittadino dell'Unione con diritto di soggiorno temporaneo – non quindi di un Paese terzo – in virtù di un principio di parità di trattamento con i cittadini dello Stato ospitante, ha dapprima verificato se potesse trovare applicazione la direttiva 2004/38/CE, richiamata nel caso di specie. A seguito di una conclusione negativa, ha poi affermato che le autorità dello Stato membro ospitante dovessero comunque tenere conto delle condizioni del richiedente e della sua possibilità di mantenere sé stesso e i suoi figli e quindi, in sostanza, se il rifiuto della prestazione non comportasse una violazione dei diritti fondamentali di cui agli artt. 1, 7 e 24 CDFUE. Cfr. Corte giust., sent. 15 luglio 2021, nella causa C-709/20, CG.

⁶⁷ Cfr. la sent. 26 aprile 2012, causa 508/10, *Commissione europea*, par. 75. La vicenda riguardava una questione differente, relativa al pagamento di un contributo per il conseguimento del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo, ai sensi della direttiva già richiamata 2003/109/CE. Secondo la Corte, se la previsione del pagamento di un contributo è legittima, la sua quantificazione, per quanto rimessa alla discrezionalità del legislatore, non può essere tale da costituire un ostacolo al godimento dei diritti previsti dalla direttiva. Nel caso di specie, il valore più basso previsto dalla legislazione dei Paesi Bassi per simile contributo era sette volte maggiore rispetto a quanto dovuto dai cittadini olandesi per il conseguimento di una carta nazionale di identità. Dunque, sebbene i cittadini olandesi ed i cittadini di paesi terzi contemplati dalla direttiva 2003/109 non fossero in una situazione identica, un simile divario dimostra la natura sproporzionata dei contributi richiesti in applicazione della normativa nazionale in esame.

il bilanciamento attuato dal legislatore, in una prospettiva di massima espansione delle garanzie»⁶⁸. Ed infatti le più recenti sentenze della Consulta in materia si intrecciano con pronunce della Corte di giustizia e con il richiamo alla Carta di Nizza e al diritto derivato dell'UE. È quanto avvenuto in relazione all'assegno di natalità e a quello di maternità, che la normativa nazionale riservava a cittadini italiani o europei o di Stati terzi, in questo caso purché titolari di un permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. La Corte costituzionale si è rivolta alla Corte di Giustizia in via pregiudiziale⁶⁹, per verificare la compatibilità di detta normativa - che escludeva dal godimento del beneficio gli stranieri titolari del permesso unico di cui alla direttiva 2011/98/UE - con l'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in relazione al Reg. CE n. 883/2004 e alla direttiva stessa.

I giudici di merito avevano riconosciuto effetto diretto all'art. 12 della direttiva 2011/98/UE, facendo applicazione del principio di parità di trattamento in esso enunciato e accogliendo così le richieste dei ricorrenti. La Corte di cassazione ha, invece, preferito sollevare questione di costituzionalità - per violazione degli artt. 3, 31 e 117 Cost., quest'ultimo in riferimento a diversi articoli della CDFUE, incluso l'art. 34 - sulla scia di quella giurisprudenza con cui la Corte costituzionale ha rivendicato la propria competenza a sindacare gli eventuali profili di contrasto delle disposizioni nazionali con i principi enunciati nella Carta⁷⁰. La Consulta ha infatti ritenuto di non potersi esimere, quando il giudice remittente decide di rivolgersi ad essa, dal valutare se la disposizione censurata infranga, in pari tempo, i principi costituzionali e le garanzie sancite dalla Carta e ciò «in un quadro di costruttiva e leale cooperazione fra i diversi sistemi di garanzia, nel quale le Corti costituzionali sono chiamate a valorizzare il dialogo con la Corte di giustizia, affinché sia assicurata la massima salvaguardia dei diritti a livello sistemico (art. 53 della CDFUE)»⁷¹. Il rinvio pregiudiziale si inserisce in tale quadro di leale cooperazione e la Consulta vi fa ricorso quando ritiene necessario interrogare la Corte di giustizia sull'esatta interpretazione delle disposizioni rilevanti del diritto dell'Unione europea che incidono sul diritto nazionale, alla luce del fatto

⁶⁸ Così la sent. 4 marzo 2022, n. 54.

⁶⁹ Con ord. 30 luglio 2020, n. 180.

⁷⁰ Cfr. almeno la sent. 20 dicembre 2017, n. 269, la sent. 21 febbraio 2019, n. 20 e l'ord. 10 maggio 2019, n. 117. Per un commento delle tre pronunce, cfr. G. REPETTO, *Concorso di questioni pregiudiziali (costituzionale ed europea), tutela dei diritti fondamentali e sindacato di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, 2017, pp. 2955 ss.; O. POLLICINO - G. REPETTO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 20 del 2019*. A ciascuno il suo: ancora sui rapporti tra Carte e tra Corti, in *Quad. cost.*, 2019, pp. 434 ss.; G. SCACCIA, *Alla ricerca del difficile equilibrio fra applicazione diretta della carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e sindacato accentrato di legittimità costituzionale*. In margine all'ordinanza della Corte costituzionale n. 117 del 2019, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6/2019, pp. 166 ss.

⁷¹ Così la sent. n. 269/2017, cit. In generale, sul rapporto tra le due Corti, in relazione alla violazione della CDFUE, cfr., tra i tanti, A. RUGGERI, *I rapporti tra Corti europee e giudici nazionali e l'oscillazione del pendolo*, in *Consulta Online*, n. 1/2019, pp. 157 ss.; F. DONATI, *La questione prioritaria di costituzionalità: presupposti e limiti*, *federalismi.it*, n. 3/2021, pp. 1 ss.; A. CARDONE, *Dalla doppia pregiudizialità al parametro di costituzionalità: il nuovo ruolo della giustizia costituzionale accentrata nel contesto dell'integrazione europea*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2020, pp. 27 ss.; M. MASSA, *La prima parola e l'ultima. Il posto della Corte costituzionale nella tutela integrata dei diritti*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2019, pp. 737 ss.; G. MONACO, *La Corte costituzionale ridisegna il proprio ruolo nella tutela dei diritti fondamentali, tra Carta di Nizza, CEDU e Carta Sociale Europea*, in *Riv. AIC*, n. 3/2020, pp. 146 ss.

che è la Corte di Giustizia la depositaria del «rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati» (art. 19, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea). Nel caso di specie la Consulta ha ritenuto che il principio di non discriminazione, nonché la tutela della maternità e dell'infanzia, già salvaguardati dalla nostra Carta costituzionale (artt. 3 e 31), dovessero essere interpretati anche alla luce delle indicazioni provenienti dal diritto dell'Unione Europea.

La Corte di Giustizia⁷² ha rilevato, innanzi tutto, come entrambe le provvidenze rientrassero tra le prestazioni sociali di cui al Reg. CE n. 883/2004 e, in particolare, l'assegno di natalità tra le prestazioni familiari⁷³ (art. 3, co. 1 lett. j) e l'assegno di maternità tra le prestazioni di maternità (art. 3, co. 1, lett b). Ne consegue che 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 di cui all'art. 12, par. 1, lett. e) della direttiva medesima e che tale disposizione risulta violata da parte di una normativa nazionale che esclude i cittadini di paesi terzi di cui all'art. 3, par. 1, lett. b) e c) della Dir. 2011/98 dal beneficio degli assegni di natalità e di maternità.⁷⁴

La Corte costituzionale, una volta che le questioni sono tornate all'esame della stessa, ha preso atto delle conclusioni cui era giunta la Corte di Lussemburgo e ha affermato che «il principio di parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale, nei termini delineati dalla CDFUE e dal diritto derivato e poi ribaditi dalla Corte di giustizia dell'Unione Europea, si raccorda ai principi consacrati dagli artt. 3 e 31 Cost. e ne avvalorata e illumina il contenuto assiologico, allo scopo di promuovere una più ampia ed efficace integrazione dei cittadini dei Paesi terzi»⁷⁵. Proprio in questa prospettiva di tutela sistemica dei diritti, la Consulta non si è limitata ad un esame della questione sotto il profilo dell'art. 117, co. 1, Cost. e dell'art. 34 CDFUE, ma ha evidenziato appunto il nesso che sussiste tra la prospettiva europea e le garanzie sancite dalla Carta costituzionale. Ha, quindi, proposto una lettura degli artt. 3 e 31 Cost. che tenesse conto dell'apporto offerto dal diritto dell'Unione europea, al fine di garantire la più ampia tutela della maternità e dell'infanzia, oltre che l'attuazione del principio di uguaglianza.

Il ragionamento della Corte torna, dunque, a muoversi sul terreno più classico della ragionevolezza, partendo dall'analisi della *ratio* degli assegni di natalità e di maternità. Entrambe le provvidenze sono destinate a soggetti che versano in una particolare situazione di bisogno e costituiscono pertanto misura attuativa del principio di uguaglianza sostanziale, nonché dell'art. 31 Cost., nell'ottica di agevolare la

⁷² Così Corte di Giustizia, sent. 2 settembre 2021, nella causa C-350/20, *O.D. e altri*.

⁷³ Per prestazioni familiari si intendono, ai sensi dell'art. 1, lett. z) del Reg. CE n. 883/2004, tutte le prestazioni in natura o in denaro destinate a compensare i carichi familiari e cioè un contributo pubblico al bilancio familiare.

⁷⁴ In precedenza, ad analogo risultato la Corte di giustizia era pervenuta con riferimento all'assegno a favore dei nuclei familiari con almeno tre figli minori (ANF), anch'esso qualificato come prestazione di sicurezza sociale, quale prestazione familiare ai sensi dell'art. 3, par. 1, lett. j) del regolamento n. 883/2004. Ne conseguiva il contrasto con l'art. 12 della dir. 2011/98 di una normativa nazionale che impediva al cittadino di paese terzo titolare di un permesso unico di beneficiare della prestazione. Così la sentenza della Corte di giustizia, 21 giugno 2017, nella causa C-449/16, *Martinez Silva*.

⁷⁵ Così la sent. n. 54/2022, cit. Anche in questa pronuncia hanno avuto un ruolo importante le argomentazioni difensive svolte da Angiolini, quale difensore di una delle parti costituite nel giudizio.

formazione della famiglia e di proteggere la maternità, l'infanzia e la gioventù. La titolarità di un permesso di soggiorno di lunga durata – che peraltro presuppone il percepimento di un certo reddito - cui è agganciato il godimento delle due prestazioni, costituisce un requisito privo di ogni attinenza con lo stato di bisogno che le stesse prestazioni mirano a fronteggiare.

Le due prospettive, quindi, si sono intrecciate nella direzione di una tutela rafforzata dei diritti anche di chi non è cittadino. Rispetto alla pronuncia della Corte di giustizia, che argomentava in termini di diritto alla parità di trattamento, la Corte costituzionale ha impiegato un ventaglio più ampio di strumenti: per un verso, ha fatto ricorso al canale costituito dall'art. 117 Cost., per adeguare l'ordinamento interno a principi e regole del diritto UE, nella lettura fornita dalla Corte di Lussemburgo; per altro verso, ha impiegato il consueto canone della ragionevolezza, non in via astratta, ma nel quadro delle norme costituzionali di riferimento, costituito in particolare, nel caso di specie, dall'art. 31 Cost.

L'incidenza del diritto UE in materia sul nostro ordinamento risulta ulteriormente rafforzata da una sentenza di poco successiva, con cui la stessa Corte costituzionale ha ritenuto che all'art. 11, par. 1, lett. d) della direttiva 2003/109/CE, come all'art. 12, par. 1, della direttiva 2011/98/UE, deve riconoscersi effetto diretto, nella parte in cui prescrivono l'obbligo della parità di trattamento tra le categorie di cittadini di paesi terzi individuate dalle medesime direttive e i cittadini dello Stato membro in cui soggiornano⁷⁶. Si tratta, cioè, di un obbligo, chiaro, preciso e incondizionato e dunque dotato di effetto diretto, secondo i criteri individuati dalla Corte di giustizia già nella nota sentenza *Francoovich*⁷⁷. Ora, come ha ribadito di recente la Corte di Lussemburgo⁷⁸, l'applicazione da parte del giudice nazionale, nella controversia di cui è investito, del diritto dell'Unione europea e l'eventuale disapplicazione di una normativa interna contraria a una disposizione del diritto dell'Unione dotata di efficacia diretta - senza dover chiedere o attendere la previa rimozione di tale normativa o prassi nazionale in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale – costituiscono applicazione del principio del primato del diritto dell'Unione, nonché espressione del principio di leale cooperazione di cui all'art. 4, par. 3, TUE. Inoltre, il rispetto dell'obbligo di applicare integralmente qualsiasi disposizione del diritto dell'Unione dotata di efficacia diretta deve essere considerato indispensabile per garantire la piena applicazione del diritto dell'Unione in tutti gli Stati membri, come richiesta dall'articolo 19, paragrafo 1, TUE ed è altresì necessaria per garantire il rispetto dell'uguaglianza degli Stati membri dinanzi ai Trattati. Alla luce di questi principi, la Corte costituzionale ha affermato che le disposizioni del diritto interno in contrasto con l'art. 11 della direttiva 2003/109/CE e con l'art. 12 della direttiva 2011/98/UE, la cui incompatibilità col diritto UE è già stata peraltro appurata dalla Corte di giustizia in sede di rinvio

⁷⁶ Cfr. la sent. 11 marzo 2022, n. 67.

⁷⁷ Cfr. la sentenza 19 novembre 1991, nelle cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Francoovich*.

⁷⁸ Così la sent. della Corte di Giustizia 22 febbraio 2022, nella causa C-430/21, *RS*.

pregiudiziale⁷⁹, devono essere disapplicate direttamente dal giudice, senza un ulteriore passaggio innanzi alla Consulta stessa. Il legislatore potrà poi scegliere le modalità con cui eliminare la discriminazione anche per il passato, ma intanto il giudice dovrà occuparsi della rimozione degli effetti discriminatori già verificatisi.⁸⁰

L'approccio della Consulta in queste recenti pronunce favorisce un rafforzamento della tutela delle posizioni giuridiche degli stranieri, sfruttando la cooperazione con la Corte di giustizia e l'attenzione riposta dal diritto UE – dai Trattati e dalla Carta di Nizza, come dal diritto derivato - al divieto di discriminazioni. I giudici comuni, da parte loro, hanno dato seguito alla pronuncia della Corte costituzionale da ultimo richiamata e la Corte di Cassazione⁸¹ ha di recente disapplicato direttamente, senza passare dalla Consulta, la normativa italiana, laddove subordina il diritto all'assegno per il nucleo familiare per il cittadino straniero soggiornante di lungo periodo in Italia, al fatto che i familiari siano parimenti residenti in Italia. Si tratta di misura che rientra tra le prestazioni di sicurezza sociale di cui al Reg. CE n. 883/2004 e in particolare nel novero delle prestazioni familiari ai sensi dell'art. 3, par. 1, lett. j) del regolamento medesimo, secondo quanto riconosciuto già dalla Corte di giustizia⁸². L'efficacia diretta riconosciuta all'art. 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109/CE impone la parità di trattamento del cittadino di Paese terzo soggiornante di lungo periodo rispetto al cittadino italiano, per il cui nucleo familiare non è previsto l'obbligo di soggiorno in Italia ai fini del godimento della prestazione. E l'eliminazione della discriminazione, secondo la Cassazione, deve essere assicurata mediante il riconoscimento alle persone appartenenti alla categoria sfavorita degli stessi vantaggi di cui beneficiano le persone della categoria privilegiata, come del resto già riconosciuto dalla Corte di giustizia in alcuni precedenti⁸³.

⁷⁹ Cfr. la sent. 25 novembre 2020, causa C-302/19 *INPS*, relativa all'art. 12, par. 1, lett. e) della Dir. 2011/98/UE e la sent. 25 novembre 2020, causa C-303/19, *INPS*, relativa all'art. 11, par. 1, lett. d) della Dir. 2003/109/CE.

⁸⁰ Cfr. la sent. n. 67/2022 cit., in cui la Corte ribadisce che le decisioni adottate in sede di rinvio pregiudiziale dalla Corte di giustizia, cui spetta la competenza esclusiva nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati, sono vincolanti innanzi tutto nei confronti del giudice che ha disposto il rinvio. La procedura pregiudiziale, in questo sistema, costituisce non solo un canale di raccordo fra giudici nazionali e Corte di giustizia per risolvere eventuali incertezze interpretative, ma concorre altresì ad assicurare e rafforzare il primato del diritto dell'Unione. L'ulteriore conseguenza, sul piano processuale, è che le questioni di costituzionalità sollevate devono essere dichiarate inammissibili per difetto di rilevanza, dovendo il giudice rimettente procedere alla disapplicazione della norma impugnata e incompatibile con la norma del diritto UE direttamente efficace.

⁸¹ Cfr. Cass. civ., sez. lavoro, 9 novembre 2022, n. 33016.

⁸² Cfr. la sent. 25 novembre 2020, causa C-302/19, *INPS*, par. 40.

⁸³ Così la sent. 14 marzo 2018, nella causa C-482/16, *Georg Stollwitzer*, par. 30.

6. Notazioni conclusive

Il riconoscimento di diritti, fondamentali e non, ai cittadini di Stati terzi e, più in generale, la condizione giuridica dello straniero, costituiscono ancora oggi un terreno fertile per lo studioso, come per l'interprete, per riflessioni che coinvolgono temi centrali del diritto costituzionale.

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha rappresentato sicuramente un motore importante nel rafforzamento delle garanzie degli stranieri. Superato ormai da tempo l'ostacolo rappresentato dalla lettera dell'art. 3 Cost., riferito ai soli cittadini, la Consulta si è impegnata a verificare volta per volta, in primo luogo, la natura del diritto fatto valere. A fronte di un diritto fondamentale, dovrebbe trovare diretta applicazione il principio di uguaglianza formale; negli altri casi la disparità di trattamento prevista a livello legislativo verrebbe vagliata alla luce del principio di razionalità e di ragionevolezza⁸⁴. In realtà la Corte, anche a fronte di prestazioni dirette a soddisfare bisogni primari, come nel caso, ad esempio, del beneficio dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica, effettua sempre una verifica della ragionevolezza della normativa e dei requisiti di accesso alla prestazione. E quando le risorse finanziarie risultano inadeguate, la Corte si preoccupa sempre di esaminare la connessione tra i criteri adottati dal legislatore per selezionare i beneficiari del servizio e la funzione del servizio stesso e ciò anche rispetto a quella normativa, statale o regionale, che premiando forme di radicamento territoriale, come la residenza protratta per molti anni, può comportare una forma di discriminazione indiretta. Secondo la Consulta, già dalla disciplina normativa dovrebbero emergere, infatti, le ragioni che sul piano costituzionale hanno indotto il legislatore a discostarsi dai principi generali contenuti nel D.lgs. n. 286/1998, escludendo gli stranieri dal godimento di determinati benefici, o richiedendo per essi requisiti ulteriori rispetto a quelli previsti per i cittadini⁸⁵.

Lo scrutinio sulla ragionevolezza, quindi, può essere più o meno stretto, ma resta centrale nel sindacato di legittimità sulle leggi, a prescindere dalla natura fondamentale o inviolabile del diritto fatto valere. D'altra parte, il principio di ragionevolezza trae origine proprio dal principio di uguaglianza formale, tenuto conto che quest'ultimo richiede che a situazioni uguali corrispondano trattamenti uguali e a situazioni diverse trattamenti diversi⁸⁶ e che è proprio il criterio di ragionevolezza che può guidare la

⁸⁴ E non può essere sufficiente il richiamo a generiche differenze di fatto, ma, come è stato rilevato, «occorre che la differente disciplina trovi giustificazione in una effettiva diversità di situazione, derivante dal mancato possesso della cittadinanza italiana e che, in concreto, la diversa situazione rilevi ai fini della ratio della norma». Così C. CORSI, *Stranieri, diritti sociali e principio di uguaglianza*, cit., p. 6. Sul tema cfr. anche B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza*, cit., pp. 224 ss.

⁸⁵ Cfr. la sent. 432/2005 cit., o ancora, in tempi più recenti, la sent. 31 luglio 2020, n. 186, concernente il divieto di iscrizione anagrafica per richiedenti asilo.

⁸⁶ Come affermato dalla Corte fin dalla sentenza 26 gennaio 1957, n. 3. In argomento cfr. A. CERRI, *L'uguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1976, pp. 43 ss.

valutazione dell'omogeneità o meno tanto delle situazioni, quanto delle modalità di trattamento⁸⁷. La Corte impiega spesso i due principi contestualmente, senza particolari precisazioni⁸⁸ e, anzi, inserisce nel sindacato sulla ragionevolezza delle scelte legislative una pluralità di valutazioni differenti⁸⁹.

Nell'ambito del sindacato di costituzionalità in argomento, ciò che si può rilevare è, piuttosto, l'attenzione crescente che viene riposta dai giudici rimettenti e quindi dalla Corte costituzionale nei confronti degli obblighi di solidarietà, come anche della tutela della persona umana e della sua dignità, oltre che del principio di uguaglianza sostanziale. Detti principi, peraltro, non sono utilizzati solo come parametri a sé stanti, ma servono proprio a dare sostanza alla valutazione sulla ragionevolezza della legge e sul rispetto del principio di uguaglianza⁹⁰. Si pensi, ad esempio, alla pronuncia sull'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo⁹¹, che pur non riguardando propriamente il tema delle prestazioni sociali, è qui comunque di interesse. La Corte dichiara l'illegittimità della norma censurata, in quanto, privando i richiedenti asilo del riconoscimento giuridico della loro condizione di residenti, incide «irragionevolmente sulla «pari dignità sociale», 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»⁹². Oppure, rimanendo in tema di edilizia residenziale pubblica, la Corte ritiene che il peso eccessivo riconosciuto al radicamento territoriale (residenza in regione da almeno dieci anni) nel punteggio per l'assegnazione di un alloggio, comporti una discriminazione di tutti coloro, cittadini italiani, UE o di Stati terzi, che risiedono nella regione in

⁸⁷ Cfr. M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri*, cit., p. 217; M. LOSANA, «*Stranieri*» e principio costituzionale di uguaglianza, cit., p. 78. In generale cfr. A.S. AGRÒ, *Art. 3, 1° comma*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli – Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1975, pp. 141 ss.; L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale d'uguaglianza: aprile 1979 – dicembre 1983*, in AA.VV., *Scritti sulla giustizia costituzionale in onore di Vezio Crisafulli*, I, Cedam, Padova, 1985, pp. 605 ss. Secondo l'Autore, uguaglianza e ragionevolezza non costituiscono due valori da contrapporre agli effetti dell'art. 3, co. 1, Cost., ma rappresentano solo due stadi diversi nell'ambito di un medesimo tipo di giudizi, che devono comunque svolgersi non secondo uno schema binario, bensì attraverso l'impiego di tre termini, la norma impugnata, il principio di uguaglianza ed il *tertium comparationis*, in ragione del quale si possa verificare se la differenziazione sia ragionevole oppure arbitraria. Il profilo soggettivo dell'uguaglianza ha perso gradualmente rilevanza nella giurisprudenza della Corte. Sul tema cfr. già A. CERRI, *L'uguaglianza nella giurisprudenza*, cit., pp. 62 ss. Per una valorizzazione di tale profilo e in particolare del divieto di discriminazione tra soggetti, per uno dei motivi espressamente elencati nell'art. 3, co. 1, Cost. (sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali), cfr. C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana*, cit., 43 ss.

⁸⁸ Sempre in tema di stranieri, si pensi alla sent. 26 giugno 1969, n. 104, in cui, dopo aver ribadito che, per quanto attiene ai diritti inviolabili, cittadini e stranieri si trovano in una posizione di uguaglianza, precisa che tale riconosciuta uguaglianza «non esclude affatto che, nelle situazioni concrete, non possano presentarsi, fra soggetti uguali, differenze di fatto che il legislatore può apprezzare e regolare nella sua discrezionalità, la quale non trova altro limite se non nella razionalità del suo apprezzamento». Il richiamo formale all'art. 3, co. 1, Cost. è divenuto gradualmente una sorta di clausola di stile quando la Corte svolge il sindacato di ragionevolezza. Cfr. A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., p. 146. Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Uguaglianza e giustizia nella giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *Corte costituzionale e principio di uguaglianza*, cit., in particolare pp. 64-65.

⁸⁹ In tal senso già L. PALADIN, *Ragionevolezza*, cit., pp. 902 ss.

⁹⁰ Cfr. F. SORRENTINO, *L'uguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., p. 127.

⁹¹ Cfr. la sent. n. 186/2020, cit.

⁹² Sul rapporto tra uguaglianza dinanzi alla legge e pari dignità sociale cfr. G. SILVESTRI, *Uguaglianza, ragionevolezza e giustizia costituzionale*, in M. CARTABIA - T. VETTOR (a cura di), *Le ragioni dell'uguaglianza*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 13.

questione da meno di dieci anni, rispetto ai residenti da più di dieci anni. Secondo la Corte, la bussola che deve guidare il legislatore nell'erogazione di prestazioni e servizi connessi a bisogni vitali dell'individuo deve essere il «pieno sviluppo della persona umana», ai sensi dell'art. 3, comma 2, Cost. Laddove il legislatore volesse privilegiare considerazioni differenti, come la stabile permanenza sul territorio, introducendo una differenza di trattamento tra individui in funzione di questo fattore, allora una simile scelta sarà «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»⁹³.

Un ulteriore passo avanti nell'estensione dei diritti sociali agli stranieri regolarmente soggiornanti è stato compiuto e può essere ulteriormente implementato grazie alle previsioni del diritto dell'Unione europea, per quanto ancora frammentario e incompleto. Di particolare rilievo è la direttiva 2011/98/UE, il cui ambito di applicazione, come detto, riguarda essenzialmente i cittadini di Stati terzi che chiedono di soggiornare o che sono stati ammessi in uno Stato membro per fini lavorativi, o ai quali sia comunque consentito lavorare. Nel preambolo si rammenta che l'Unione Europea è chiamata a «garantire l'equo trattamento del cittadino dei paesi terzi che soggiornano regolarmente nel territorio degli Stati membri e che una politica di integrazione più incisiva dovrebbe mirare a garantire loro diritti e obblighi analoghi a quelli dei cittadini dell'Unione». In questa prospettiva, la direttiva ha stabilito espressamente il diritto alla parità di trattamento (art. 12) dei lavoratori di paesi terzi rispetto ai lavoratori cittadini dello Stato membro, non solo per quanto concerne condizioni di lavoro, retribuzione, partecipazione alle organizzazioni sindacali, formazione professionale, agevolazioni fiscali, ma anche per quanto riguarda i settori della sicurezza sociale definiti nel Regolamento CE n. 883/2004 (co. 1, lett. e), nonché l'accesso a beni servizi a disposizione del pubblico, incluse le procedure per l'ottenimento di un alloggio (co. 1, lett. g). L'approccio del legislatore dell'Unione, rispetto a questa problematica, è pragmatico: si guarda alla tipologia della prestazione, se ricade o meno tra quelle indicate nel Regolamento CE n. 883/2004, così come interpretate dalla Corte di giustizia. Se vi rientra il soggetto può far valere il diritto a non essere discriminato. Qualora non vi rientri, la Corte di giustizia può comunque fare ricorso a strumenti differenti, svolgendo la propria valutazione rispetto a principi contenuti nella CDFUE o a principi generali, ad esempio quello di proporzionalità, con un sindacato che si avvicina in questo caso a quello effettuato dalla Consulta.

Le inevitabili aperture della Corte costituzionale alle spinte che provengono dall'Unione europea, nel rispetto del principio del primato del diritto UE e nell'ottica di una costruzione di tutele sempre più

⁹³ Cfr. la sent. n. 9/2021, cit.

integrate⁹⁴, conducono, quindi, ad un'integrazione delle prospettive. Nel nostro ordinamento il giudice comune potrà far valere direttamente il divieto di discriminazione sancito dall'art. 12 della dir. 2011/98/UE, in quanto norma dotata di effetto diretto, laddove ovviamente si ricada nell'ambito di applicazione della stessa. Qualora, invece, dovesse evidenziare un contrasto della norma interna con una previsione della CDFUE, anche se dotata di effetto diretto⁹⁵, o con altre norme UE prive di effetto diretto e dovesse optare per una questione di legittimità costituzionale, la Corte avrà la possibilità di svolgere il proprio sindacato, tanto alla luce del divieto di discriminazione sancito a livello europeo e degli altri diritti tutelati dalla CDFUE, quanto dei principii di uguaglianza e di ragionevolezza, nel quadro delle altre norme costituzionali di riferimento, anche a fronte di situazioni soggettive non qualificabili in termini di diritti inviolabili.

⁹⁴ Cfr. la sent. n. 67/2022, cit., in cui la Corte ribadisce che il sistema accentrato di costituzionalità non è alternativo a un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo, «ma con esso confluisce nella costruzione di tutele sempre più integrate».

⁹⁵ La Corte di giustizia ha riconosciuto tale efficacia a diverse norme della CDFUE, incluso il principio di non discriminazione di cui all'art. 21, par. 1. Cfr. Corte Giust., sent. 17 aprile 2018, causa C-414/16, *Egenberger*, parr. 76-80.