



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2022 FASC. II

(ESTRATTO)

STEFANIA MABELLINI

IL "RADICAMENTO TERRITORIALE":

CHIAVE D'ACCESSO E UNITÀ DI MISURA DEI DIRITTI SOCIALI?

24 GIUGNO 2022

Stefania Mabellini
Il “radicamento territoriale”:
chiave d’accesso e unità di misura dei diritti sociali? * **

ABSTRACT: *The paper focuses on the question of social services to foreigners, highlighting the great influence that both the Court of Justice of European Union and the European Court of Human Rights have over national jurisprudence. More than anything the Author draws attention to the problematic condition of residence, that could be used as incisive instrument of discrimination in the provisions on social security benefits. Concerning that point, the paper focuses on some recent rulings of the Constitutional Court, that arrives at not really convincing conclusions.*

SOMMARIO: 1. La condizione giuridica dello straniero nel prisma dell’internazionalizzazione dei diritti – 2. Lo *status* dello straniero tra CEDU e UE... – 3. ... e la sua risonanza sulla giurisprudenza costituzionale - 4. Il radicamento territoriale: chiave o argine nell’accesso ai diritti? – 5. La questione della residenza e della sua “misura” – 6. Oltre il radicamento territoriale, attraverso le “ragioni della solidarietà umana”.

1. *La condizione giuridica dello straniero nel prisma dell’internazionalizzazione dei diritti*

La condizione giuridica degli stranieri non rientra tra le tematiche che maggiormente abbiano focalizzato l’attenzione dell’Assemblea costituente, com’era logico attendersi in ragione dell’esperienza concreta, attraversata assai più da fenomeni di emigrazione che di immigrazione.

Eppure, proprio in ordine alla disciplina giuridica dello straniero, come, forse, in nessun’altra materia, la Costituzione italiana ha espresso una autentica vocazione internazionalistica¹.

È, infatti, agevole constatare che l’art. 10, comma 2, Cost., dotando di immediata rilevanza, nell’ordinamento interno, le norme pattizie, oltre che quelle consuetudinarie, a cui la legge sulla condizione giuridica dello straniero è tenuta a *conformarsi*, abbia conferito una posizione privilegiata ad una particolare categoria di trattati, o, per meglio dire, alle norme di adattamento a quei trattati. Le quali sembrerebbero abilitate a porsi come parametro di legittimità della disciplina legislativa sugli stranieri².

È, ad ogni modo, un “privilegio” ormai superato dalla novella costituzionale del 2001 (l. cost. n. 3), la quale, sancendo l’estensione, alle leggi statali, di un limite fino a quel momento contemplato a carico delle sole leggi regionali, il limite del rispetto degli obblighi internazionali (art. 117, comma 1, Cost.), ha esteso ad altri trattati, ben oltre il campo di quelli aventi ad oggetto la disciplina giuridica degli stranieri, il rango di norma interposta di costituzionalità³.



* ** *Il presente studio è stato elaborato nell’ambito della ricerca “Beyond Borders 2019” su “Territori, presenze e dinamiche culturali”, finanziata dall’Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”.*

¹ Rileva l’apertura internazionalistica della Costituzione italiana, V. ONIDA, *I sessanta anni della Costituzione repubblicana (1948-2008)*, in *Nomos*, 1/2022.

² Cfr., in questo senso, G. GUZZETTA-F.S. MARINI, *Diritto pubblico italiano ed europeo*, V ed., Torino, 2022, 117 s. V., in argomento, A. D’ATENA, *Problemi relativi al controllo di costituzionalità delle norme di adattamento ai trattati internazionali*, in *Giur. cost.*, 1967, 608 ss.; M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L’esperienza italiana*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1992, 230 ss.; P. STANCATI, *Le libertà civili del non cittadino: attitudine conformativa della legge, assetti irriducibili di garanzia, peculiarità degli apporti del parametro internazionale*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino, Atti del XXIV Convegno annuale dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Cagliari 16-17 ottobre 2009*, Napoli, 2010, 25 ss.

³ In argomento, limitandosi ai primi commenti successivi alla novella costituzionale, v., B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino, 2002, 116; A. D’ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l’Unione Europea*, in *Rass. parl.*, 2002, 922 ss.; ID., *L’adattamento dell’ordinamento interno al diritto internazionale*, in ID., *Lezioni di diritto costituzionale*, IV ed., Torino, 2018, 190 ss.; G.F. FERRARI, *Il primo comma dell’art. 117 della Costituzione e la tutela internazionale dei diritti*, in *DPCE*, 2002, 1849 ss.; G. GEMMA, *Rispetto dei trattati internazionali: un nuovo obbligo del legislatore statale*, cit., 605 ss.; P. CARETTI, *Il limite degli*

È appena il caso di osservare, tuttavia, che, più che sul terreno delle fonti positive, la definizione dello *status* dello straniero nell'ordinamento italiano pare giocare su quello, pretorio, della giurisprudenza, comune⁴, ma soprattutto costituzionale.

Difatti, la Corte costituzionale, nella prospettiva dell'internazionalizzazione dei diritti umani, ha ben presto mostrato di «leggere» la Costituzione alla luce degli accordi internazionali⁵, assumendo che l'una e gli altri potessero integrarsi e completarsi reciprocamente nella interpretazione⁶, ed altresì ammettendo – o meglio non escludendo – dalla “portata” della Carta costituzionale, categorie testualmente non ricomprese tra i soggetti destinatari delle norme attributive di diritti.

Si tratta, come noto, di un indirizzo interpretativo che può farsi risalire alla [sent. n. 120 del 1967](#)⁷, con cui la Corte costituzionale ebbe a riconoscere l'estensione agli stranieri, «quando trattisi di rispettare quei diritti fondamentali», del principio di eguaglianza, garantito dall'art. 3 Cost., non “isolatamente considerato”, ma “letto” in connessione con l'art. 2 Cost. e appunto con le norme di diritto internazionale⁸, richiamate dall'art. 10, comma 2, Cost.

In tal modo, la Corte stessa e, parallelamente, la giurisdizione ordinaria hanno iniziato a riempire quello «spazio vuoto di diritto costituzionale nel quale il legislatore [avrebbe potuto] far uso del proprio potere discrezionale nell'apprezzare ragioni che inducano a estendere la cerchia»⁹, ma di cui, invece, quest'ultimo si è assai poco servito.

Anzi, secondo quanto attentamente rilevato in dottrina, dopo l'intervento della legge 6 marzo 1998, n. 40 (c.d. legge “Turco-Napolitano”) e del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (“Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”), con cui si «demanda al giudice – sia esso la Corte costituzionale o il giudice comune – l'accertamento, con riferimento alla singola fattispecie, della spettanza allo straniero dei “*diritti fondamentali della persona umana*”, la Corte costituzionale non ha più avuto remore ad applicare agli stranieri extracomunitari le norme costituzionali della Parte prima della Costituzione, e lo ha

obblighi internazionali e comunitari per la legge dello Stato e delle Regioni, in Id. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, 2003, 2 ss.; nonché, G. SERGES, *Art. 117, 1° co., Cost.*, cit.; G. TESAURO, *Costituzione e norme esterne*, cit., 195 ss.

⁴ Sulla «sovrabbondanza di fonti di riferimento per la tutela dei diritti», v. M. CARTABIA, *I diritti fondamentali in Europa dopo Lisbona: verso nuovi equilibri?* in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 223. Sul rischio che possa conseguire un allentamento del sindacato accentrato, cfr., A. D'ATENA, *Interpretazioni adeguate, diritto vivente e sentenze interpretative della Corte costituzionale*, cit., 339 s., il quale problematicamente ipotizza la percorribilità del sindacato diffuso, nel caso in cui il parametro sia rappresentato da norme di adattamento al diritto internazionale pattizio. Queste ultime, infatti, offrono un parametro costituito da norme non contenute nella Costituzione, per le quali «non sussisterebbero ostacoli all'impiego del modello interpretativo usato per il diritto comunitario». Al riguardo, cfr., anche G. TESAURO, *Costituzione e norme esterne*, cit., 195 ss.; M. LUCIANI, *Alcuni interrogativi sul nuovo corso della giurisprudenza costituzionale in ordine ai rapporti fra diritto italiano e diritto internazionale*, in *Corr. giur.*, 2008, 201 ss. il quale a sua volta mette in luce la presenza di presupposti «largamente comuni» per il diritto convenzionale e quello comunitario che non giustificerebbero pienamente la diversità di condizione (205).

⁵ Così, A. D'ATENA, *Costituzionalismo e tutela dei diritti fondamentali*, in ID., *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., 15.

⁶ ... per riprendere le parole della sent. Corte cost. n. [388 del 1999](#). Cfr., G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, Padova, 1992, 211 s., il quale osserva che «non è infrequente che la giurisprudenza (oltre che la dottrina) riscontri tra fattispecie normative poste dalle due fonti [interne e internazionale] una “sostanziale identità” o un “allineamento” della Conv. alla Costituzione, o una coincidenza o “armonia” di principi e di norme contenute nella Costituzione con altri “universalmente accolti”».

⁷ V., A. D'ATENA, *Costituzionalismo e tutela dei diritti fondamentali*, cit., 14 ss.; M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, cit., 213 ss.; V. ONIDA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino, Atti del XXIV Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Cagliari 16-17 ottobre 2009*, cit., 3 ss.

⁸ V., ancora, M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, cit., 213 ss.

⁹ Così, la sent. n. [172 del 1999](#), punto 2.1. del *Cons. in dir.*

fatto non di rado invocando esplicitamente, a supporto della decisione, proprio il t.u. n. 286 del 1998»¹⁰.

Per inciso, tale estensione è stata agevolata dalla constatazione che, nella Costituzione, solo in rare occasioni è dato riscontrare una indicazione nel senso della limitazione della titolarità soggettiva dei diritti (e dei doveri) da essa contemplati ai soli cittadini. Ed anche in tali ipotesi, di queste norme costituzionali, è prevalsa, con l'avallo della giurisprudenza costituzionale¹¹, una lettura "accomodante" del dato testuale¹², alla luce della quale le relative formulazioni sarebbero da intendersi non come radicalmente preclusive dell'estensione al non cittadino delle rispettive posizioni giuridiche, ma, più "modestamente", come dirette ad apprestare nei confronti del cittadino specifiche tutele positive¹³.

Cosicché, ad eccezione di alcune prerogative¹⁴, strenuamente ancorate al requisito della cittadinanza, già a partire dagli anni '60 del secolo scorso si sono poste le premesse per l'attenuazione della tradizionale differenza tra diritti riconosciuti a tutti gli uomini e diritti riservati ai soli cittadini¹⁵, pervenendo al riconoscimento della titolarità, in capo agli stranieri – qualunque sia il titolo che ne legittima la presenza sul territorio dello Stato o finanche in sua assenza – di «tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona»¹⁶. Diritti che, ad avviso

¹⁰ In questi termini, A. PACE, *Dai diritti del cittadino ai diritti fondamentali dell'uomo*, relazione al Convegno internazionale di diritto comparato sul tema "Are Human Rights Universal and Binding?", Washington D.C., USA, 25 luglio - 1° agosto 2010, in *Rass. parl.*, 2010, 671 s. Si veda, ad esempio, la sent. n. [252 del 2001](#), nella quale si afferma che «lo straniero presente, anche irregolarmente, nello Stato ha diritto di fruire di tutte le prestazioni che risultino indifferibili e urgenti, secondo i criteri indicati dall'art. 35, comma 3 citato, trattandosi di un diritto fondamentale della persona che deve essere garantito, *così come disposto, in linea generale, dall'art. 2 dello stesso decreto legislativo n. 286 del 1998*». V., inoltre, in argomento, R. CHERCHI, *Lo straniero e la Costituzione. Ingresso, soggiorno, allontanamento*, Napoli, 2012, 21 ss.

¹¹ Basti ricordare la nota sent. n. [172 del 1999](#), nella quale, dichiarando non fondata la questione di costituzionalità della norma che imponeva agli apolidi residenti in Italia l'adempimento degli obblighi di leva (artt. 1, comma 1, lett. c), del d.p.r. 14 febbraio 1964, n. 237, Leva e reclutamento obbligatorio nell'Esercito, nella Marina e nell'Aeronautica, e 16, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 91, Nuove norme sulla cittadinanza), affermava che «l'art. 52 della Costituzione, proclamando il "sacro dovere" di difesa della Patria e l'obbligatorietà del servizio militare, nei limiti e nei modi stabiliti dalla legge, si riferisce ai cittadini italiani (...)», aggiungendo, peraltro, che «l'anzidetta determinazione dell'ambito personale di validità dell'obbligo costituzionale di prestazione del servizio militare non esclude l'eventualità che la legge, in determinati casi, ne stabilisca (...) l'estensione. La portata normativa della disposizione costituzionale è infatti, palesemente, quella di *stabilire in positivo, non già di circoscrivere in negativo*, i limiti soggettivi del dovere costituzionale. In breve: il silenzio della norma costituzionale non comporta divieto» (corsivo non testuale).

¹² Si veda, M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, cit., 226, il quale rileva che «il solo dato certo che emerge dalla giurisprudenza [...] è che il giudice costituzionale ritiene irrilevante il dato testuale».

¹³ In questo senso, E. GROSSO, *Cittadini per amore, cittadini per forza: la titolarità soggettiva del diritto di voto nelle Costituzioni europee*, in *DPCE*, 2000, 529 ss. Cfr., sulla possibilità di estensione dei diritti costituzionali ai non cittadini, M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, cit., 230 ss.; ID., *La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, in *Pol. dir.*, 1992, 562 ss.; A. CIANCIO, *Lavoratori senza frontiere: la condizione giuridica dello straniero residente e la tutela dei diritti costituzionali*, in *Rass. parl.*, 1999, 566 ss.; G.U. RESCIGNO, *Note sulla cittadinanza*, in *Dir. pubbl.*, 2000, 751 ss.

¹⁴ Il riferimento è ovviamente ai diritti di partecipazione politica, su cui, cfr., E. GROSSO, *Cittadini per amore, cittadini per forza: la titolarità soggettiva del diritto di voto nelle Costituzioni europee*, cit., 505 ss.; G.U. RESCIGNO, *Note sulla cittadinanza*, cit., 751 ss.; G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Napoli, 2007, 373 ss.

¹⁵ V., A. D'ATENA, *Costituzionalismo e tutela dei diritti fondamentali*, cit., 14 ss.; M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, cit., 203 ss., il quale osserva (pag. 208) che «i diritti del cittadino [...] vengono sempre più frequentemente (e magari inconsapevolmente) pensati come se fossero *diritti dell'uomo*: per questa impostazione culturale la differenza tra cittadini e stranieri tende dunque, dal punto di vista dei diritti fondamentali, ad essere sempre più recessiva».

¹⁶ Così, tra le altre, le sentt. nn. [203 del 1997](#), [252 del 2001](#), [432 del 2005](#) e [324 del 2006](#). Cfr., R. BAUBÖCK, *Citizenship and migration - concepts and controversies*, in Id. (a cura di), *Migration and Citizenship. Legal Status, Rights and Political Participation*, Amsterdam, 2006, 23, per il quale «Even irregular migrants can formally claim certain basic rights of civil citizenship that are considered human rights, e.g. due process rights in court or elementary

della Corte costituzionale, andrebbero riconosciuti «ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani»¹⁷.

2. Lo status dello straniero tra CEDU e UE...

Non può ignorarsi il ruolo giocato, per lo sviluppo di tale giurisprudenza, dagli orientamenti emersi sul piano internazionale e sovranazionale¹⁸.

Quanto al primo, ruota tuttora principalmente sull'art. 14 CEDU, che garantisce, ad ogni persona sottoposta alla giurisdizione degli Stati contraenti (art. 1) – indipendentemente, cioè, dai fattori della nazionalità e della cittadinanza – il godimento, senza discriminazione alcuna, dei diritti e delle libertà riconosciuti *nella* Convenzione¹⁹. È noto, altresì, che, in aggiunta a questi – pur in assenza di espresse previsioni da parte della Convenzione e con la sola “leva” fornita dal riconoscimento del diritto di proprietà, sancito dall'art. 1 del Protocollo 1²⁰ –, la Corte di Strasburgo, abbia tratto, dal divieto di discriminazione tra cittadini e stranieri, l'estensione ai secondi di misure di tipo economico e sociale, approntate, dalla legislazione degli Stati contraenti, esclusivamente in favore dei primi²¹.

È appena il caso di sottolineare, per inciso, che la Corte di Strasburgo esclude che, dalla Convenzione, derivi alcun obbligo, a carico degli Stati membri, di realizzare un sistema di protezione sociale o di garantire un livello determinato di prestazioni assistenziali, potendosi, tutt'al più, evocare il principio di non discriminazione, solo una volta che le prestazioni siano state istituite²². Stando a questa lettura, dato il carattere relativo che di esso è proprio²³, il principio di

social rights, such as emergency health care or public schooling for their children. On the one hand, these rights are obviously precarious since they effectively depend on a right to residence and because most states of immigration accept only few constraints on their discretionary powers of deportation and expulsion of migrants in an irregular status. On the other hand, regularisation measures have been frequent in all Mediterranean EU states and have also been occasionally implemented in traditional immigration states».

¹⁷ Così, sent. n. [105 del 2001](#), nonché, sulla stessa linea, le precedenti nn. [267 del 1998](#), [309 del 1999](#), [509 del 2000](#). Cfr., E. CODINI, *La cittadinanza. Uno studio sulla disciplina italiana nel contesto dell'immigrazione*, Torino, 2017, 133 ss.; A. RUGGERI, *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, in *Osservatorio costituzionale*, 2/2018, 13 s., il quale evidenzia che «la “fondamentalità” di un diritto naturalmente si converte e risolve, dunque, nella sua “inclusività”».

¹⁸ V., E. GIANFRANCESCO, *Incroci pericolosi: Cedu, Carta dei diritti fondamentali e Costituzione italiana tra Corte costituzionale, Corte di giustizia e Corte di Strasburgo*, in *Rivista AIC*, 1/2011, il quale rileva che «soltanto la valorizzazione del vincolo esterno ha consentito di rimuovere disposizioni che la raffinata intelaiatura di protezione della Carta costituzionale italiana non era riuscita ad espungere dal nostro ordinamento».

¹⁹ Art. 14: «Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione».

²⁰ Già nel risalente caso *Airey c. Irlanda*, sent. del 9 ottobre 1979 (n. 6289/73), il Giudice di Strasburgo ebbe a rilevare (punto 26) che, nonostante la Convenzione abbia riguardo a diritti civili e politici, molti di questi presentano implicazioni di natura economica o sociale, né, d'altra parte, tra gli uni e gli altri può dirsi esistente una «water-tight division».

²¹ Così, la Corte di Strasburgo ha dichiarato la violazione dell'art. 1 Prot. n. 1, in combinato disposto con l'art. 14 CEDU, nel caso *Gaygusuz c. Austria*, sentenza del 16 settembre 1996 (ric. n. 39/1995/545/631). Analogamente, nelle pronunce *Koua Poirrez c. Francia*, del 30 settembre 2003 (ric. n. 40892/98); *Stec e a. c. Regno Unito* [GC], del 12 aprile 2006 (nn. 65731/01 e 65900/01); *Lucsak c. Polonia*, del 27 novembre 2007 (ric. n. 77782/01) e *Andrejeva c. Lettonia* [GC], 18 febbraio 2009 (n. 55707/00).

²² In tal senso, v., tra le altre, sentt. 19 settembre 1996, *Gaygusuz c. Austria*; 30 settembre 2003, causa 40892/98, *Koua Poirrez c. Francia*; 18 febbraio 2009, GC, causa 55707/00, *Andrejeva c. Lettonia*.

²³ ... storicamente affermato (sent. del 23 novembre 1983, *Van der Musselle c. Belgio*), e in seguito ribadito, ad esempio, nella decisione del 13 aprile 2006, causa 55170/00, *Kosteski c. l'ex-Repubblica Iugoslava di Macedonia*: «Article 14 of the Convention complements the other substantive provisions of the Convention and the Protocols. It may be applied in an autonomous manner as a breach of Article 14 does not presuppose a breach of those other provisions although, since it has no independent existence, it can only come into play where the alleged discrimination

non discriminazione parrebbe, bensì, favorire l'estensione, agli stranieri – peraltro, limitatamente a quelli che siano regolarmente soggiornanti²⁴ –, di quelle posizioni giuridiche soggettive che siano già riconosciute, ai cittadini, negli ordinamenti nazionali²⁵; ma nulla potrebbe rispetto a quei diritti che, nei singoli ordinamenti, non risultino attuati o che, una volta attuati, si vedano in seguito sottoposti ad una “generalizzata” contrazione²⁶.

Quanto al versante sovranazionale, non si può fare a meno di registrare un significativo salto di qualità, propiziato, anche in questo caso, dapprima, da un'elaborazione giurisprudenziale piuttosto “generosa” rispetto ai titoli di intervento europei²⁷, a cui, solo successivamente, si è affiancato il

falls within the scope of the rights and freedoms safeguarded by the other substantive provisions» (punto 44). L'aspetto è ripreso dalla giurisprudenza costituzionale italiana, ad esempio nella decisione n. [183 del 2010](#).

²⁴ È, infatti, solo alla luce dell'art. 3 della Convenzione, che sancisce il divieto di tortura e di trattamenti disumani e degradanti, che la Corte EDU fonda, per gli stranieri irregolari, il diritto alla tutela della salute. Emblematica, in questo senso, la sent. *D. c. Regno Unito*, 2 maggio 1997 § 44, in cui il Giudice di Strasburgo afferma che «l'articolo 3 non impone agli Stati contraenti l'obbligo di alleviare le disparità [esistenti tra Stati ricchi e stati poveri, in materia di assistenza sanitaria] garantendo cure gratuite e illimitate a tutti gli stranieri irregolari presenti nel proprio territorio. Affermare il contrario farebbe gravare sugli Stati contraenti un fardello troppo grande». Più recentemente, nel caso *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, GC, 21 gennaio 2011, § 249 ss., la Corte ha riconosciuto la violazione dell'art. 3 da parte della Grecia nei confronti di un richiedente asilo, rilevando come i rapporti del Commissario sui Diritti dell'Uomo del Consiglio d'Europa e dell'Alto Commissariato sui Rifugiati delle Nazioni Unite accertino la notorietà della condizione di precarietà e vulnerabilità dei richiedenti asilo in Grecia. Cfr., A. GUAZZAROTTI, *Giurisprudenza CEDU e giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali a confronto*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#); F. BIONDI DAL MONTE, *Lo stato sociale di fronte alle migrazioni. diritti sociali, appartenenza e dignità della persona*, [ivi](#), 52 ss.; A. SCERBO, *Criminalizzazione degli immigrati vs. diritti fondamentali. La recente evoluzione del diritto dell'Unione europea nella prospettiva di adesione alla Convenzione europea*, in S. Gambino-G. D'Ignazio (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali fra Costituzioni nazionali, Unione europea e diritto internazionale*, Milano, 2010, 336 ss.; R. CHERCHI, *Lo straniero e la Costituzione. Ingresso, soggiorno, allontanamento*, cit., 50; F. SCUTO, *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare*, Milano, 2012, 153 ss.

²⁵ Sul punto, cfr., la sent. Corte cost. n. [187 del 2010](#), in cui si ricorda che «la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha, in varie occasioni, avuto modo di sottolineare come la Convenzione non sancisca un obbligo per gli Stati membri di realizzare un sistema di protezione sociale o di assicurare un determinato livello delle prestazioni assistenziali; tuttavia, una volta che tali prestazioni siano state istituite e concesse, la relativa disciplina non potrà sottrarsi al giudizio di compatibilità con le norme della Convenzione e, in particolare, con l'art. 14 che vieta la previsione di trattamenti discriminatori» (punto 2. del *Cons. in dir.*).

²⁶ Rileva S. GIUBBONI, *I diritti sociali nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Paradossi, rischi e opportunità*, relazione al convegno “Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani”, svoltosi a Perugia il 25 e 26 marzo 2011, in [Astrid](#), 11 s., che «il modello di riferimento rimane, nel giudizio della Corte [...] quello dell'“access justice” e non della giustizia sociale sostanziale. Un modello sociale che, in quanto basato essenzialmente sul principio di non discriminazione, se assicura il libero accesso transnazionale al mercato dei servizi, anche sociali, e finanche alla sfera più “interna” delle prestazioni assistenziali, non si misura con i risultati distributivi, in termini appunto di “giustizia sostanziale”, che l'apertura laterale di tali spazi di solidarietà viene a determinare. Una siffatta logica, che prefigura “un ordine normativo sociale di diritti senza doveri corrispondenti”, rischia tuttavia di alterare i delicati equilibri distributivi realizzati dai legislatori nazionali». V., anche F. W. SCHARPF, *Legitimacy in the Multilevel European Polity*, al [sito web](#) del *Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, MPIfG Working Paper 09/127*, che rileva: «by replacing the reciprocal link between entitlements and contributions with the assertion of unilateral individual rights, the Court may seem generous. But its generosity ignores the club-good character of most of the benefits and services provided by the solidaristic nation state. Allowing the easy exit of contributors and the easy entry of non-contributors is bound to undermine the viability of these clubs. If the logic of these decisions will shape national responses, the most likely outcome will not be universal generosity but private insurance, private education and gated communities for those who can afford them, and eroding public benefits, public services and public infrastructure for those who cannot pay for private solutions (including the no-longer discriminated migrant students, workers and their families)».

²⁷ Sulla giurisprudenza sovranazionale in tema di applicazione del principio di non discriminazione, cfr., F. SORRENTINO, *L'eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Pol. dir.*, 2001, 179 ss.; F. GHERA, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana e nel diritto comunitario*, Milano, 2003, 85 ss.; A.O. COZZI, *Diritti e principi sociali nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea: profili costituzionali*, Napoli, 2017, 197 ss.

riconoscimento, da parte del diritto primario, di specifiche competenze sovranazionali in materia di trattamento dello straniero²⁸.

In questo contesto, l'Unione europea, dapprima, mette a segno l'adozione della direttiva 2000/43/CE, che – ampliato il raggio d'azione comunitario, da quello, che ne segna l'esordio, della parità di genere²⁹ a quello della non discriminazione a motivo della razza e dell'origine etnica³⁰ – ha trovato applicazione, da parte della stessa Corte di Giustizia, nonostante la diversa indicazione contenuta a riguardo nella direttiva³¹, anche a discriminazioni fondate sulla condizione di straniero³²; poi, perviene – sulla scorta, ancora una volta, della consolidata interpretazione estensiva, offerta dalla Corte di Giustizia, del principio di libera circolazione dei lavoratori³³ –, al

²⁸ ... a seguito degli emendamenti apportati, come noto, dai Trattati di Amsterdam e di Nizza. Cfr., A. LANG, *La politica comunitaria in materia di immigrazione*, in DPCE, 2003, 698 ss.; M. MISTÒ-L. PALATUCCI-F. ROSA-V. TAMBURRINI, *La disciplina dell'immigrazione nell'Unione europea: la normativa, la giurisprudenza e la dottrina*, in DPCE, 2003, 823 ss.; L. TOMASI, *Flussi migratori e risorse umane*, in DPCE, 2004, 206 ss.; L. TUFANO, *L'integrazione degli stranieri legalmente residenti nell'Unione europea*, in DPCE, 2005, 744 ss.; M. CONDINANZI-A. LANG-B. NASCIMBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Milano, 2006, 249 ss.

²⁹ Si consideri la direttiva 76/207/CEE del Consiglio, del 9 febbraio 1976, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro, recentemente modificata dalla Direttiva 2002/73/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 settembre 2002. Sul punto, sia consentito rinviare a S. MABELLINI, *Parità dei sessi e "azioni positive" tra ordinamento comunitario e diritto interno*, in A. D'Atena-P. Grossi (a cura di), *Tutela dei diritti fondamentali e costituzionalismo multilivello. Tra Europa e Stati nazionali*, Milano, 2004, 169 ss.

³⁰ Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica; direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, attuate in Italia rispettivamente con i decreti legislativi nn. 215 e 216 del 2003. Cfr., L. MELICA, *La problematica delle discriminazioni e l'istituzione dell'UNAR*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2005, 35 ss.; D. GOTTARDI, *Le discriminazioni basate sulla razza e sull'origine etnica*, cit., 1 ss, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2009, 29 ss. Sulle diverse modalità con cui opera il principio di eguaglianza negli ordinamenti nazionali ed in quello europeo, conseguenza del carattere generale degli uni, particolare e settoriale dell'altro, v., 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, Padova, 2002, 123 ss.; M.T. AMBROSIO, *Immigrazione e tutele contro le discriminazioni fondate sulla razza e sull'origine etnica*, in L. Corazza-M. Della Morte-S. Giova (a cura di), *Fenomeni migratori ed effettività dei diritti*, Asilo-Minori-Welfare, Napoli, 2018, 299 ss.

³¹ Art. 3, comma 2: «La presente direttiva non riguarda le differenze di trattamento basate sulla nazionalità e non pregiudica le disposizioni e le condizioni relative all'ingresso e alla residenza di cittadini di paesi terzi e di apolidi nel territorio degli Stati membri, né qualsiasi trattamento derivante dalla condizione giuridica dei cittadini dei paesi terzi o degli apolidi interessati». È, peraltro, stato osservato che tale disposto non sembrerebbe pienamente coerente con l'art. 18 TUE (ex art. 12 TCE), che, come noto, sancisce, nel campo di applicazione dei trattati, il divieto di ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità, cfr., D. GOTTARDI, *Le discriminazioni basate sulla razza e sull'origine etnica*, cit., 10 ss. È appena il caso di rilevare, ad ogni modo, che, per un verso, la nazionalità potrebbe pur sempre fondare una discriminazione di tipo indiretto (in questo senso, A. RIZZO, *La funzione "sociale" del principio di uguaglianza e del divieto di discriminazioni nel diritto dell'Unione europea*, in P. Gargiulo (a cura di), *Politica e diritti sociali nell'Unione europea. quale modello sociale europeo?* Napoli, 2011, 57 ss.), per l'altro, che la giurisprudenza sovranazionale già da tempo (si veda, ad esempio, la sent. 14 luglio 1976, *Gaetano Donà c. Mario Mantero*, C-13/76), ha riconosciuto, ai divieti di discriminazione a motivo della nazionalità, sanciti nei Trattati istitutivi, efficacia immediata negli ordinamenti giuridici degli Stati membri, con ciò ammettendo che i singoli possano invocarli davanti alle giurisdizioni nazionali. Non può, infine, dimenticarsi che il Testo unico sull'immigrazione accoglie una definizione più inclusiva, comprendendo, tra i fattori di discriminazione vietati, «l'origine nazionale o etnica» (art. 43, comma 1).

³² Sent. CGCE, del 10 luglio 2008, causa C-54/07, *Feryn* (ma, in senso diverso, si veda la più recente decisione della Corte di Giustizia del 24.4.2012, causa 571/10, *Kamberaj*, punti 47-50). V., B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Atti del XXIV Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Cagliari 16-17 ottobre 2009, cit., 163 ss.; A. GUAZZAROTTI, *Eguaglianza e pari dignità*, in D. Tega (a cura di), *Le discriminazioni razziali ed etniche. Profili giuridici di tutela*, Roma, 2011, 196 ss.

³³ Si consideri la sentenza della Corte di Giustizia del 26 febbraio 1991, *The Queen c. Immigration Appeal Tribunal, ex parte Gustaff Desiderius Antonissen*, causa c-292/89, in cui si rileva che «secondo la costante giurisprudenza della Corte, la libera circolazione dei lavoratori fa parte dei fondamenti della Comunità e, pertanto, le disposizioni che sanciscono questa libertà devono essere interpretate estensivamente», ma già, v., sent. del 3 giugno 1986, *R. H. Kempf*

diretto riconoscimento³⁴, in capo al cittadino di Paesi terzi, nonché ai residenti di lungo periodo, di diritti, anche economici, di sicurezza sociale³⁵.

Né può sottovalutarsi la rilevanza della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la quale non solo si trova a ribadire il principio di non discriminazione, tra l'altro, in base alla nazionalità (art. 21, par. 2), ma prevede, viepiù – ad ulteriore conferma della tendenza in atto a legarne il riconoscimento alla *regolare* residenza, più che alla cittadinanza³⁶ –, che l'accesso alle

contro Staatssecretaris Van Justitie, causa 139/85. In argomento, cfr., V. LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, Bologna, 1994, 111 ss.; S. GIUBBONI, *Confini della solidarietà. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, in *Pol. dir.*, 2011, 406 s., il quale rileva che «la Corte [...] non ha (ancora) varcato la soglia – simbolica e costituzionale – oltre la quale la cittadinanza dell'Unione assumerebbe davvero valenza di *status* fondamentale della persona nello spazio giuridico europeo, conferendo, per ciò stesso, anche ai cittadini “statici” che non abbiano (ancora) esercitato la libertà di circolazione loro attribuita dal Trattato, un autonomo patrimonio di diritti fondamentali, radicato sulla parità di trattamento e sostanziato, oggi, in primo luogo, dalle previsioni della Carta di Nizza». Lo stesso A. (*Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna, 2012, 139), non manca, del resto, di rilevare che «esiste una tensione originaria, costitutiva (...) tra la libertà di circolazione all'interno dell'Unione europea e il principio di solidarietà sociale, quale che sia la definizione che se ne assuma». Sul riconoscimento di diritti collegati allo *status* di cittadini dell'Unione a prescindere dall'esercizio della libertà di circolazione, si veda la decisione della Corte di giustizia, 3 marzo 2011, causa C-41/09, *Zambrano*. Cfr., C.M. CANTORE, *La sentenza Zambrano della CGUE: Una “rivoluzione copernicana”?* in *Diritti Comparati*, 13 giugno 2011; C. SALAZAR, *A Lisbon story: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea da un tormentato passato... a un incerto presente?* Relazione al Convegno su “I diritti sociali dopo Lisbona. Il ruolo delle Corti. Il caso italiano. Il diritto del lavoro fra riforme delle regole e vincoli di sistema” (Facoltà di Giurisprudenza, Università “Mediterranea” di Reggio Calabria, 5 novembre 2011), in *Rivista del Gruppo di Pisa* per la quale, nella pronuncia, «il “legame originario” tra la cittadinanza europea e la libertà di circolazione viene rescisso» e la cittadinanza europea «si scioglie dalla originaria matrice economicistica». Tale *status*, infatti, «opera per il solo fatto di essere previsto dall'art. 20 TFUE, comportando il riconoscimento di un nucleo essenziale di diritti fondamentali a chi ne sia titolare [...] e pretendendo anche la predisposizione delle condizioni che rendano effettivi tali diritti, pur se gli interventi necessari a tale scopo ricadano in ambiti rientranti nella competenza “esclusiva” degli Stati».

³⁴ Cfr., G. BASCHERINI, *Europa, cittadinanza, immigrazione*, in *Dir. pubbl.*, 2000, 767 ss.; M.L. TUFANO, *L'integrazione degli stranieri legalmente residenti nell'Unione europea*, cit., 744 ss.; M. CONDINANZI-A. LANG-B. NASCIMBENE, *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*, Milano, 2006, 249 ss.; G. CAGGIANO, *L'integrazione europea “a due velocità” in materia di immigrazione legale e illegale*, in *DPCE*, 2008, 1098 ss.; T. LOBELLO, *La politica dell'immigrazione*, in S. Mangiameli (a cura di), *L'ordinamento europeo. Le politiche dell'Unione*, Milano, 2008, 1009 ss.; M. SPATTI, *I limiti all'esclusione degli stranieri dal territorio dell'Unione europea*, Torino, 2010, 97 ss.

³⁵ Regolamento 2004/833/CE, nonché direttive 2003/109/CE (art. 11, par. 1, lett. d) e 2011/98/UE (art. 12, par. 1, lett. e). A queste ultime si riconosce effetto diretto laddove prescrivono l'obbligo di parità di trattamento tra le categorie di cittadini di Paesi terzi individuate dalle medesime direttive e i cittadini dello Stato membro in cui quelli soggiornano. V., F. BIONDI DAL MONTE, *Immigrazione e welfare: condizioni di accesso e principio di non discriminazione*, in *Le Regioni*, 2008, 1086 ss.; P. CARROZZA, *Noi e gli altri. Per una cittadinanza fondata sulla residenza e sull'adesione ai doveri costituzionali*, in E. Rossi-F. Biondi Dal Monte-M. Vrenna (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, 2013, 27 ss.; A. IANNIELLO-SALICETI, *Le politiche dell'Unione europea per gli immigrati nella dimensione regionale e locale*, *ivi*, 169 ss. Si veda, al riguardo, la recente sent. n. [67 del 2022](#), in relazione all'assegno per il nucleo familiare, con cui la Corte costituzionale ribadisce che «il beneficio di una prestazione di sicurezza sociale al soggiornante di lungo periodo non può essere rifiutato o ridotto per il motivo che i suoi familiari o taluni di essi risiedono in un paese terzo, quando invece tale beneficio è riconosciuto ai cittadini italiani indipendentemente dal luogo in cui i loro familiari risiedono», concludendo che «la tutela riconosciuta al diritto in questione e la sua azionabilità richiamano le condizioni che la costante giurisprudenza della Corte di giustizia individua per affermare l'efficacia diretta delle disposizioni su cui tali diritti si fondano». Cfr., A. RUGGERI, [Alla Cassazione resta a far luogo all'applicazione diretta del diritto euorunitario la Consulta replica alimentando il fecondo “dialogo” tra le Corti \(a prima lettura della sent. n. 67/2022\)](#), in questa [Rivista 2022/I](#), 252 ss.

³⁶ Cfr., A.O. COZZI, *Un piccolo puzzle: stranieri e principio di eguaglianza nel godimento delle prestazioni socio-assistenziali*, in *Quad. cost.*, 2010, 558 ss. Sulle limitazioni nell'accesso alle prestazioni sociali per gli stranieri irregolari, v. C. AMIRANTE, *La condizione post-coloniale dei “clandestini” nell'Unione europea: una persistente violazione della dignità umana*, in S. Gambino-G. D'Ignazio (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali fra Costituzioni nazionali, Unione europea e diritto internazionale*, cit., 87 ss.; A. SCERBO, *Criminalizzazione degli immigrati vs. diritti fondamentali. La recente evoluzione del diritto dell'Unione europea nella prospettiva di adesione alla Convenzione europea*, in S. Gambino-G. D'Ignazio (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali fra Costituzioni nazionali, Unione europea e diritto internazionale*, cit., 317 ss., per la quale le istituzioni dell'Unione europea

prestazioni di sicurezza sociale sia diritto di ogni di ogni individuo legalmente residente all'interno dell'UE (art. 34, par. 2)³⁷.

Elementi, questi, che, pur con la contrazione, anche significativa, registrata nell'ultimo decennio³⁸, testimoniano della «emersione di una vera e propria dimensione sociale»³⁹ sovranazionale e, in definitiva, di una crescente «propensione costituzionale» dell'ordinamento europeo⁴⁰.

Ciononostante, non può trascurarsi che l'espansione sovranazionale in questi ambiti⁴¹ trovi normalmente fondamento in titoli di intervento, i quali – non orientati a fini sociali – appaiono solo di riflesso idonei a rivestire, di un contenuto sociale, talune specifiche azioni eurounitarie, strutturalmente dirette a conseguire interessi di carattere prevalentemente economico, al cui compimento restano, in definitiva, funzionali⁴².

avrebbero favorito «la creazione e l'istituzionalizzazione della categoria di “immigrato illegale” o “clandestino” da cui far discendere la legittimità di una serie di misure di criminalizzazione c.dd. dirette ed indirette» (325). Sul rispetto dei diritti fondamentali anche in caso di azioni di contrasto dell'immigrazione illegale, si veda la direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare. Cfr., G. CAGGIANO, *L'integrazione europea “a due velocità” in materia di immigrazione legale e illegale*, in *DPCE*, 2008, 1098 ss.; R. CHERCHI, *Lo straniero e la Costituzione. Ingresso, soggiorno, allontanamento*, cit., 145 ss.; F. SCUTO, *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare*, cit., 71 ss. Sostiene la possibile applicazione del divieto di discriminazione indipendentemente dalla situazione di illegalità, D. GOTTARDI, *Le discriminazioni basate sulla razza e sull'origine etnica*, in M. Barbera (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale*, Milano, 2007, 38 s.

³⁷ Cfr., A. SPADARO, *La “cultura costituzionale” sottesa alla carta dei diritti fondamentali dell'UE fra modelli di riferimento e innovazioni giuridiche*, in C. Panzera-A. Rauti-C. Salazar-A. Spadaro (a cura di), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri, Atti del Convegno internazionale di studi Reggio Calabria, 26-27 marzo 2015*, Napoli, 2016, 473 ss.; A.O. COZZI, *Sindacato accentrato di costituzionalità e contributo alla normatività della Carta europea dei diritti fondamentali a vent'anni dalla sua proclamazione*, in *Dir. pubbl.*, 2020, 678 ss.

³⁸ Sulla più restrittiva interpretazione della libertà di circolazione in relazione agli stessi cittadini UE, elaborata, a partire dal 2013, dalla Corte di Giustizia, secondo la quale, nei confronti di cittadini di altri Stati membri qualificati come lavoratori economicamente inattivi, andrebbe ammessa la facoltà degli Stati di negare il diritto di residenza ed escludere dal godimento di prestazioni sociali in denaro di carattere non contributivo: sentt. CGUE 19 settembre 2013, causa C-140/12, *Pensionsversicherungsanstalt c. Peter Brey*; 11 novembre 2014, causa C-333/13, *Elisabeta Dano, Florin Dano c. Jobcenter Leipzig*; 14 giugno 2016, causa C-308/14, *Commissione c. Regno Unito*; 15 settembre 2015, C-67/14; *Jobcenter Berlin Neukölln c. Nazifa, Sonita, Valentina e Valentino Alimanovic*; 26 febbraio 2016, C-299/14, *Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen c. Jovanna García Nieto e a. V.*, J. HELLMAN-M.J. MOLINA GARCÍA, *The erosion of the European integration process due to certain restrictions of the free movement of persons*, in *Revista Universitaria Europea*, 2015, 37 ss. Cfr., F. BILANCIA, *La reciproca interferenza tra diritto di residenza e fruizione delle prestazioni sociali in relazione alla libertà di circolazione e soggiorno dei cittadini stranieri*, in *Giur. cost.*, 2018, 1746 ss., che evidenzia il ruolo assunto nel Regno Unito dall'argomento della concorrenza tra cittadini e stranieri nell'accesso alle prestazioni sociali in occasione della campagna referendaria sulla cd. “Brexit”.

³⁹ Così, O. POLLICINO-V. SCIARABBA, *I servizi sociali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale in prospettiva comparata*, in *DPCE*, 2007, 991.

⁴⁰ Cfr., A. D'ATENA, *Una costituzione senza costituzione per l'Europa*, in *Dir. soc.*, 2009, 202 ss.

⁴¹ Si veda, S. PANUNZIO, *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, cit., 12 ss.; M. CARTABIA, *L'universalità dei diritti umani nell'età dei «nuovi diritti»*, in *Quad. cost.*, 2009, 544 ss. Si veda la sent. Corte di Giustizia del 24.4.2012, caso 571/10, sul caso *Kamberaj*, in cui si il Giudice europeo afferma che gli Stati membri devono assicurare, per il conseguimento di prestazioni assistenziali, il rispetto del principio di parità di trattamento dei titolari del permesso CE nei confronti dei cittadini nazionali e i principi contenuti nella Carta, tra cui, in particolare, il par. 3 dell'art. 34, che così dispone: «Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali» (punti 76-81). Osserva, tuttavia, al riguardo, C. SALAZAR, *A Lisbon story: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea da un tormentato passato... a un incerto presente?* cit., che, nella (già citata) sentenza Zambrano della Corte di Giustizia emerge che «i diritti universali si impongono anche a prescindere dal loro espresso riconoscimento nel diritto positivo».

⁴² In questo senso, osserva M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Pol. dir.*, 2000, 378, riferendosi all'art. 42 del TCE (ora art. 48 TFUE), che «la previsione del Trattato [...] inquadra il diritto all'ottenimento delle prestazioni di sicurezza sociale nel contesto della libertà di circolazione, visto che le misure da adottarsi sono appunto quelle ritenute “necessarie per l'instaurazione della libera circolazione dei lavoratori”. I diritti che ne scaturiscono sono

Così che, a fronte della concreta interferenza, operata dalla normativa sovranazionale, nella dimensione sociale, l'interesse europeo in materia sembrerebbe conservare, tuttora, carattere recessivo rispetto ad altri obiettivi, ritenuti, alla luce dei Trattati, meritevoli di un prevalente apprezzamento: dal contenimento del disavanzo (art. 126 TFUE *ex* 104 TCE) alla «competitività dell'economia dell'Unione» (art. 151 TFUE)⁴³.

Obiettivi, quelli economici, a cui non è sfuggito, d'altra parte, neanche l'accoglimento, all'interno dei Trattati istitutivi, del principio di non discriminazione, la cui originaria vocazione funzionale era, pertanto, alquanto distante dall'esigenza di tutela dei diritti⁴⁴.

dunque meri accessori di tale libertà (il vero super-diritto presente nei Trattati) e vengono garantiti solo in quanto funzionali al suo pieno godimento». Di segno diverso – perché più autenticamente “a vocazione sociale” – appare, però, la recente Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010 sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa (2010/2039(INI)) (2012/C 70 E/02), su cui cfr. G. BRONZINI, *La risoluzione del Parlamento europeo sul reddito minimo: ultima tappa verso l'adozione di una direttiva quadro*. *Dalle politiche sull'occupazione alle politiche di cittadinanza*, in Europeanrights.eu.

⁴³ V., M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, cit., 372, per il quale «obiettivo dell'azione della Comunità e degli Stati sono alcuni interessi sociali oggettivi: occupazione; protezione sociale adeguata; dialogo sociale, etc. Non, appunto, la protezione dei diritti sociali come situazioni soggettive individuali». Sulla giurisprudenza della Corte di Giustizia, nel complesso «propensa a favorire l'integrazione economica europea su basi neoliberiste» v. M. CARTABIA, *I diritti fondamentali in Europa dopo Lisbona: verso nuovi equilibri?* cit., 225. Analogamente, mette l'accento sul ruolo della Corte di Giustizia in qualità di garante dei diritti di carattere economico, a prevalenza di quelli civili e di quelli più schiettamente sociali F. SORRENTINO, *I diritti fondamentali in Europa dopo Lisbona (considerazioni preliminari)*, in *Corr. giur.*, 2010, 146. Sugli elementi di innovazione riconducibili al Trattato di Lisbona, v., A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo “modello sociale europeo”: più sobrio, solidale e sostenibile)*, Relazione al convegno su *I diritti sociali dopo Lisbona. Il ruolo delle Corti. Il caso italiano, Il diritto del lavoro fra riforme delle regole e vincoli di sistema*, Reggio Calabria, 5 novembre 2011, in [Rivista AIC](http://RivistaAIC), 4/2011; S. GIUBBONI, *I diritti sociali nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Paradossi, rischi e opportunità*, cit.; S. GAMBINO, *I diritti sociali fra costituzioni nazionali e costituzionalismo europeo*, in federalismi.it, 24/2012, 8 ss.

⁴⁴ V., 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, Padova, 2002, 123 ss.; ID., *L'eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di giustizia delle Comunità europee*, cit., 184 ss.; E. DI SALVATORE, *Principio di non discriminazione, diritto comunitario e Carta dei diritti fondamentali dell'UE*, in A. D'Atena-P. Grossi (a cura di), *Diritto, diritti e autonomie. Tra Unione europea e riforme costituzionali*, Milano, 2003, 131 ss.; F. GHERA, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana e nel diritto comunitario*, cit., 210 ss. Cfr., M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, cit., 376, il quale, in relazione al principio di non discriminazione tra i sessi, sottolinea che «non appartiene al patrimonio di principi “sociali” in senso proprio, ma costituisce semplicemente una manifestazione del comune principio di eguaglianza formale. Il fatto che esso intenda mettere fine a pratiche sociali consolidate ha dato origine all'equivoco, ma la differenza concettuale è chiarissima: il tema dei diritti sociali e della politica sociale si connette, sin dall'origine, ai rapporti tra *classi sociali*, e cioè ai rapporti tra gruppi differenziati per la collocazione nel processo produttivo e per le condizioni economiche, secondo parametri di classificazione ben diversi da quello del sesso (anche se, ovviamente, la caratterizzazione di genere può incidere sulle condizioni sociali o economiche)». Sul ruolo giocato dalla giurisprudenza sovranazionale, anche nel campo dei diritti sociali, attraverso l'applicazione del principio di non discriminazione, si vedano, però, le note sentt. 19 gennaio 2010, C-555/07, *Kücükdeveci*, e la precedente 22 novembre 2005, C-144/04, *Mangold*. Cfr., C. SALAZAR, *A Lisbon story: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea da un tormentato passato... a un incerto presente?* cit.; A. ALLAMPRESE-G. BRONZINI, *Cittadini stranieri e discriminazione nell'accesso a prestazioni sociali a carattere essenziale: la Corte di Giustizia valorizza la Carta di Nizza*, in www.europeanrights.eu; L. RONCHETTI, *Del caso Küçükdeveci ovvero dell'efficacia travolgente del diritto comunitario. Solo di quello antidiscriminatorio?* in *Giur. cost.*, 2010, 2737 ss.; S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna, 2012, 163, il quale evidenzia come «la giurisprudenza della Corte abbia radicato nel diritto sopranazionale un incisivo principio di eguaglianza sostanziale “tra stranieri”, operante sulla base della mera condivisione dello *status* di cittadinanza europea». Il ruolo della giurisprudenza sovranazionale per l'affermazione di un dovere di solidarietà in favore dei cittadini europei in possesso di determinati requisiti è sottolineato anche da P. CARROZZA, *Noi e gli altri. Per una cittadinanza fondata sulla residenza e sull'adesione ai doveri costituzionali*, cit., 45 s.

3... e la sua risonanza nella giurisprudenza costituzionale

In sintonia con gli orientamenti emersi a livello sovranazionale e internazionale – ed anzi nel quadro di un sempre più serrato dialogo tra le diverse giurisdizioni⁴⁵ –, anche sul fronte interno il riconoscimento agli stranieri non si arresta al campo, economicamente poco impegnativo, delle libertà, ma abbraccia progressivamente ulteriori situazioni giuridiche «che attengono ai «bisogni primari» della persona, indifferenziabili e indilazionabili»⁴⁶, considerati esenti, per la Corte, da ogni operazione di bilanciamento⁴⁷ in ragione della loro asserita fundamentalità⁴⁸:

Tale è, ad esempio, il “nucleo irriducibile” di tutela del diritto alla salute⁴⁹, il diritto ad accedere ad una, anche temporanea, sistemazione abitativa⁵⁰, il diritto di contrarre matrimonio⁵¹.

Sottratto, infine, ad ogni operazione di bilanciamento è il trattamento giuridico dello straniero minore, la cui condizione di irregolarità non sembra potersi mai elevare a legittima differenza fattuale. Tanto che lo stesso diritto all’unità familiare – che la Corte, a ben guardare, sembrerebbe ritenere, in questi termini, *non* fondamentale – rileva non come oggetto di tutela in sé⁵², ma,

⁴⁵ Ci si può limitare a ricordare i rinvii pregiudiziali alla Corte di Giustizia dell’Unione europea, disposti con le ord. Corte cost. nn. [117 del 2019](#) e [182 del 2020](#), seguiti dalle nn. [216](#) e [217 del 2021](#). Cfr., M. LOSANA, *La Corte costituzionale e il rinvio pregiudiziale nei giudizi in via incidentale: il diritto costituzionale (processuale) si piega al dialogo tra le Corti*, in *Rivista AIC*, 1/2014.

⁴⁶ Così, la sent. n. [166 del 2018](#). Sulla recisione del «nesso fra cittadinanza e diritti sociali» (pag. 3292), v., L. PRINCIPATO, *L’integrazione sociale, fine o condicio sine qua non dei diritti costituzionali?* in *Giur. cost.*, 2013, 3291 ss.; M. GORLANI, *La Corte non cede a suggestioni “sovraniste” delle Regioni e conferma la vocazione universalistica dei servizi sociali*, in *Giur. cost.*, 2018, 1214 s.

⁴⁷ Cfr., in argomento, B. PEZZINI, *Una questione che interroga l’uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, cit., 163 ss.; A. ALGOSTINO, *La condizione degli stranieri in Italia fra diritti universali e difesa della forza*, cit., 625 ss.

⁴⁸ V., tra le tante, sentt. nn. [306 del 2008](#); [187 del 2010](#); 2; [22](#) e [230 del 2015](#), [107 del 2018](#). Per una critica di questa ricostruzione dei diritti fondata sulla pretesa distinzione tra ciò che è fondamentale e ciò che non lo è, v., ancora, M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell’uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, 1997, 159 ss.; ID., *L’illegittimità costituzionale dell’esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, cit., 510 ss. In dottrina, propongono una diversa interpretazione della nozione di “fundamentalità”, P. GROSSI, *Il diritto costituzionale tra principi di libertà e istituzioni*, Padova, 2008, 2 ss.; D. MORANA, *La fundamentalità del diritto e dell’interesse della collettività alla salute: metamorfosi di una garanzia costituzionale, dal caso ILVA ai tempi della pandemia*, in ID. (a cura di), *I diritti costituzionali in divenire. Tutele consolidate e nuove esigenze di protezione*, Napoli, 2020, 161 ss.; ID., *La salute come diritto costituzionale. Lezioni*, IV ed., Torino, 2021, 71 ss.; G. GUZZETTA-F.S. MARINI, *Diritto pubblico italiano ed europeo*, cit., 637 s.

⁴⁹ V., nuovamente, la già citata sent. n. [252](#) seguita, seppur con diversa impostazione, dalla sent. n. [269 del 2010](#), su cui cfr., D. MORANA, *Titolari di diritti anche se irregolari: politiche regionali di integrazione sociale e diritto alla salute degli immigrati*, in *Giur. cost.*, 2010, 3238 ss.; ID., *La salute come diritto costituzionale*, cit., 185 ss. V., inoltre, A. DEFFENU, *La condizione giuridica dello straniero nel “dialogo” tra Corte costituzionale e giudice amministrativo*, in G. Campanelli-M. Carducci-N. Grasso-Tondi della Mura (a cura di), *Diritto costituzionale e diritto amministrativo: un confronto giurisprudenziale*, Torino, 2010, 112.

⁵⁰ Sent. n. [61 del 2011](#), su cui v., F. BIONDI DAL MONTE, *Regioni, immigrazione e diritti fondamentali*, in *Le Regioni*, 2011, 1086 ss.; A. RANDAZZO, *La salute degli stranieri tra Stato e Regioni (prime osservazioni)*, in *Dirittifondamentali.it*, 1/2014; L. RONCHETTI, *I diritti fondamentali alla prova delle migrazioni (a proposito delle sentenze nn. 299 del 2010 e 61 del 2011)*, in *Rivista AIC*, 3/2011; inoltre, sia consentito il rinvio a S. MABELLINI, *La dimensione sociale dello straniero tra uniformità (sovranazionale) e differenziazione (regionale)*, in *Giur. cost.*, 2011, 804 ss.

⁵¹ Sent. n. [245 del 2011](#).

⁵² È in questa prospettiva, che, in relazione alla disciplina che limita l’applicazione del divieto di espulsione ai soli stranieri conviventi con il coniuge di nazionalità italiana, la Corte costituzionale distingue, in base ad una asserita eterogeneità fattuale, «la situazione dello straniero coniugato con altro straniero – sia pur munito di permesso di soggiorno – e quella dello straniero coniugato con un cittadino italiano» (ord. n. [158 del 2006](#)). Del resto, in senso analogo, già l’ord. n. [232 del 2001](#) affermava che: «quanto alla ritenuta violazione dell’art. 3 Cost., non può effettuarsi alcun giudizio di comparazione tra lo straniero coniugato con altro straniero – sia pur munito di permesso di soggiorno – e quella dello straniero coniugato con un cittadino italiano (...) trattandosi di situazioni del tutto eterogenee fra loro, non potendosi paragonare la situazione di chi ha vincoli familiari con un cittadino con quella di colui che è coniugato con altro straniero». Così, ancora, in relazione al ricongiungimento familiare tra figli maggiorenni e genitori, la Corte afferma che «il legislatore ben può bilanciare “l’interesse all’affetto” con altri interessi meritevoli di tutela» (in questi

piuttosto, in quanto funzionale alla garanzia del preminente interesse del minore a ricevere la massima espressione della funzione genitoriale⁵³.

Non che sia radicalmente esclusa, ad avviso della Corte, l'ammissibilità di discipline diseguali in relazione al trattamento giuridico dello straniero, ed anzi risulta ancora di recente ribadita l'impostazione accolta nella sent. [n. 104 del 1969](#)⁵⁴, nella quale si ammette che «tra cittadino e straniero, benché uguali nella titolarità di certi diritti di libertà, esistano differenze di fatto che possano giustificare un loro diverso trattamento nel godimento di quegli stessi diritti»⁵⁵.

Infatti, pur nella progressiva assimilazione dei diritti, permane «non (...) uguale» la situazione dello straniero rispetto a quella del cittadino, principalmente in relazione all'ingresso e della circolazione nel territorio nazionale (art. 16 Cost.), conservando, il legislatore – quello statale, in base all'art. 117, comma 2, lett. *b*), Cost.⁵⁶ –, ampia discrezionalità nel regolamentare la politica di immigrazione, attraverso la ponderazione di interessi pubblici fortemente diversificati, benché nel rispetto dei limiti derivanti dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute e dai trattati internazionali⁵⁷.

Tanto che nemmeno la logica della solidarietà si sottrae al condizionamento esercitato dall'esigenza di presidiare le frontiere. Emblematica, sul punto, la [pronuncia n. 353 del 1997](#)⁵⁸, nella quale la Corte, dichiarando infondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione che prevede l'espulsione dal territorio nazionale degli stranieri che violino le disposizioni in materia di ingresso e soggiorno⁵⁹, conclude che «le ragioni della solidarietà umana non [possano] essere affermate al di fuori di un corretto bilanciamento dei valori in gioco».

A ragione, quindi, si ravvisa nel diritto di soggiorno «il vero nocciolo duro della cittadinanza»⁶⁰.

Non solo, infatti, lo straniero irregolare può essere respinto immediatamente alla frontiera o ad essa essere, in via “differita”, riaccompagnato coattivamente⁶¹ – divenendo, così, destinatario di un

termini l'ord. n. [335 del 2007](#). Nella stessa linea si collocano la sent. n. [224 del 2005](#) e le ordd. nn. [232 del 2001](#), [464 del 2005](#), [368 del 2006](#).

⁵³ Qualora, infatti, venga in rilievo l'interesse di un minore, tutti gli altri valori in gioco ne escono ridimensionati, poiché «il diritto e il dovere di mantenere, istruire ed educare i figli, e perciò di tenerli con sé, e il diritto dei genitori e dei figli minori ad una vita comune nel segno dell'unità della famiglia, sono (...) diritti fondamentali della persona che perciò spettano in via di principio anche agli stranieri» (sent. n. [28 del 1995](#), richiamata anche dalle nn. [203 del 1997](#) e [376 del 2000](#)); così che ne risulta parificata «la posizione del marito convivente con donna incinta, o che ha partorito da non oltre sei mesi, con quella della stessa» ed esteso «anche a tale soggetto il divieto di espulsione» (sent. n. [376 del 2000](#)); oppure viene riconosciuto il diritto al ricongiungimento familiare anche agli stranieri «che, pur non essendo coniugati, siano titolari dei diritti-doveri derivanti dalla loro condizione di genitori» (così la sent. n. [203 del 1997](#)). V., F. SCUTO, *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare*, cit., 165 ss.

⁵⁴ Sent. n. [245 del 2011](#).

⁵⁵ Così, la sent. n. [104 del 1969](#), richiamata dalle pronunce successive, sentt. nn. [144 del 1970](#), [177](#) e [244 del 1974](#), [62 del 1994](#), [245 del 2011](#), e ordd. nn. [503 del 1987](#), [490 del 1988](#).

⁵⁶ La materia «immigrazione», attribuita alla competenza legislativa esclusiva statale, comprende, secondo la Corte costituzionale, gli «aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale» (sent. n. [134 del 2010](#)).

⁵⁷ Così, la sent. n. [148 del 2008](#).

⁵⁸ ... seguita dalle ordd. nn. [217 del 2001](#), [44](#) e [192 del 2006](#).

⁵⁹ Art. 7, comma 2, del d.l. 416 del 1989, “Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato”, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 39 del 1990.

⁶⁰ Cfr., in questo senso, L. RONCHETTI, *La cittadinanza regionale come cittadinanza sostanziale*, in [Italian Papers on Federalism](#), 1/2013, 7, per la quale, appunto, «è il diritto di soggiorno, e non i diritti politici in senso stretto, a segnare ancora rigidamente la distinzione tra popolo e popolazione, quindi tra cittadini *de jure* che vantano un diritto assoluto di soggiorno e coloro che sono presenti a qualunque titolo sul territorio e il cui soggiorno deve essere in regola con le norme statali».

⁶¹ Art.10, comma 2, Testo Unico Immigrazione (d.lgs. n. 286 del 1998): «Il respingimento con accompagnamento alla frontiera è altresì disposto dal questore nei confronti degli stranieri: *a*) che entrando nel territorio dello Stato sottraendoli ai controlli di frontiera, sono fermati all'ingresso o subito dopo; *b*) che, nelle circostanze di cui al comma 1, sono stati temporaneamente ammessi nel territorio per necessità di pubblico soccorso».

atto restrittivo della libertà personale⁶² –, ma anche quello titolato a soggiornare sul territorio nazionale realizza una permanenza tutt'altro che stabile, ancorata, com'è, a valutazioni anche di ordine pubblico.

È sufficiente ricordare, del resto, che l'espulsione può essere disposta ora dal Prefetto, qualora ricorra taluna delle condizioni previste dall'art. 13, comma 2, del Testo Unico Immigrazione, ora dall'Autorità giudiziaria, come misura di sicurezza oppure come pena accessoria ad una condanna per un reato non colposo⁶³, ora anche, con un provvedimento connotato da un'elevata discrezionalità, dal Ministro dell'Interno, per “motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato” o per “motivi di prevenzione del terrorismo”⁶⁴.

Senza contare che neanche la concessione della cittadinanza può considerarsi definitiva, essendo suscettibile di revoca in caso di condanna definitiva per alcuni gravi reati, secondo quanto disposto dal d.l. n. 113 del 2018, convertito con modificazioni in l. n. 132 del 2018⁶⁵. Il quale, con una norma di dubbia costituzionalità, “distilla”, in sostanza, la stessa categoria della cittadinanza, ricavandone due diversi *status*, quello di cittadino *acquisito* e quello di cittadino *per nascita*⁶⁶.

Tale previsione, per inciso, pare decisamente oltrepassare il limite generale alla differenziazione ammissibile che il legislatore è abilitato ad introdurre. D'altro canto, in precedenti occasioni, la Corte costituzionale ha escluso che lo *status* di straniero possa di per sé essere elevato a «causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi», determinando «una condizione di “minorazione” sociale senza idonea giustificazione»⁶⁷. Motivo per cui è stata dichiarata

⁶² Sui profili di illegittimità dell'art. 10 TUI nella sua formulazione originaria, v., la sent. n. [275 del 2017](#), per la quale «l'inammissibilità delle questioni non può esimere la Corte dal riconoscere la necessità che il legislatore intervenga sul regime giuridico del respingimento differito con accompagnamento alla frontiera, considerando che tale modalità esecutiva restringe la libertà personale (sentenze n. [222 del 2004](#) e n. [105 del 2001](#)) e richiede di conseguenza di essere disciplinata in conformità all'art. 13, terzo comma, Cost.». Cfr., V. CARLINO, *Il respingimento differito dello straniero, tra profili di incostituzionalità e occasioni mancate di rettifica. (Nota a Corte cost., sent. n. 275 del 2017)*, in [federalismi.it](#), 17/2018; nonché C. CORSI, *Il rimpatrio dello straniero tra garanzie procedurali e automatismo espulsivo*, in AA.VV., *La condizione giuridica dello straniero nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 26 ottobre 2012*, cit., 27 ss. Esprime perduranti dubbi di legittimità costituzionale sulla modifica del TUI effettuata con d.l. n. 113 del 2018, convertito con l. n. 132 del 2018, che sarebbe intesa a superare le criticità della disciplina originaria, R. CHERCHI, *Respingimento alla frontiera e respingimento differito: presupposti, tipologie ed effetti*, in [Diritto, Immigrazione e Cittadinanza](#), 3/2019, 77 ss.

⁶³ Artt. 15 e 16, TUI.

⁶⁴ Art. 3, comma 1, l. n. 155 del 2005.

⁶⁵ L'art. 10-bis della l. n. 91 del 1992, “Nuove norme sulla cittadinanza” (introdotto dall'art. 14, comma 1, lett. d, del d.l. n. 113 del 2018, convertito con modificazioni in l. n. 132 del 2018) prevede che: «La cittadinanza italiana acquisita ai sensi degli articoli 4, comma 2, 5 e 9, è revocata in caso di condanna definitiva per i reati previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera a), n. 4), del codice di procedura penale, nonché per i reati di cui agli articoli 270-ter e 270-quinquies del codice penale. La revoca della cittadinanza è adottata, entro tre anni dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna per i reati di cui al primo periodo, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno. Cfr., A. ALGOSTINO, *Il decreto “sicurezza e immigrazione” decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disegualianza*, in [Costituzionalismo.it](#), 2/2018, 167 ss.; D. BACIS, *Esistono cittadini “di seconda classe”? Spunti di riflessione in chiave comparata a margine del d.l. n. 113/2018*, in [DPCE online](#), 1/2019, 935 ss.; S. CURRERI, *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. “decreto sicurezza”)*, in [federalismi.it](#), 22/2018; A. MITROTTI, *Il rovesciamento di prospettiva sulla misura di revoca della cittadinanza nel “dibattuto” Decreto sicurezza “Salvini”*, in [Osservatorio costituzionale](#), 1-2/2019, 65 ss.; S. PIZZORNO, *Considerazioni, anche di costituzionalità, su alcune delle principali novità introdotte dal decreto legge n. 113/2018 (c.d. decreto sicurezza) in tema di diritto d'asilo*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#); M. RUOTOLO, *Brevi note sui possibili vizi formali e sostanziali del d.l. n. 113 del 2018 (c.d. decreto “sicurezza e immigrazione”)*, in [Osservatorio costituzionale](#), 3/2018, 173 ss.; L. VIOLA, *La revoca della cittadinanza dopo il decreto Salvini: profili processuali e (nuovi) cantieri aperti*, in [federalismi.it](#), 13/2019.

⁶⁶ Cfr., S. CURRERI, *Prime considerazioni sui profili d'incostituzionalità del decreto legge n. 113/2018 (c.d. “decreto sicurezza”)*, cit., 12 ss. Parla in proposito di “ossimoro della cittadinanza diseguale”, A. ALGOSTINO, *Il decreto “sicurezza e immigrazione” decreto legge n. 113 del 2018): estinzione del diritto di asilo, repressione del dissenso e disegualianza*, cit., 191.

⁶⁷ In questi termini, sent. n. [249 del 2010](#). Analogamente, tra le tante, sentt. [nn. 166 del 2018](#); [230](#), [119](#) e [22 del 2015](#); [309](#), [202](#), [172](#), [40](#) e [2 del 2013](#); [172 del 2012](#); [245](#) e [61 del 2011](#); [187 del 2010](#); [306](#) e [148 del 2008](#); [324 del 2006](#);

l'illegittimità costituzionale ora della circostanza aggravante per i fatti commessi dal colpevole «mentre si trova illegalmente sul territorio nazionale»⁶⁸; ora del requisito, previsto esclusivamente per gli immigrati, della residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima Regione per beneficiare dei contributi destinati al pagamento del canone nelle abitazioni in locazione⁶⁹; ora dell'onere aggiuntivo, posto a carico dei soli cittadini extracomunitari, di dimostrare, per ottenere l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, che nessuno dei componenti del nucleo familiare possieda alloggi adeguati nel paese di origine o di provenienza per avere accesso in relazione⁷⁰; ora della certificazione dell'autorità consolare attestante i redditi prodotti all'estero, richiesta, per conseguire il patrocinio a spese dello Stato, ai soli cittadini di Stati non aderenti all'Unione europea, non anche a quelli italiani od europei⁷¹.

4. Il radicamento territoriale: chiave o argine per l'accesso ai diritti?

Seppure, come visto, resiste tra straniero e cittadino, alla luce della giurisprudenza costituzionale, una “differenza fattuale”⁷², identificata nella circostanza che «mentre il primo ha con lo Stato un rapporto di solito originario e comunque permanente, il secondo ne ha uno acquisito e generalmente temporaneo»⁷³, l'impressione è che tale argomento venga sottoposto ad uno scrutinio di “ragionevolezza” progressivamente più stretto ed avvolgente, attraverso il quale la singola discriminazione di volta in volta introdotta viene soppesata rispetto alla «portata teleologica»⁷⁴ della norma sotto esame.

[432 del 2005](#); [252](#) e [105 del 2001](#); [203 del 1997](#); [62 del 1994](#); [54 del 1979](#); [244](#) e [177 del 1974](#); [144 del 1970](#); [104 del 1969](#); [120 del 1967](#).

⁶⁸ Art. 61, numero 11-*bis*, del codice penale, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *f*), del d.l. n. 92 del 2008 “Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica”, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della l. n. 125 del 2008, dichiarato incostituzionale con sent. [n. 249 del 2010](#).

⁶⁹ Art. 11, comma 13, del d.l. n. 112 del 2008 “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”, convertito, con modificazioni, nella l. n. 133 del 2008, dichiarato incostituzionale con sent. n. 166 del 2018. Cfr., P. CARROZZA, *Noi e gli altri. Per una cittadinanza fondata sulla residenza e sull'adesione ai doveri costituzionali*, in E. Rossi-F. Biondi Dal Monte-M. Vrenna (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, 2013, 27 ss.; F. BILANCIA, *La reciproca interferenza tra diritto di residenza e fruizione delle prestazioni sociali in relazione alla libertà di circolazione e soggiorno dei cittadini stranieri*, in *Giur. cost.*, 2018, 1742 ss.

⁷⁰ L. reg. Abruzzo n. 34 del 2019, recante “Modifiche alla legge regionale 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione) e ulteriori disposizioni normative” (art. 1, commi 1, lettera *d*, e 4; 2, comma 1; 4, comma 1, e 8, comma 3), dichiarata incostituzionale dalla sent. [n. 9 del 2021](#).

⁷¹ D.p.r. n. 115 del 2002, recante “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)” (art. 79, comma 2), dichiarato incostituzionale con sent. n. [157 del 2021](#).

⁷² V., M.C. LOCCHI, *Facta sunt servanda: per un diritto di realtà in tema di uguaglianza degli stranieri*, in *Quad. cost.*, 2010, 571 ss.

⁷³ Così, sent n. [104 del 1969](#). In questo senso, v., anche le sentt. nn. [144 del 1970](#) e [244 del 1974](#). In quest'ultima, in particolare, si ribadisce che «la Corte ha riconosciuto che 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» (punto 2, *Cons. in dir.*). In senso critico, si può però rilevare, con le parole di M. CUNIBERTI, *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in *Le Regioni*, 2006, 518, che la cittadinanza «non è una “situazione di fatto” ... ma una qualità del soggetto che è il risultato di una valutazione circa la sua appartenenza alla comunità nazionale»; già, in questo senso, G.U. RESCIGNO, *Note sulla cittadinanza*, cit., 751 ss.

⁷⁴ ... per riprendere le parole della sent. n. [61 del 2011](#) (punto 2.1. *Cons. in dir.*). Cfr., F. BIONDI DAL MONTE, *Regioni, immigrazione e diritti fondamentali*, cit., 1086 ss.; L. RONCHETTI, *I diritti fondamentali alla prova delle migrazioni (a proposito delle sentenze nn. 299 del 2010 e 61 del 2011)*, cit.; P. MASALA, *L'inclusione sociale degli immigrati e i limiti alle politiche di esclusione: indicazioni dalla giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1/2022, 22 ss.

Di modo che, come osservato, la disciplina legislativa della condizione giuridica dello straniero incontra non il limite derivante dal principio di eguaglianza, ma quello del principio di ragionevolezza⁷⁵.

In effetti, il riconoscimento della titolarità delle diverse posizioni soggettive – incerto nei contenuti e nelle dimensioni, poiché conseguente ad una convulsa stratificazione di interventi caducatori della giurisdizione costituzionale –, rappresenta il risultato di un'operazione di bilanciamento effettuata caso per caso dalla Corte, nella quale è la *ratio* del beneficio a fornire lo strumento per calibrare eventuali filtri selettivi dei destinatari⁷⁶.

Un bilanciamento dagli esiti non sempre pronosticabili⁷⁷ – e, pertanto, non privo, a sua volta, di «riverberi negativi» sull'eguaglianza sostanziale⁷⁸ –, che vede comunque progressivamente polarizzarsi l'indice della “differenziazione ammissibile” non più sul requisito della cittadinanza – giudicata una «condizione ulteriore, ultronea ed incoerente, agli effetti di un ipotetico regime differenziato rispetto ad una misura sociale»⁷⁹ –, ma sull'elemento della regolare residenza dello straniero⁸⁰.

È, infatti, sul radicamento territoriale che viene ad erigersi il riconoscimento, in favore degli stranieri, di posizioni giuridiche soggettive ulteriori rispetto a quelle spettanti alla persona in quanto tale. Si tratta di prestazioni sociali bensì eccedenti l'“essenziale”⁸¹, ma determinanti per definire il contenuto della cittadinanza sociale.

⁷⁵ Si veda, in questo senso, A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale. Introduzione allo studio dei diritti costituzionali*, Padova, 2003, 318.

⁷⁶ Nella sent. n. [44 del 2020](#) si afferma, infatti, che «i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio». In precedenza, v., tra le altre, le nn. [40 del 2011](#), [133](#) e [172 del 2013](#), [168 del 2014](#), [107](#) e [166 del 2018](#).

⁷⁷ Si consideri l'ord. n. [32 del 2008](#) con cui la Corte costituzionale, in relazione al problematico requisito della residenza continuativa per l'accesso a prestazioni sociali, dichiara manifestamente inammissibili o infondati i dubbi sollevati dal TAR Lombardia in relazione alla legge regionale lombarda con cui si riserva l'accesso all'edilizia residenziale pubblica a soggetti che risiedano o lavorino nella Regione da almeno cinque anni. Che il requisito della residenza “duratura”, a differenza di quella “istantanea”, si presti a realizzare l'esclusione discriminatoria di determinati soggetti dal godimento di un diritto sociale, è sottolineato da F. CORVAJA, *Libera circolazione dei cittadini e requisito di residenza regionale per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica*, in *Le Regioni*, 2008, 630, il quale ricorda che è la stessa Corte di Giustizia, ad esempio nella sent. 6 gennaio 2003, *Commissione c. Italia*, causa C-388/01, a sospettare che il requisito della residenza per l'accesso a prestazioni sociali celi il rischio di introdurre una discriminazione indiretta. Si vedano, sul punto, anche V., G. BRUNELLI, *Welfare e immigrazione: le declinazioni dell'eguaglianza*, in *Istituzioni del federalismo*, 2008, 542 ss.; A. GUZZAROTTI, *Lo straniero, i diritti, l'uguaglianza*, in *Questione giustizia*, 2009, 95 ss., il quale osserva (pag. 97) che «una volta messa fuori gioco la discriminazione “scoperta” (il requisito della cittadinanza), emerge e si ramifica quella più coperta (il requisito della residenza) ... apparentemente neutra e “razionale”».

⁷⁸ Così, la sent. n. [230 del 2015](#).

⁷⁹ In questi termini, la sent. n. [432 del 2005](#).

⁸⁰ Ammettono gli stranieri legalmente residenti nel territorio italiano al godimento di alcune prestazioni sociali, oltre alla sent. n. [432 del 2005](#), le sentt. nn. [306 del 2008](#) e [11 del 2009](#). In senso critico sul requisito della residenza, v., M.C. LOCCHI, *Facta sunt servanda: per un diritto di realtà in tema di uguaglianza degli stranieri*, cit., 583 ss.

⁸¹ Così si esprime la sent. n. [432 del 2005](#), in relazione alle norme di una legge regionale lombarda con cui si attribuiva a determinate categorie di soggetti un diritto alla circolazione gratuita o di fruire di tariffe agevolate: «la circostanza che la Regione abbia nella specie introdotto un regime di favore senz'altro eccedente i limiti dell'“essenziale”, sia sul versante del diritto alla salute, sia su quello delle prestazioni concernenti “i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, non esclude affatto che le scelte connesse alla individuazione delle categorie dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie – debbano essere operate, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza; al legislatore (statale o regionale che sia) è consentito, infatti, introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una “causa” normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria». Cfr., M. GNES, *Il diritto degli stranieri extracomunitari alla non irragionevole discriminazione in materia di agevolazioni sociali*, in *Giur. cost.*, 2005, 4681 ss.; F. RIMOLI, *Cittadinanza, eguaglianza e diritti sociali: qui passa lo straniero*, in *Giur. cost.*, 2005, 4675 ss.; M. GORLANI, *Accesso al welfare state e libertà di circolazione: quanto pesa la residenza regionale?* in *Le Regioni*, 2006, 345 ss.; P. STANCATI, *Lo statuto costituzionale del non cittadino: le libertà civili*, cit., 33 ss.; A. MORELLI, *Solidarietà, diritti sociali e immigrazione nello Stato sociale*, in questa *Rivista*, [2018/III](#), 544 ss.

Ed è proprio attraverso tale requisito che, alla differenza tra cittadino e non, si aggiunge quella, non meno pregnante, tra straniero legalmente soggiornante e straniero irregolare, nonché, ancora, tra straniero regolare e straniero residente da lungo periodo, al quale si riconosce una «denizenship as an alternative to citizenship»⁸², ovvero uno *status* intermedio tra la cittadinanza e la residenza temporanea⁸³.

Si configura, così, un articolato caleidoscopio di regimi giuridici, tale da giustificare l'osservazione, piuttosto ricorrente in dottrina, secondo la quale sussisterebbe «an increasing differentiation, if not fragmentation of legal statuses for foreigners»⁸⁴.

Poiché, però, a dare la misura del radicamento territoriale non vengono chiamati fattori culturali o sociali, ma il prevalente elemento dell'iscrizione anagrafica, è agevole comprendere come la residenza – nella sua accezione pubblicistica – sia diventata uno snodo centrale in relazione alla definizione del trattamento giuridico dello straniero⁸⁵.

Infatti, l'accesso ad una molteplicità di prestazioni, sanitarie, assistenziali, sociali passa per la residenza anagrafica, che la stessa Corte costituzionale, in relazione all'attribuzione di provvidenze regionali, ha legittimato in quanto «criterio non irragionevole»⁸⁶.

Tuttavia, il criterio della residenza può svolgere il ruolo di grimaldello per favorire l'accesso ad un beneficio sociale di soggetti inizialmente esclusi⁸⁷, favorendo l'assimilazione tra persone, cittadini e stranieri, attraverso la comune appartenenza al territorio, ma anche, per converso, quello di efficace strumento di differenziazione, sul quale plasmare le politiche restrittive in tema di prestazioni sociali⁸⁸.

⁸² Cfr., A. KRALER, *The legal status of immigrants and their access to nationality*, in R. Bauböck, (a cura di), *Migration and Citizenship. Legal Status, Rights and Political Participation*, cit., 40.

⁸³ La direttiva 2003/109/CE stabilisce il principio di parità di trattamento per i soggiornanti di lungo periodo per quanto concerne «le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale» (art. 11, par. 1, lett. d). Invero, la successiva direttiva 2011/98/UE estende l'applicazione delle prestazioni sociali definite dal regolamento (CE) n. 883/2004 anche ai titolari di permesso unico di lavoro (art. 12, par. 1, lett. e). Sul punto si veda il rinvio pregiudiziale disposto dalla Corte costituzionale con ord. n. [182 del 2020](#) e la successiva sent. Corte di Giustizia 2 settembre 2021, *O.D. e altri c. INPS*, causa C-350/20, in relazione all'applicabilità dell'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), agli assegni di natalità e di maternità, in base al regolamento (CE) n. 883/2004 (art. 3, par. 1, lettere b e j), richiamato dalla direttiva 2011/98/UE (art. 12, par. 1, lettera e). Cfr., V. FILÌ, *La condizione del permesso di soggiorno e della lungo-residenza per l'accesso a prestazioni collegate alla maternità configura discriminazione*, in L. Montanari-C. Severino (a cura di), *Sistemi di Welfare e protezione effettiva dei diritti degli stranieri. Una prospettiva multilivello*, Napoli, 2020, 249 ss.; G. BRONZINI, *Verso la fine dell'italica discriminazione dei migranti lavoratori regolari dall'accesso alle prestazioni familiari? La Corte di giustizia stigmatizza la legislazione italiana*, in *Lavoro Diritti Europa*, 4/2021; G. PISTORIO, *L'operatività multilivello della leale collaborazione. Nota all'ordinanza n. 182 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Nomos*, 1/2021; B. SBORO, *Definendo il concorso di rimedi: le recenti vicende del "dialogo" tra Corti in materia di diritti fondamentali*, nel *Forum di Quaderni costituzionali*, 1/2021; ID., *Assegni di natalità e maternità e cittadini stranieri con permesso unico: la Corte di giustizia si pronuncia sul rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale*, in *Diritti Comparati*, 28 ottobre 2021.

⁸⁴ Cfr., ancora, A. KRALER, *The legal status of immigrants and their access to nationality*, cit., 38. Cfr., P. BONETTI, *I diritti dei non cittadini nelle politiche dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, in C. Panzera-A. Rauti-C. Salazar-A. Spadaro (a cura di), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Atti del Convegno internazionale di studi, Reggio Calabria, 26-27 marzo 2015, cit., 143 ss.

⁸⁵ Cfr., F. DINELLI, *La stagione della residenza: analisi di un istituto giuridico in espansione*, in *Dir. amm.*, 2010, 639 ss.; E. GARGIULO, *Localizzazione dei diritti o localismo dell'appartenenza? Abbozzo di una teoria della residenza*, in *societamutamentopolitica*, vol. 2, n. 3, 2011, 241 ss.; F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, 2013, 60 ss.; L. RONCHETTI, *La cittadinanza regionale come cittadinanza sostanziale*, cit., 10 ss.; P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Residenza, dimora, domicilio e condizione alloggiativa nella disciplina del permesso di soggiorno*, in *Diritto. Immigrazione e Cittadinanza*, 2019, 1 ss.

⁸⁶ Così, ancora, sent. n. [432 del 2005](#).

⁸⁷ Emblematiche, in questo senso, la già citata sent. n. [432](#), e la n. [306 del 2008](#). Cfr., V. ONIDA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., 3 ss.; M.C. LOCCHI, *Facta sunt servanda: per un diritto di realtà in tema di uguaglianza degli stranieri*, cit., 571 ss.

⁸⁸ Cfr., A. RUGGERI-C. SALAZAR, *"Ombre e nebbia" nel riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazione/immigrazione dopo la riforma del titolo V*, in *Quad. reg.*, 2004, 68 ss.; B. PEZZINI, *Una questione che*

A ben guardare, infatti, agendo sulla leva della residenza, è possibile contrarre la platea di destinatari di una prestazione sociale secondo due distinte modalità.

O si interviene a monte, nella procedura per la sua “concessione”, con la predisposizione di politiche selettive, oppure a valle, nell’accesso ai servizi, attraverso l’integrazione dell’iscrizione anagrafica con il requisito ulteriore dell’anzianità di residenza, che ha l’effetto di depotenziare la residenza istantanea ai fini dell’erogazione delle prestazioni.

Entrambi i percorsi, esplorati sia a livello nazionale che a livello regionale e locale, si rivelano piuttosto insidiosi sotto il profilo della legittimità.

Quanto al primo, non sorprende che il ruolo di regista sia svolto dal Comune.

Vero è che il Sindaco – stante la titolarità statale della materia “anagrafe” sia nell’assetto originariamente previsto dalla Costituzione sia in quello risultante dalla novella del 2001 (art. 117, comma 2, lett. i)⁸⁹ – opera, nell’espletamento del servizio anagrafico, in qualità di organo dello Stato⁹⁰.

Vero è, inoltre, che quello all’iscrizione anagrafica sembra qualificabile, secondo l’orientamento, anche giurisprudenziale, prevalente, alla stregua di un diritto soggettivo perfetto⁹¹, in ordine al quale non v’è spazio per l’esercizio di un potere discrezionale da parte del Comune.

Tuttavia, i tentativi delle amministrazioni comunali diretti a selezionare gli aspiranti residenti, in base alla disponibilità di un’abitazione, o allo svolgimento di un’attività lavorativa sul territorio comunale, o, ancora, all’assenza di procedimenti penali a carico, si registrano, nella vigenza del vecchio titolo V, ancor prima dell’avvento del fenomeno immigratorio, che ne è poi diventato il principale catalizzatore.

In tal modo, il servizio anagrafico, da mezzo diretto a rilevare le situazioni di fatto, attestando, attraverso «una presa d’atto»⁹², la presenza stabile di persone sul territorio comunale, si è tramutato in uno strumento per l’esercizio di funzioni di sicurezza, di ordine pubblico o di carattere sanitario⁹³, utile a selezionare la comunità di riferimento. Né sono valse a contrastare il fenomeno le ricorrenti circolari adottate dal Ministero dell’Interno⁹⁴.

interroga l’uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino, cit., 163 ss.; A. ALGOSTINO, *La condizione degli stranieri in Italia fra diritti universali e difesa della fortezza*, in *DPCE*, 2003, 630 ss.; A. PATRONI GRIFFI, *Stranieri non per la Costituzione*, Relazione al Convegno organizzato dall’Associazione E. de Nicola su “Immigrazione nell’equilibrio tra esigenze di sicurezza e di integrazione sociale”, Torre del Greco (Na), 16 maggio 2009, nel [Forum di Quaderni costituzionali](#); C. BERTOLINO, *Una prospettiva di normalizzazione del fenomeno migratorio. L’accoglienza possibile*, Torino, 2020, 105 ss.

⁸⁹ La materia è disciplinata dalla l. n. 1228 del 1954, recante “Ordinamento delle anagrafi della popolazione residente” e dal relativo regolamento di attuazione approvato con d.P.R. n. 223 del 1989. In relazione all’iscrizione anagrafica dei cittadini UE, v., d.lgs. n. 30 del 2007, “Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell’Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri”.

⁹⁰ Art. 14 Testo Unico Enti Locali (d.lgs. n. 267 del 2000).

⁹¹ La Corte di cassazione, ha più volte ribadito che, in materia di iscrizione nei registri dell’anagrafe, il potere di controllo attribuito alla Pubblica Amministrazione dovrebbe ritenersi meramente formale ed il provvedimento di accoglimento dell’istanza di iscrizione avrebbe natura non costitutiva, ma dichiarativa del diritto alla residenza: sentt. Corte Cass. nn. 1081 del 1968, 4525 del 1983, 126 del 1972, 1738 del 1986; nonché Cass. Civ., SS.UU., n. 499 del 2000. Riconduce l’iscrizione anagrafica al novero dei diritti soggettivi, anche alla luce dell’art. 16 Cost., R. MUCCI, *I servizi anagrafici e dello stato civile ed elettorali*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale, I, Le funzioni di ordine, Le funzioni del benessere*, II ed., Milano, 2003, 93 ss.

⁹² Così, sent. n. [186 del 2020](#).

⁹³ Cfr., E GARGIULO, *Welfare locale o welfare localistico? La residenza anagrafica come strumento di accesso ai – o di negazione dei – diritti sociali*, Paper for the Espanet Conference “Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia e in Europa” Milano, 29 Settembre-1° Ottobre 2011; ID., *Una cittadinanza locale frammentata. La residenza tra conflitti e stratificazione civica*, Paper for the Espanet Conference “Sfide alla cittadinanza e trasformazione dei corsi di vita: precarietà, invecchiamento e migrazioni, Università degli Studi di Torino, 18-20 settembre 2014; F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, 2013, 60 ss.

⁹⁴ V., prima la circolare 29 maggio 1995, n. 8, “Precisazioni sull’iscrizione nell’anagrafe della popolazione residente di cittadini italiani”, poi la successiva del 15 gennaio 1997, n. 2.

Dopo la riforma del titolo V della Costituzione i provvedimenti comunali volti al medesimo obiettivo si sono, peraltro, ulteriormente moltiplicati, dapprima sull'onda del successo delle ordinanze comunali "non" contigibili e urgenti⁹⁵ – la cui fortuna si è, invero, bruscamente interrotta con la [pronuncia n. 115 del 2011](#) della Corte costituzionale e la successiva modifica del TUEL⁹⁶ –, poi grazie ad una, assai poco trasparente, disciplina legislativa, che pareva incoraggiare simili discutibili prassi⁹⁷. Ci si riferisce alla l. n. 94 del 2009, c.d. "Pacchetto sicurezza", modificativa della l. n. 1228 del 1954, la quale dispone che «l'iscrizione e la richiesta di variazione anagrafica possono dar luogo alla verifica, da parte dei competenti uffici comunali, delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile in cui il richiedente intende fissare la propria residenza, ai sensi delle vigenti norme sanitarie» (art. 1, comma 18), lasciando – ambigualmente – ipotizzare che la mancanza dei requisiti possa precludere l'ottenimento della residenza⁹⁸.

L'espansione della discrezionalità dei Comuni in materia di "concessione" della residenza si è indirizzata, così, essenzialmente sul requisito della "legittima"⁹⁹ disponibilità di un'abitazione, o meglio di un'abitazione "adeguata". Fattore, quest'ultimo che, d'altronde, per lo straniero, assume assai più spesso il carattere di onere¹⁰⁰, che di diritto costituzionalmente garantito, quale in varie occasioni evocato dalla Corte costituzionale¹⁰¹. Basti considerare che alla disponibilità di un

⁹⁵ Cfr., F. ABBONDANTE-S. PRISCO, *La condizione giuridica degli immigrati e le politiche degli enti territoriali tra integrazione e rifiuto*, in [Astrid](#), 69, i quali, ricordano che non «è mancato il caso del sindaco che, per concedere l'iscrizione dello straniero all'anagrafe, aveva richiesto di documentare "la provenienza e la liceità delle fonti di reddito" ai cittadini comunitari ed "il possesso della carta di soggiorno" a quelli extracomunitari; ovvero dell'altro che – per negare l'ammissione di un extracomunitario "regolare" in una graduatoria per l'assegnazione di alloggi – aveva preteso l'esistenza di una condizione di reciprocità in merito nel Paese di provenienza»; F. CORTESE, Il "caso" *Cittadella*: ovvero, breve vademecum per leggere una controversa ordinanza, nel [Forum di Quaderni costituzionali](#); A. PAJNO, *La sicurezza urbana tra poteri impliciti e inflazione normativa*, in Id. (a cura di), *La sicurezza Urbana*, reperibile in [Astrid](#); E. GARGIULO, *Una cittadinanza locale frammentata. La residenza tra conflitti e stratificazione civica*, cit.; G. MELONI, *Il potere "ordinario" dei sindaci di ordinanze extra ordinem*, in [federalismi.it](#), 4/2009; ID., *Le ordinanze (forse non solo) ordinarie dei sindaci in materia di sicurezza urbana tra legalità sostanziale e riserve relative (il detto e il non detto nella sentenza n. 115/2011 della Corte costituzionale)*, in [federalismi.it](#), 14/2011; M. GIOVANNETTI, *Le ordinanze dei sindaci in materia di sicurezza urbana e l'impatto sui territori*, in A. Galdi-F. Pizzetti (a cura di), *I sindaci e la sicurezza urbana. Le ordinanze sindacali e i loro effetti*, Roma, 2012, 72 ss.

⁹⁶ Art. 54, comma 4-bis del Testo unico degli enti locali introdotto dal d.l. n. 14 del 2017, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 48 del 2017 (art. 8, comma 1, lett. b), prevede che i provvedimenti contingibili e urgenti adottati dal Sindaco, quale ufficiale del Governo, siano quelli «diretti a tutelare l'integrità fisica della popolazione, quelli concernenti la sicurezza urbana sono diretti a prevenire e contrastare l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili, ovvero riguardano fenomeni di abusivismo, quale l'illecita occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all'abuso di alcool o all'uso di sostanze stupefacenti».

⁹⁷ Cfr., L. RONCHETTI, *La cittadinanza regionale come cittadinanza sostanziale*, cit., 10 ss.

⁹⁸ In senso contrario, si veda il parere n. 4849 del 2012 espresso dal Cons. di Stato, sez. I; richiamato dalla circolare del Ministero dell'Interno n. 1/13 del 14 gennaio 2013.

⁹⁹ L'art. 5 del d.l. n. 47 del 2014, convertito, con modificazioni dalla l. n. 80 del 2014, recante "Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015", allo scopo di contrastare le occupazioni abusive, prevede, infatti, che «chiunque occup[i] abusivamente un immobile senza titolo non [possa] chiedere la residenza né l'allacciamento a pubblici servizi in relazione all'immobile medesimo e gli atti emessi in violazione di tale divieto [siano] nulli a tutti gli effetti di legge».

¹⁰⁰ Cfr., in questo senso, B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, cit., 163 ss.; analogamente, F. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in [Ist. fed.](#), 2010, 231 ss.; A. CIERVO, *Il diritto all'abitazione dei migranti*, in *Rass. parl.*, 2012, 229 ss.; F. PALLANTE, *Gli stranieri e il diritto all'abitazione*, in [Costituzionalismo.it](#), 3/2016, 146 ss.; P. CAPRIOTTI, *Il diritto all'abitare per i nuovi abitanti*, in *Ist. fed.*, 2019, 77 ss. Sul tema, v., inoltre, G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, cit., 305 ss.; C. CORSI, *Il diritto all'abitazione è ancora un diritto costituzionalmente garantito anche agli stranieri?* in [Diritto, Immigrazione e Cittadinanza](#), 2008, 141 ss.; ID., *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici*, in [Rivista AIC](#), 1/2018, 14 ss.; A. RANDAZZO, *Il "diritto all'abitare" al tempo delle migrazioni*, in [Dirittifondamentali.it](#), 1/2019.

¹⁰¹ Si considerino, tra le altre, le sentt. nn. [252 del 1983](#), [217](#) e [404 del 1988](#). La nota sent. n. [404 del 1988](#), in particolare, nell'enuclearlo come diritto sociale, considera quello all'abitazione il risultato di un «dovere di solidarietà sociale, che ha per contenuto l'impedire che taluno resti privo di abitazione».

alloggio idoneo è subordinato il rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (art. 9 TUI) e il ricongiungimento familiare (art. 29 TUI).

Come anticipato, la disciplina legislativa sopra ricordata, quand'anche intesa ad operare in sanatoria delle prassi comunali – pure oggetto di dettagliati rapporti di denuncia presentati dalle associazioni del Terzo settore¹⁰² – presta a sua volta il fianco a consistenti dubbi di legittimità costituzionale.

Una cosa, infatti, è negare l'iscrizione anagrafica a quanti manchino di un valido titolo di soggiorno sul territorio dello Stato, altro è sottoporla, in via generale, a condizioni sostanziali.

Pare problematico, infatti, alla luce del canone di ragionevolezza, subordinare al conseguimento di determinati livelli di reddito ovvero alla disponibilità di un alloggio adeguato la concessione della iscrizione anagrafica, essendo quest'ultima una condizione necessaria per avere accesso a prestazioni sociali, tra cui – si badi – l'edilizia residenziale pubblica e gli strumenti di sostegno al reddito. Palpabile è il rischio di riservare, paradossalmente, siffatte prestazioni sociali a chi ne abbia meno necessità, escludendo, per converso, i soggetti più bisognosi¹⁰³.

Pertanto, delle due l'una. O si dischiude l'accesso a tali prestazioni sociali a chi è in possesso del solo requisito del domicilio, o si riconduce la residenza al suo ruolo di mera attestazione di una situazione di fatto.

Né pare cogliersi un diverso indirizzo nella giurisprudenza costituzionale.

Di particolare rilievo, sul punto, appare la pronuncia della Corte costituzionale [n. 186 del 2020](#), avente ad oggetto l'art. 13, comma 1, lettera a), n. 2), del d.l. n. 113 del 2018, convertito con l. n. 132 del 2018, recante “Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata”, il quale, tra l'altro, nega l'iscrizione anagrafica agli stranieri richiedenti asilo.

Significativamente, la Corte, dichiarando l'illegittimità costituzionale della norma, evidenzia come dal diniego di iscrizione anagrafica deriverebbero «conseguenze anche in termini di stigma sociale», lesive della «pari dignità sociale», riconosciuta, dall'art. 3, comma 1, Cost., «alla persona in quanto tale, a prescindere dal suo *status* e dal grado di stabilità della sua permanenza regolare nel territorio italiano», e non manca di sottolinearne gli «effetti pregiudizievoli per i richiedenti asilo quanto all'accesso ai servizi anche ad essi garantiti»¹⁰⁴.

¹⁰² Si veda il caso del Comune di Roma, oggetto di un documentato rapporto di denuncia presentato da diverse associazioni: *L'Anagrafe respingente. Un fotografia di Roma in emergenza*, in [actionaid](#). Cfr., in argomento, P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Diritti negati e responsabilità eluse nella gestione dei servizi anagrafici*, in [Questione Giustizia](#), 14/07/2021.

¹⁰³ Cfr., F. BILANCIA, *La reciproca interferenza tra diritto di residenza e fruizione delle prestazioni sociali in relazione alla libertà di circolazione e soggiorno dei cittadini stranieri*, in *Giur. cost.*, 2018, 1749, che evidenzia come l'acquisizione dello *status* di residente sia «conformata dalla capacità dello straniero – come si vede anche se cittadino UE – di dimostrare di essere titolare (...) di ulteriori requisiti che rendano il rischio di dover gravare sul sistema di protezione sociale dello Stato ospitante del tutto eccezionale».

¹⁰⁴ V., tra i molti commenti, N. CANZIAN, *L'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo dopo la sentenza n. 186/2020 della Corte costituzionale*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 1/2021, 50 ss.; A. CIERVO, *La Corte costituzionale ritorna sul c.d. “decreto sicurezza” e dichiara illegittimo il divieto di iscrizione anagrafica nei confronti dei richiedenti protezione internazionale*, in *Giur. cost.*, 2020, 2025 ss.; C. MORSELLI, *La Consulta boccia l'art. 13 d.l. 113/2018 (c.d. decreto Sicurezza) sul veto di iscrizione anagrafica del richiedente asilo, ma lo scrutinio ablativo risulta monopolizzato dal parametro dell'art. 3 C. (in un cono d'ombra l'art. 10, co. 3, C.)*, in [federalismi.it](#), 26/2020, 110 ss.; A. RAUTI, “*Il diario degli errori*”. *Cade il divieto di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo. Nota a sentenza Corte costituzionale 31 luglio 2020, n. 186*, in *Quad. cost.*, 2020, 830 ss.; S. ROSSI, *Declinazioni della dignità sociale. L'iscrizione anagrafica nella sentenza n. 186/2020 della Corte costituzionale*, in [federalismi.it](#), 26/2020, 143 ss.; A.R. SALERNO, *Poteri, diritti e conflitti intorno alla sentenza n. 186/2020 sul “decreto sicurezza”*, in [Nomos](#), 3/2020; P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Dalla Consulta una sentenza sui richiedenti asilo, ma soprattutto sulla residenza anagrafica*, in *Corr. giur.*, 2020, 1465 ss.

5. La questione della residenza e della sua “misura”

La seconda via percorsa dagli enti territoriali nel perseguire politiche restrittive nell’accesso ai servizi è il criterio del *prolungato* radicamento territoriale.

Deve, infatti, constatarsi che la regolarità del soggiorno nel territorio italiano di rado è considerata sufficiente per accedere alle prestazioni sociali, ed è, invece, normalmente “rafforzata” o dalla richiesta dello *status* di straniero “lungosoggiornante” o dall’aggiuntivo requisito della durata, nonché talvolta della continuità, della residenza.

Lo *status* di residente di lungo periodo è stato elevato dalla legislazione statale, in particolare con l’art. 80, comma 19, della l. n. 388 del 2000, “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001”, a condizione generale per l’accesso ad una molteplicità di prestazioni sociali, divenendo requisito indispensabile per la concessione, sul fronte nazionale, ora dell’indennità di accompagnamento, ora della pensione di inabilità, ora dell’assegno di invalidità, ora dell’indennità di frequenza per il cittadino minore extracomunitario, ora dell’indennità di accompagnamento riconosciuta al c.d. cieco civile “ventesimista”, ora dell’indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili, ora, infine, della pensione di invalidità civile per sordi e della indennità di comunicazione, nonché, anche sul fronte regionale, per l’accesso, tra l’altro, a interventi per il sostegno delle persone non autosufficienti¹⁰⁵ o per l’erogazione dell’assegno di cura diretto a favorire la permanenza dell’assistito nel proprio domicilio¹⁰⁶. Non diversamente, l’assegno di natalità è stato riconosciuto ai cittadini di Paesi terzi alla condizione che fossero in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo¹⁰⁷.

Ebbene, sottoposte, una dopo l’altra, allo scrutinio di costituzionalità, tali discipline sono approdate, tutte, al medesimo esito demolitivo¹⁰⁸.

Per la Corte, infatti, il richiesto requisito del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo (ovvero, in precedenza, della carta di soggiorno)¹⁰⁹ costituirebbe un elemento di

¹⁰⁵ L. reg. Calabria n. 44 del 2011, n. 44, “Norme per il sostegno di persone non autosufficienti - Fondo per la non autosufficienza”.

¹⁰⁶ Art. 9, comma 1, della l. prov. Trento, n. 15 del 2012, “Tutela delle persone non autosufficienti e delle loro famiglie”.

¹⁰⁷ Art. 1, comma 125, l. n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015); art. 74 del d.lgs. n. 151 del 2001, n. 151, “Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell’articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53”; art. 1, comma 248, della l. n. 205 del 2017, n. 205, “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020”; art. 23-*quater*, comma 1, del d.l. n. 119 del 2018, “Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria”, convertito, con modificazioni, nella l. n. 136 del 2018; art. 1, comma 340, della l. n. 160 del 2019, “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022”; art. 1, comma 362, della l. n. 178 del 2020, “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023”, dichiarati incostituzionali con sent. n. [54 del 2022](#), seguita al rinvio pregiudiziale mosso dalla stessa Corte costituzionale (ord. [n. 182 del 2021](#)), con cui è stata interpellata la Corte di giustizia dell’Unione europea circa la riconducibilità dell’assegno di natalità e dell’assegno di maternità alla tutela sancita dall’art. 34 CDFUE e al connesso principio di parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale. La Corte di giustizia dell’Unione europea, grande sezione (sentenza 2 settembre 2021, nella causa C-350/2021, *O. D. e altri*), aveva ricondotto entrambe le provvidenze nell’ambito di applicazione del diritto alla parità di trattamento, in base all’art. 12 della direttiva 2011/98 UE, che concretizza l’art. 34 CDFUE; cfr., V. PUPO, [Sulle discriminazioni degli stranieri nel settore della sicurezza sociale: una nuova pronuncia della Corte costituzionale all’esito di un caso di doppia pregiudizialità, in questa Rivista, 2022/I](#), 352 ss.

¹⁰⁸ Rispettivamente, sentt. nn. [306 del 2008](#), [11 del 2009](#), [187 del 2010](#), [329 del 2011](#), [40 del 2013](#) (su cui, v., F. GIRELLI, *Corte costituzionale e provvidenze economiche per stranieri disabili*, nel [Forum di Quaderni costituzionali](#), [22 del 2015](#) (su cui, v., A. CIERVO, *La sentenza n. 22/2015 della Corte costituzionale in materia di prestazioni assistenziali a favore degli stranieri extracomunitari. Cronaca di una dichiarazione di incostituzionalità annunciata*, in [federalismi.it](#), 2/2015), [230 del 2015](#), nonché, in relazione alle due leggi regionali, nn. 4 e 172 del 2013. Per un esame della giurisprudenza di merito, v., F. BIONDI DAL MONTE, *I diritti sociali degli stranieri tra frammentazione e non discriminazione. Alcune questioni problematiche*, in [Istituzioni del federalismo](#), 2008, 568 ss.; cfr., inoltre, A. PITINO, *Gli stranieri nel diritto pubblico italiano. Profili attuali della parità di trattamento con i cittadini tra Stato, autonomie e Unione europea*, Torino, 2018, 157 ss.

discriminazione arbitrario, in quanto privo di qualsivoglia collegamento con le condizioni di disagio alle quali tali provvidenze intenderebbero porre rimedio. In altre parole, subordinare l'attribuzione di prestazioni assistenziali al possesso di determinati livelli minimi di reddito e alla previsione di requisiti di carattere meramente temporale (gli uni e gli altri implicitamente presupposti nel conseguimento del permesso di soggiorno di lungo periodo) sarebbe intrinsecamente irragionevole oltre che incompatibile con «la indifferibilità e la gravidanza dei relativi bisogni»¹¹⁰.

In questa prospettiva, non diverso da quello del permesso di soggiorno di lungo periodo, è il requisito della residenza qualificata, il quale è ampiamente sperimentato soprattutto dal legislatore regionale.

È, d'altronde, quest'ultimo – pur nel quadro di un *welfare* multilivello, in cui si registra un qualche apporto di ciascun ente territoriale – ad assumere un peso soverchiante nelle politiche per l'immigrazione¹¹¹, trovandosi, per di più, a fronteggiare in prima linea la problematica limitatezza delle risorse disponibili.

Non è, dunque, accidentale che, come dimostra l'esperienza sviluppata nell'ultimo quindicennio, «il territorio (come ancoraggio di identità)» sia stato progressivamente assunto al ruolo di «protagonista di intensi sentimenti di appartenenza, di abbarbicamento, sembrando costituire una delle ultime spendibili difese contro la caduta di ogni frontiera, specificità, tradizione»¹¹². Difatti, l'appartenenza territoriale, enfatizzando la centralità delle «piccole patrie»¹¹³,

¹⁰⁹ La carta di soggiorno è stata sostituita dal permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo (ovverosia, soggiornanti da almeno cinque anni), di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998, come sostituito dall'art. 1 del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3, «Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo *status* di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo», assumendo, infine, la denominazione di «permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo», a seguito della modifica apportata dall'art. 3 del d.lgs. n. 12 del 2014, n. 12, «Attuazione della direttiva 2011/51/UE, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio per estenderne l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale».

¹¹⁰ Così, sent. n. [22 del 2015](#).

¹¹¹ Come condivisibilmente osservato in dottrina, va tenuta distinta la disciplina del fenomeno immigratorio dalla disciplina relativa a colui che (già) è immigrato: la disciplina, cioè, delle «condizioni (declinate, appunto, al plurale) risultanti nei diversi campi di esperienza (dalla salute, al lavoro, l'abitazione, ecc)» (così, Così, A. RUGGERI-C. SALAZAR, «*Ombre e nebbia*» nel riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazione/immigrazione dopo la riforma del titolo V, in *Quad. reg.*, 2004, 42). Lo Stato, infatti, conserva, anche a seguito della novella costituzionale del 2001, il compito di governare la «politica dell'immigrazione», mentre la Regione ha guadagnato ulteriore terreno nella «politica per l'immigrazione». Tanto che, quella dei «diritti degli immigrati», viene quasi percepita, nel quadro delle politiche regionali, come materia a sé, a cui dedicare, come in questo caso, un intervento normativo apposito. Cfr., A. PATRONI GRIFFI, *I diritti dello straniero tra Costituzione e politiche regionali*, in L. Chieffi (a cura di), *Diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova, 1999, 327 ss.; A. RUGGERI-C. SALAZAR, «*Ombre e nebbia*» nel riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazione/immigrazione dopo la riforma del titolo V, cit., 68 ss.; D. STRAZZARI, *Riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di immigrazione alla ricerca del confine perduto?* in *Le Regioni*, 2006, 1036 ss.; ID., *Stranieri regolari, irregolari, "neocomunitari" o persone? Gli spazi d'azione regionale in materia di trattamento giuridico dello straniero in un'ambigua sentenza della Corte*, in *Le Regioni*, 2011, 1037 ss.; F. BIONDI DAL MONTE, *I diritti sociali degli stranieri tra frammentazione e non discriminazione. Alcune questioni problematiche*, in *Istituzioni del federalismo*, 2008, 561 ss.; ID., *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, 2013, 217 ss.; L. RONCHETTI, *La cittadinanza regionale come cittadinanza sostanziale*, cit., 1/2013, 1 ss.; 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*, Atti del Convegno internazionale di studi, Reggio Calabria, 26-27 marzo 2015, cit., 57 ss.; C. CORSI, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici*, in *Rivista AIC*, 1/2018; D. LOPRIENO, *Regionalismo e immigrazione. Le risposte degli ordinamenti regionali italiani al fenomeno migratorio*, in questa *Rivista*, 2018/I, 264 ss.; C. PANZERA, *Immigrazione e diritti nello Stato regionale. Spunti di riflessione*, in *Dir. pubbl.*, 2018, 149 ss.; M. ROSINI-M. TOMASI, *Il ruolo delle Regioni nella definizione ed implementazione delle politiche di integrazione dei cittadini stranieri: uno studio degli atti normativi*, in *Le Regioni*, 2018, 817 ss.; L. BUSCEMA, *La dimensione regionale della gestione dei fenomeni migratori*, in *Diritti Regionali*, 3/2019; O. CARAMASCHI, *La dimensione regionale del fenomeno immigratorio tra interventi normativi, riparto di competenze e giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, 5/2020.

¹¹² In questi termini, S. SICARDI, *Essere di quel luogo. Brevi considerazioni sul significato di territorio e di appartenenza territoriale*, in *Pol. dir.*, 2003, 116. Cfr., inoltre, C. PANZERA, *Immigrazione e diritti nello Stato regionale. Spunti di riflessione*, in *Dir. pubbl.*, 2018, 179, per il quale «nella misura in cui esprimono una volontà di

offre al legislatore un efficace filtro selettivo per contrarre la platea di possibili destinatari delle provvidenze sociali ed assicurare i conseguenti risparmi di spesa.

Si considerino, ad esempio, le ll. prov. Bolzano e reg. Trentino-Alto Adige/*Südtirol* (nn. 12 e 8 del 2011), nelle quali, rispettivamente, per l'accesso alle prestazioni di assistenza sociale aventi «natura economica» e per l'erogazione dell'«assegno regionale al nucleo familiare per i figli ed equiparati», si richiedeva, ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, la residenza, nella Provincia ovvero nella Regione, per almeno cinque anni¹¹⁴; la l. reg. Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2011, la quale prescriveva, come requisito generale in capo allo straniero per accedere alle prestazioni sociali, la residenza nel territorio nazionale da non meno di cinque anni¹¹⁵; le ll. regg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013 e Liguria n. 13 del 2017, che annoveravano, fra i requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica, rispettivamente, quello della «residenza nella Regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente»¹¹⁶ e quello della residenza sul territorio nazionale «da almeno dieci anni consecutivi»¹¹⁷. Non diversamente, la l. reg. Veneto n. 6 del 2017 prevedeva un titolo di precedenza per l'ammissione all'asilo nido dei «figli di genitori residenti in Veneto anche in modo non continuativo da almeno quindici anni o che [prestassero] attività lavorativa in Veneto ininterrottamente da almeno quindici anni, compresi eventuali periodi intermedi di cassa integrazione, o di mobilità o di disoccupazione»¹¹⁸, mentre la l. reg. Lombardia n. 16 del 2016 stabiliva una limitazione dell'accesso ai servizi abitativi pubblici a quanti potessero dimostrare la residenza anagrafica o lo svolgimento di un'attività lavorativa nella Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda¹¹⁹;

«chiusura» verso gli stranieri (magari nascosta dietro l'argomento delle risorse limitate), le politiche di residenza regionali e locali aspirano ad essere un mezzo di difesa dei confini fisici e ideali di una determinata comunità, esattamente come lo è il presidio delle frontiere rispetto all'integrità politico-territoriale a livello statale».

¹¹³ Così, L. TORCHIA, *Diritto regionale*, in *Enciclopedia del XXI secolo*; F. DINELLI, *La stagione della residenza: analisi di un istituto giuridico in espansione*, in *Dir. amm.*, 2010, 639 ss.; ID., *Le «cittadinanze regionali»: un problema «nuovo» dal sapore «antico»*, in *Astrid*.

¹¹⁴ Art. 10, comma 2; 12, comma 4; 13, comma 3; 14, commi 3 e 5; 16, commi 2, 3 e 4, della l. prov. Bolzano n. 12 del 2011, «Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri», e art. 3, comma 3, della l. reg. T.-A.A. n. 8 del 2011, n. 8, «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012-2014 della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/*Südtirol* – Legge finanziaria», su cui, v., sentt. nn. [2](#) e [133 del 2013](#).

¹¹⁵ Art. 9, l. reg. Friuli-Venezia Giulia, n. 16 del 2011, «Disposizioni di modifica della normativa regionale in materia di accesso alle prestazioni sociali e di personale», su cui, v., sent. n. [222 del 2013](#), che, però, operando «a geometria variabile» (così, L. PRINCIPATO, *L'integrazione sociale, fine o condicio sine qua non dei diritti costituzionali?* cit., 3291), ammette, nel contempo, il requisito della residenza prolungata disposto dalla stessa legge regionale in relazione ad altre prestazioni sociali ritenute non essenziali. Cfr., inoltre, D. MONEGO, *La «dimensione regionale» nell'accesso alle provvidenze sociali*, in *Le Regioni*, 2014, 244 ss.

¹¹⁶ Art. 19, comma 1, lettera b), della l. reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2013, «Disposizioni in materia di politiche abitative», su cui, v., sent. n. [168 del 2014](#).

¹¹⁷ Art. 4, comma 1, della l. reg. Liguria n. 13 del 2017, su cui, v., sent. n. [106 del 2018](#). Cfr., A. GUARISO, *Le sentenze della Corte costituzionale 106, 107 e 166 del 2018: diritto alla mobilità e illegittimità dei requisiti di lungo-residenza per l'accesso all'alloggio e alle prestazioni sociali*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 3/2018; M. GORLANI, *La Corte non cede a suggestioni «sovraniste» delle Regioni e conferma la vocazione universalistica dei servizi sociali*, cit., 1207 ss.

¹¹⁸ L. reg. Veneto n. 6 del 2017, che modifica l'art. 8, comma 4, della precedente n. 32 del 1990, su cui, v., sent. n. [107 del 2018](#). Cfr., L. ARDIZZONE, *La Consulta dichiara illegittimo il criterio della «residenza prolungata sul territorio regionale» per l'ammissione all'asilo nido: breve nota a Corte cost., sent. 107/2018 (con un sintetico rinvio a sent. 106/2018)*, in questa *Rivista*, [2018/II](#), 447 ss.; M. BELLETTI, *La Corte costituzionale torna, in tre occasioni ravvicinate, sul requisito del radicamento territoriale per accedere ai servizi sociali. Un tentativo di delineare un quadro organico della giurisprudenza in argomento*, in *Le Regioni*, 2018, 1138 ss.; C. BERTOLINO, *I criteri di accesso agli asili nido quali presidio di eguaglianza nella loro funzione socio-educativa*, in *Le Regioni*, 2018, 1032 ss.; C. CORSI, *La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l'accesso alle prestazioni sociali*, in *Le Regioni*, 2018, 1170 ss.; A. PITINO, *Per l'accesso agli asili nido è incostituzionale il requisito della residenza protratta dei genitori nella Regione. E se lo fosse anche la residenza tout court?* in *Le Regioni*, 2018, 1050 ss.; D. TEGA, *Le politiche xenofobe continuano a essere incostituzionali*, in *Diritti Regionali*, 2/2018.

¹¹⁹ Art. 22, comma 1, lettera b), l. reg. Lombardia n. 16 del 2016, «Disciplina regionale dei servizi abitativi», su cui, v., sent. n. [44 del 2020](#). Cfr., F. CORVAJA, *Finale di partita. L'incostituzionalità dei requisiti di lungo-residenza previsti*

infine, la l. reg. Friuli-Venezia Giulia n. 13 del 2019 sottoponeva gli interventi di contrasto alla povertà a favore di nuclei familiari alla condizione che almeno uno dei componenti fosse residente in Regione, continuativamente, da almeno cinque anni¹²⁰.

Discipline, tutte, colpite da pronunce di incostituzionalità della Corte.

Sorte diversa ha, invece, riguardato la l. reg. Campania n. 4 del 2011¹²¹, in base all'assunto che, nell'istituire un "bonus bebè" *una tantum*, non si darebbe rilievo a «situazioni di bisogno e disagio i quali», si ribadisce, «non tollerano di per sé discriminazioni»¹²².

Dal canto suo, la più recente giurisprudenza costituzionale rileva opportunamente che «a differenza del requisito della residenza *tout court* (che serve a identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione ed è un requisito che ciascun soggetto può soddisfare in ogni momento), quello della residenza protratta integra una condizione che può precludere in concreto a un determinato soggetto l'accesso alle prestazioni pubbliche sia nella regione di attuale residenza sia in quella di provenienza (nella quale non è più residente)».

Un requisito, insomma, dallo spiccato «carattere escludente»¹²³, che, tutt'al più, potrebbe essere recuperato solo allorché gli venisse conferito il diverso ruolo di «criterio premiale, da valutare "in sede di formazione della graduatoria"»¹²⁴.

La Corte, dunque, per un verso, conferma l'esigenza di sottoporre il requisito della residenza prolungata ad un vaglio di costituzionalità particolarmente incisivo, poiché consistente è il rischio che, per suo tramite, a taluni soggetti sia interdetto l'accesso a determinate prestazioni sociali «solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza»¹²⁵. Per l'altro, pare ammonire il legislatore, nel prevedere eventuali restrizioni, «a rivolgere lo sguardo non soltanto, per il passato, alla durata della residenza sul territorio nazionale o locale oltre una soglia temporale minima, ma anche, in prospettiva, alla presenza o all'assenza di indici idonei a testimoniare il legame tendenzialmente stabile tra la persona e la comunità»¹²⁶, invitandolo, altresì, a non perdere di vista il bisogno a cui la prestazione intenderebbe porre rimedio, il quale non potrebbe essere pretermesso in ragione dello «stesso "radicamento" territoriale, quand'anche fosse adeguatamente valutato (non con riferimento alla previa residenza protratta)»¹²⁷.

Nondimeno, non sembrano cogliersi nella più recente legislazione, neanche a livello statale, segnali di un deciso ripensamento dei criteri di accesso alle prestazioni sociali.

dalle leggi regionali quali condizioni di accesso alle prestazioni sociali, in *Osservatorio AIC*, 6/2020; C. DOMENICALI, *Sull'illegittimità del criterio del radicamento territoriale per l'accesso all'edilizia popolare: dalla condizionalità all'universalità dei diritti sociali?* in *Le Regioni*, 2020, 628 ss.; M. GORLANI, *Le politiche abitative regionali e il requisito della residenza qualificata: un monito della Corte convincente e, in un certo senso, conclusivo*, nel *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2/2020; C. PADULA, *Uno sviluppo nella saga della "doppia pregiudiziale"? Requisiti di residenza prolungata, edilizia residenziale pubblica e possibilità di disapplicazione della legge*, in questa *Rivista*, 2020/1, 173 ss.

¹²⁰ Art. 9, comma 51, lettera b), l. reg. Friuli-Venezia Giulia n. 13 del 2019. Sent. [n. 7 del 2021](#).

¹²¹ Art. 1, comma 77, l. reg. Campania n. 4 del 2011.

¹²² Sent. n. [141 del 2014](#).

¹²³ In questi termini, sent. [n. 7 del 2021](#), nonché già nn. [44](#) e [281 del 2020](#).

¹²⁴ Così, ancora, sent. [n. 7 del 2021](#). Cosa che comunque non lo sottrae ad un sindacato di ragionevolezza in relazione alla finalità del servizio in tal modo inciso. Si veda, in questo senso, la sent. [n. 42 del 2021](#), con cui la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, della l. prov. Trento n. 13 del 2019, nella parte in cui introduce, nell'art. 2 della l. prov. Trento n. 29 del 1993, il comma 4-bis, lettera b), secondo il quale la Provincia autonoma può promuovere, nell'ambito dell'intesa con l'Università di Trento di cui al comma 1 del medesimo art. 2, una riserva per l'accesso ai corsi universitari «di un numero di posti non inferiore al 10 per cento per candidati residenti in provincia di Trento, nell'ipotesi di parità di merito con candidati non residenti». Cfr., V. DESANTIS, *Il requisito della residenza in rapporto all'accesso al diritto allo studio: la sent. n. 42/2021 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 3/2021, 130 ss.

¹²⁵ Così, sent. n. [107 del 2018](#), ripresa dalle successive nn. [44](#) e [281 del 2020](#), nonché [9 del 2021](#).

¹²⁶ Sent. n. [222 del 2013](#).

¹²⁷ Sent. n. [44 del 2020](#).

Fatta eccezione, infatti, per qualche provvidenza, come l'assegno unico e universale per i figli a carico¹²⁸ – che ammette, tra i requisiti richiesti a cittadini di Paesi terzi, il permesso unico di lavoro di validità semestrale¹²⁹ –, il criterio del (prolungato) radicamento territoriale riemerge carsicamente.

E la giurisprudenza costituzionale non risulta, invero, sempre granitica, approdando talvolta ad esiti tutt'altro che prevedibili.

È il caso delle recenti sentt. nn. [19](#) e [34 del 2022](#)¹³⁰, aventi ad oggetto, rispettivamente, il reddito di cittadinanza introdotto con d.l. n. 4 del 2019, convertito con emendamenti con l. n. 26 del 2019, recante “Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni”, e il reddito di inclusione, introdotto con d.lgs. n. 147 del 2017, “Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà”. Il primo è riconosciuto a soggetti, cittadini o stranieri, che soddisfino il «draconiano» requisito della residenza in Italia da almeno dieci anni¹³¹, di cui gli ultimi due continuativi (art. 2, comma 1, lett. a, n. 1), nonché, se cittadini di Paesi terzi, siano in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo¹³². Requisito quest'ultimo, prescritto anche nel secondo, unitamente alla residenza biennale continuativa.

La Corte costituzionale, investita dapprima della questione di costituzionalità in relazione al requisito del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo previsto per il reddito di cittadinanza ([sent. n. 19](#)), ha concluso nel senso dell'infondatezza, ritenendo che la provvidenza in esame non si esaurirebbe in un intento esclusivamente assistenziale, in quanto comprenderebbe, altresì, la finalità della reintegrazione lavorativa del beneficiario. Circostanza comprovata, ad avviso della Corte, dalla condizionalità sottesa al beneficio, la quale ne farebbe uno strumento non specificamente indirizzato a rimediare ad uno stato di bisogno. Ne deriverebbe, a mo' di corollario, l'ammissibilità di una differenziazione nell'erogazione della prestazione in ragione del radicamento territoriale degli stranieri, ovvero, come affermato nella precedente [sent. n. 126 del 2021](#), in forza di “requisiti morali”¹³³. Conclusione, questa, singolarmente duplicata anche nella successiva n. 37, resa a stretto giro, in relazione al reddito di inclusione, nonostante la stessa Corte ne rilevi le differenze «rispetto al reddito di cittadinanza – il quale in effetti si connota per una più spiccata finalizzazione all'inserimento lavorativo, oltre che per un maggior peso degli impegni in capo ai beneficiari e una più alta soglia economica d'accesso».

Ebbene, il ragionamento sotteso ad entrambe le pronunce non convince.

Pare di assistere, infatti, ad un rovesciamento di paradigma. Se normalmente è sulla *ratio* della provvidenza che vengono tarati i requisiti di accesso, in questo caso sembrerebbero i requisiti della provvidenza a determinarne la natura.

¹²⁸ D.lgs. n. 230 del 2021, “Istituzione dell'assegno unico e universale per i figli a carico, in attuazione della delega conferita al Governo ai sensi della legge 1° aprile 2021, n. 46”.

¹²⁹ Art. 3, comma 1, lett. a).

¹³⁰ Sia consentito rinviare a S. MABELLINI, *La Corte costituzionale aggiunge un nuovo tassello nel complicato mosaico dei requisiti di accesso alle provvidenze sociali*, in corso di pubblicazione in *Giur. cost.*, 2022.

¹³¹ Così, S. GIUBBONI, *Primi appunti sulla disciplina del reddito di cittadinanza*, in *WP CSDLE “Massimo D'Antona”.IT – 401/2019*, 21, il quale, inoltre, sottolinea (pagg. 21 s.) che tale condizione sarebbe «una classica discriminazione indiretta a danno dei cittadini dell'Unione (o di Paesi terzi) e che essa – costituendo il RdC una misura essenziale per il contrasto della povertà e dell'esclusione sociale (e dunque un diritto fondamentale afferente al nucleo minimo di tutela della dignità della persona) – [sarebbe] palesemente sproporzionata, se considerata alla luce degli artt. 16 e 24 della direttiva 2004/38/CE».

¹³² Cfr., F. BIONDI DAL MONTE, *Quale cittadinanza per il “Reddito di cittadinanza”?* in E. Innocenti-E. Rossi-E. Vivaldi (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, Bologna, 2019, 135 ss.; V. CASAMASSIMA, *Reddito “di cittadinanza” e politiche di contrasto alla povertà. Riflessioni alla luce dei più recenti sviluppi normativi*, in *Rivista AIC*, 3/2020, 418 ss.; nonché già M. BELLETTI, *La Corte costituzionale torna, in tre occasioni ravvicinate, sul requisito del radicamento territoriale per accedere ai servizi sociali. Un tentativo di delineare un quadro organico della giurisprudenza in argomento*, in *Le Regioni*, 2018, 1167 ss.

¹³³ Si legge nella [sent. n. 126 del 2021](#): «Il reddito di cittadinanza, invece, non ha natura meramente assistenziale, proprio perché accompagnato da un percorso formativo e d'inclusione che comporta precisi obblighi, il cui mancato rispetto determina, in varie forme, l'espulsione dal percorso medesimo».

Vero è che il reddito di cittadinanza presenta una natura composita, non pienamente sovrapponibile ad altre provvidenze a carattere meramente assistenziale¹³⁴.

Tuttavia, a presupposto del beneficio v'è pur sempre una situazione di indigenza a cui si intende porre rimedio. Che quest'ultimo implichi, in qualche misura, un comportamento attivo del beneficiario – al quale condizionare l'erogazione della provvidenza – è, in fondo, conseguenza del tipo di bisogno che si intende fronteggiare, ovvero sia la *temporanea* mancanza di una attività lavorativa¹³⁵. Uno stato di bisogno, cioè, *reversibile*, a differenza degli altri, dall'incapacità alla vecchiaia, a cui si indirizzano le diverse provvidizioni richiamate nella pronuncia. Si tratta, però, di una reversibilità inevitabilmente condizionata, appunto, dalla disponibilità del beneficiario al reinserimento nel mondo del lavoro e che ne giustifica, pertanto, una qualche responsabilizzazione.

Ciò non toglie che, quale che sia la causa dell'indigenza, questa non muti la sua natura.

Cosicché i requisiti di reddito sottesi al permesso di soggiorno di lungo periodo non sembrano meno irragionevoli in questa che in altre circostanze. Né sembra meno “indifferibile” e “pregnante” il relativo bisogno¹³⁶. Del resto, come afferma la Corte nella, di poco precedente, sent. [n. 137 del 2021](#), in relazione all'assegno sociale¹³⁷, «la possibilità di modulare la disciplina delle misure assistenziali (...) non può pregiudicare quelle prestazioni che si configurano come misure di sostegno indispensabili per una vita dignitosa».

È vero che, come noto, la Corte costituzionale ha in varie occasioni ribadito che al legislatore, statale o regionale, non è precluso introdurre differenziazioni per l'accesso alle prestazioni sociali «al fine di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili»¹³⁸. Tuttavia, parrebbe che, chiamato a sostituire il criterio discriminatorio della cittadinanza, quello della residenza, quantomeno in tale veste “qualificata”, non si sottragga alle medesime obiezioni, presentandosi come una forma di discriminazione mascherata¹³⁹.

D'altra parte, ancorché in relazione ai cittadini dell'Unione europea, anche la Corte di Giustizia afferma che il principio di parità di trattamento – sancito sia nell'articolo 45 TFUE che nel regolamento UE n. 492/2011 (art. 7) – vieta non soltanto le discriminazioni palesi basate sulla cittadinanza, ma anche qualsiasi discriminazione dissimulata che, pur fondandosi su altri criteri di riferimento, pervenga di fatto al medesimo risultato¹⁴⁰. Tra queste può ben essere annoverato il requisito della residenza prolungata, in quanto più agevolmente “alla portata” dei cittadini dello Stato ospitante che dei cittadini degli altri Stati¹⁴¹.

¹³⁴ Cfr., D. LOPRIENO, *Riflessioni sul reddito di cittadinanza e gli stranieri alla luce della sent. n. 19 del 2022 della Corte costituzionale*, in [Osservatorio costituzionale](#), 3/2022, 8 ss.

¹³⁵ Evidenza che «l'intera costruzione legislativa si fonda sull'evidente presupposto che tutti coloro che si trovano in condizione di povertà siano potenzialmente in grado di svolgere un'attività lavorativa», E. ROSSI, *Il “reddito di cittadinanza” introdotto dal decreto legge n. 4 del 2019: prime considerazioni*, in E. Innocenti-E. Rossi-E. Vivaldi (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, cit., 30.

¹³⁶ ... per riprendere le parole della già citata sent. n. [22 del 2015](#).

¹³⁷ Art. 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare).

¹³⁸ Così, sent. n. [133 del 2013](#), ripresa dalla n. [107 del 2018](#).

¹³⁹ Cfr., B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, cit., 163 ss.; E. GARGIULO, *Le politiche di residenza in Italia: inclusione ed esclusione nelle nuove cittadinanze locali*, in E. Rossi-M. Vrenna-F. Biondi Dal Monte (a cura di), *La Governance dell'Immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, 2013, 135 ss., che osserva come «quello incentrato sulla residenza è un criterio senza dubbio controverso, in quanto può dare luogo a forme di discriminazione non manifesta nei confronti dei non cittadini».

¹⁴⁰ Sentt. del 13 aprile 2010, *Bressol e a.*, C-73/08, punto 40, nonché del 10 luglio 2019, *Aubriet*, C-410/18, punto 26.

¹⁴¹ Richiamando la precedente del 10 luglio 2019, *Aubriet*, C-410/18, nella sent. 2 aprile 2020, *Caisse pour l'avenir des enfants*, C-802/18, si afferma: «Una distinzione simile, in base alla residenza, che è idonea ad operare maggiormente a sfavore dei cittadini di altri Stati membri in quanto i non residenti sono più frequentemente cittadini non nazionali, costituisce una discriminazione indiretta fondata sulla cittadinanza, ammissibile soltanto a condizione di essere oggettivamente giustificata».

V., inoltre, la sent. 10 luglio 2003, causa C-138/02, *Collins*.

6. Oltre il radicamento territoriale, attraverso le “ragioni della solidarietà umana”

Nonostante questi *déravage* è da condividere l’osservazione secondo la quale dalla giurisprudenza costituzionale parrebbe emergere, nel complesso, una meritoria sensibilità per una politica inclusiva delle categorie economicamente e socialmente più svantaggiate¹⁴².

Questa considerazione è, viepiù, rafforzata dalla circostanza che non poche pronunce si muovano più sul terreno del principio di solidarietà, che su quello del principio di non discriminazione. Mentre, infatti, questo è espressione di una tecnica impermeabile alla varietà delle condizioni soggettive, limitandosi a realizzare una potenziale espansione soggettiva dei destinatari in ossequio al principio dell’eguaglianza formale nel godimento dei diritti¹⁴³, quello – riconosciuto, insieme ai diritti inviolabili dell’uomo, «come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente»¹⁴⁴ – guarda allo stato di bisogno della persona, sul quale andrebbero modulati, in definitiva, la provvidenza, nonché l’eventuale requisito del radicamento territoriale¹⁴⁵.

È appena il caso di precisare che non ci si riferisce alla “solidarietà” intrisa di logica corrispettiva che pare evocata nella [sent. n. 50 del 2019](#) (e più velatamente nella precedente [n. 222 del 2013](#)¹⁴⁶), la quale, riconoscendo la ragionevolezza – pur senza argomentarne la diversità dalle altre prestazioni sociali¹⁴⁷ – del requisito del permesso di lungo soggiorno ai fini del godimento dell’assegno sociale, qualifica tale provvidenza come «*corrispettivo* solidaristico per quanto doverosamente offerto al progresso materiale o spirituale» della società, «in un apprezzabile arco di tempo», dallo straniero, «il cui stabile inserimento nella comunità lo [avrebbe] reso *meritevole* dello stesso sussidio concesso al cittadino italiano»¹⁴⁸. A quest’ultima, infatti, è sottesa «una idea di solidarietà “contro”, che esclude più (o prima) che includere»¹⁴⁹ e che, a costo, paradossalmente, di comprometterla, fa dell’integrazione sociale il presupposto per il godimento dei diritti costituzionali¹⁵⁰.

¹⁴² Cfr., A. CIERVO, *La sentenza n. 22/2015 della Corte costituzionale in materia di prestazioni assistenziali a favore degli stranieri extracomunitari. Cronaca di una dichiarazione di incostituzionalità annunciata*, cit., 13.

¹⁴³ Cfr., in argomento, ancora, S. GIUBBONI, *Confini della solidarietà. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, cit., 399, il quale osserva che «benché innervata dal valore universalistico e inclusivo dell’eguaglianza sostanziale, la solidarietà sociale – in quanto retta da vincoli di reciprocità e condivisione – è sempre connotata da una dimensione particolaristica, storicamente sostanziata, in Europa, nella delimitazione della sfera di operatività delle istituzioni del *welfare* entro i confini nazionali».

V., inoltre, C. CORSI, *Lo Stato e lo straniero*, Padova, 2001, 96, che a sua volta rileva come innestando la riflessione sull’art. 3 Cost. si finisce con il saltare «un passo preliminare ed indispensabile che è quello di offrire un fondamento alla titolarità dei diritti costituzionalmente garantiti in capo agli stranieri».

¹⁴⁴ In questi termini, sent. n. [309 del 2013](#), richiamata dalla recente n. [131 del 2020](#).

¹⁴⁵ Cfr., D. MONEGO, *La “dimensione regionale” nell’accesso alle provvidenze sociali*, in *Le Regioni*, 2014, 266, il quale osserva che «incidere sul fattore tempo significa per lo meno ridurre l’area soggettiva della discriminazione»; G. BASCHERINI, *Obbligo o parità? Ancora in tema di prestazioni assistenziali a favore degli stranieri extracomunitari, ma per l’assegno sociale ci vuole il permesso UE per soggiornanti di lungo periodo*, in *Giur. cost.*, 2019, 770.

¹⁴⁶ Si legge, infatti, nella sent. n. [222 del 2013](#): «La Regione, in quanto ente esponenziale della comunità operante sul territorio, ben può, infatti, favorire, entro i limiti della non manifesta irragionevolezza, i propri residenti, anche in rapporto al contributo che essi hanno apportato al progresso della comunità operando per un non indifferente lasso di tempo». Cfr., L. PRINCIPATO, *L’integrazione sociale, fine o condicio sine qua non dei diritti costituzionali?* cit., 3295 s.

¹⁴⁷ Cfr., G. BASCHERINI, *Obbligo o parità? Ancora in tema di prestazioni assistenziali a favore degli stranieri extracomunitari, ma per l’assegno sociale ci vuole il permesso UE per soggiornanti di lungo periodo*, cit., 768.

¹⁴⁸ Corsivo aggiunto.

¹⁴⁹ Così, ancora, G. BASCHERINI, *Obbligo o parità? Ancora in tema di prestazioni assistenziali a favore degli stranieri extracomunitari, ma per l’assegno sociale ci vuole il permesso UE per soggiornanti di lungo periodo*, cit., 765. Parla di «ricostruzione produttivista della solidarietà» In contrapposizione alla solidarietà tradizionale di tipo redistributivo, W. STREECK, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *Stato e Mercato*, 2000, 21, ripreso da S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in *Pol. dir.*, 2012, 549 ss.

¹⁵⁰ Cfr., L. PRINCIPATO, *L’integrazione sociale, fine o condicio sine qua non dei diritti costituzionali?* cit., 3295 s.; M. GORLANI, *La Corte non cede a suggestioni “sovrane” delle Regioni e conferma la vocazione universalistica dei servizi sociali*, cit., 1214 s.

Un'idea assai poco sintonica, invero, con gli orientamenti più consolidati, nei quali, al contrario, si avverte ben altro respiro, come ben evidenziato, tra le altre, dalla [sent. n. 329 del 2011](#), in cui l'estensione ai cittadini minori extracomunitari dell'indennità di frequenza è considerata applicazione dei «principi di inderogabile solidarietà sociale, assunti quale valore fondante degli stessi diritti inalienabili dell'individuo, che non ammettono distinzioni di sorta in dipendenza di qualsiasi tipo di qualità o posizione soggettiva e, dunque, anche in ragione del diverso *status* di cittadino o di straniero»¹⁵¹.

Né, le ragioni della solidarietà ammettono di essere declinate, come affermato nella [sent. n. 137 del 2021](#), a seconda dei meriti morali dei destinatari della provvidenza, non escludendo dalla sua portata neanche i condannati per taluni reati¹⁵², che, pure, «hanno gravemente violato il patto di solidarietà sociale che è alla base della convivenza civile». Infatti, «lo “statuto d'indegnità” definito dal legislatore pone in pericolo, in tal modo, la stessa sopravvivenza dignitosa del condannato, privandolo del minimo vitale, in violazione dei principi costituzionali (artt. 2, 3 e 38 Cost.), su cui si fonda il diritto all'assistenza»¹⁵³.

Il richiamo al principio di solidarietà offre, inoltre, il “valore aggiunto” dell'incomprimibilità dei diritti sociali, elevando un argine alla recessività del loro contenuto e offrendo fondamento all'esigenza, riconosciuta nella giurisprudenza costituzionale, di salvaguardare un nucleo intangibile del diritto, sottratto alla disponibilità (e alla ritrattabilità) dello stesso legislatore¹⁵⁴.

D'altronde, nella stessa previsione dei diritti sociali, è sottesa una istanza di solidarietà sociale¹⁵⁵, che – nonostante gli indiscutibili passi avanti registrati a livello sovranazionale a seguito

¹⁵¹ Si veda, inoltre, recentemente, la [sent. n. 264 del 2012](#), in cui si ribadisce (punto 5.3. del *Cons. in dir.*) che i principi di uguaglianza e di solidarietà, «per il loro carattere fondante, occupano una posizione privilegiata nel bilanciamento con gli altri valori costituzionali». Cfr., A. RUGGERI, [La Consulta rimette abilmente a punto la strategia dei suoi rapporti con la Corte EDU e, indossando la maschera della consonanza, cela il volto di un sostanziale, perdurante dissenso nei riguardi della giurisprudenza convenzionale \(“a prima lettura” di Corte cost. n. 264 del 2012\)](#), in questa [Rivista](#) 2012 (17.12.12.)

¹⁵² ... quelli di cui all'art. 2, comma 58, della l. n. 92 del 2012.

¹⁵³ In questi termini, [sent. n. 137 del 2021](#).

¹⁵⁴ Sebbene, infatti, ad avviso del Giudice costituzionale, non possa ritenersi preclusa, al legislatore, la scelta di ridurre, per una inderogabile esigenza di contenimento della spesa pubblica, un trattamento prima spettante in base alla legge, rientrando, pur sempre, tale scelta, nella sfera della discrezionalità, ciò non toglie che, per la Corte, «detto potere discrezionale non [abbia] carattere assoluto» e trovi un limite nel «rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati» ([sent. n. 80 del 2010](#), in materia di tutela diritti disabili).

Analogamente, nella medesima materia, si veda già la [sent. n. 106 del 1992](#), in cui la Corte accoglie la questione di legittimità costituzionale di una norma soppressiva del diritto all'assegno di accompagnamento, rilevando «il *vulnus* nascente dalla negazione di un diritto in precedenza riconosciuto in attuazione del programma solidaristico di cui all'art. 38 della Costituzione». Cfr., V. ONIDA, *Eguaglianza e diritti sociali*, in AA.VV., *Corte costituzionale e principio di eguaglianza*, Atti del Convegno in ricordo di Livio Paladin, Padova 2 aprile 2001, Padova, 2002, 117 ss., il quale tra l'altro osserva (pag. 119) che «quanto possa essere consentito “tornare indietro” non è semplice stabilirlo».

V., inoltre, le sentt. nn. [361 del 1996](#), [226 del 2000](#) e [251 del 2008](#), [316 del 2010](#); più di recente, [sent. n. 169 del 2017](#), che richiamando la precedente n. [275 del 2016](#), qualifica il diritto all'istruzione e all'educazione dell'alunno disabile come «diritto incomprimibile». L'orientamento è ribadito nelle sentt. nn. [83 del 2019](#) e [62 del 2020](#), in relazione rispettivamente al diritto all'istruzione e alla salute. Cfr., in argomento, C. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il “nuovo” diritto alla socializzazione*, in [Dirittifondamentali.it](#); A. COSSIRI, *Un capitolo di spesa costituzionalmente obbligatorio: i servizi per l'integrazione scolastica dei disabili*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#); E. VIVALDI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità: continuità dei finanziamenti e tutela del nucleo essenziale del diritto*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#).

¹⁵⁵ Del resto, anche la [sent. n. 432 del 2005](#) giustifica l'estensione di una misura sociale (non fondamentale) agli stranieri in forza dei valori di solidarietà sociale. Cfr., C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, cit., 398, il quale mette in rilievo il ruolo della Corte nell' «offrire certezze solidaristiche all'interno di un sistema normativo sempre più caotico»; M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, in *Dir. pubbl.*, 2011, 402, «il “diritto a un'esistenza degna” pare trovare autonomo fondamento proprio negli artt. 2 e 3, ossia nelle prescrizioni sull'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale e della pari dignità sociale».

dell'emergenza pandemica¹⁵⁶, peraltro seguiti ad una fase di crisi della cittadinanza sociale sovranazionale¹⁵⁷ – in vera e propria l'autentico *quid pluris* della cittadinanza nazionale rispetto a quella europea¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Cfr., C. BERGONZINI, *L'Europa e il Covid-19. Un primo bilancio*, in *Quad. cost.*, 2020, 765 ss.; v., G. CENTURELLI, *Verso un futuro migliore: azioni nazionali ed europee sulla politica di coesione per riparare il tessuto sociale, disattivare gli squilibri causati dalla crisi Covid-19 e rilanciare l'economia*, in *Riv. giur. mezzog.*, 2020, 723 ss.

Evidenziano la compresenza, nella risposta europea alla crisi pandemica ed in particolare nello strumento europeo diretto a favorire la ripresa (il *Next Generation UE*), di istanze mutualistiche e solidarietà competitiva S. GIUBBONI, *Crisi pandemica e solidarietà europea*, in *Quad. cost.*, 2021, 218 ss.; G. ANTONELLI-A. MORRONE, *La riforma del Mes: una critica economica e giuridica*, in federalismi.it, 34/2020, XIII ss.; C. MARCHESE, *Il ruolo dello Stato a fronte dell'emergenza pandemica e le risposte elaborate in sede europea: la garanzia dei diritti ed il rilancio economico alla luce del rapporto tra condizionalità e solidarietà*, in Rivista AIC, 1/2021, 254 ss.

¹⁵⁷ Come noto, i riferimenti alla solidarietà, nel diritto primario europeo, non mancano. Basti ricordare, tra le altre, le previsioni contenute nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE (nel Preambolo e nell'intero Capo IV), nonché, nel TFUE, gli artt. 67, par. 2; 80; 122; 194; 222 (la c.d. "clausola di solidarietà": v., A. MORELLI, *Solidarietà, diritti sociali e immigrazione nello Stato sociale*, cit., 539 ss.). Cfr., sulla nozione di solidarietà nella prospettiva europea, W. STREECK, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *Stato e Mercato*, 2000, 3 ss.; A. SANGIOVANNI, *Solidarity in the European Union: Problems and Prospects*, in J. Dickson-P. Eleftheriadis (a cura di), *The Philosophical Foundations of European Union Law*, Oxford, 2012, 384 ss.; ID., *Solidarity in the European Union*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 2013, 1 ss. Sui cambiamenti che sembravano ravvisabili nella giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia di previdenza e assistenza (casi *Martinez Sala* e *Zambrano*), apparentemente «ispirata ad autentica solidarietà sociale» (così, S. GIUBBONI, *I diritti sociali nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Paradossi, rischi e opportunità*, cit., 11; negli stessi termini, A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile*, cit.), v., ancora, S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, cit., 180 s.); nonché, S. GAMBINO, *Les droits sociaux dans le constitutionnalisme contemporain et dans le droit de l'Union Européenne*, in federalismi.it, 21/2011, 17 ss.; ID., *Constitutionnalismes nationaux et constitutionnalisme européen: les droits fondamentaux sociaux, la Charte des droits de l'Union européenne et l'identité constitutionnelle nationale*, in federalismi.it, 6/2012; C. PINELLI, *Il discorso sui diritti sociali fra Costituzione e diritto europeo*, in *Europa e dir. priv.*, 2011, 401 ss. Sul successivo «repentino declino», nella giurisprudenza sovranazionale (su cui v., *supra*, nt. 38), «del fragile ideale normativo della cittadinanza europea quale statuto di integrazione sociale transnazionale»: S. GIUBBONI, *La solidarietà come "scudo". Il tramonto della cittadinanza sociale transnazionale nella crisi europea*, in *Quad. cost.*, 2018, 593; G. COCCO, *Itinerario di un'Europa incompiuta: dalle crisi alla rinascita*, in *Pol. dir.*, 2020, 313 ss.

¹⁵⁸ Osserva che «la cittadinanza dell'Unione viene ad essere carente proprio di quei diritti e di quei doveri che normalmente vengono contemplati nel nucleo essenziale delle situazioni soggettive rientranti nello status di cittadini», potendosene concludere che «la cittadinanza dell'Unione consacrata nel trattato di Maastricht, si propone principalmente di contribuire alla piena realizzazione della libertà di circolazione e alla affermazione del principio di eguaglianza, o meglio, del principio di non discriminazione sulla base della nazionalità» M. CARTABIA, *Cittadinanza europea*, in *Enc. giur.*, IV, 1995, 3 s. V., inoltre, G. AZZARITI, *La cittadinanza appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Dir. pubbl.*, 2011, 440 ss.; S. GIUBBONI, *Confini della solidarietà. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, cit., 408 s.; ID., *I diritti sociali nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Paradossi, rischi e opportunità*, cit., 6, che rileva la «distanza tra il "picco" della costituzionalizzazione orientata ai valori sociali, quale emerge dal nuovo assetto del diritto primario dell'Unione europea, e l'arcigna applicazione delle libertà economiche fondamentali»; M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, cit., 409, per il quale «a leggere le formule dei Trattati (da ultimo quello di Lisbona) e ad analizzare la "forma" data agli specifici interventi comunitari, non sembra proprio che a livello europeo il principio di eguaglianza sia declinato in senso sostanziale»; analogamente, C. SALAZAR, *A Lisbon story: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea da un tormentato passato... a un incerto presente?* cit., per la quale «dal Trattato di Lisbona, insomma, si ricava che non sono tuttora pensabili "politiche generali di solidarietà" dell'Ue avvicinati a quelle praticate a livello nazionale, per la predisposizione delle quali occorrerebbe una più salda legittimazione politica e una profonda trasformazione degli apparati dell'Unione nonché un notevole incremento del budget».