

1222·2022
800
ANNI



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA

Università degli Studi di Padova

Dipartimento Diritto Privato e Critica del Diritto

Corso di Laurea in
Consulente del Lavoro
A.A. 2022-2023

Lo straniero nel sistema assistenziale italiano:
inclusione, eguaglianza e universalismo

Relatore:

Ch.mo Prof. Riccardo Vianello

Laureando:

Francesco Tonon

Numero matricola: 1234548

INDICE

Introduzione all'assistenza sociale.....p. 5

Capitolo 1

1.1 Fondamenti dell'assistenza sociale nell'odierno ordinamento italiano.p. 13

1.2 Parentesi sul concetto di "persona".....p. 16

1.3 Il lavoro come aspetto fondante.....p. 18

1.4 Distribuzione delle competenze in materia assistenziale.....p. 20

1.5 Povertà e reddito minimo.....p. 22

1.6 Cenni sulle fonti internazionali.....p. 28

Capitolo 2

2.1 Lo straniero: evoluzione della definizione.....p. 31

2.2 Politiche migratorie internazionali.....p. 33

2.3 Interventi in ambito europeo.....p. 36

2.4 Status di rifugiato.....p. 45

2.5 Normativa italiana.....p. 48

Capitolo 3

3.1 Sull'evoluzione della recente assistenza sociale.....p. 57

3.2 Diritti degli stranieri, in particolare all'assistenza sociale.....p. 67

3.3 Assistenza sociale e limitazioni.....p. 77

Capitolo 4

4.1 L'odierna assistenza sociale per lo straniero.....p. 101

4.2 Sull'attualità dell'assistenza sociale.....p. 112

INTRODUZIONE ALL'ASSISTENZA SOCIALE E CENNI STORICI

Vi è da tempo immemore l'interesse rivolto all'individuo bisognoso ed insicuro, che ricerchi protezione nello stato sociale via via affermatosi.¹ Il concetto di "Assistenza sociale" può essere inteso come una conquista moderna, che risponde all'aiuto richiesto da chi versi in stato indigente, di fatto coincidente con un'innata sensibilità rivolta al bisogno dei propri simili². Da alcuni considerata come una "*costola del sistema previdenziale*"³, i cui caratteri fondanti sono riconosciuti essere l'universalità e la gratuità, da cui però si differenzia per la proposta di tutele estese anche a soggetti non lavoratori, bensì cittadini in genere⁴. L'assistenza sociale può dunque essere interpretata come la risposta alla questione sociale⁵, ovvero il riconoscimento di tutele minime, che – almeno inizialmente – risponde a necessità di ordine pubblico⁶, ma che successivamente comporta "*l'imporre definitivamente dei diritti sociali, con finalità di redistribuzione tendente al principio di parità*

¹ Ernest Renan disse: "La nazione è una grande solidarietà", Cinelli, Giubboni, Cittadinanza, lavoro e diritti sociali, Giappichelli, Torino, 2014, p. 12.

² Jorio, Diritto dell'assistenza sociale, Giuffrè, Milano, 2006, p. 19.

³ Mesiti, La garanzia costituzionale dei diritti assistenziali e previdenziali insopprimibili, in Riv. dir. sic. soc., 2021, n. 2, p. 326; vedasi anche Sciarra, Prove di solidarietà in alcune sentenze della Corte costituzionale, in Riv. dir. sic. soc., 2019, n.2.

⁴ Cfr. Corte Cost. 28 aprile 1976, n. 92 e 20 maggio 1972, n. 127 dirette a marcare la distinzione tra assistenza e previdenza; Corte Cost. 20 maggio 1976, n. 126 e 30 luglio 1971, n. 174 con l'intento di tracciare l'ulteriore confine tra assistenza e beneficenza.

⁵ Si tratta del fenomeno che vede la legislazione sociale come conseguenza dell'intensificarsi dell'industrializzazione e delle estese forme di povertà e sfruttamento, ad esempio le prime forme di assicurazione obbligatoria contro le malattie ed infortuni sul lavoro degli operai, nella Germania all'epoca del cancelliere Von Bismarck, che creò il Wohlfahrtsstaat col fine di tenere a freno le agitazioni che mettevano in pericolo lo Stato mediante leggi preventive. Gli stati nazionali iniziarono quindi un cammino nella realizzazione di moderni sistemi di contrasto ai principali rischi sociali, grazie a forme di mutualizzazione e redistribuzione; Cinelli, Giubboni, Cittadinanza, lavoro e diritti sociali, Giappichelli, Torino, 2014, p.13; Possieri, La storia dello Stato sociale in Italia, Riv. dir. sic. soc., 2021, p. 797.

⁶ L'evento storico che ha visto il sorgere dello stato sociale come garante di prestazioni e ricerca di benessere per l'individuo, successore del precedente stato liberale portatore di semplici libertà e facoltà. Nasce infatti con lo scopo di proteggere le condizioni di vita di individui e famiglie dalle incertezze della quotidianità, gli Stati si fanno carico dei poveri e del "loro diritto di vivere" sancendo, in questo modo "la pretesa legale di sussistenza" Taschini, I diritti sociali al tempo della condizionalità, Giappichelli, Torino, 2019, p. 1. Si ricordi che già nella prima costituzione francese, firmata nel 1791 da re Luigi XVI dopo la fuga fallita, conteneva la creazione di un sacro diritto ai soccorsi pubblici per allevare bambini, soccorrere infermi e fornire lavoro ai poveri validi che non l'avessero. Concetto che sarà poi ripreso nel 1973 con la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, che all'articolo 21 prevede misure di natura assistenziale per chi non fosse in grado di lavorare: "I soccorsi pubblici sono un sacro dovere. La società deve la sussistenza ai cittadini disgraziati, sia procurando loro del lavoro, sia assicurando i mezzi di esistenza a color che sono fuori dall'età di lavorare", Pezzini, La decisione sui diritti sociali, Giuffrè, Milano, 2001, p. 2; Bronzini, Il contrasto del rischio di esclusione sociale del diritto europeo, in Contrasto alla povertà e rischio di esclusione sociale, Greco, Giappichelli, Torino, 2021, p. 26.

*sostanziale*⁷. I diritti sociali potrebbero essere definiti come “l’insieme delle regole giuridiche, e particolarmente delle leggi dello Stato, che proteggono gli elementi deboli e non possidenti della società e regolano l’intervento dello Stato nella sfera economica”⁸, che non siano una semplice appendice della politica economica, ma che debbano essere considerati come complementari all’idea di governo democratico⁹. Secondo parte della dottrina, i diritti sociali hanno sia lo scopo di riequilibrare le disparità sociali, presenti già alla nascita o che emergano successivamente, sia di far partecipare ogni individuo ai benefici della vita associata¹⁰. I diritti sociali non potranno mai essere intesi meramente come proclamazioni astratte, bensì sono il frutto di interazioni tra soggetti ed istituzioni; sono quindi il frutto di conflitti e mediazioni¹¹.

Godere degli anzidetti diritti significa poter usufruire dei vantaggi offerti dallo Stato senza che le disuguaglianze rappresentino una limitazione. Dunque si sostanziano nel godimento di beni riconosciuti come essenziali per la vita degli individui e soddisfattivi delle legittime esigenze e “*costituiscono la parte spettante a ciascuno delle risorse individuali in società*”¹².

Esiste¹³ infatti il diritto di ogni individuo sprovvisto di capacità lavorativa, che non disponga di altri mezzi materiali per un’esistenza dignitosa, di ottenere tali mezzi dallo Stato. Tali mezzi vengono assicurati grazie al contributo solidaristico di tutti

⁷ Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 28.

⁸ Tali diritti sono destinati a risanare, eliminare, correggere quelle situazioni di disagio in cui gli individui possono incorrere nel corso della loro vita, Jorio, *Diritto dell’assistenza sociale*, Giuffrè editore, Milano, 2006, p.54; Bifulco, *Cittadinanza sociale, Eguaglianza e forme di stato*, in Chieffi, *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Cedam, Padova, 1999. Vedasi anche Gurvitch, *La dichiarazione dei diritti sociali*, Milano, 1949, da cui è tratta la citazione p. 93.

⁹ Cinelli, Giubboni, *Cittadinanza, lavoro e diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 31, 32.

¹⁰ Biondi dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 1; sul punto si veda anche Mazziotti, *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, XII, Giuffrè, Milano, 1964.

¹¹ Longo, *I diritti sociali nella Costituzione italiana: un percorso di analisi*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2017, p. 212.

¹² Biondi dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 2; vedasi anche Mazziotti, *Diritti sociali*, s.n.t., s.d., p. 804; Luciani, *Sui diritti sociali*, s.n.t., s.d., evidenza che la ricerca dei diritti sociali è possibile solo se si parte dall’universo assiologico definito dal principio di eguaglianza, il quale garantisce che il valore della giustizia sociale venga tradotto nel riconoscimento di una pluralità di situazioni soggettive attive e non semplicemente nell’affermazione di oggettive esigenze ordinarie, eventualmente assistite dall’imposizione di specifici doveri inderogabili in capo a terzi; Baldassarre, *Diritti sociali*, s.n.t., s.d., evidenza che i diritti sociali trovano la loro giustificazione teorica nel diverso concetto di liberazione da determinate forme di privazione e quindi hanno come scopo la realizzazione dell’eguaglianza o, più precisamente, una sintesi tra libertà ed uguaglianza, che trova la sua radice nella tutela della dignità umana.

¹³ Si approfondirà l’articolo 38 Cost. in seguito

i membri, ovverosia il dovere generalizzato di assicurare i mezzi necessari per vivere a chi ne sia sprovvisto.

È inoltre riconosciuto il diritto a misure che colmino l'assenza di autonomi strumenti di sopravvivenza, anche per quei soggetti *“affetti da minorazione fisica, psichica, o sensoriale, nonché più in generale coloro che si trovino in una situazione di inferiorità sociale che può ostacolare l'effettivo esercizio dei diritti di libertà e partecipazione ed il pieno sviluppo della persona umana. [...] Il legislatore ordinario e la pubblica amministrazione debbono organizzare la trasformazione di parte delle risorse esistenti in beni e servizi che siano specificamente rivolti a neutralizzare quelle differenze che concorrono a definire la posizione sociale di ciascun individuo, [...] ovvero si traducono in un ingiustificato ostacolo all'esercizio di un diritto garantito”*¹⁴.

È noto come questi concetti abbiano avuto un'evoluzione storica non indifferente, fino a giungere ai giorni nostri. In epoca premoderna non si riscontra, in capo al singolo, l'effettivo riconoscimento di garanzie e prestazioni assistenziali; ciò che veniva loro garantito era frutto dell'ormai ben radicata cultura della liberalità e ospitalità di matrice cristiana.

L'individuazione del bisognoso avveniva secondo criteri soggettivi, poiché chiunque poteva considerare qualcun altro in circostanze di bisogno, giacché non vi erano univoci canoni tesi a definire quando fosse presente lo stato di necessità. La più ovvia conseguenza era la disomogeneità delle scelte dei destinatari degli aiuti e l'assoluta disparità di trattamenti, lasciati all'arbitrio del soggetto elargitore¹⁵.

In epoca cinquecentesca, infatti, si preferì affidare ad enti collettivi, quali parrocchie o municipi, l'attività caritatevole di affrontare le emergenze e le problematiche dei meno abbienti¹⁶.

¹⁴ Giorgis, La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale, Jovene, Napoli, 1999, p.37, 38, 43.

¹⁵ Possieri, La storia dello Stato sociale in Italia, Riv. dir. sic. soc., 2021, p. 798, ci indica come si potesse incontrare il rischio di tralasciare soggetti in evidenti difficoltà oppure la corresponsione di assistenze non basate su reali bisogni.

¹⁶ A tal proposito si ricordi l'”Act for the relief of the poor” 1601, che rappresenta la prima legge di assistenza sociale in terra europea. Grazie alla suddetta venne affidato alle comunità religiose la gestione delle situazioni meritevoli di aiuto, garantendone la messa in opera mediante il foraggiamento da parte dei cittadini più benestanti. Cosicché si superò la concezione dell'aiuto come

In epoca moderna comparvero poi le prime forme organizzate di assistenza sociale, differenziate dall'univocità dell'erogazione clericale, sorte grazie al nascere della visione illuminista. Parallelamente a quanto scritto, nacquero pensieri e considerazioni della povertà come una disgrazia, un male da estirpare poiché pericoloso per la buona tenuta societaria. L'Europa intera venne permeata da una visione di classe, cosciente delle differenze, ma intollerante verso le stesse. “*Nei territori veneziani venne per esempio proibita l'attività dell'elemosinare e della richiesta di qualunque bene*”¹⁷.

In special modo in Italia, complice la tardività dell'affermarsi della questione sociale, l'assistenzialismo venne poco condiviso. Nel XIX secolo il soccorso rivolto agli indigenti aveva mantenuto quei caratteri di beneficenza e carità già citati, tipici di tempi pregressi. La carità legale rappresentò l'approccio prevalente, soprattutto in campo sanitario, ove si attestava la presenza delle società di Mutuo Soccorso e delle Opere Pie¹⁸. L'insieme delle misure di assistenza rimaneva infatti un'esclusiva degli enti religiosi, misure che quindi conservano gli scopi salvifici e paternalistici, con attenzione soprattutto ad orfanotrofi e case di cura. L'intero complesso di attività assunse dimensioni tali da richiedere un'ingente porzione del patrimonio vaticano, mobiliare e non. Un'idea di cambiamento venne proposta grazie all'importante riforma di stampo liberale realizzata con la legge del 3 agosto 1862, n. 753, che presentava il fine di distribuire le competenze di tale sistema alle istituzioni provinciali, le “deputazioni”, relegando lo Stato ad un ruolo residuale. Detta riforma è definita “importante”¹⁹ poiché successe alle “Leggi Siccardi” del 1850, volte a limitare la capacità degli enti religiosi di acquisire beni, sia mediante acquisto che donazione *mortis causa*; e alla legge del 23 marzo 1855 che soppresse gli organi ecclesiastici non esercenti alcuna attività di divulgazione religiosa. Nonostante tali interventi normativi, si verificarono notevoli distorsioni, attestate

un'opera di discrezionale beneficenza, bensì divenne il materializzarsi di un tributo solidale atto al riequilibrio delle risorse, od in generale ad una sopravvivenza garantita in modo più esteso.

¹⁷ Ritter, Storia dello Stato sociale, Roma, Bari, 1996, p. 3.

¹⁸ Rappresentavano una realtà fondamentale nello scenario assistenziale del Paese: nel 1900 erano una galassia di circa 27 mila istituzioni; Possieri, La storia dello Stato sociale in Italia, Riv. dir. sic. soc., 2021, p. 800; Giorgi, Pavan, Storia dello Stato sociale in Italia, Bologna, 2021, p. 27, 28.

¹⁹ Bienintesi, Corner, Falco, Labanca, Paggi, Polsi, Procacci, Tomassini, Assistenzialismo e politiche di controllo sociale in Italia liberale e fascista, in http://morgana.unimore.it/materiali_discussione/0373.pdf.

da relazioni governative realizzate nel 1874, 1876 e 1880 da Minghetti, Nicotera e Depretis, che davano continuità all'impianto precedente.²⁰

Tuttavia, il vero momento di svolta, teso ad uniformare e generalizzare l'intero impianto di assistenza, arrivò con l'emanazione della legge n. 6972 del 17 luglio 1890, anche chiamata "Legge Crispi", che conteneva la previsione di controlli su bilanci e attività di assistenza rese da enti religiosi, con conseguente esproprio di beni clericali. Venne attribuita, infatti, agli enti di soccorso al bisognoso la natura pubblica, prevedendo l'obbligatoria "*equivalenza tra il fine perseguito e la connotazione giuridica*", la cui conseguenza fu l'istituzione delle IPAB (Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza), con la volontà di rimpiazzare le allora esistenti organizzazioni operanti in tale ambito²¹. All'articolo 1 si conferì alle IPAB il compito di "*prestare assistenza ai poveri, tanto in stato di sanità quanto di malattia [...] procurare l'educazione, l'istruzione, l'avviamento a qualche professione, arte e mestiere, od in qualsiasi altro modo il miglioramento morale ed economico*".

Nel 1904 la c.d. "Legge Giolitti" riaffermò la centralità dello Stato nel settore assistenziale a scapito delle organizzazioni religiose, riconoscendo il dovere di una società civile di prestare soccorso al povero bisognoso. Essa, infatti, istituì la commissione provinciale e il consiglio superiore per coordinare le attività assistenziali e per lo studio delle necessità presenti sul territorio nazionale. Dal maggio 1915 all'ottobre 1919 vennero introdotte ben 337 norme a carattere sociale, le cui nuove provvidenze vennero presentate come diritti soggettivi e non più considerate un'"elemosina umiliante"²². Ciononostante l'esito di quanto riportato non migliorò le condizioni di diffusa miseria, analfabetismo e mancanza di senso

²⁰ Jorio, Diritto dell'assistenza sociale, Giuffrè, Milano, 2006, p. 19-21.

²¹ "La ratio di tale disposizione consistette nel fatto che, essendo l'assistenza destinata a perseguire una finalità pubblica, essa non poteva essere lasciata alla mercè dei privati"; Jorio, Diritto dell'assistenza sociale, Giuffrè, Milano, 2006, p. 23.

²² L'azione riformatrice iniziò, soprattutto a partire dal 1916, in special modo per merito degli esecutivi guidati da Paolo Boselli, Vittorio Emanuele Orlando e Francesco Saverio Nitti. Nell'ottobre 1919, inoltre, viene pubblicato un volume di circa 800 pagine dal titolo "L'assistenza di guerra in Italia" che riassumeva l'attività svolta dal Ministero per l'assistenza militare e le pensioni di guerra, in cui si trova scritto: "Lo stato giuridico che nell'anteguerra [...] era considerato come il tipo più elevato, veniva di balzo ad essere raggiunto e superato da una concezione altissima: lo Stato giuridico sociale", ed inoltre la guerra "rappresentò lo snodo in cui nacque lo Stato sociale italiano" e il primo reale momento in cui si promosse un tentativo di "generalizzare interventi riformistico-assistenziali", Giorgi, Pavan, Storia dello stato sociale in Italia, Bologna, 2021, p. 36, 39, 40; Possieri, La storia dello Stato sociale in Italia, Riv. dir, sic. soc., 2021, p. 802.

civico²³. I succitati interventi normativi furono contraddistinti proprio per l'ideologia prevalente in tale epoca: mantenere l'ordine pubblico, tutelando la società liberale dalla povertà, senza però garantire alcun diritto volto ad emancipare il singolo, ma rendendolo sempre più non autosufficiente e dipendente²⁴.

In epoca corporativa alcuni enti della pubblica amministrazione furono deputati all'erogazione di misure assistenziali, come ad esempio il Ministero di Grazia e Giustizia (che si occupava delle famiglie dei carcerati e dei minori disadattati), il Ministero degli Interni (al tempo competente anche per l'ambito sanitario) ed il Ministero del Lavoro, i quali si occupavano delle condizioni degli orfani dei caduti sul lavoro, dei ciechi e sordomuti.

Tuttavia vi furono anche enti pubblici, nazionali e locali, competenti per tale materia, poiché a loro attribuita dal Testo Unico della legge comunale e provinciale vigente all'epoca.

In aggiunta, non si dimentichi l'impegno degli enti ecclesiastici in virtù della disciplina prevista nel Concordato del 1929. Infatti, il regime fascista si rese disponibile ad "*accondiscendere alle istanze di intervento del potere religioso*", accettando quelle ingerenze che tempo addietro si erano volute superare²⁵.

Si noti come l'assistenzialismo divenne uno strumento di controllo sociale, poiché i vari servizi erogati furono in realtà pensati come funzionali al mantenimento del regime totalitario ed autoritario. Si considerino ad esempio interventi come la Carta del lavoro, la normativa sulla maternità e sull'infanzia, il T.U.LL.SS. r.d. 1265 del 27 luglio 1934, volti esclusivamente ad ottenere consenso e conservare quello già acquisito²⁶. Il sistema di assistenza sociale di stampo fascista si caratterizzò infatti da un forte accentramento affidando dunque ad organi centrali le decisioni più delicate, e da un'eccessiva burocratizzazione degli strumenti di sostegno alla

²³ Bienintesi, Corner, Falco, Labanca, Paggi, Polsi, Procacci, Tomassini, Assistenzialismo e politiche di controllo sociale in Italia liberale e fascista, in http://morgana.unimore.it/materiali_discussione/0373.pdf.

²⁴ Jorio, Diritto dell'assistenza sociale, Giuffrè, Milano, 2006, p. 22, 23.

²⁵ "Allorquando il regime fascista raggiunse l'apice del suo potere, gli interventi assistenziali divennero una prerogativa, quasi esclusiva, del potere pubblico a discapito della logica autonomista che precedentemente ne aveva consentito l'esercizio alla Chiesa" Jorio, Diritto dell'assistenza sociale, Giuffrè, Milano, 2006, p. 25.

²⁶ Bienintesi, Corner, Falco, Labanca, Paggi, Polsi, Procacci, Tomassini, Assistenzialismo e politiche di controllo sociale in Italia liberale e fascista, in http://morgana.unimore.it/materiali_discussione/0373.pdf.

povertà, il che portò ad un notevole utilizzo di risorse per risolvere le problematiche di organizzazione invece che per sanare i problemi dei destinatari delle misure. Oltretutto si elaborò una classificazione degli utenti sulla base dei rispettivi bisogni, tuttavia senza considerare molte necessità di natura psico-fisica e relazionali, producendo un sistema fortemente settoriale²⁷. Nacquero anche molte istituzioni nazionali e locali di assistenza specifica²⁸ e rimasero operative le IPAB assieme agli ECA (Enti Comunali di Assistenza) istituiti con legge 3 giugno 1937, n. 847, che servivano a completare l'opera di assistenza compiuta dagli altri organismi, soprattutto centrali, già nominati.

Si ricordi inoltre come il ventennio sia stato caratterizzato dal fenomeno del "custodialismo", mediante il quale gli assistenti sociali operarono rigidi controlli a tutela dell'ordine pubblico, fino a giungere ad azioni coercitive nei confronti dei meno piacenti²⁹. L'implementazione esponenziale degli organismi e delle misure in ambito assistenziale fece notevolmente innalzare la spesa pubblica³⁰.

L'idea solidale europea nacque nella fase storica in cui si ebbe l'inizio della costruzione dei moderni *Welfare State* post-bellici³¹. Questa solidarietà viene intesa come la redistribuzione delle risorse all'interno di un preciso gruppo, legandosi quindi a dei criteri politico-normativi tesi ad individuare quale sia quel preciso gruppo³². Oltre alla Costituzione francese (art. 1 e 20) e tedesca, possiamo ricordare l'art. 20 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, frutto dell'assemblea

²⁷ Tattara, *La battaglia del grano in L'economia italiana 1861-1940*, di Gianni Toniolo, Bari, Laterza, 1978, p. 359.

²⁸ Si ricordi l'ONOG (Opera Nazionale degli Orfani di Guerra), l'ENAOLI (Ente Nazionale per l'Assistenza degli Orfani Lavoratori Italiani) e l'OMNI (Opera Nazionale di Maternità e Infanzia) che esplicitò uno degli aspetti più cari agli ideali del regime corporativo, ovvero quello dell'affidare alle donne il compito di assistenza verso i bisognosi, che infatti fu in realtà uno strumento politico per controllare ed aumentare i dati demografici.

²⁹ Tattara, *La battaglia del grano in L'economia italiana 1861-1940*, di Gianni Toniolo, Bari, Laterza, 1978, p. 371.

³⁰ Jorio, *Diritto dell'assistenza sociale*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 23, 24, 25. Non va dimenticato che allo stesso tempo era prestato aiuto dal PNF, che si traduceva in sussidi alimentari (i cosiddetti ranci del popolo) ma anche nella consegna di indumenti, legname, carbone, medicinali e in elargizioni in denaro; Possieri, *La storia dello Stato sociale in Italia*, Riv. dir. sic. soc., 2021, p. 805; Giorgi, Pavan, *Storia dello Stato sociale in Italia*, Bologna, 2021, p. 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50.

³¹ Sandulli, *Nuovi modelli di protezione sociale fra istanze recenti e pretese risalenti*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 2019, n. 3, p. 621.

³² Cinelli, Giubboni, *Cittadinanza, lavoro e diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 15; "La preoccupazione degli stati diventa la redistribuzione delle ricchezze tra i cittadini, il mercato e la macroeconomia perdono di rilievo, assestandosi su una posizione accessoria all'attuazione delle politiche sociali e al raggiungimento dell'obbiettivo anzidetto", Taschini, *I diritti sociali al tempo della condizionalità*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 8.

generale delle nazioni unite, datata 10 dicembre 1948, che recita: “*Ogni individuo, in quanto membro della società, ha diritto alla sicurezza sociale, nonché alla realizzazione, [...] dei diritti economici, sociali e culturali indispensabili alla sua dignità ed al libero sviluppo della sua personalità*”. Si rammenti come la nozione di “sicurezza sociale” includa soprattutto la sicurezza economica del singolo e la prevenzione dei rischi sociali, prevedendo cioè un vario numero di attività di politiche sociali. Nasce infatti nel secondo dopoguerra, prevedendo un allargamento delle tutele, ovverosia un loro riconoscimento universalizzato, il cui intento è quello di garantire all’individuo “sicurezza” appunto³³. Sembra palese l’assunto secondo cui liberare dal bisogno sia l’obiettivo delle più evolute e moderne democrazie. A titolo non esaustivo si possono citare varie fonti internazionali che nel tempo hanno fatto proprio tale principio: “Social security act” USA 1935, “Piano Beveridge” UK 1942³⁴, “Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali” 1950, “Convenzione OIL n. 102” 1952, “Carta sociale europea” 1961, “Codice europeo della sicurezza sociale” 1963, “Convenzione europea di sicurezza sociale” 1972, “Carta sociale europea” 1996 e la “Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea” 2000³⁵. La protezione sociale nel corso del ’900 diventa un progetto legislativo per gli indigenti ed “*un grande obiettivo politico da perseguire per l’intera cittadinanza*”³⁶.

A conclusione di questa introduzione al tema assistenziale, l’affermazione secondo cui: “*la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l’immagine universale della dignità umana, [...] cui lo stato non può abdicare in nessun caso*”³⁷ riassume al meglio l’argomento di cui si sta trattando.

³³ Sandulli, Nuovi modelli di protezione sociale fra istanze recenti e pretese risalenti, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 2019, n. 3, p. 624.

³⁴ A tal riguardo, sembra idoneo ricordare il motto sottostante il famoso “piano Beveridgeano”: “dalla culla alla bara”.

³⁵ Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 2, 3, 4, 9, 19, 27, 28.

³⁶ Possieri, *La storia dello Stato sociale in Italia*, Riv. dir. sic. soc., 2021, p. 797.

³⁷ Corte Cost. 25 febbraio 1988, n. 217.

CAPITOLO 1

1.1 I FONDAMENTI DELL'ASSISTENZA SOCIALE NELL'ODIERNO ORDINAMENTO ITALIANO

Terminata l'introduzione, con cui si sono analizzati i temi fondanti il concetto di assistenza sociale ed il relativo sviluppo temporale, è bene comprendere in quale contesto si sia inserita la Carta costituzionale. Infatti nel presente capitolo si intende determinare in che termini la Costituzione tratti la tematica dell'assistenza sociale. La costituzionalizzazione dei diritti sociali è un aspetto caratterizzante le costituzioni post belliche, come già anticipato nell'introduzione. Invero la Costituzione italiana è una tra le prime a prevedere la sicurezza sociale come uno dei capisaldi dell'ordinamento³⁸. Il riconoscimento di tale concetto poggia sul principio di solidarietà dell'articolo 2, che sancisce l'inviolabilità della vita umana, ovvero l'adempimento ai doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale; e il principio di uguaglianza dell'articolo 3, che prevede il riconoscimento di pari opportunità, dunque la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo personale³⁹.

L'assistenza trova il suo fondamento all'articolo 38⁴⁰, ove sono garantite, tra le altre, tutele in ambito educativo e all'avviamento professionale degli inabili, a cui deve *“provvedere lo Stato senza deroga alcuna”*⁴¹.

³⁸ Nel passaggio ad un ordinamento di stampo pluralista, in cui lo stato ha il compito di contrastare la povertà mediante forme di aiuto e grazie alle quali perseguire l'obiettivo di maggior inclusione sociale. Longo, I diritti sociali nella Costituzione italiana: un percorso di analisi, in Riv. dir. sic. soc., 2017, p. 203.

³⁹ Longo, I diritti sociali nella Costituzione italiana: un percorso di analisi, in Riv. dir. sic. soc., 2017, p. 204, 205.

⁴⁰ Fa parte dei diritti sociali essenziali, che hanno ad oggetto beni extra mercato, il cui fine è lo sviluppo della personalità individuale, Pezzini, La decisione sui diritti sociali, Giuffrè, Milano, 2004, p. 127.

⁴¹ Si aggiunga un veloce richiamo al quinto comma dell'articolo 38 che prevede la libertà dell'assistenza privata sia con fini di lucro che solidaristici. In effetti la Costituzione per il settore assistenziale compie una scelta organizzativa più debole, poiché lo Stato può predisporre organi ed istituti per la realizzazione del contenuto dell'articolo 38, ma potrebbe altresì limitarsi ad integrare istituti privati, Pezzini, La decisione sui diritti sociali, Giuffrè, Milano, 2004, p. 136. Si legga infatti l'articolo 38 e l'articolo 41 Cost. in combinato disposto, ovvero la previsione di un'assistenza sociale pubblica ed obbligatoria e un'assistenza privata ipotetica. Ulteriormente, va notato come le prestazioni di stampo pubblico possano essere erogate anche da soggetti privati in qualità di concessionari terzi, poiché il livello minimo che si richiede alle pubbliche amministrazioni sia di garantire il servizio e regolarne la fruizione, non che si facciano carico dell'erogazione in prima persona. Si richiami anche all'articolo 118 comma quarto sulla sussidiarietà orizzontale. (vedasi

L'aspetto di cui da sempre si discute, in ordine alla volontà di definirne in maniera precisa il confine, è la differenza dei soggetti destinatari delle garanzie espresse al primo e secondo comma del citato articolo. Il secondo comma sancisce che: *“I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria”*. Innanzitutto, tale norma pone come soggetto tutelato il lavoratore, senza distinzione alcuna tra le varie possibili attività lavoristiche, e nemmeno inserendo differenze volte ad escludere alcune categorie di lavoratori⁴². Il sistema di tutele previdenziali dell'ordinamento italiano trae fondamento dal citato comma⁴³. Ma è il primo comma dell'articolo 38 a rappresentare la norma meritevole di attenzione per il presente lavoro. Riportato letteralmente, recita che *“Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale”*. La prima differenza da notare è che al primo comma si distingue nettamente chi sia il destinatario: quel soggetto che non possa lavorare, poiché inabile.

In realtà, l'interpretazione della norma della più recente dottrina⁴⁴ intende l'inabilità al lavoro del primo comma come un'inabilità sociale. Si tratta dell'impossibilità di reperire un'occupazione, a causa di precarie condizioni psicofisiche oppure un lavoro da considerarsi come dignitoso⁴⁵. Il lavoro viene considerato il mezzo primario di sostentamento. In assenza del quale gli strumenti

associazioni di volontariato l. n. 266/1991, cooperative di solidarietà sociale l. n. 381/1991, organizzazioni non lucrative di solidarietà sociale d.lgs. n. 460/1997); Caretti, I diritti fondamentali, Libertà e diritti sociali, Giappichelli, Torino, 2002, p. 389; Longo, I diritti sociali nella Costituzione italiana: un percorso di analisi, in Riv. dir. sic. soc., 2017, p. 205, 206.

⁴² Dalla lettura letterale del testo non si colgono differenze tra lavoratori subordinati ed autonomi, come non si colgono differenze fondate su una qualche caratteristica del singolo lavoratore (ad esempio la cittadinanza).

⁴³ Quelle tutele che abbiamo visto sorgere diversi anni prima, come già delineato nell'introduzione. Quelle misure volte cioè ad offrire garanzie al lavoratore, figura sorta successivamente alle rivoluzioni industriali e, come già citato, cui viene destinato l'intero contenuto delle politiche sociali come risposta alla questione sociale. Il lavoratore, che altrimenti si vedrebbe lasciato a sé stesso, ottiene forme di aiuto e di tutela in virtù dell'attività svolta.

⁴⁴ Ad esempio si veda Longo, I diritti sociali nella Costituzione italiana: un percorso di analisi, in Riv. dir. sic. soc., 2017; Mesiti, La garanzia costituzionale dei diritti assistenziali e previdenziali insopprimibili, in Riv. dir. sic. soc., 2021, n. 2; ed anche Bin, Pitruzzella, Diritto costituzionale, Giappichelli, Torino, 2019

⁴⁵ Bologna, Garilli, Migranti e lotta alla povertà, La Corte costituzionale nega il reddito di cittadinanza ai titolari del permesso di soggiorno per ricerca di un'occupazione, in Riv. dir. sic. soc., 2022, n. 1, p. 78, che richiama l'articolo 36 della Costituzione a proposito delle condizioni oggettive del mercato del lavoro, cui si accompagna una forma di deprivazione materiale.

utili alla sopravvivenza vengono a mancare, e la previsione del comma quarto della norma citata sancisce il compito dello Stato di provvedere a fornirli⁴⁶. Ciò che si vuole tutelare mediante tale norma si riconduce alla dignità umana tutelata all'articolo 2 della Costituzione, dove vi si può reperire il cosiddetto "principio personalistico"⁴⁷. Non si può parlare infatti di misure assistenziali subordinate ad un qualche requisito, come nel caso del lavoratore cui solitamente sono erogate delle misure di tutela previdenziale a fronte di un requisito minimo di contributi versati, cui per altro si lega anche la quantificazione della prestazione; e non si può parlare nemmeno di principio di automaticità delle prestazioni, poiché non esiste per il sistema assistenziale il legame tra un versamento periodico e le prestazioni di cui si può fruire. L'unico requisito è rappresentato dall'impossibilità di trarre sostentamento dall'attività lavorativa⁴⁸. Si ricordi infatti come molte misure previdenziali siano commisurate all'ordinaria retribuzione del lavoratore, collegamento assolutamente assente per ciò che concerne le tutele assistenziali. Il richiamato disposto costituzionale esprime l'intento di recepire il concetto di "sicurezza sociale", così come già delineato nell'introduzione⁴⁹. Inoltre, è bene chiarire che il concetto di cittadino si è, negli anni, allontanato da quello di cittadinanza esclusivamente nazionale, considerando anche la cittadinanza europea⁵⁰. In definitiva, chi viene ammesso come destinatario del sistema

⁴⁶ Si viene a configurare una prestazione in sostituzione del lavoro, condizionata ad una situazione definita in negativo rispetto allo status di lavoratore, Pezzini, *La decisione sui diritti sociali*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 127.

⁴⁷ Mesiti, *La garanzia costituzionale dei diritti assistenziali e previdenziali insopprimibili*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2021, n. 2, p. 326; ma anche Longo, *I diritti sociali nella Costituzione italiana: un percorso di analisi*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2017, p. 215.

⁴⁸ Dunque se il lavoratore può godere delle varie misure previdenziali anche in assenza di contribuzione, il cittadino inabile al lavoro non è sottoposto a questa verifica. Esiste infatti nei suoi confronti un più generale diritto all'esistenza, che gli deve essere garantita anche qualora mancasse la possibilità di procurarsela.

⁴⁹ Di fatto si vuole creare un sistema di eguaglianza e solidarietà che comprenda misure assistenziali e previdenziali, della cui erogazione è prestatore lo Stato. In questo modo si vuole superare definitivamente quanto accaduto nell'epoca anteriore alla Repubblica, ovvero in cui gli aiuti si organizzavano e venivano prestati in forma mutualistica e su base volontaria (ricordiamo le opere pie) cui man mano il legislatore delle varie epoche volle porre fine, con l'idea di pubblicizzare tali interventi. Infatti solo grazie all'avvento costituzionale si è dato avvio alla realizzazione di un sistema organico di sicurezza sociale, attraverso un "sistema di salvaguardia e di liberazione dallo stato di bisogno di tipo esistenziale" Jorio, *Diritto dell'assistenza sociale*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 53; Pezzini, *La decisione sui diritti sociali*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 127.

⁵⁰ Prevista dal Trattato di Maastricht del 1992 e successivamente specificata con il trattato di Amsterdam del 1997: la cittadinanza europea rappresenta la condizione giuridica in cui ogni individuo versi, conseguentemente alla sua appartenenza ad uno stato membro dell'Unione Europea. Non mira a sostituire la cittadinanza nazionale, ma svolge un ruolo di completamento, col fine di

assistenziale, così come configurato dall'articolo 38 nel suo primo comma, sono quei cittadini che non presentino le possibilità di mantenimento grazie al lavoro, definiti secondo i criteri sopraesposti.

1.2 PARENTESI SUL CONCETTO DI “PERSONA”

Ai fini di analisi del presente lavoro, si rende necessario indagare come la Costituzione ed interventi legislativi successivi trattino del concetto di “persona” e di uguaglianza, dunque come individui quei soggetti titolari dei diritti giuridicamente garantiti. In effetti ci troviamo di fronte ad una rinnovata concezione del singolo, indipendente ed autonomo, che sia dunque meritevole di un'ampia tutela giuridica dei suoi deficit, di natura economica e psico-fisica, che ne limitino l'integrazione nel tessuto collettivo⁵¹. Nelle norme che si vedranno di seguito sono rinvenibili le manifestazioni principali dello Stato Sociale o *Welfare State*, ossia l'idea di un benessere diffuso, ottenuto mediante la garanzia della sicurezza sociale data dall'uguaglianza dei suoi componenti⁵²

Nel testo costituzionale il concetto di “persona” o di “uomo” comprende “*sia i cittadini che gli stranieri*”⁵³ che risiedano sul territorio italiano. Si ricordi infatti come l'articolo 3 della Costituzione preveda il diritto all'uguaglianza, che si traduce nel non adottare “*trattamenti irragionevolmente differenziati*”, bensì l'adozione di qualunque trattamento “*diretto ad eliminare le situazioni di disuguaglianza di fatto esistenti*”⁵⁴. Per inciso nella nostra Costituzione si assiste al passaggio dall'uomo

instaurare solidarietà tra le popolazioni che ne fanno parte. Dunque è cittadino dell'UE colui che presenti la cittadinanza di uno stato membro.

⁵¹ Jorio, *Diritto dell'assistenza sociale*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 53; Costa, *La cittadinanza: un tentativo di ricostruzione archeologica*, in *La cittadinanza. Appartenenze, identità e diritti*, Roma, Bari, 1994. Si vuole quindi rappresentare un concetto di benessere sociale in cui la collettività ne trova concretezza grazie al superamento dei disagi vissuti dai singoli.

⁵² Si ritiene di far rientrare la Costituzione dell'Italia repubblicana nella categoria delle costituzioni democratico-sociali, poiché vuole rispondere ad esigenze organizzative, sociali ed economiche ben più evolute rispetto alle epoche precedenti, Jorio, *Diritto dell'assistenza sociale*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 54, Amato, Barbera, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1997.

⁵³ “[...] con ciò innovando radicalmente rispetto al principio di reciprocità di cui all'articolo 16 delle disposizioni preliminari del codice civile”, Caretti, *I diritti fondamentali, Libertà e diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 144.

⁵⁴ Non è oggetto del presente lavoro operare un'analisi approfondita del contenuto dell'art.3. Il richiamo quindi si limita alle nozioni funzionali per la presente trattazione. Si ricordi solo che i diritti sociali trovano esplicitazione nell'obbligo dello Stato di provvedere al benessere di tutti i suoi cittadini, in osservanza del citato principio di uguaglianza, con lo scopo di creare le condizioni per la piena realizzazione ed integrazione con il resto della comunità, Jorio, *Diritto dell'assistenza sociale*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 55.

astrattamente inteso, alla “*persona positiva, situata, fisicamente e sostanzialmente intesa*”⁵⁵. Si pone quindi il tema della tutela delle condizioni di diversità e delle differenze in modo tale da estendere la condizione di eguaglianza anche ad aspetti ulteriori rispetto ai sette espressamente indicati all’articolo 3⁵⁶. Si rinviene un espresso divieto di discriminazione per ragioni razziali, che già anticipava il presentarsi di varie problematiche relative le migrazioni sempre più consistenti e la trasformazione della nostra società in società multirazziale⁵⁷. Se ne parlerà approfondendo ulteriormente tale argomento, ma il d.lgs. n. 286/1998 definisce, all’articolo 43, la discriminazione come: “*ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l’ascendenza o l’origine nazionale o etnica [...] e che abbia lo scopo o l’effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l’esercizio di condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica*”, assicurando poi forme di tutela a chi ne fosse vittima. Se ne ricava dunque che nel nostro ordinamento differenze di trattamento, salvo particolari e giustificate situazioni, non siano tollerabili⁵⁸.

In definitiva, i diritti inviolabili dell’uomo riconosciuti all’articolo 2 della Costituzione trovano applicazione anche per quanto attiene gli stranieri, ossia alle persone globalmente intese, grazie all’uguaglianza sancita all’articolo 3, come si vedrà nei prossimi capitoli.

⁵⁵ “Non basta disporre di beni e servizi se poi non si ha la capacità di servirsene in modo da soddisfare i propri bisogni. Tali capacità sono le potenzialità che ognuno ha di realizzare stati di vita umana intrinsecamente vevoli”, Longo, I diritti sociali nella Costituzione italiana: un percorso di analisi, in Riv. dir. sic. soc., 2017, p. 206, 207.

⁵⁶ Caretti, I diritti fondamentali, Libertà e diritti sociali, Giappichelli, Torino, 2002, p. 152. Vedasi ulteriormente Bin, Pitruzzella, Diritto costituzionale, Giappichelli, Torino, 2019. Si può anche ricordare una sentenza della Corte Cost. n. 3/1957 che afferma: “l’eguaglianza deve essere intesa come trattamento eguale di condizioni eguali e trattamento diseguale di condizioni diseguali”.

⁵⁷ Caretti, I diritti fondamentali, Libertà e diritti sociali, Giappichelli, Torino, 2002, p. 163. Va segnalata a tal riguardo, la legge n. 654/1975 che vuole rendere esecutiva la Convenzione di New York del 1966, al fine di eliminare tutte le forme di discriminazione.

⁵⁸ Garilli, La sicurezza sociale degli immigrati: alla ricerca della solidarietà perduta, in Riv. dir. sic. soc., 2020, n. 2, p. 248.

1.3 IL LAVORO COME ASPETTO FONDANTE

Un'ulteriore breve parentesi va effettuata per il tema lavoristico, ovvero come quella “qualità” assente nei destinatari del primo comma dell'articolo 38 della Costituzione e che ne giustifica la previsione di misure di aiuto.

All'articolo 1 della Costituzione si legge come:” *L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro [...]*”, cui va aggiunto il richiamo all'articolo 4, ove si trova la previsione che:” *La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto*”. E poi al comma successivo: “*Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società*”. Da qui il richiamo a quanto espresso nella parte iniziale del primo capitolo, ovvero la visione del lavoro come mezzo di sostentamento fondamentale per la vita dell'individuo⁵⁹. Il lavoro rappresenta infatti il fondamento della nostra Repubblica e la sua considerazione come lo strumento grazie al quale ognuno si garantisce quei mezzi di sostentamento funzionali alla sopravvivenza⁶⁰.

Inoltre, il lavoro è tutelato in ogni sua forma e applicazione, e dagli articoli 35 al 37 vi sono specifiche norme di principio riguardanti temi quali ad esempio salario, limite orario giornaliero, parità di trattamento di genere, formazione professionale. Peraltro si pone un limite alla libera iniziativa economica privata (articolo 41) che non può svolgersi “*in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana*”⁶¹. Secondo la dottrina maggioritaria non è possibile considerare l'espressione “diritto al lavoro” come garanzia materiale di un collocamento per ogni soggetto, dato che se vera fosse tale interpretazione, sarebbe legittima la pretesa del singolo, anche in sede di contraddittorio, di pretenderne la tutela⁶². È

⁵⁹ “Il lavoro [...] è bene primario ed essenziale, nel senso che, con il suo tramite, il soggetto acquista gli strumenti minimali per collocarsi con effettive potenzialità nella sfera delle relazioni giuridiche mercantili” e ancora:” Il lavoro è il tramite necessario a ciascuno per definire la propria posizione sociale, per essere parte della dinamica sociale: l'enunciato dell'art. 4 insiste sull'apporto che il lavoro liberamente scelto e commisurato alle possibilità individuali dà al progresso sociale”, Pezzini, *La decisione sui diritti sociali*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 128.

⁶⁰ Infatti “La Costituzione ha come punto di riferimento sociale il lavoro”, Balandi, *La collocazione costituzionale degli strumenti di sostegno al reddito*, *Lav. Dir.*, 2018, n.4, p. 577.

⁶¹ Balandi, *La collocazione costituzionale degli strumenti di sostegno al reddito*, *Lav. Dir.*, 2018, n.4, p. 578.

⁶² Caretti, *I diritti fondamentali, Libertà e diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 373.

diffusa ed ormai indiscussa la distinzione tra il riconoscimento astratto e la sua effettiva realizzazione, interpretando tale disposizione come un obiettivo da raggiungere sul piano sostanziale grazie “*all’impegno diretto dei pubblici poteri*”, ma volti a creare – solamente – le condizioni idonee al conseguimento e non ad un concreto raggiungimento⁶³.

Peraltro, la dottrina maggioritaria ritiene che nel concetto di lavoro tutelato non sia da ricondursi esclusivamente il rapporto di lavoro subordinato, bensì anche il lavoro autonomo, i piccoli imprenditori, gli imprenditori artigiani e le imprese familiari come previste all’articolo 230 bis c.c.⁶⁴, ma escludendo le attività imprenditoriali caratterizzate da quell’organizzazione che le fa rientrare nell’articolo 41 della Costituzione, o qualunque attività spirituale o fisica per il soddisfacimento di interessi culturali, ricreativi o sportivi⁶⁵.

Si coglie allora come siano giustificati tutti gli interventi effettuati dal legislatore volti ad implementare il tasso di occupazione: il lavoro è un diritto garantito, quindi lo Stato ha il compito di favorire l’occupazione e rimuovere gli ostacoli per accedervi, non ha però il ruolo di procacciatore di opportunità per il singolo e di garante di collocamento per tutti⁶⁶.

⁶³ Di fatto, a fronte di un’inadempienza, non si apre la via del ricorso al giudice, bensì un giudizio politico, che possa poi trovare espressione prima di tutto sul piano elettorale. Caretti, *I diritti fondamentali, Libertà e diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 373. A riprova di un’assenza di “*garanzia al lavoro*”, ma solo di un diritto costituzionalmente riconosciuto, la Corte Costituzionale procedette con la dichiarazione di incostituzionalità per la legge n. 621/1952 che prevedeva il c.d. “*imponibile di mano d’opera agricola*”, ovvero l’obbligo d’assunzione di lavoratori numericamente proporzionale alle dimensioni del fondo, per contrasto con l’art. 41 del testo Costituzionale.

⁶⁴ Caretti, *I diritti fondamentali, Libertà e diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 373.

⁶⁵ *Ibidem*

⁶⁶ Si ricordi peraltro il d.lgs. 23/12/1997, n. 469, che istituisce i Centri per l’impiego, necessari per assicurare alle persone l’esercizio del diritto all’accesso al lavoro sancito dall’art. 4, c. 1, diritto che è previsto anche dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea che afferma come ogni individuo possa “*accedere ad un servizio di collocamento gratuito*”, che segue alla legge 15/3/1997, n. 59. Di fatto si supera il sistema di collocamento pubblico di manodopera previsto dalla l. 29/4/1949, n. 264 con la liberalizzazione dell’incontro tra domanda ed offerta di lavoro grazie l’introduzione delle Agenzie per il lavoro. Va tenuto a mente che tale periodo storico era antecedente la riforma di cui alla legge cost. 18/10/2001, n. 3, che al c. 3 dell’art. 117, Cost. prevede che la “*tutela e sicurezza sul lavoro*” sia di competenza concorrente tra Stato e regioni. Senza volerci ulteriormente spendere nell’analisi di tale aspetto, poiché tanto è già stato detto da autori ben più autorevoli ed anche poiché oggetto di approfondimento più specifico nel prossimo sottocapitolo, si annoti solo una specificazione di tale previsione normativa, inserita nell’ordinanza della Corte Cost. 28/1/2005, n. 50, che prevede che :” Lo scrutinio delle norme impugnate dovrà quindi essere condotto applicando il criterio secondo cui spetta allo Stato la determinazione dei principi fondamentali ed alle Regioni l’emanazione delle altre norme comunemente definite di dettaglio; occorre però aggiungere che, essendo i servizi per l’impiego predisposti alla soddisfazione del diritto sociale al lavoro, possono verificarsi i presupposti per l’esercizio della potestà statale di

Già si è detto come il lavoro rappresenti lo strumento mediante il quale ci si assicura la sopravvivenza, ma il comma secondo dell'articolo 4 compie un passo ulteriore, individuando nel lavoro non solo il principale mezzo di sostentamento, ma un dovere dell'individuo verso la Repubblica. Non si ritiene, però, che la non osservazione del citato dovere possa comportare l'irrogazione di sanzioni, evidentemente poco conciliabili con quanto disposto dall'articolo 38 della Costituzione. Un dovere da considerarsi anche alla luce di quanto scritto all'articolo 3 comma secondo della Costituzione, in cui si afferma: "è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e la uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori e all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese". Come già detto tale dovere, anche nel contenuto dell'articolo 4, si scontra con le possibilità del singolo, come richiamo al primo comma dell'articolo 38 del testo Costituzionale che, come già rilevato, garantisce forme di tutela a chi sia sprovvisto dei mezzi necessari per vivere poiché inabile al lavoro, riconoscendogli il diritto all'assistenza sociale⁶⁷.

1.4 DISTRIBUZIONE DELLE COMPETENZE IN MATERIA ASSISTENZIALE

L'ordinamento italiano, dagli anni '70, è stato ridisegnato e gradatamente si sono previsti interventi che miravano ad una regionalizzazione, ovvero una redistribuzione delle competenze legislative ed amministrative, affidandole ad istituzioni più vicine ai cittadini, per garantire una maggiore e migliore fruizione dei servizi da esse resi⁶⁸. In questo sotto capitolo si vuole analizzare, senza eccessivi approfondimenti, quanto accaduto con la legge cost. n. 3 del 18 ottobre 2001, che

determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., come pure che la disciplina dei soggetti comunque abilitati a svolgere opera di intermediazione può esigere interventi normativi rientranti nei poteri dello Stato per la tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.)". Si vedano www.treccani.it/enciclopedia/la-riforma-dei-centri-per-l-impiego_%28altro%29/; ma anche Ichino, Sartori, I servizi per l'impiego, in Broglio, Il mercato del lavoro, Padova, 2012.

⁶⁷ Caretti, I diritti fondamentali, Libertà e diritti sociali, Giappichelli, Torino, 2002, p. 420.

⁶⁸ Detta modifica si rese necessaria per fronteggiare l'inadeguatezza degli organi statali a supportare il carico di responsabilità, dalla tradizionale impostazione del Welfare State, Jorio, Diritto dell'assistenza sociale, Giuffrè, Milano, 2006, p. 61; vedasi anche Gambino, Il nuovo ordinamento regionale. Competenze e diritti, Milano, 2003.

modificò il Titolo V, Parte II, del testo costituzionale. Dunque lo Stato non è individuato come unico organo elargitore di misure assistenziali.

Prima della riforma, l'articolo 117 individuava le competenze degli organi, sancendo la potestà legislativa concorrente tra Stato e regione per la materia della beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera. Con l'ovvia conseguenza che per ogni attività facente capo ai servizi sociali, il legislatore regionale dovesse adeguarsi alle previsioni nazionali. Venivano però lasciate ai comuni le responsabilità di determinare i livelli essenziali delle prestazioni socio-assistenziali e di elaborare, di concerto con la regione, l'individuazione degli obiettivi da perseguire e la loro compatibilità economica⁶⁹. Veniva così prevista la disposizione di tali misure nell'alveo delle più generali politiche territoriali, evitando di creare un complesso sistema di servizi socio-assistenziali.

Per effetto della riforma si sottrae al legislatore statale la specifica competenza dei servizi sociali, assegnandola alla potestà regionale⁷⁰. Ne consegue, per la materia oggetto della presente trattazione, un'autonomia decisionale ed organizzativa notevolmente maggiorata degli enti locali. L'assistenza sociale, in quanto non tassativamente prevista nell'elenco delle materie di competenza esclusiva o concorrente dello Stato, costituisce un ambito di competenza esclusiva per la regione. Detta competenza esclusiva regionale non va però interpretata in senso assolutistico: l'attività legislativa regionale in ambito assistenziale è infatti subordinata innanzitutto al rispetto dei dettami costituzionali, comprendenti anche i vincoli derivanti da organismi euro unitari ed internazionali; così anche il fatto che altre materie siano di competenza statale influisce sulla libera attività legislativa regionale. Il limite maggiore lo si ritrova alla lettera m) dell'articolo 117, il quale conferisce allo Stato la competenza esclusiva nella “*determinazione dei livelli*

⁶⁹ Jorio, *Diritto dell'assistenza sociale*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 61.

⁷⁰ Venne sollevata un'importante questione, relativa al mantenimento di efficacia della legge quadro 328/2000, che avremo modo più avanti di approfondire. Rizzo ritiene infatti che tale norma rimanga centrale fino al momento in cui la regione si doti di un'autonomia ed organica disciplina in materia; Rizzo, *L'assistenza sociale alla luce della riforma costituzionale*, in Gambino, *Assistenza sociale e tutela della salute, Verso un nuovo welfare regionale-locale*, Roma, 2004, la citazione riportata è in Jorio, *Diritto dell'assistenza sociale*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 61. In quest'ottica si coglie anche la previsione inserita con tale modifica all'articolo 114, ove viene meno la visione gerarchica dello Stato come organo sovraordinato, ma le istituzioni pubbliche tutte sono poste allo stesso livello:” non è lo Stato a comprendere gli altri livelli di governo, bensì essi e lo Stato sono tutti compresi nella Repubblica”, Bin, Pitruzzella, *Diritto Costituzionale*, Milano, 2019, cit. in Jorio, *Diritto dell'assistenza sociale*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 61.

*essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*⁷¹. I livelli essenziali rappresentano uno “strumento di promozione, mantenimento, e recupero delle condizioni di salute della popolazione e non un contenuto minimo di assistenza da garantire ai cittadini, [...] Un concetto volto ad individuare la consistenza sempre più adeguata delle prestazioni assistenziali ai bisogni della collettività e non a fornire al singolo bisognoso il servizio appena sufficiente”⁷².

1.5 POVERTA' E REDDITO MINIMO

Nel presente sottocapitolo si vuole affrontare un tema legato all'oggetto principale della trattazione e che riguarderà in maniera più specifica i capitoli di qui in avanti: la “*crescente dimensione della povertà e dell'esclusione sociale*”⁷³. In realtà trattare del concetto di povertà espone alla difficoltà di definirne con certezza gli aspetti caratterizzanti. Nel tempo, infatti, tale concetto ha subito molti mutamenti, arrivando all'epoca odierna in cui si riscontrano “*vecchi e nuovi tipi di povertà: quella alimentare, abitativa; ma anche quella lavorativa, reddituale, frutto della richiamata frammentazione delle tipologie contrattuali, fuori e dentro la subordinazione*”⁷⁴.

⁷¹ “Si vengono così a creare sistemi regionali per l'assistenza autonomi per l'organizzazione, ma non per la previsione del contenuto delle prestazioni, che sono esigibili per la globalità della popolazione”. La ratio è rappresentata dal rispetto del già citato principio di uguaglianza dell'articolo 3, che in questa materia trova applicazione prevedendo la garanzia estesa sul piano personale e non limitata ad aspetti territoriali, che ne costituirebbe un forte fattore discriminante, accentuando differenze già note. in Jorio, *Diritto dell'assistenza sociale*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 62, 63. A tal riguardo è bene ricordare, ad esempio, un intervento del Tar del Lazio n. 4690/2003 e un'ordinanza della Consulta n. 282/2002 che individuano la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni come di potestà statale, che non va però assimilato al concetto di contenuto minimo delle prestazioni, un quantum esigibile da ognuno. Si vuole così configurare un'estesa condizione di equità nella proposta e nell'accesso alle misure di natura assistenziale, senza però escludere possibili incrementi o migliorie introducibili dagli enti territorialmente competenti; Jorio, *Diritto dell'assistenza sociale*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 132, 133.

⁷² Jorio, *Diritto dell'assistenza sociale*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 132, 133.

⁷³ Pessi, *La tutela previdenziale ed assistenziale nella Costituzione. Solidarietà economica e sostenibilità sociale*, in Riv. dir. sic. soc., 2019, p. 49. “la povertà non è più esorcizzata, ma è compresa come dato reale persistente”, Ferraresi, *Il contrasto alla povertà nella prospettiva del diritto del lavoro*, in <https://www.giappichelli.it/media/catalog/product/excerpt/9788892116771.pdf>, p. 1, vedasi anche Ales, *Sicurezza sociale e assistenza sociale* (art. 34 e 38), in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2008, p. 212.

⁷⁴ “La povertà, dunque, emerge sempre più frequentemente quando il lavoro non basta più; essa è legata a doppio filo non solo alla bassa partecipazione al mercato del lavoro, ma anche alla sua crescente frammentazione” e ancora “siamo sì in presenza di un crescente numero di poveri di lavoro, ma anche di poveri da lavoro”; ulteriormente “la precarietà dell'occupazione sta alla base

Procedendo nell'analisi di questo tema, che ricopre un'importanza quotidiana, si noti che la soluzione dovrebbe essere individuata grazie alle “*misure frutto dei dettami costituzionali*”⁷⁵ (precedentemente analizzati). È però da notare come tra i destinatari del primo comma dell'articolo 38 della Costituzione non siano inclusi coloro che pur abili al lavoro, non siano in grado di far fronte agli ordinari bisogni in maniera autonoma, infatti “*all'assistenza in senso stretto, puramente finanziata dalla solidarietà e dalla fiscalità generale, sono riservate le ipotesi in cui concorrano l'impossibilità di lavoro (per condizioni psico-fisiche o l'età avanzata) e la carenza di mezzi di sostentamento*”⁷⁶ Riassumendo quanto è l'oggetto di analisi: “*la condizione occupazionale non costituisce più una garanzia di sufficienza reddituale*”⁷⁷.

I dati Eurostat di marzo 2018 (relativi al 2016) ci mostrano come circa il 12% dei lavoratori dipendenti italiani riceve un salario inferiore ai minimi contrattuali, con “*l'aumento del ricorso a lavori discontinui e di minore qualità, con retribuzioni più basse*”⁷⁸. Di fatto si pone il problema di migliorare un sistema di tutele assistenziali

della povertà, [...] si parla cioè di tutte quelle situazioni, pure in caso formalmente ineccepibili, in cui si è realizzato il “sogno” del datore di lavoro di accendere e spegnere l'interruttore del lavoro senza sprecare neppure un secondo. [...] questo però è il sogno del datore di lavoro che ha il costo del lavoro come unica variabile del profitto d'impresa, ed è tendenzialmente indifferente alla qualità del prodotto o del servizio che immette sul mercato. È il sogno, dunque, non di tutti i datori di lavoro, non di quelli che vedono il successo dell'impresa legato piuttosto a questi fattori di qualità e praticano in qualche modo quella che si definisce la responsabilità sociale d'impresa”, Bozzao, poveri lavoratori, nuovi bisogni e modelli universalistici di welfare: quali tutele?, Lav. Dir., 2018, n.4, p. 659.

⁷⁵ Ferrara, Status degli stranieri e questioni di welfare tra diritti e inclusione sociale, Riv. dir. sic. soc., n. 2, 2017, p. 266.

⁷⁶ Pessi, La tutela previdenziale ed assistenziale nella Costituzione. Solidarietà economica e sostenibilità sociale, in Riv. dir. sic. soc., 2019, p. 49; Ferraresi, Il contrasto alla povertà nella prospettiva del diritto del lavoro, in <https://www.giappichelli.it/media/catalog/product/excerpt/9788892116771.pdf>, p. 2, considerando che da sempre si è mantenuta la visione che il miglior contrasto alla disoccupazione sia l'implementazione delle politiche sull'occupazione e che nella prospettiva costituzionale, infatti, l'esclusione sociale non sembra potersi combattersi se non con il lavoro.

⁷⁷ Balandi, La collocazione costituzionale degli strumenti di sostegno al reddito, Lav. Dir., 2018, n.4, p. 576.

⁷⁸ Bozzao, poveri lavoratori, nuovi bisogni e modelli universalistici di welfare: quali tutele?, Lav. Dir., 2018, n.4, p. 659. Si può sottolineare anche che “quando si è cercato di innalzare il tasso di occupazione si è perseguito quell'obiettivo quasi esclusivamente abbassando il costo del lavoro. Il risultato è che di lavoro ce ne è poco e quel poco è poco costoso, sia in termini di bassi salari che di costi indiretti, come generati dai diritti dei lavoratori. Il che genera lavoratori poveri di salario e anche poveri di diritti”, Balandi, La collocazione costituzionale degli strumenti di sostegno al reddito, Lav. Dir., 2018, n.4, p. 578.

che ancora si presenta come lacunoso dal punto di vista universalistico⁷⁹, poiché “*si determinano scoperture di tutela particolarmente per gli inoccupati, gli occupati saltuari e i disoccupati di lunga durata, i quali non possono contribuire né dunque beneficiare del sistema assicurativo*”⁸⁰. Ad oggi infatti si ritiene di poter dare una nuova funzione alle misure di stampo assistenziale, poiché sempre più soggetti si trovano in condizioni di disuguaglianza reddituale e sociale: “*Si pensi agli inoccupati, che non sono ancora riusciti ad immettersi nel mercato produttivo e sono alla ricerca di una prima occupazione; ai disoccupati di lungo periodo, che hanno perso il proprio lavoro da molto tempo e non sono più riusciti ad inserirsi nel circuito lavorativo; ma anche ai sottoccupati, che non riescono a raggiungere importi reddituali dignitosi*”⁸¹.

Ricordiamo quanto espresso nelle precedenti pagine: il lavoro rappresenta l’aspetto fondante dell’ordinamento, lo strumento di liberazione dal bisogno del singolo, un diritto ma allo stesso tempo un dovere. Infatti, si vuole tutelare la condizione del solo inabile al lavoro: colui che oggettivamente sia impossibilitato ad affrontare lo svolgimento di un’attività lavorativa. Il dato letterale porterebbe ad escludere l’efficacia delle misure assistenziali anche nei confronti degli individui che, pur disponendo di capacità lavorativa, versino in una situazione di bisogno come conseguenza dell’inoccupazione. Si necessita cioè di un’attività interpretativa per generalizzare l’espressione “sprovvisto dei mezzi necessari per vivere”, che si trova al comma primo dell’articolo 38, potendo così includere colui che si possa considerare “povero”⁸². Altrimenti lo stato di bisogno materiale e la povertà non

⁷⁹ Pessi, La tutela previdenziale ed assistenziale nella Costituzione. Solidarietà economica e sostenibilità sociale, in Riv. dir. sic. soc., 2019, p. 50.

⁸⁰ “Di qui l’esigenza di integrare la solidarietà generale nella più vasta prospettiva della sicurezza sociale” Ferraresi, Il contrasto alla povertà nella prospettiva del diritto del lavoro, in <https://www.giappichelli.it/media/catalog/product/excerpt/9788892116771.pdf>, p. 3; ulteriormente Saraceno, Il lavoro non basta – La povertà in Europa negli anni della crisi, Feltrinelli, Milano, 2015.

⁸¹ Bozzao, poveri lavoratori, nuovi bisogni e modelli universalistici di welfare: quali tutele?, Lav. Dir., 2018, n.4, p. 654, Ricorda che per certi versi un tentativo è stato fatto, negli anni ’80, con l’introduzione del trattamento di disoccupazione con requisiti ridotti per integrare il reddito dei lavoratori sottoccupati. In realtà venne poi assorbita nella mini-Aspi e successivamente divenuta Naspi.

⁸² Oppure come conseguenza di situazioni di disagio personale o familiare, Ibidem p. 51; lapidario in tal senso è l’assunto espresso da Balandi, quando scrive:” l’art. 38, specie nei primi due commi, rivela tutta la sua obsolescenza e sarebbe opportuno riscriverlo. Destinatari ne dovrebbero essere i cittadini, indipendentemente dalla condizione di lavoratori: dunque universalismo”, Balandi, La collocazione costituzionale degli strumenti di sostegno al reddito, Lav. Dir., 2018, n.4, p. 582.

sono considerati come condizioni sufficienti per destinarvi una misura *ad hoc*, di specifico contrasto, potendo invece fruire solamente “*dell’assistenza municipale, dei servizi sociali, delle iniziative filantropiche del terzo settore*”⁸³. Quindi situazioni di disagio individuale che hanno ricadute sull’intera collettività organizzata, ricordando che “*la privazione degli strumenti per vivere può portare al mancato esercizio dei diritti fondamentali*”⁸⁴. Un superamento dell’attuale impostazione del *Welfare* “lavoro-centrico” sarebbe auspicabile come “*correttiva delle nuove tensioni che investono il Welfare*” e “*cruciale per la legittimazione degli stessi sistemi di protezione sociale*” per ridurre “*le impressionanti disuguaglianze nella distribuzione del reddito e della ricchezza, anche oltre la dimensione minimale del mero contrasto delle situazioni di esclusione sociale e di povertà*”⁸⁵.

Inoltre, si consideri che “*non possano esistere diritti sociali senza un sistema democratico, in cui si possa coniugare l’eguaglianza e la diversità di situazioni di vita [...], il compito dello Stato non può essere quello di assistere puramente le persone eliminando quegli ostacoli di fatto che impediscono la piena eguaglianza, ma quello di realizzare uno stimolo assicurando le condizioni affinché ogni persona possa sviluppare al meglio le proprie capacità*”⁸⁶.

Di fatto si sta parlando del raggiungimento dell’obiettivo di “*integrazione sociale partecipativa*” contenuto al secondo comma dell’articolo 3 della Costituzione. Un’eguaglianza che assicuri tali diritti, necessari per fondare le relazioni umane,

⁸³ In sostanza, alcuni autori propongono un’estensione delle tutele assistenziali anche a nuovi destinatari, non poggiandosi sulla lettura letterale dell’articolo 38, ma allargando le vedute grazie alla contemporanea considerazione degli articoli sopracitati e richiamando l’articolo 34 della CDFUE, nel quale si esprime un riferimento non solo all’assistenza sociale, bensì ad una più generale esistenza libera, dignitosa e socialmente accettabile. Tale articolo si approfondirà ulteriormente in seguito, Pessi, La tutela previdenziale ed assistenziale nella Costituzione. Solidarietà economica e sostenibilità sociale, in Riv. dir. sic. soc., 2019, p. 51, 52; Giubboni, Solidarietà, in Pol. dir., 2012, p. 525.

⁸⁴ Bozzao, poveri lavoratori, nuovi bisogni e modelli universalistici di welfare: quali tutele?, Lav. Dir., 2018, n.4, p. 660; Ferraresi, Il contrasto alla povertà nella prospettiva del diritto del lavoro, in <https://www.giappichelli.it/media/catalog/product/excerpt/9788892116771.pdf>.

⁸⁵ Pessi, La tutela previdenziale ed assistenziale nella Costituzione. Solidarietà economica e sostenibilità sociale, in Riv. dir. sic. soc., 2019, p. 54-58; Occhino, Il sostegno al reddito de lavoratori in costanza di rapporto tra intervento pubblico e bilateralità, in Dir. lav. merc., 2016, n.3, p. 499; Giubboni, Solidarietà, in Pol. dir., 2012, p. 525.

⁸⁶ Longo, I diritti sociali nella Costituzione italiana: un percorso di analisi, in Riv. dir. sic. soc., 2017, p. 208, 209.

“affinché si verifichi una partecipazione ad attività cooperative”⁸⁷. Tale uguaglianza “non riguarda ormai solo le persone che non riescono a trovare una nuova occupazione; ma investe sempre più anche coloro che, pur lavorando, si trovano comunque ad affrontare una situazione di bisogno socialmente rilevante, derivante dalla propria povertà di vita lavorativa, sotto il versante reddituale”⁸⁸.

Le misure assistenziali così intese, una volta prevista tale inclusione, parrebbero il *“complemento naturale ed omogeneo del diritto del lavoro”*, poiché, anche l’assistenza sociale mira alla tutela della *“protezione di soggetti deboli sul piano socio-economico”*, essendo *“mossa dall’esigenza di preservare la dignità della persona, minacciata da condizioni di indigenza anzitutto materiale [...] e volendo rimuovere gli ostacoli che si frappongono a una piena partecipazione di ogni individuo alla vita politica, economica e sociale del Paese”⁸⁹.*

Si potrebbe infatti pensare che al ridursi del bisogno di tutele sul piano lavoristico, si accentuino quelle di natura assistenziale⁹⁰. Non di meno, sarebbe opportuno quanto suggerito per implementare l’universalità delle tutele, variandone la previsione, rispettando quanto prevede l’articolo 38 in tema di inabilità al lavoro, ma garantendo altrettanta tutela verso chi ne sia abile, anche se sprovvisto di effettivo rapporto lavorativo: questa visione garantirebbe lo stesso livello di sicurezza sociale, ma rivolgendosi a coloro che si rendano disponibili, coloro i quali dimostrino *“disponibilità a svolgere un’attività utile alla società, quale condizione legittimante il riconoscimento della titolarità di propri diritti sociali”*, la cui fruizione sia garantita *“in ragione della mera messa a disposizione delle proprie energie lavorative e/o partecipative, al fine precipuo di agevolarne il più rapido ed efficace inserimento lavorativo”*, la cui quantificazione *“può risultare modulata in*

⁸⁷ Ibidem p. 210.

⁸⁸ Bozzao, poveri lavoratori, nuovi bisogni e modelli universalistici di welfare: quali tutele?, Lav. Dir., 2018, n.4, p 655, 656, 657, 658.

⁸⁹ Si aggiunga che *“la debolezza atta a suscitare l’intervento assistenziale può prescindere dalla dipendenza giuridica o economica e verificarsi per soggetti che versino in gravi condizioni di disagio, ad esempio psico-fisico o familiare, forieri, potenzialmente, anche di riverberi economici.”* Ferraresi, Il contrasto alla povertà nella prospettiva del diritto del lavoro, in <https://www.giappichelli.it/media/catalog/product/excerpt/9788892116771.pdf>, p. 2, 3.

⁹⁰ Ibidem p. 4; tutele assistenziali che *“almeno parzialmente, si rifanno piuttosto allo schema Beveridgeano della sicurezza sociale, in cui il punto di riferimento è costituito dalla condizione di bisogno, indipendentemente dalla situazione che l’abbia generata”*, Balandi, La collocazione costituzionale degli strumenti di sostegno al reddito, Lav. Dir., 2018, n.4, p. 579.

*ragione delle esigenze di vita del proprio nucleo familiare e il cui godimento resterà assoggettato ad un ragionevole criterio di condizionalità*⁹¹.

Inoltre, si potrebbe parlare anche della possibilità di inserimento nell'ordinamento, proprio come conseguenza di quanto finora scritto, di un reddito minimo di principio universale⁹², col fine di *“muovere verso una soglia imprescindibile di reddito al di sotto della quale nessun cittadino dovrebbe scendere”*⁹³. Va segnalato infatti come *“la stessa Costituzione, nei suoi luoghi normativi di apertura agli ordinamenti sovranazionali, consente l'adeguamento del sistema interno a quello europeo, che legittima, se non addirittura obbliga, misure di sostegno al reddito sganciate dall'esecuzione, attuale o passata, di una attività lavorativa”*⁹⁴ ed inoltre *“coerente con la previsione della competenza esclusiva dello Stato in merito ai “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ex art. 117 comma 2 lett. m) Cost”*⁹⁵. Il detto reddito non si sostituirebbe al reddito da lavoro, chiaramente per i titolari di rapporto lavoristico, bensì andrebbe visto come una misura correttiva delle distorsioni del mercato, che producono lavoratori non in grado autonomamente di sostentamento, conservando peraltro *“l'attualità del progetto di eguagliamento sostanziale che nobilita la Costituzione italiana”*⁹⁶. Per riassumere il tema oggetto di approfondimento nel presente paragrafo, sembra opportuno citare Altiero

⁹¹ Bozzao, poveri lavoratori, nuovi bisogni e modelli universalistici di welfare: quali tutele?, Lav. Dir., 2018, n.4, p. 660-662, che teorizza il sorgere di tale tertium genus, criticato però nella già citata opera di Balandi.

⁹² Ad onor del vero è un tema molto risalente, nonostante torni in auge recentemente. Richiami a tale ipotesi erano già stati sostenuti da autori come Thomas Paine e Charles Fourier. Peraltro anche la Costituzione di Weimar all'articolo 51 prevede che *“l'ordinamento della vita economica deve garantire a tutti un'esistenza degna”*, Bronzini, Il contrasto del rischio di esclusione sociale del diritto europeo, in *Contrasto alla povertà e rischio di esclusione sociale*, Greco, Giappichelli, Torino, 2021, p. 26.

⁹³ Balandi, La collocazione costituzionale degli strumenti di sostegno al reddito, Lav. Dir., 2018, n.4, p. 580.

⁹⁴ Ferraresi, Il contrasto alla povertà nella prospettiva del diritto del lavoro, in <https://www.giappichelli.it/media/catalog/product/excerpt/9788892116771.pdf>, p. 5; ma anche Bozzao, poveri lavoratori, nuovi bisogni e modelli universalistici di welfare: quali tutele?, Lav. Dir., 2018, n.4, p. 660, ove si legge. *“Il ripensamento dell'assetto delle misure di sostegno al reddito in una direzione maggiormente inclusiva e universalistica si pone dunque idealmente in linea di congiunzione con l'istituzione di un salario minimo legale, [...] che deve essere inteso nella sua accezione redistributiva, essendo volto a soddisfare, per sua stessa natura, un interesse collettivo, a rilevanza pubblica, rinvenibile nella rimozione di situazioni di bisogno socialmente rilevante, di cui si fa carico lo Stato”*.

⁹⁵ Balandi, La collocazione costituzionale degli strumenti di sostegno al reddito, Lav. Dir., 2018, n.4, p. 581.

⁹⁶ *Ibidem* p. 583, 584.

Spinelli ed Ernesto Rossi: *”La solidarietà umana verso coloro escono soccombenti nella lotta economica non dovrà, per ciò, manifestarsi con le forme caritatevoli sempre avviliti e produttrici degli stessi mali alle cui conseguenze cercano di riparare, ma con una serie di provvidenze che garantiscono incondizionatamente a tutti, possano o non possano lavorare, un tenore di vita decente, senza ridurre lo stimolo al lavoro ed al risparmio. Così nessuno sarà più costretto dalla miseria ad accettare contratti di lavoro jugulatori”*⁹⁷

1.6 CENNI SULLE FONTI INTERNAZIONALI

L’idea di un reddito minimo viene considerata a favore della tesi espressa varie disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea. Al comma 3 dell’art. 34 della Carta di Nizza si legge infatti come: *”l’Unione riconosce e rispetta il diritto all’assistenza sociale e all’assistenza abitativa, [...] al fine di lottare contro l’esclusione sociale e la povertà”* così da *“garantire un’esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti”*. Si afferma infatti il diritto ad una protezione minima per coloro che non abbiano le possibilità di liberarsi dalle condizioni di bisogno⁹⁸. Cui va aggiunta la lettura dell’articolo 153 comma 1 lett. c) TFUE, in cui la sicurezza sociale è inserita tra le materie che possono formare oggetto di armonizzazione, nel rispetto del principio di sussidiarietà anche con direttive, previa deliberazione all’unanimità nel Consiglio dell’Unione europea⁹⁹. Inoltre, *“si potrebbe ipotizzare che il reddito di base sia riconducibile (pure) alla materia dell’integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro alla lett. h) del già citato articolo”*¹⁰⁰.

Secondo l’opinione più diffusa, l’efficacia diretta dell’articolo 34 sarebbe scongiurata prima di tutto per il comma terzo, ove il diritto all’assistenza sociale è riconosciuto *“secondo le modalità stabilite dal diritto dell’Unione e le legislazioni*

⁹⁷ Rossi, Spinelli, L’edizione critica del Manifesto, Ventotene. Un manifesto per il futuro, Manifesto libri, Roma, 2014, p. 36; Bronzini, Il contrasto del rischio di esclusione sociale del diritto europeo, in *Contrasto alla povertà e rischio di esclusione sociale*, Greco, Giappichelli, Torino, 2021, p. 26.

⁹⁸ Si ricordi che alle disposizioni della Carta è riconosciuto lo stesso valore giuridico dei Trattati ex art. 6 del Trattato istitutivo dell’Unione europea.

⁹⁹ Ferraresi, Il contrasto alla povertà nella prospettiva del diritto del lavoro, in <https://www.giappichelli.it/media/catalog/product/excerpt/9788892116771.pdf>, p. 6.

¹⁰⁰ Ibidem

e prassi nazionali” e che va letto assieme al comma primo dell’articolo 51 secondo cui “le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni, organi e organismi dell’Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri esclusivamente nell’attuazione del diritto dell’Unione”¹⁰¹.

Concludendo nella connessione tra il quarto ed il quinto sottocapitolo “*non sembra nemmeno più necessario far ricorso né al diritto dei Trattati né a quello derivato, perché con il metodo aperto di coordinamento in materia di contrasto all’esclusione sociale, l’Unione europea ha annoverato il reddito minimo tra gli istituti componenti il c.d. pilastro europeo dei diritti sociali, [...] non resterebbe che verificare se l’ordinamento italiano, a fronte della sostanziale imposizione di una misura di reddito universale, non possa opporre i controlimiti rappresentati dai principi che compongono la struttura fondamentale dell’ordinamento costituzionale interno*”¹⁰².

Si ricordi anche che lo *ius existantiae*¹⁰³ viene accolto nella Dichiarazione universale del 1948 e nel Patto ONU sui diritti economico-sociali del 1966¹⁰⁴. L’articolo 22 della Dichiarazione universale scrive: “*Ogni individuo, in quanto membro della società, ha diritto alla sicurezza sociale, nonché alla realizzazione attraverso lo sforzo nazionale e la cooperazione internazionale ed in rapporto con l’organizzazione e le risorse di ogni Stato, dei diritti economici, sociali e culturali indispensabili alla sua dignità ed al libero sviluppo della sua personalità*”; l’articolo 23 al comma terzo invece: “*Ogni individuo che lavora ha diritto ad una remunerazione equa e soddisfacente che assicuri a lui stesso e alla sua famiglia una esistenza conforme alla dignità umana ed integrata, se necessario, da altri mezzi di protezione sociale*”; infine l’articolo 25: “*Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua*

¹⁰¹ “Il che significa come, in assenza di norme attuative da parte degli organi dell’Unione titolari del potere legislativo, dall’art. 34 non possano scaturire vincoli normativi per gli Stati membri, ferma restando la possibilità di adottare la Carta come parametro interpretativo del diritto interno, compreso quello costituzionale”, Ferraresi, Il contrasto alla povertà nella prospettiva del diritto del lavoro, in <https://www.giappichelli.it/media/catalog/product/excerpt/9788892116771.pdf>, p. 7; vedasi anche Ales, Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell’ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica, in *Giorn. dir. lav. e rel. ind.*, 2015, p. 464, 465.

¹⁰² Ferraresi, Il contrasto alla povertà nella prospettiva del diritto del lavoro, in <https://www.giappichelli.it/media/catalog/product/excerpt/9788892116771.pdf>, p. 8.

¹⁰³ Ovvero l’idea emancipativa del concetto di dignità umana.

¹⁰⁴ Bronzini, Il contrasto del rischio di esclusione sociale del diritto europeo, in *Contrasto alla povertà e rischio di esclusione sociale*, Greco, Giappichelli, Torino, 2021, p. 26.

famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; e ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in altro caso di perdita di mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà".

Assieme va letto anche l'articolo 11 del Patto Onu del '66¹⁰⁵, ove si ritrova: "*Gli Stati Parti del presente Patto Gli Stati Parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la sua famiglia [...]*".

Peraltro si ricordi che le explanations alla Carta dei diritti UE, fonda la previsione dell'articolo 34, sulla norma dell'articolo 10 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali del 1989: "*Le persone escluse dal mercato del lavoro, o perché non hanno potuto accedervi o perché non hanno potuto reinserirvisi, e che sono prive di mezzi di sostentamento devono poter beneficiare di prestazioni e di risorse sufficienti adeguate alla loro situazione personale*". Non vi è infatti il riferimento al suo primo comma in cui si subordinava il tutto alla condizione di lavoratore. È così sufficiente, come condizione per accedere al diritto, aver accertato la condizione attuale di rischio di esclusione sociale o di povertà, aggiungendo così un'impronta più ampia ed inclusiva, vale a dire universalistica¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzione in Italia dati con legge n. 881 del 25 ottobre 1977 (Gazzetta Ufficiale n. 333 del 7 dicembre 1977). Data della ratifica: 15 settembre 1978 (Gazzetta Ufficiale n 328 del 23 novembre 1978). Entrata in vigore per l'Italia: 15 dicembre 1978.

¹⁰⁶ Bronzini, Il contrasto del rischio di esclusione sociale del diritto europeo, in *Contrasto alla povertà e rischio di esclusione sociale*, Greco, Giappichelli, Torino, 2021, p. 33.

CAPITOLO 2

2.1 LO STRANIERO: EVOLUZIONE DELLA DEFINIZIONE

Se nel primo capitolo si è trattato del tema dell'assistenza sociale, si opererà ora un'analisi sul secondo tema generale, ovvero chi sia lo straniero.

Si ritiene necessario iniziare specificando che il concetto dell'immigrato non è univoco. Il migrante è genericamente inteso come quel soggetto che muova verso un altro paese, che sposti la sua stabilità abitativa verso uno stato diverso¹⁰⁷. Strettamente connesso a ciò, la definizione che viene data di straniero è qualcuno di “*esterno, diverso, di altre nazioni e di altri paesi*”¹⁰⁸. Si attestano, infatti, una molteplicità di definizioni di tali soggetti, ognuna delle quali sottenderebbe delle caratteristiche diversificate: migranti, profughi, rifugiati, richiedenti asilo, clandestini, immigrati regolari, irregolari, migranti economici, occupanti, ed altre¹⁰⁹. In sostanza i termini “straniero” ed “immigrato” rappresentano un più grande insieme eterogeneo, che racchiudono varie specificazioni di situazioni soggettive, anche se tutte accomunate dalla mobilità di residenza, e “*rimandando ciascuna di esse ad una diversa rappresentazione del migrante*”¹¹⁰.

L'espressione generica di straniero è invero contenuta anche al comma secondo dell'articolo 10 della Costituzione, in cui si rinviene: “*La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali*”. Nelle norme internazionali, già nel capitolo primo indicate, si ritrova l'utilizzo della medesima espressione, cui vengono affiancate delle aggettivazioni col fine di specificarne la platea dei destinatari¹¹¹; utilizzo che nel tempo ha dato vita a definizioni sempre più articolate. Originariamente, infatti, l'attenzione è sempre stata rivolta più al soggetto straniero lavoratore, in alcuni

¹⁰⁷ <https://www.treccani.it/vocabolario/immigrato/>

¹⁰⁸ Ibidem, inoltre vedasi anche Cinelli, Giubboni, Cittadinanza, lavoro, diritti sociali. Percorsi nazionali ed europei, Torino, 2014.

¹⁰⁹ Ferrara, Status degli stranieri e questioni di welfare tra diritti e inclusione sociale, Riv. dir. sic. soc., n. 2, 2017, p. 266.

¹¹⁰ Ibidem, come anticipazione del fine del presente lavoro citiamo: “Questa frammentazione definitoria, da un lato, impedisce la divulgazione di un messaggio comprensibile e diretto e, dall'altro, può impattare concretamente sull'applicazione dei diritti e delle tutele garantite in favore di questi individui”; inoltre Giubboni, Diritti e solidarietà in Europa: i modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo, Bologna, 2012, p. 47.

¹¹¹ Ibidem p. 267; vedasi anche Bonetti, I principi, i diritti e doveri, le politiche migratorie, in Nascimbene, Diritto dello straniero, 2004, Cedam, Padova, p. 83.

casi non escludendo l'aspirante lavoratore e nemmeno chi abbia fatto ingresso irregolarmente rispetto a quanto la disciplina dispone. A tal riguardo, si notino l'articolo 6 della Convenzione n. 97/1949 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro¹¹² che recita: *"Ogni Stato membro per il quale sia in vigore la presente convenzione si impegna ad applicare, senza discriminazione di nazionalità, razza, religione o sesso, agli immigranti che si trovano legalmente entro i limiti del suo territorio, un trattamento che non sia meno favorevole di quello che esso applica ai propri dipendenti in relazione alle seguenti materie [...]"*; ed anche l'articolo 10 della Convenzione OIL n. 143/1975¹¹³ che prevede: *"Ogni Stato membro per il quale la convenzione sia in vigore s'impegna a formulare e ad attuare una politica nazionale diretta a promuovere e garantire, con metodi adatti alle circostanze ed agli usi nazionali, la parità di opportunità e di trattamento in materia di occupazione e di professione, di sicurezza sociale, di diritti sindacali e culturali, nonché di libertà individuali e collettive per le persone che, in quanto lavoratori migranti o familiari degli stessi, si trovino legalmente sul suo territorio"*. Si noti, infatti, come si definisca il migrante sul piano del suo essere lavoratore, condizione che gli garantisce un'equiparazione delle condizioni lavoristiche e prestazioni di previdenza ad esse connesse¹¹⁴. Il passo successivo, in ordine all'evoluzione della definizione di straniero, si compie guardando all'estensione ottenuta con le norme inserite nelle Convenzioni OIL n. 102/1952 e n. 118/1962, ove si aggiunge la necessità del requisito di residenza e della cittadinanza¹¹⁵. Infatti: *"I residenti che non sono cittadini devono avere gli stessi diritti dei residenti che hanno la cittadinanza"* si legge all'articolo 68 della Convenzione n. 102, mentre nella Convenzione n. 118 si sancisce che si è *"deciso di adottare diverse proposte relative*

¹¹² Peraltro all'articolo 11 si dice: "Ai fini della presente convenzione, il termine "lavoratore emigrante" designa una persona che emigra da un paese verso un altro paese allo scopo di occupare un impiego che non dovrà esercitare per proprio conto e comprende qualsiasi persona ammessa regolarmente in qualità di lavoratore emigrante".

¹¹³ Entrambe con efficacia diretta all'interno dell'ordinamento italiano poiché la Convenzione n. 97 del 1949 è stata ratificata con legge n. 1305 del 2 agosto 1952, mentre la n. 143 del 1975 è stata ratificata con legge n. 158 del 10 aprile 1981.

¹¹⁴ Ferrara, Status degli stranieri e questioni di welfare tra diritti e inclusione sociale, Riv. dir. sic. soc., n.2, 2017, p. 268, 269.

¹¹⁵ Ibidem; vedasi inoltre Ferrara, Status degli stranieri e questioni di welfare tra diritti e inclusione sociale, Riv. dir. sic. soc., n.2, 2017, p. 268; Sandulli, Nuovi modelli di protezione sociale fra istanze recenti e pretese risalenti, in Massimario di giurisprudenza del lavoro, 2019, n. 3, p. 621.

alla uguaglianza di trattamento dei cittadini e degli stranieri in materia di sicurezza sociale”.

Per quanto attiene alle fonti euro unitarie, l’aspetto geografico rappresenta ciò che ha caratterizzato l’evoluzione della definizione, poiché lo straniero viene identificato come *“il cittadino di un paese terzo regolarmente soggiornante e occupato in uno Stato membro dell’Unione europea, nonché i relativi familiari e superstiti”*, come si può leggere nel Regolamento n. 859/2003 CE, poi abrogato dal Regolamento n. 1231/2010 UE. Tale caratterizzazione viene imposta da una progressiva evoluzione delle politiche di coordinamento imposte dall’Unione, ma anche dalla contestuale specificazione e delimitazione del concetto di parità di trattamento, che già si ritrovava nelle fonti extra UE già citate¹¹⁶. Peraltro, al fine di favorire l’integrazione dei cittadini di paesi terzi che abbiano deciso di risiedere stabilmente all’interno di uno Stato appartenente all’Unione Europea, la direttiva n. 2003/109/CE, relativa allo *status* dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, aggiunge alla definizione di straniero anche la caratteristica della temporalità¹¹⁷.

2.2 POLITICHE MIGRATORIE INTERNAZIONALI

Si rende necessaria un’analisi sulle politiche negli anni adottate per regolare la questione migratoria, che si ricorda riguardare solamente il trasferimento definitivo o comunque stabile e duraturo.

Per procedere con l’analisi storica è utile risalire alle origini degli interventi comuni per disciplinare organicamente la materia. I primi furono addirittura nel primo dopoguerra, con le Risoluzioni adottate dalla International Emigration Commission nell’agosto del 1921, il cui fine fu di dar vita ad un progetto di esaustiva regolamentazione del fenomeno migratorio, cui fanno seguito la Convenzione n. 21 del 1926, e le Raccomandazioni n. 19 del 1922 e n. 26 del 1926 *“che possono essere considerati come i primi strumenti dell’OIL concernenti precipuamente l’immigrazione, pur riguardando prevalentemente il fenomeno delle migrazioni di*

¹¹⁶ Ibidem p. 270; ma anche Ruggeri, Cittadini, immigrati e migranti, alla prova della solidarietà, in Dir. imm. e citt., 2019, n. 2, p. 16.

¹¹⁷ Ibidem p. 271, 272. Come si vedrà, costituisce il punto di partenza per selezionare i soggetti beneficiari di taluni trattamenti di protezione sociale.

massa via mare”¹¹⁸. Una seconda attività di traduzione normativa delle indicazioni fornite della International Emigration Commission si ebbe con la Convenzione n. 66 del 1939, che portò alle Raccomandazioni n. 61, 62¹¹⁹. Si giunge così alla già citata convenzione del 1949, ratificata da un discreto numero di Stati “*e pertanto essa rappresenta senza ombra di dubbio la regolamentazione del fenomeno a livello internazionale maggiormente condivisa*”¹²⁰.

Negli anni successivi tale proliferazione normativa subì una battuta d’arresto e fino alla già nominata Convenzione del 1975, gli unici interventi normativi furono rappresentati dalle Raccomandazioni n. 100 del 1955 e n. 122 del 1964¹²¹. La convenzione del ’75, in epoca di crisi generalizzata e forte riduzione del fabbisogno di manodopera straniera, portò l’OIL a prevederne come contenuto il contrasto al fenomeno della migrazione clandestina e repressione dello sfruttamento dell’immigrazione irregolare. Inoltre “*non mancano disposizioni dirette a favorire la parità di trattamento tra lavoratori immigrati e nazionali, in particolare nella parte II della Convenzione: per la prima volta la formulazione del principio, sia pure dettata da finalità protezionistiche della manodopera locale, consente di estenderlo anche ai rapporti interprivati (art. 10), ed oltre a ciò si prevedono azioni e programmi di tipo positivo volti a facilitare l’inserimento dell’immigrato nel Paese nel quale esercita l’attività lavorativa [...]. È inoltre particolarmente rilevante l’estensione del principio di parità di trattamento anche ai lavoratori immigrati irregolari ed ai membri delle loro famiglie (art. 9), mentre a beneficio degli immigrati regolari, nonché dei membri delle loro famiglie, si introduce un*

¹¹⁸ Chiaromonte, Lavoro e diritti sociali degli stranieri, il governo delle migrazioni economiche in Italia ed in Europa, Giappichelli, Torino, 2013, p. 17, 18.

¹¹⁹ Ibidem p. 18, che però non entrò mai in vigore non essendo stata ratificata da alcuno Stato. Inoltre: “Il nucleo essenziale delle previsioni della Convenzione consisteva nella predisposizione di regole in materia di informazione e di reclutamento dei lavoratori migranti, mentre la sommaria disciplina delle condizioni di impiego era fondata su di una lettura decisamente restrittiva del principio di parità di trattamento tra lavoratori immigrati e nazionali (art. 6)”. Si veda anche Bonetti, I principi, i diritti e doveri, le politiche migratorie, in Nascimbene, Diritto dello straniero, 2004, Cedam, Padova, p. 105.

¹²⁰ Ibidem p. 19, “Un tale successo di ratifiche è giustificato dalla struttura del documento: ad un corpo principale sono affiancati tre allegati, a ciascuno dei quali gli Stati possono liberamente decidere di aderire senza tuttavia pregiudicare la ratifica della Convenzione nel suo complesso”. Vedasi anche Ruggeri, Cittadini, immigrati e migranti, alla prova della solidarietà, in Dir. imm. e citt., 2019, n. 2, p. 13.

¹²¹ Ruggeri, Cittadini, immigrati e migranti, alla prova della solidarietà, in Dir. imm. e citt., 2019, n. 2, p. 19, “che invitarono a tenere in considerazione gli interessi dei Paesi in via di sviluppo nel settore delle migrazioni per motivi di lavoro”.

obbligo, a carico degli Stati, di adottare politiche volte a promuovere e garantire l'effettività del principio (art. 10). Il principio di parità di trattamento, quindi, acquisisce rilevanza indipendentemente dalla regolarità o irregolarità della presenza del lavoratore immigrato sul territorio nazionale"¹²².

Si ricordi che anche il Consiglio d'Europa si è occupato di tale materia, in particolare con la European Convention on Establishment del 1955 e con la European Convention on the Legal Status of Migrant Workers del 1977¹²³. Ulteriormente sono meritevoli di attenzioni anche alcune disposizioni contenute nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)¹²⁴, che si occupa di migranti, anche non in costanza di lavoro, trattando della libertà personale per chi tenti di entrare illegalmente in uno Stato (art. 5), della possibilità di limitare l'esercizio di attività politiche da parte degli stranieri (art. 16) ed inoltre all'articolo 14 un generale divieto di discriminazioni fondate sull'origine nazionale¹²⁵. In aggiunta va ricordata la Carta Sociale Europea, adottata a Torino il 18 ottobre 1961 e rivista a Strasburgo il 3 maggio 1996¹²⁶, che estende l'applicazione dei diritti in essa garantiti anche ai soggetti stranieri purché essi siano cittadini di uno dei Paesi contraenti¹²⁷.

¹²² Bonetti, I principi, i diritti e doveri, le politiche migratorie, in Nascimbene, Diritto dello straniero, 2004, Cedam, Padova, p. 98; ma anche Ruggeri, Cittadini, immigrati e migranti, alla prova della solidarietà, in Dir. imm. e citt., 2019, n. 2, p. 20, in cui scrive: "I limiti di cui soffrono sia la Convenzione n. 97 (principalmente, la limitazione della portata del principio di parità di trattamento al solo profilo pubblicistico, con esclusione dei rapporti contrattuali interprivati) che la n. 143 (lo scarso numero delle ratifiche, oltre al tentativo di contrastare l'immigrazione clandestina senza poter incidere sulle condizioni di ingresso e permanenza sul territorio dello Stato) testimoniano le notevoli difficoltà che l'OIL ha sempre incontrato nell'affermarsi come istituzione di primo piano nella regolazione delle migrazioni per motivi di lavoro".

¹²³ Ruggeri, Cittadini, immigrati e migranti, alla prova della solidarietà, in Dir. imm. e citt., 2019, n. 2, p. 22, 23, "La Convenzione del 1955 avrebbe dovuto, secondo le intenzioni degli Stati rappresentati in seno al Consiglio, delineare un regime uniforme relativamente alle condizioni di ingresso e di soggiorno negli Stati membri [...] Anche la Convenzione del 1977 assume come principio informatore la parità di trattamento in ogni aspetto delle condizioni di vita e di lavoro, ed inoltre la promozione dell'integrazione sociale dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie. In particolare, il principio di parità di trattamento (art. 16) copre numerosi settori".

¹²⁴ Chiaromonte, Lavoro e diritti sociali degli stranieri, il governo delle migrazioni economiche in Italia ed in Europa, Giappichelli, Torino, 2013, p. 23, firmata a Roma il 4 novembre 1950 ed entrata in vigore il 3 settembre 1953, e quindi ratificata da tutti e 47 gli Stati membri.

¹²⁵ Ruggeri, Cittadini, immigrati e migranti, alla prova della solidarietà, in Dir. imm. e citt., 2019, n. 2, p. 23, "estendendo quindi anche agli stranieri presenti sul territorio degli Stati membri il godimento e l'applicazione dei diritti fondamentali e delle libertà da essa sanciti".

¹²⁶ Ratificata anche dallo Stato italiano.

¹²⁷ Chiaromonte, Lavoro e diritti sociali degli stranieri, il governo delle migrazioni economiche in Italia ed in Europa, Giappichelli, Torino, 2013, p. 23.

Purtroppo, molto limitata è stata l'efficacia di molte delle disposizioni che abbiamo qui analizzato, poiché subordinate al requisito di reciprocità¹²⁸.

2.3 INTERVENTI IN AMBITO EUROPEO

Gli interventi normativi internazionali finalizzati alla gestione del fenomeno migratorio non hanno portato ad un apparato unitario di norme. Non si è giunti ad un sistema organico di norme per la gestione e la regolamentazione delle migrazioni, mentre *“nell’ambito dell’ordinamento comunitario, prima, e dell’Unione europea, poi, si è invece raggiunto un tasso di integrazione decisamente più soddisfacente, che ha determinato il formarsi di un ordinamento giuridico autonomo”*. Ciò si è verificato perché la questione ha da sempre ricoperto un ruolo primario, dimostrato dalla diffusa percezione collettiva del fenomeno migratorio. Invero la risoluzione si ritiene non possa semplicemente perseguirsi con la mera interazione tra privati¹²⁹. Il legislatore europeo ha perciò affrontato tale aspetto con la prospettiva di trovare un’univoca soluzione grazie alla cooperazione tra gli Stati membri. Si rilevi che la grande distinzione, inserita nella disciplina europea, vede contrapposte due categorie di soggetti: i cittadini comunitari e gli stranieri extracomunitari. In effetti solamente chi presenti la cittadinanza di uno stato membro dell’Unione può dirsi titolare della libertà di circolazione delle persone, *“una delle quattro libertà fondamentali garantite fin dal Trattato istitutivo della Comunità europea (art. 3) ed ora riconosciute dall’articolo 26, comma 2, del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea”*¹³⁰. Inoltre, l’articolo 45 TFUE specifica *“l’abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l’impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro”* Però gli interventi della Corte di giustizia e la progressiva emersione del principio di cittadinanza dell’Unione come fondamento della disciplina europea portano a parlare di una libera circolazione garantita in capo

¹²⁸ Ruggeri, Cittadini, immigrati e migranti, alla prova della solidarietà, in *Dir. imm. e citt.*, 2019, n. 2, p. 21; ovvero i vari diritti stabiliti sono applicabili ai soli cittadini degli Stati che le abbiano rese operative nei rispettivi ordinamenti nazionali.

¹²⁹ Bonetti, I principi, i diritti e doveri, le politiche migratorie, in Nascimbene, *Diritto dello straniero*, 2004, Cedam, Padova, p. 84; inoltre Chiaromonte, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri, il governo delle migrazioni economiche in Italia ed in Europa*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 24.

¹³⁰ Chiaromonte, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri, il governo delle migrazioni economiche in Italia ed in Europa*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 24, 25.

alle persone di cittadinanza euro unitaria¹³¹. Per contro, si deve segnalare come i soggetti provenienti da paesi terzi, esclusi cioè dall'applicazione delle norme comunitarie, si vedono attribuite delle prerogative marcatamente più limitate rispetto ai cittadini dell'Unione¹³². Si rammenti come la materia dell'immigrazione sia di competenza comunitaria solo a far data dal 1 maggio 1999, ovvero giorno in cui è entrato in vigore il Trattato di Amsterdam, poiché precedentemente la prima versione del trattato costitutivo si proponeva solamente di istituire un mercato unico ed di prevedere un complesso di norme atte a regolarne il funzionamento, ossia ciò che in dottrina è spesso stato definito “fine mercantilistico”¹³³. La disciplina europeizzata è di recente nascita, affiancata peraltro dalla “*resistenza degli Stati membri nei confronti di un'armonizzazione sovranazionale delle normative interne sull'immigrazione*”¹³⁴, questo perché il controllo delle politiche di immigrazione viene da sempre sostenuto essere una forte espressione di sovranità statale (si ricordino le difficoltà di applicazione delle norme internazionali poiché raramente ratificate diffusamente), vista la loro forte connessione con gli aspetti concernenti l'ordine pubblico e la pubblica sicurezza.

Originariamente quindi si può evidenziare un vuoto normativo per ciò che concerne l'aspetto migratorio da paesi terzi rispetto alla Comunità. I cittadini provenienti da Paesi non membri non erano considerati parte di quel complesso di diritti che si stava via via espandendo, salvo che diversamente non fosse previsto all'interno di eventuali accordi o convenzioni stipulate tra la stessa Comunità e un Paese terzo, potendo “*beneficiare solo di quello (diritto) di soggiorno, che era riconosciuto, in via indiretta, ai familiari dei lavoratori o ai lavoratori che svolgevano*

¹³¹ Bonetti, I principi, i diritti e doveri, le politiche migratorie, in Nascimbene, Diritto dello straniero, 2004, Cedam, Padova, p. 102.

¹³² Chiaromonte, Lavoro e diritti sociali degli stranieri, il governo delle migrazioni economiche in Italia ed in Europa, Giappichelli, Torino, 2013, p.26.

¹³³ Ruggeri, Cittadini, immigrati e migranti, alla prova della solidarietà, in Dir. imm. e citt., 2019, n. 2, p. 21; ed anche Chiaromonte, Lavoro e diritti sociali degli stranieri, il governo delle migrazioni economiche in Italia ed in Europa, Giappichelli, Torino, 2013, p. 27. Il TCE si preoccupava della questione migrazione solo nella misura in cui, tra i sei stati membri, vi era un forte flusso migratorio partente dalla sola Italia, senza l'impiego di quella che oggi definiremo manodopera extracomunitaria, che era invece un fenomeno esiguo e di risicatissima importanza. Il tema era trattato quindi solamente nell'ottica della funzionalità da garantire a quel mercato unico che si andava creando e della libera circolazione che veniva garantito grazie all'art. 3 TCE.

¹³⁴ Chiaromonte, Lavoro e diritti sociali degli stranieri, il governo delle migrazioni economiche in Italia ed in Europa, Giappichelli, Torino, 2013, p. 26.

*temporaneamente prestazioni lavorative per conto di imprese europee*¹³⁵. Mancava infatti una disciplina organica del loro *status*, che finiva per variare a seconda dello Stato membro di residenza.

Sul finire degli anni '70 iniziò a prendere piede in maniera sempre più massiccia il fenomeno delle migrazioni extra UE, inizialmente soprattutto verso i Paesi da sempre più affini alle politiche coloniali (Paesi bassi, Regno Unito e Francia) fino poi ad includere notevolmente anche gli Stati affacciati sul Mediterraneo¹³⁶. In questo periodo, come risposta alla crescente migrazione, si affermano i primi interventi in materia, incentrati principalmente sul garantire la parità di trattamento tra i cittadini comunitari e i lavoratori extracomunitari¹³⁷, ed anche al contrasto alla lotta all'immigrazione illegale¹³⁸. La Commissione, ritenendo che una disomogenea pluralità di orientamenti nazionali nei confronti della materia migratoria fosse dannosa, nonostante la resistenza dei vari Stati membri, istituì con la Decisione 85/381/ CEE dell'8 luglio 1985 *“una procedura di comunicazione preliminare e di concertazione sulle politiche migratorie nei confronti degli Stati terzi”*, ovvero ciò che si potrebbe definire come una collaborazione di stampo politico volto alla regolazione del fenomeno migratorio, basato sullo scambio di informazioni tra Stati ed istituzioni europee, relativamente le misure da adottare, di cui i cittadini di Paesi

¹³⁵ Chiaromonte, Lavoro e diritti sociali degli stranieri, il governo delle migrazioni economiche in Italia ed in Europa, Giappichelli, Torino, 2013, p. 28.

¹³⁶ Bonetti, I principi, i diritti e doveri, le politiche migratorie, in Nascimbene, Diritto dello straniero, 2004, Cedam, Padova, p. 94, “tale fenomeno è strettamente connesso all'evoluzione del quadro politico, economico e sociale di quegli anni: la crisi economica causata dallo shock petrolifero del 1973 portò ad una generalizzata revisione delle politiche migratorie nazionali, fino a quel momento caratterizzate da una sostanziale apertura dovuta al florido stato dei mercati del lavoro, in senso decisamente restrittivo, con la conseguente chiusura delle frontiere all'immigrazione per motivi di lavoro e nascita dell'immigrazione illegale”.

¹³⁷ Chiaromonte, Lavoro e diritti sociali degli stranieri, il governo delle migrazioni economiche in Italia ed in Europa, Giappichelli, Torino, 2013 p. 29, “nel 1974 la Commissione elaborò un Programma d'azione a favore dei lavoratori migranti legalmente ammessi nel territorio della Comunità e delle loro famiglie [...] con l'esplicito obiettivo di eliminare ogni forma di discriminazione nelle condizioni di vita e di lavoro [...] fece seguito la Risoluzione del Consiglio datata 9 febbraio 1976, diretta a favorire la parità di trattamento tra lavoratori comunitari e di Stati terzi in materia di condizioni di vita e di lavoro, di salari e di diritti economici, nonché a promuovere una concertazione delle politiche migratorie nei confronti dei Paesi terzi e campagne contro l'immigrazione illegale”.

¹³⁸ Ruggeri, Cittadini, immigrati e migranti, alla prova della solidarietà, in Dir. imm. e citt., 2019, n. 2, p. 28, “nel 1978 la Commissione presentò una proposta di Direttiva relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti la lotta contro l'immigrazione clandestina e l'occupazione illegale [...] è interessante sottolineare come con essa per la prima volta la Commissione abbia tentato di fondare, sul piano normativo, una competenza della Comunità in tema di immigrazione da Stati terzi”.

terzi ne sarebbero risultati destinatari¹³⁹. La Decisione venne però annullata dalla Corte di Giustizia successivamente al ricorso presentato da Germania, Francia, Paesi Bassi, Danimarca e Regno Unito, poiché i giudici di Lussemburgo riconobbero una competenza comunitaria per gli aspetti legati alla migrazione, ma solo se attinenti alle politiche che avessero ricadute nel mercato del lavoro, e inoltre gli Stati ricorrenti pensarono ad un'eventuale apertura purché compatibile con la sovranità nazionale¹⁴⁰.

Il 14 giugno 1985 Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi¹⁴¹ siglarono l'Accordo di Schengen, il cui contenuto, estremamente sintetizzato, consisteva nella *“realizzazione della libera circolazione delle persone all'interno dell'area formata dai territori degli Stati firmatari, senza pregiudizio delle esigenze di tutela della sicurezza”*. In sostanza gli Stati si impegnarono nell'eliminazione dei controlli alle frontiere interne, creando un'unica frontiera esterna ed *“introducendo un primo abbozzo di disciplina unitaria in materia di ingresso e soggiorno dei cittadini provenienti dai Paesi terzi, nonché di controllo delle frontiere esterne”*¹⁴². Il dichiarato fine fu di rispondere all'esigenza di attribuire la libertà di circolazione nella nuova Area Schengen a chi provenisse da paesi terzi, tuttavia secondariamente rispetto al superamento di controlli particolarmente rigorosi al momento dell'attraversamento della frontiera esterna¹⁴³. Tale accordo fu di enorme importanza, tanto da spingere la Commissione ad elaborare la proposta del Libro Bianco *“Il completamento del Mercato Interno”* (6 COM(1985) 310 def. del 14

¹³⁹ Chiaromonte, Lavoro e diritti sociali degli stranieri, il governo delle migrazioni economiche in Italia ed in Europa, Giappichelli, Torino, 2013, p. 30, 31, *“La Decisione assumeva come base giuridica l'art. 118 TCE, il quale attribuiva alla Commissione il potere di promuovere una stretta collaborazione tra gli Stati nel campo sociale, presupponendo quindi che l'immigrazione fosse riconducibile a tale ambito”*.

¹⁴⁰ Bonetti, I principi, i diritti e doveri, le politiche migratorie, in Nascimbene, Diritto dello straniero, 2004, Cedam, Padova, p. 108, *“nonostante la teorica possibilità di utilizzare l'art. 100 TCE come base giuridica per una politica comunitaria in materia di immigrazione, ciò non avvenne, e la disciplina della materia rimase ancora nella competenza degli Stati membri”*, Chiaromonte, Lavoro e diritti sociali degli stranieri, il governo delle migrazioni economiche in Italia ed in Europa, Giappichelli, Torino, 2013, p. 31, 32.

¹⁴¹ Il 19 giugno 1990 venne firmata la relativa Convenzione, che estese la sua applicazione anche ad Italia, Spagna, Portogallo, Grecia, Austria, Danimarca, Finlandia e Svezia.

¹⁴² Chiaromonte, Lavoro e diritti sociali degli stranieri, il governo delle migrazioni economiche in Italia ed in Europa, Giappichelli, Torino, p. 32.

¹⁴³ Ibidem p. 33, *“l'armonizzazione incideva solo sulle condizioni di ingresso, sul rilascio dei visti e sulla circolazione in relazione a soggiorni inferiori a tre mesi, mentre non vi era spazio destinato alla regolazione della circolazione dei lavoratori, specie se provenienti da Paesi terzi”*.

giugno 1985), che portò alla revisione del Trattato istitutivo, mossa dall'idea che *“l'istituzione del mercato interno, come spazio senza frontiere all'interno del quale fosse assicurata la libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali, necessitasse di una politica comunitaria in tema di immigrazione, ed in particolare di un rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne come conseguenza dell'abolizione dei controlli alle frontiere interne”*¹⁴⁴. Ben si coglie come, con il passare del tempo, si facesse sempre più strada la convinzione di dover adottare una disciplina unitaria di regolazione del processo migratorio, complici forse diversi cambiamenti geopolitici intercorsi sul finire dello scorso secolo¹⁴⁵.

A Maastricht, il 7 febbraio 1992, venne firmato il Trattato sull'Unione europea, in cui *“il modello della cooperazione intergovernativa nel campo della politica migratoria venne collocato nel sistema istituzionale comunitario”*, ovvero il compito degli Stati di adoperarsi per una cooperazione che riguardasse le varie materie afferenti alle politiche migratorie *“nel rispetto della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e della Convenzione del 1951 sullo status dei rifugiati”*¹⁴⁶. Nonostante l'ampia importanza riconosciuta al trattato in questione, in ambito di migrazione ebbe non poche difficoltà a prevedere una vera svolta, complice anche il fatto che non si tenne conto del contenuto degli Accordi di Schengen: infatti il

¹⁴⁴Ruggeri, Cittadini, immigrati e migranti, alla prova della solidarietà, in *Dir. imm. e citt.*, 2019, n. 2, p. 12, “tale Atto Unico ribadiva il principio della libera circolazione, e sottoponeva alla regola dell'unanimità l'adozione di direttive volte al riavvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri aventi un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato comune [...] nelle dichiarazioni allegiate all'Atto Unico gli Stati si dichiaravano pronti a sviluppare tra loro forme di cooperazione in materia”.

¹⁴⁵Bonetti, I principi, i diritti e doveri, le politiche migratorie, in Nascimbene, *Diritto dello straniero*, 2004, Cedam, Padova, p. 93, “Basti pensare al crollo dell'Unione Sovietica, alla guerra nella ex Jugoslavia o all'instabilità politica ed economica di Paesi quali l'Afghanistan, l'Iran, l'Iraq, realtà che hanno causato l'insorgenza di nuovi flussi migratori diretti principalmente verso i Paesi europei occidentali. Si stima che nei primi anni '90 gli immigrati nella Comunità fossero circa 13 milioni, dei quali solo 5 milioni erano immigrati intracomunitari, ovvero cittadini della Comunità residenti in altri Stati membri, mentre i restanti 8 milioni erano immigrati da Paesi terzi, prevalentemente provenienti dalle aree geografiche del Mediterraneo e dell'Europa centro-orientale”.

¹⁴⁶ Chiaromonte, Lavoro e diritti sociali degli stranieri, il governo delle migrazioni economiche in Italia ed in Europa, Giappichelli, Torino, 2013, p. 35, 36, 37, “materie come l'ingresso dei cittadini di Paesi terzi, i controlli alle frontiere esterne, la politica dei flussi ed il trattamento giuridico dei non comunitari vennero collocate, nella suddivisione degli ambiti operativi attuata a Maastricht, nel neonato terzo pilastro dell'edificio giuridico dell'Unione europea (Titolo VI), relativo alla cooperazione intergovernativa tra gli Stati membri nel settore della giustizia e degli affari interni (c.d. GAI)” ed inoltre “trasferì in capo alla Comunità una (seppur limitata) competenza normativa in materia di immigrazione, nel settore della politica comune dei visti di ingresso, che venne così ricondotta nell'ambito del “primo pilastro”, al quale afferivano le materie di competenza comunitaria”.

nuovo obbligo di cooperazione non portò al risultato sperato poiché gli Stati rimasero “*gli unici decisori delle rispettive politiche migratorie*”¹⁴⁷.

Venne convocata a Torino, nel marzo 1996, una conferenza intergovernativa, che portò al Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999, avente il fine di emendare i Trattati europei. Per quanto attiene alla politica migratoria, esso ebbe un impatto notevole poiché veniva definitivamente “*attratta nella sfera d’azione del metodo comunitario in senso stretto*”¹⁴⁸. Infatti, l’allora modificato articolo 3 TUE, prevedeva “*la creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l’asilo, l’immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest’ultima*” come obiettivo dell’Unione, concretizzandosi poi nella rimozione di ostacoli alla libera circolazione degli individui all’interno dell’UE, rivedendo infatti il Titolo IV, che venne intitolato “*Visti, immigrazione e altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone*”¹⁴⁹. Si ebbe così che le materie dei controlli alle frontiere esterne e le misure di espulsione rimasero importanti prerogative esclusive dell’Unione, alle quali erano subordinate le questioni connesse all’ammissione ed all’integrazione degli immigrati, che si vedranno tra breve, ed ulteriormente residuavano spazi di manovra per la potestà singola degli Stati membri, che

¹⁴⁷Bonetti, I principi, i diritti e doveri, le politiche migratorie, in Nascimbene, Diritto dello straniero, 2004, Cedam, Padova, p. 88, infatti “le prime esperienze di cooperazione intergovernativa che trovarono collocazione istituzionale nel quadro del TUE si tradussero, nei primi anni ’90, nell’adozione di una serie di Risoluzioni dedicate all’ingresso delle diverse categorie di immigrati. Particolarmente rilevante fu la Proposta di convenzione sull’ammissione dei cittadini dei Paesi terzi, presentata dalla Commissione il 30 luglio 1997. Nonostante che gli Stati membri non si mostrarono propensi a dar seguito alla proposta essa ha comunque rappresentato il punto di partenza per la definizione della disciplina comunitaria attuativa delle nuove competenze attribuite dal Trattato di Amsterdam”.

¹⁴⁸Ruggeri, Cittadini, immigrati e migranti, alla prova della solidarietà, in Dir. imm. e citt., 2019, n. 2, p. 21.

¹⁴⁹Chiaromonte, Lavoro e diritti sociali degli stranieri, il governo delle migrazioni economiche in Italia ed in Europa, Giappichelli, Torino, 2013, p. 38, “da una parte, il Trattato di Amsterdam ha comunitarizzato le politiche migratorie, portando all’interno del primo pilastro dell’Unione le materie dei visti, dell’asilo e dell’immigrazione, dall’altra, esso parallelamente ha comunitarizzato Schengen, che è stato integrato in parte nel primo, in parte nel terzo pilastro. Così facendo, si è messo fine alle contraddizioni derivanti dall’esistenza di due diversi regimi giuridici della libera circolazione delle persone (quello di Schengen e quello previsto dall’art. 14, ex art. 7A, del TCE) [...] Nel Protocollo del 10 novembre 1997 allegato al Trattato si è prevista l’applicazione del regime di libera circolazione delle persone, di cui al sistema Schengen, non solo nei confronti degli Stati firmatari dell’Accordo intergovernativo, ma di tutti i Paesi membri dell’Unione, con l’esclusione di Regno Unito ed Irlanda, che non hanno mai preso parte agli Accordi”.

garantivano il perdurare di forme di legislazione concorrente per tali aspetti, a dimostrazione di una ancora non esaurita “*resistenza degli Stati nazionali a cedere porzioni della propria sovranità*”¹⁵⁰.

Con le Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Tampere dell’ottobre 1999, gli Stati membri si sono impegnati ad agire assieme per definire uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia nell’ambito dell’Unione, garantendo il diritto alla libera circolazione sull’intero territorio europeo per i cittadini dell’Unione, come per coloro i quali cercano accesso nel territorio europeo, sempre con un occhio di riguardo verso il contrasto alla clandestina immigrazione. Allora “*gli Stati membri avrebbero dovuto definire le politiche nazionali all’interno di un quadro comune che individuasse a livello europeo in modo chiaro standard e procedure comuni per l’ammissione di cittadini di Paesi terzi, e di un meccanismo che fissasse obiettivi e traguardi da perseguire, entro il quale gli Stati membri avrebbero dovuto definire ed attuare le politiche nazionali*”¹⁵¹. Ovviamente ciò si sarebbe fondato sul metodo aperto di coordinamento previsto nel trattato di Amsterdam, ossia l’utilizzo di strumenti c.d. soft law (le guidelines), che esprimessero una strategia comune, degli obiettivi generali a cui gli Stati erano chiamati singolarmente a dare attuazione¹⁵². Per contro, successivamente ai fatti ben noti occorsi l’11/9/2001 e la regola dell’unanimità sancita in Amsterdam ed avallata nella Carta di Nizza, l’adozione di atti normativi si è resa particolarmente difficoltosa nel settore delle politiche migratorie, concentrandosi esclusivamente sul contrasto dell’immigrazione clandestina e sulla regolamentazione dei visti. Negli anni si sono

¹⁵⁰Ruggeri, Cittadini, immigrati e migranti, alla prova della solidarietà, in *Dir. imm. e citt.*, 2019, n. 2, p. 16.

¹⁵¹ Chiaromonte, Lavoro e diritti sociali degli stranieri, il governo delle migrazioni economiche in Italia ed in Europa, Giappichelli, Torino, 2013 p. 45, “Alla base di tale innovativa impostazione stava la consapevolezza che l’immigrazione, essendo un fenomeno in costante evoluzione, non potesse essere eliminata né semplicemente contrastata, come invece avevano fatto le politiche di immigrazione zero adottate dai Paesi europei nel trentennio precedente, dovesse essere concepita come una risorsa per la crescita economica dell’Europa, e quindi andasse regolata, mediante un’azione che tenesse conto di una pluralità di fattori complementari, in modo che essa creasse vantaggi non solo ai migranti, ma anche all’Unione nel suo complesso ed ai Paesi di origine”.

¹⁵² Chiaromonte, Lavoro e diritti sociali degli stranieri, il governo delle migrazioni economiche in Italia ed in Europa, Giappichelli, Torino, 2013, p. 48, “Gli Stati restavano responsabili di un gran numero di importanti questioni (si pensi solo all’ammissione dei migranti per motivi economici ed allo sviluppo delle politiche di integrazione), ma al contempo si prevedeva un coordinamento delle legislazioni nazionali tale da garantire uno sviluppo coerente ed unitario degli elementi centrali di una politica di immigrazione comune”.

affiancate varie direttive euro unitarie che presentavano lo scopo di regolamentare il fenomeno migratorio, ponendo alcune limitazioni, ma allo stesso tempo garantendo libertà e diritti a chi ne fosse destinatario: a titolo esemplificativo verranno solamente citate, le Direttive di contrasto alla discriminazione per ragioni etniche ed razziali (2000/43/CE, richiamando anche gli articolo 20 e 21 della Carta di Nizza), per regolare l'accesso ed il soggiorno per ragioni di studio, formazione professionale e volontariato (2003/114/CE), per disciplinare l'accesso ed il soggiorno finalizzato al ricongiungimento familiare (2003/86/CE), per regolare l'accesso ed il soggiorno per ragioni riguardanti la ricerca scientifica (2005/71/CE), per regolare l'accesso ed il soggiorno per chi presenti la qualifica di lavoratore specializzato (2009/50/CE) e per regolare l'accesso ed il soggiorno per ragioni di lavoro stagionale (2014/36/UE)¹⁵³.

Sono meritevoli di un più che rapido approfondimento, le disposizioni comunitarie in materia di migrazione economica e conseguente visto d'ingresso, e la definizione dello status di lungo soggiornante (2003/109/CE). Nonostante temporalmente rappresenti l'ultimo atto normativo che mira a regolare tale aspetto¹⁵⁴, la direttiva 2011/98/UE prevede una procedura unica di domanda per tutti quei cittadini di Paesi terzi che intendano accedere ad uno Stato membro con la finalità di svolgervi un'attività lavorativa e *“riconosce un insieme comune di diritti per i cittadini di Paesi terzi legalmente occupati già ammessi in uno Stato membro, ma non ancora in possesso dello status di residenti di lunga durata”*¹⁵⁵. La citata direttiva venne pensata con lo scopo di armonizzare la procedura di domanda per ottenere il permesso unico¹⁵⁶ che trova applicazione *“agli stranieri che vogliono vivere e lavorare in uno Stato membro, o che già vi risiedono e/o lavorino, ma non ai familiari di cittadini dell'Unione che hanno esercitato od esercitano il diritto alla*

¹⁵³ Non si dimentichi nemmeno che gli articolo TFUE n. 77, 78, 79, successivi all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 2009, disciplinano rispettivamente la competenza dell'UE in materia di visti e controlli alle frontiere, di protezione internazionale e di gestione dell'immigrazione; cui si aggiunga l'articolo n. 153 TFUE che conferisce all'Unione la competenza in ambito di impiego lavorativo di soggetti extracomunitari e la relativa parità di trattamento.

¹⁵⁴ Succedendo infatti alla proposta di direttiva 368/2001 e proponendosi di attuare la proposta della Commissione di un piano d'azione sull'immigrazione legale del 2005.

¹⁵⁵ Bonetti, Casadonte, Ingresso, soggiorno e allontanamento, in Nascimbene, Diritto dello straniero, 2004, Cedam, Padova, p. 203.

¹⁵⁶ Anche al fine di evitare una scelta dello Stato verso cui migrare, fondata solo sulla valutazione dei requisiti per l'accesso, che potrebbe portare a distorsioni quali il dumping sottosalariale ed il contestuale sfruttamento.

libera circolazione conformemente alla Direttiva n. 2004/38/CE, a coloro che godono di diritti di libera circolazione equivalenti a quelli dei cittadini dell'Unione in virtù di accordi internazionali, ai lavoratori distaccati, ai lavoratori in trasferimento all'interno di società multinazionali, ai lavoratori stagionali o alla pari, ai rifugiati ed ai beneficiari di protezione internazionale, ai soggiornanti di lungo periodo, a coloro il cui allontanamento è stato sospeso, ai lavoratori autonomi ed ai lavoratori marittimi" e che non può contrastare con l'attribuzione del visto Schengen di primo ingresso ed il relativo trattamento. Grazie a tale direttiva si intende assicurare, ai beneficiari del citato permesso unico, una serie di diritti afferenti al lavoro e la sicurezza sociale con riferimento a quanto disposto dal Regolamento CE n. 883/2004¹⁵⁷. Mentre chi viene considerato in possesso di visto di lungo soggiorno, dopo un soggiorno continuativo di durata di cinque anni, ha ottenuto tale definitivo *status* come "*progressivo accrescimento dei diritti degli immigrati, in corrispondenza con il protrarsi del soggiorno*" che "*avvicina alla posizione dei cittadini dell'Unione quella dei cittadini di Paesi terzi*"¹⁵⁸: riconosce a coloro i quali abbiano risieduto per un periodo non interrotto di almeno cinque anni e che dimostrino la disponibilità di risorse stabili e regolari, quindi sufficienti al sostentamento, il diritto ad un permesso di soggiorno CE valido per cinque anni e rinnovabile alla scadenza, il diritto alla libertà di circolazione e soggiorno in Paesi comunitari diversi da quello di residenza e la conseguente possibilità di svolgervi un'attività di lavoro autonomo o subordinato al pari dei cittadini nazionali, il diritto ad essere raggiunti dai familiari (in osservanza della già nominata direttiva 2003/86/CE), ed una generale parità di trattamento con i cittadini nazionali, con riferimento a varie materie indicate all'articolo 11, tra le quali assume particolare

¹⁵⁷ Chiaromonte, Lavoro e diritti sociali degli stranieri, il governo delle migrazioni economiche in Italia ed in Europa, Giappichelli, Torino, 2013, p. 81, 82, 83. L'articolo 3 comma quinto del Regolamento n. 883/2004 esclude espressamente dal suo campo di applicazione l'assistenza sociale, "ma la distinzione tra sicurezza sociale, coperta dalla clausola di parità di trattamento, ed assistenza sociale, non coperta, non può essere fatta coincidere con la distinzione tra prestazioni contributive e non contributive, perché il Regolamento si applica ai regimi di sicurezza sociale generali e speciali, contributivi o non contributivi"; Pasquarelli, La tutela antidiscriminatoria: profili processuali e sostanziali, Prestazioni sociali a cui possono accedere gli stranieri e diritto dell'UE, in <https://www.ordineavvocatitorino.it/sites/default/files/documents/CPO/Prestazioni%20sociali%20a%20cui%20possono%20accedere%20gli%20stranieri%20e%20diritto%20dell%E2%80%99UE%20-%20relazione%20di%20Federico%20Grillo%20Pasquarelli.pdf>

¹⁵⁸ Chiaromonte, Lavoro e diritti sociali degli stranieri, il governo delle migrazioni economiche in Italia ed in Europa, Giappichelli, Torino, 2013, p. 51.

importanza per il presente lavoro quella descritta alla lettera d) ovvero riguardante *“le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale”*¹⁵⁹.

2.4 STATUS DI RIFUGIATO

Un approfondimento a parte merita la nozione di “rifugiato” e più in generale di soggetti richiedenti protezione internazionale, ovvero quell'individuo bisognoso di protezione internazionale. Fin dalla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, integrata successivamente dal protocollo di New York del 31 gennaio 1967, si richiama alla definizione di tale *status*, cui sono garantiti vari diritti di protezione sociale. In effetti all'articolo 1 sezione a) comma secondo, si considera che: *“Ai sensi delle fonti internazionali, europee e nazionali, per rifugiato si intende il cittadino di un paese terzo il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza a un determinato gruppo sociale, si trova fuori dal paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di detto paese, oppure apolide che si trova fuori dal paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni succitate e non può o, a causa di siffatto timore, non vuole farvi ritorno. Allo stesso tempo, si intende per persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria il cittadino di un paese terzo o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno, e che non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto paese”* ed in aggiunta all'articolo 33 della citata convenzione si scrive: *“Nessuno stato contraente potrà espellere o respingere un rifugiato verso le frontiere dei luoghi ove la sua libertà sarebbero minacciate a causa della sua razza, della sua religione, della sua nazionalità, della sua appartenenza ad una*

¹⁵⁹Bonetti, Casadonte, Ingresso, soggiorno e allontanamento, in Nascimbene, Diritto dello straniero, 2004, Cedam, Padova, p. 209, si aggiunga a riguardo un richiamo al Regolamento n. 859/2003, che garantisce ai cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro, spostatisi in un altro Paese aderente all'Unione, di conservare il diritto alle prestazioni di sicurezza sociale.

determinata categoria sociale o delle opinioni politiche”¹⁶⁰. Esiste infatti il diritto di non respingimento, ovvero l’articolo 32 della Convenzione che conferisce la garanzia che un soggetto cui sia riconosciuto lo *status* di rifugiato regolarmente residente nel territorio nazionale non possa subire alcuna espulsione od allontanamento¹⁶¹. Si noti però che molti furono i tentativi di accordo internazionale, senza mai raggiungere un risultato soddisfacente. La ragione va ritrovata nella poca propensione, come già detto precedentemente, degli Stati a rinunciare alle proprie prerogative in materia di ingresso e successivo soggiorno nel territorio¹⁶². Si potrebbe affiancare anche la norma che si ritrova all’articolo 3 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, conosciuta come Cedu. Nella norma in questione si vietano i trattamenti disumani e di tortura, che si possono leggere in combinazione con il divieto di espulsione, poiché si correrebbe il rischio di respingere un soggetto verso uno stato che pratici tali attività¹⁶³. Sul piano del

¹⁶⁰ Ferrara, Status degli stranieri e questioni di welfare tra diritti e inclusione sociale, Riv. dir. sic. soc., n.2, 2017, p. 272; siccome non centrale nell’oggetto del presente lavoro e nemmeno perché si vuole appesantire la lettura, è impossibile dare una piena ed esauriente panoramica delle fonti internazionali ed europee che negli anni si sono affaccendate nel definire lo status di rifugiato. Inoltre vedasi Ferrari, La questione migratoria tra prospettive ireniche e realismo occidentale, in Dir. pub. com. eur., 2015, p. 943.

¹⁶¹ Neri, Profili sostanziali: lo status di rifugiato, p. 1196, 1197, in Nascimbene, Diritto degli stranieri, Cedam, Padova, 2004. In realtà si noti il profilo di criticità rappresentato dalla procedura di riconoscimento, ritenuta solo dichiaratoria e non attributiva, da cui parrebbe inopportuno farne derivare il godimento di determinati diritti se il solo scopo di tale procedura è la verifica dei requisiti per accedere allo status, come esprime anche la sentenza n. 907/99 delle Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione. Per essere chiari, all’interno della Convenzione di Ginevra sono anche contenuti i livelli di trattamento minimi che ogni stato sarebbe chiamato a garantire: trattamento nazionale (ossia il trattamento favorevole almeno quanto quello riservato ai cittadini nazionali, art. 4, 14, 16, 20, 22, 23, 24, 29), trattamento favorevole (ossia il trattamento più favorevole accordato nelle stesse circostanze a cittadini di un paese estero, in materia di associazione ed esercizio di attività salariata, art. 15 e 17) ed il trattamento più favorevole possibile (ossia il trattamento comunque riservato alle stesse condizioni agli stranieri in generale, in materia di diritto di proprietà, di esercizio di attività autonome e di libere professioni, di alloggi, di istruzione secondaria, di libertà di circolazione, art. 13, 18, 19, 21, 22, 26); cui si aggiungono le facilitazioni di assistenza amministrativa all’art. 25 (cui fa seguito anche la Convenzione di Basilea del 1980 sulla cooperazione internazionale nell’assistenza amministrativa), di rilascio di documenti di viaggio e di identità all’art. 27, 28, e di trasferimento dei beni all’art. 30.

¹⁶² Neri, Profili sostanziali: lo status di rifugiato, p. 1199, in Nascimbene, Diritto degli stranieri, Cedam, Padova, 2004. Si ricordi peraltro che nemmeno l’articolo 14 della Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo prevedeva l’obbligo di garantire asilo da parte di uno Stato, ma solo il diritto del singolo di cercare di ottenerne il godimento

¹⁶³ Neri, Profili sostanziali: lo status di rifugiato, p. 1201, in Nascimbene, Diritto degli stranieri, Cedam, Padova, 2004. Infatti tale collegamento è stato operato per la prima volta dalla corte europea dei diritti dell’uomo nei casi Cruz Varas in Svezia ed Vilvarajah per il Regno Unito. Inoltre vedasi anche Bonetti, Casadonte, Ingresso, soggiorno e allontanamento, in Nascimbene, Diritto dello straniero, 2004, Cedam, Padova, p. 212.

diritto euro unitario, si considerino per la materia concernente lo *status* di rifugiato, la direttiva 2004/83/CE, poi successivamente abrogata ed integrata nel contenuto dalla direttiva 2011/95/UE. Le citate direttive promuovono la stessa definizione dello *status* di rifugiato della Convenzione di Ginevra (compresi i temi riguardanti la procedura di riconoscimento e la possibilità di esclusione o di revoca di tale *status*) e si rinviene l'affermazione del diritto al permesso di soggiorno della durata di tre anni (art. 24), nonché diritto al ricongiungimento familiare (art. 23), accesso all'occupazione (art. 26), accesso all'istruzione (art. 27), accesso alle procedure di riconoscimento delle qualifiche (art. 28), diritto all'assistenza sociale (art. 29), diritto all'assistenza sanitaria (art. 30), diritto ad ottenere la necessaria rappresentanza dei minori non accompagnati, da parte di un tutore legale (art. 31), accesso all'alloggio (art. 32), diritto alla libera circolazione nel territorio dello Stato membro (art. 33), accesso agli strumenti di integrazione (art. 34) ed infine diritto al rimpatrio (art. 35).

Si veda anche il regolamento UE n. 604/2013, c.d. regolamento di Dublino, atto a dettare le regole per individuare lo Stato membro competente per l'esame della domanda di ottenimento di tale status e procedura di cooperazione coi Paesi di provenienza¹⁶⁴

Inoltre, si ricordi che il regolamento n. 883/2004/CE prevede l'equiparazione tra cittadini comunitari, apolidi e rifugiati residenti in uno Stato membro, nonché i loro familiari e superstiti (art. 2)¹⁶⁵, previsione estesa dal "*Regolamento n. 1231/2010/UE a beneficio dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti in*

¹⁶⁴ De mozzi, Le politiche europee in materia di immigrazione, in Carinci, Pizzoferrato, Diritto del lavoro nell'Unione Europea, Giappichelli, 2021, p. 496.

¹⁶⁵ Ferrara, Status degli stranieri e questioni di welfare tra diritti e inclusione sociale, Riv. dir. sic. soc., n.2, 2017, p. 273. Il criterio della residenza diviene infatti requisito necessario per l'accesso alle condizioni di uguaglianza, anche se "né la Direttiva recante norme per il riconoscimento della protezione internazionale né la successiva legislazione di attuazione pare declinare la definizione di soggetto "socialmente" protetto anche attraverso il criterio della residenza, limitandosi ad enunciare in linea di principio un'ampia parità di trattamento nel rapporto di lavoro e sul piano dell'assistenza sociale anche sanitaria. Questo possibile scollamento non ha solo un rilievo teorico, ma può avere anche ricadute pratiche, poiché, a differenza di altri ambiti di protezione sociale, in tema di prestazioni previdenziali l'equiparazione tra cittadini e richiedenti protezione internazionale sarebbe compatibile con la fissazione di criteri selettivi fondati sulla residenza. Non è superfluo rimarcare come, di fatto, ciò si traduce in un indebolimento della posizione di questi soggetti, ma costituisce un meccanismo per filtrare e governare la spesa per le prestazioni previdenziali".

un Paese membro, cui tali regolamenti (n. 883/2004 e n. 987/2009) non siano applicabili unicamente a causa della nazionalità”¹⁶⁶

2.5 NORMATIVA ITALIANA

Dopo aver dato conto delle fonti internazionali ed europee in tema di immigrazione, per concludere tale analisi, è bene approfondire quanto stabilisce la normativa italiana a proposito dell’accesso di un soggetto proveniente da Paesi terzi. Si ricordi come esistano vari visti Schengen¹⁶⁷ per l’accesso e la libera circolazione, ovvero rilasciati per un soggetto che voglia accedere, ma che non intenda svolgere un’attività di lavoro. Esistono inoltre anche le già citate direttive euro unitarie che disciplinano il rilascio di permessi per coloro che svolgano un’attività di lavoro. A tal riguardo, è utile richiamare l’articolo 79 TFUE, al cui paragrafo 5 si prevede come l’Unione definisca le condizioni di ingresso e soggiorno per i cittadini extracomunitari, ma la competenza di indicare i tassi di ammissione, con la possibilità di limitare gli ingressi, rimane una prerogativa degli Stati membri¹⁶⁸. In forza di ciò, si rende necessario analizzare quanto dispone la disciplina contenuta nell’ordinamento italiano.

Il punto di partenza è rappresentato dalla constatazione che non si rinviene una definizione costituzionale dello *status* giuridico dello straniero¹⁶⁹. L’articolo 10 della Costituzione rappresenta l’unica disposizione che tratti tale materia: al secondo comma prevede una riserva di legge relativa e rinforzata, per ciò che attiene la condizione giuridica dello straniero, pur sempre nel rispetto delle norme comunitarie ed internazionali¹⁷⁰. Già nelle precedenti pagine si è detto come la

¹⁶⁶ Chiaromonte, Lavoro e diritti sociali degli stranieri, il governo delle migrazioni economiche in Italia ed in Europa, Giappichelli, Torino, 2013, p. 214.

¹⁶⁷ www.esteri.it, da ricordare anche il c.d. Codice frontiere Schengen, codice che venne elaborato per disciplinare la materia di attraversamento dei confini della c.d. Area Schengen.

¹⁶⁸ De mozzi, Le politiche europee in materia di immigrazione, in Carinci, Pizzoferrato, Diritto del lavoro nell’Unione Europea, Giappichelli, 2021, p. 496.

¹⁶⁹ Ciò si spiega rivolgendo lo sguardo verso l’analisi storica del periodo in cui venne redatta la Costituzione. Si tratta di un’epoca in cui l’Italia non rappresentava una meta di migrazioni ambita, ma la preoccupazione era rappresentata dalla situazione opposta, ovvero quanto si scrive all’articolo 35 in cui si riconosce espressamente la libertà di emigrazione e sancisce la tutela del lavoro italiano all’estero.

¹⁷⁰ De mozzi, Le politiche europee in materia di immigrazione, in Carinci, Pizzoferrato, Diritto del lavoro nell’Unione Europea, Giappichelli, 2021, p. 496; Chiaromonte, Lavoro e diritti sociali degli stranieri, il governo delle migrazioni economiche in Italia ed in Europa, Giappichelli, Torino, 2013, p. 86.

Carta Costituzionale si ponga come fondamento di principi e valori supremi. Ribadire il doveroso rispetto che ogni fonte di rango inferiore deve ai principi costituzionali è superfluo poiché ogni disposto normativo ha l'obbligo di uniformarsi a quanto contenuto all'articolo 10, ovvero che *“La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali”* al comma secondo ed il diritto di asilo riconosciuto al comma terzo. Si tratta però di una norma *“carente di qualsivoglia riferimento ai diritti di coloro che cittadini non sono”*¹⁷¹, ed infatti tale mancanza va colmata col richiamo ad altri disposti costituzionali. In particolare, si richiama l'articolo 2 che afferma il principio personalistico del riconoscimento e della garanzia dei diritti inviolabili di ogni uomo ed inoltre l'articolo 3 che sancisce il principio di uguaglianza¹⁷². L'articolo 2 riconosce i diritti costituzionalmente tutelati ed inviolabili alla persona generalmente intesa, *“prescindendo dal dato della cittadinanza, e nonostante che la prima parte della Costituzione faccia espressamente riferimento ai diritti e doveri dei soli cittadini”*. Di conseguenza *“l'art. 2 rappresenta il vero fondamento costituzionale della condizione giuridica dello straniero, sancendo un principio di inviolabilità che si concreta nella individuazione, all'interno della Carta costituzionale, di una serie di diritti attribuiti all'uomo e quindi anche allo straniero”*¹⁷³. Mentre l'articolo 3

¹⁷¹ Chiaromonte, Lavoro e diritti sociali degli stranieri, il governo delle migrazioni economiche in Italia ed in Europa, Giappichelli, Torino, 2013, p. 86.

¹⁷² Ibidem, si noti come siano le stesse norme che venivano richiamate al capitolo 1 per definire lo status di persona, a testimonianza di come il presente lavoro si stia muovendo verso una certa conclusione, che giungerà come conseguenza di quanto si sta dicendo in queste pagine. Infatti si tratta di individuare *“la portata soggettiva dei diritti che la Costituzione assicura e tutela nella prima parte”*. Ma si richiama anche Ferrara, Status degli stranieri e questioni di welfare tra diritti e inclusione sociale, Riv. dir. sic. soc., n.2, 2017, p. 273; come anche Bonetti, Casadonte, Ingresso, soggiorno e allontanamento, in Nascimbene, Diritto dello straniero, 2004, Cedam, Padova, p. 203; ed inoltre Bonetti, I profili generali della normativa italiana sugli stranieri dal 1998, in Nascimbene, Diritto dello straniero, 2004, Cedam, Padova, p. 22.

¹⁷³ Chiaromonte, Lavoro e diritti sociali degli stranieri, il governo delle migrazioni economiche in Italia ed in Europa, Giappichelli, Torino, 2013, p. 87; si veda anche D'orazio, Lo straniero nella Costituzione italiana, Cedam, Padova, 1992, spec. cap. 2 sulla condizione giuridica soggettiva dello straniero. Basandosi su una più che consolidata giurisprudenza, i diritti inviolabili citati al cap. 2 sono soprattutto quelli inclusi nella prima parte della Costituzione nel titolo sui rapporti civili, ma anche quelli relativi ai rapporti etico-sociali e quelli economici: tra le varie il riferimento va al diritto alla salute, all'equa retribuzione ed al riposo, all'assistenza ed alla previdenza, all'abitazione in C. cost. 23 novembre 1967 n. 120, C. cost. 26 giugno 1969 n. 104, C. cost. 16 luglio 1970 n. 144, C. cost. 23 marzo 1974 n. 109, C. cost. 23 luglio 1974 n. 244, C. cost. 20 gennaio 1977 n. 46, C. cost. 23 gennaio 1980 n. 24, C. cost. 3 dicembre 1987 n. 460, C. cost. 20 dicembre 1989 n. 559, C. cost. 24 febbraio 1994 n. 62.

sembrerebbe escludere gli stranieri, citando solo i cittadini. Si allarga, però, tale nozione a partire dalla storica sentenza della Corte Costituzionale n. 120/1967, che come già rilevato per il contenuto dell'articolo 2 nel capitolo 1, afferma: *“Se è vero che l'art. 3 si riferisce espressamente ai soli cittadini, è anche certo che il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando trattasi di rispettare quei diritti fondamentali”*¹⁷⁴.

Oltre a quanto stabilisce la Costituzione, la disciplina dell'immigrazione è stata principalmente contenuta in alcune disposizioni ministeriali. La disciplina legale, unitamente alle disposizioni ministeriali, si costituiva infatti di *“solo un insieme scarno e disarmonico di disposizioni che, più che disciplinare il fenomeno dell'immigrazione, ha posto in evidenza esclusivamente gli aspetti di tutela dell'ordine pubblico”*¹⁷⁵. Il legislatore di fatto *“non ha brillato certo per tempestività di intervento e per lucido realismo politico”* e la sua attività *“ha visto per lungo tempo intrecciarsi il disinteresse, dovuto probabilmente all'incapacità di cogliere le dimensioni prospettive del fenomeno, con la progressiva ipertrofia della regolamentazione amministrativa, funzionale appunto a colmare il vuoto normativo”*¹⁷⁶. La più importante regolamentazione organica della materia si è raggiunta con il T.U. immigrazione, prima della quale si possono annoverare ben pochi e per alcuni versi lacunosi interventi normativi¹⁷⁷. Vanno ricordati l'articolo 145 del r.d. 18 giugno 1931 n. 773 (il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), che prevedeva l'obbligo per il datore di lavoro di comunicare all'autorità di polizia l'assunzione di un lavoratore straniero; l'articolo 2 della legge 10 gennaio 1935 n. 112, che attribuiva la competenza per il rilascio, su richiesta del datore di lavoro,

¹⁷⁴ Bonetti, I profili generali della normativa italiana sugli stranieri dal 1998, in Nascimbene, Diritto dello straniero, 2004, Cedam, Padova, p. 34, inoltre con la sentenza C. cost. 16 giugno 2000 n. 198 si ricorda che *“lo straniero (anche irregolarmente soggiornante) gode di tutti i diritti fondamentali della persona umana”*.

¹⁷⁵ Chiaromonte, Lavoro e diritti sociali degli stranieri, il governo delle migrazioni economiche in Italia ed in Europa, Giappichelli, Torino, 2013, p. 97.

¹⁷⁶ Bonetti, I principi, i diritti e doveri, le politiche migratorie, in Nascimbene, Diritto dello straniero, 2004, Cedam, Padova, p. 109.

¹⁷⁷ Ruggeri, Cittadini, immigrati e migranti, alla prova della solidarietà, in Dir. imm. e citt., 2019, n. 2, p. 221, *“il legislatore è intervenuto solo quando hanno iniziato a manifestarsi le prime difficoltà di controllo del fenomeno, vale a dire nel momento in cui hanno cominciato ad imporsi con forza i segnali di urgenza sociale”*, infatti i fenomeni migratori hanno iniziato a manifestarsi e ad assumere rilevanza importante di pari passo con lo sviluppo economico italiano a seguito della cessazione del periodo bellico, in cui le condizioni di vita sono state progressivamente migliorate così da rappresentare un forte incentivo attrattivo.

del libretto di lavoro per lo straniero, presupposto necessario per l'iscrizione nelle liste di collocamento; l'articolo 9 della legge 29 aprile 1949 n. 264, come modificato dall'articolo 3 della legge 10 febbraio 1961 n. 5, che imponeva ai lavoratori stranieri il possesso del permesso di soggiorno per motivi di lavoro, o di documento equivalente previsto da accordi internazionali. Il tutto da coordinarsi con quanto previsto più in generale, in materia di ordine e sicurezza pubblica, dall'art. 142 del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza del 1931 e dall'articolo 261 del relativo regolamento di attuazione (r.d. 6 maggio 1940, n. 635), che non imponevano alcun limite all'ingresso degli stranieri nel territorio italiano¹⁷⁸. In parte ciò venne integrato con la circolare e del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale n. 51/22/IV del 4 dicembre 1963, che prevedeva una complessa procedura basata sull'introduzione della c.d. "autorizzazione al lavoro", ossia un permesso ad esercitare una determinata attività lavorativa, rilasciato dall'Ufficio provinciale del lavoro su richiesta del datore di lavoro¹⁷⁹. Di rilevante importanza anche la legge 10 aprile 1981 n. 158, con cui venne ratificata la Convenzione dell'OIL n. 143 del 1975, dopo sollecitazioni della Corte Costituzionale: l'intenzione della succitata legge era *"dipanare la fitta matassa delle circolari ministeriali, cercando di ricostruire un sistema in realtà del tutto caotico, senza soffermarsi sulla verifica della compatibilità del sistema amministrativo con le norme costituzionali, né tantomeno del rilievo sistematico nei confronti del diritto comune del lavoro di tale ingente mole di atti amministrativi"*¹⁸⁰. La prima organica

¹⁷⁸ Chiaromonte, Lavoro e diritti sociali degli stranieri, il governo delle migrazioni economiche in Italia ed in Europa, Giappichelli, Torino, 2013, p. 98, 99, 100, 101, 102, cui seguiva l'obbligo di presentarsi, entro tre giorni dall'entrata nel territorio dello Stato, agli uffici di pubblica sicurezza al fine di comunicare, mediante la c.d. dichiarazione di soggiorno, la propria presenza sul territorio nazionale, lo scopo dell'ingresso ed eventuale intenzione di svolgervi un'attività lavorativa e di richiedere il rilascio del c.d. foglio di soggiorno, che consentiva di ottenere il relativo permesso e di accedere al mercato del lavoro.

¹⁷⁹ Anche se in contrasto con la regolamentazione prevista dalla legge n. 264 del 1949, la quale prevedeva esclusivamente il possesso del permesso di soggiorno come condizione per l'iscrizione nelle liste di collocamento.

¹⁸⁰ Chiaromonte, Lavoro e diritti sociali degli stranieri, il governo delle migrazioni economiche in Italia ed in Europa, Giappichelli, Torino, 2013, p. 104, 105; però si ricordi che "tra il 1979 ed il 1986 vennero presentati una serie di disegni di legge di iniziativa sia governativa, sia parlamentare, cui si aggiunsero proposte provenienti dalle Regioni, dal mondo sindacale e da quello dell'associazionismo", infatti "la prima proposta, avanzata dall'allora Ministro dell'Interno Rognoni nel 1980, prevedeva di emendare il t.u. di pubblica sicurezza del 1931, [...] il secondo disegno di legge fu presentato dal Ministro del Lavoro Di Giesi nel 1982 che confermava sostanzialmente l'impianto della Circolare del 1963, [...] inoltre il Ministro del Lavoro emanò una circolare con la quale venne disposto il blocco del rilascio delle autorizzazioni al lavoro degli stranieri che si

normativa italiana in materia di immigrazione è stata raggiunta con la legge 30 dicembre 1986 n. 943, la c.d. “Legge Foschi”, che effettivamente ratificò ed attuò la convenzione succitata, sancendo l’effettiva “*parità di trattamento e la piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani dei lavoratori non comunitari, e dei rispettivi familiari regolarmente residenti nel territorio nazionale, nonché i diritti relativi all’uso dei servizi sociali e sanitari, al mantenimento dell’identità culturale, alla scuola ed alla disponibilità dell’abitazione, [...] di ricongiungimento con i familiari*”¹⁸¹. La critica che la dottrina mosse¹⁸² contro detta normativa fu di non apportare alcuna concreta innovazione per quanto attiene alla regolazione del flusso migratorio, dato che sostanzialmente manteneva lo stesso impianto indicato nella circolare del 1963. Nonostante ciò, si rinvenne la novità della non privazione del permesso di soggiorno successivamente alla perdita del posto di lavoro, ed una prima bozza del principio di regolazione dei flussi migratori. Inoltre si segnala presenza dei primi sistemi per tutelare i “*diritti sociali, economici, civili e culturali degli immigrati, come la Consulta per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie articolo 2 ed il Servizio per i problemi dei lavoratori extracomunitari e delle loro famiglie all’articolo 3*”¹⁸³. Successivamente intervenne anche il d.l. 30 dicembre 1989 n. 416, poi convertito con modifiche nella legge 28 febbraio 1990 n. 39, la c.d. “Legge Martelli”, necessaria poiché la disciplina del T.U. relativa gli ingressi irregolari risaliva al 1931. Purtroppo, si noti che nemmeno tale intervento riuscì ad apportare un vero e proprio cambio di rotta. Tuttavia, introdusse un visto per ragioni di lavoro, subordinato al rispetto delle quote di ingresso previste nei c.d. decreti flussi, determinate in modo particolare “*sulla base delle esigenze dell’economia nazionale, delle disponibilità finanziarie e di strutture amministrative per assicurare un’accoglienza adeguata agli stranieri secondo gli standard previsti dalle Convenzioni internazionali sottoscritte dall’Italia, nonché secondo le possibilità di reale integrazione degli stessi nella*

trovavano ancora all’estero, nonché di quelli entrati in Italia successivamente al 31 dicembre 1981 per motivi diversi dal lavoro subordinato”.

¹⁸¹ Ibidem p. 106, 107.

¹⁸² Bonetti, Casadonte, Ingresso, soggiorno e allontanamento, in Nascimbene, Diritto dello straniero, 2004, Cedam, Padova, p. 208.

¹⁸³ Chiaromonte, Lavoro e diritti sociali degli stranieri, il governo delle migrazioni economiche in Italia ed in Europa, Giappichelli, Torino, 2013, p. 108.

*società italiana, al numero di altri stranieri già presenti sul territorio italiano che desideravano entrare nel mercato del lavoro tramite la conversione del proprio permesso di soggiorno, o che erano già iscritti nelle liste di collocamento ed allo stato delle relazioni e degli obblighi internazionali, nonché della concertazione in sede comunitaria*¹⁸⁴. Il successivo d.l. 18 novembre 1995 n. 489, noto come “decreto Dini”, preceduto dal primo decreto flussi con il quale si fissavano quote numeriche per l’ingresso di lavoratori provenienti da Paesi terzi, conteneva disposizioni concernenti i flussi di ingresso ed il lavoro stagionale, in materia di ingresso e soggiorno, di espulsioni e di sanzioni penali, di ricongiungimenti familiari, di assistenza sanitaria. Tale decreto, però, non venne mai convertito e venne ripresentato per ulteriori tre volte senza mai concludere l’iter legislativo.

Il governo in carica all’epoca volle presentare una regolamentazione definitiva ed approfondita in ogni aspetto della materia migratoria. Venne redatto quindi il d. lgs. n. 286/1998 c.d. “Legge Turco-Napolitano”, emendato successivamente dalla legge n. 189/2002 c.d. “Bossi-Fini”, per il cui completamento è stato redatto il d.p.r. n. 394/1999. Tale impianto contiene la disciplina degli ingressi, in particolare per ragioni lavoristiche, dei cittadini provenienti da Paesi terzi, e le regole fondanti le condizioni di vita di coloro che, avendo già acceduto, si trovino a risiedere regolarmente¹⁸⁵.

Per quanto attiene il primo accesso per ragioni di lavoro, si prevede il rilascio di un visto, subordinato al rispetto delle quote di ingresso, poiché si prevede l’indicazione di un numero massimo annuale di posti a favore dei nuovi ingressi di cittadini extracomunitari, previsti dai c.d. “decreti flussi”, indicati all’articolo 21 del T.U. immigrazione. I citati decreti hanno la facoltà di privilegiare alcune categorie di accedenti provenienti da quei paesi che abbiano stipulato accordi con l’Italia per la riammissione dei clandestini. Mentre non sono sottoposti al limite numerico coloro che richiedano il visto d’ingresso per ricongiungimento familiare e nemmeno gli stranieri che appartengano a particolari categorie di lavoratori, qualificati, o che non

¹⁸⁴ Bonetti, Casadonte, Ingresso, soggiorno e allontanamento, in Nascimbene, Diritto dello straniero, 2004, Cedam, Padova, p. 233; inoltre Chiaromonte, Lavoro e diritti sociali degli stranieri, il governo delle migrazioni economiche in Italia ed in Europa, Giappichelli, Torino, 2013, p. 110.

¹⁸⁵ De mozzi, Le politiche europee in materia di immigrazione, in Carinci, Pizzoferrato, Diritto del lavoro nell’Unione Europea, Giappichelli, 2021, p. 505

abbiano come fine ultimo lo stabilirsi sul territorio italico (articolo 27 T.U.)¹⁸⁶. Si noti, come detto precedentemente, l'esistenza di più tipologie di visto che conferiscano la titolarità del diritto al soggiorno, alcuni dei quali¹⁸⁷ abbiano carattere multifunzionale e permettano anche lo svolgimento di attività di lavoro subordinato. La durata del permesso di soggiorno è diversa a seconda del visto richiesto¹⁸⁸: due anni per lavoro a tempo determinato, lavoro autonomo, ricongiungimento familiare, mentre un solo anno per lavoro a tempo determinato o motivi di studio¹⁸⁹, nove mesi per lavoro stagionale¹⁹⁰. Come dispone la disciplina euro unitaria già citata, in seguito ad un regolare soggiorno ininterrotto di cinque anni, ad esclusione alla disciplina del permesso di breve durata, lo straniero che presenti i requisiti¹⁹¹ ha diritto all'ottenimento del permesso di soggiorno CE di lunga durata¹⁹².

L'ingresso per ragioni di lavoro avviene con richiesta nominativa di nulla osta, presentata allo Sportello per l'immigrazione presente presso le Prefetture, depositata da un datore di lavoro italiano o straniero regolarmente soggiornante. Successivamente alla verifica dei requisiti dell'articolo 22 del d. lgs. n. 286/1998 ed al rispetto del contratto collettivo, sentito il Questore e nel rispetto delle quote di ingresso, si può rilasciare il nulla osta per il rilascio del visto da parte del paese di origine¹⁹³. L'interessato deve presentarsi entro otto giorni allo Sportello per

¹⁸⁶ Bonetti, I profili generali della normativa italiana sugli stranieri dal 1998, in Nascimbene, *Diritto dello straniero*, 2004, Cedam, Padova, p. 45.

¹⁸⁷ Ad esempio il visto per lavoro autonomo o per il ricongiungimento familiare.

¹⁸⁸ Sono indicati varie tipologie di visti e permessi, di durata differenziata a seconda della tipologia. Il rinnovo deve essere richiesto alla questura competente per provincia di residenza almeno 60 giorni prima della scadenza, per la verifica delle condizioni previste. Per convertire la tipologia del permesso di soggiorno di cui si è già in possesso bisogna chiedere il nulla osta allo Sportello unico per l'immigrazione della prefettura competente per territorio di residenza dello straniero e, poi, chiedere la conversione alla questura. Condizione per la conversione è che vi siano quote di ingresso previste dal decreto flussi e che il permesso di soggiorno posseduto sia in corso di validità, www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/modalita-dingresso/visto-e-permesso-soggiorno.

¹⁸⁹ Entrambe le categorie di visti sono rinnovabili.

¹⁹⁰ Con possibilità di rilascio pluriennale.

¹⁹¹ Individuati nel presentare un reddito almeno pari all'importo dell'assegno sociale, aumentato del 50% per ogni familiare, titolarità di un alloggio idoneo, conoscenza della lingua italiana.

¹⁹² De mozzi, *Le politiche europee in materia di immigrazione*, in Carinci, Pizzoferrato, *Diritto del lavoro nell'Unione Europea*, Giappichelli, 2021, p. 505, 506.

¹⁹³ Riassumendo si chiede che il soggetto che presenti la domanda, sottoscriva una proposta di contratto di soggiorno, ossia un contratto di lavoro, che indichi la disponibilità di un alloggio e l'impegno al pagamento delle spese di rimpatrio, De mozzi, *Le politiche europee in materia di immigrazione*, in Carinci, Pizzoferrato, *Diritto del lavoro nell'Unione Europea*, Giappichelli, 2021, p. 506; ma anche Bonetti, *I profili generali della normativa italiana sugli stranieri dal 1998*, in Nascimbene, *Diritto dello straniero*, 2004, Cedam, Padova, p. 49

l'immigrazione per la sottoscrizione del permesso di soggiorno e dell'accordo di integrazione (che preveda che dei crediti corrispondenti ad obiettivi di integrazione da raggiungere entro la scadenza del permesso)¹⁹⁴.

All'articolo 2 del T.U. si garantiscono, agli extracomunitari, i diritti fondamentali della persona umana e si parifica lo straniero al cittadino in quanto al godimento dei diritti in materia civile. Sostanzialmente si prevede un'esplicita tutela dei diritti fondamentali dello straniero comunque presente, alla frontiera o nel territorio dello Stato, indicando l'esistenza di un nucleo inviolabile di diritti che non può essere negato a nessuna persona. Si garantisce inoltre parità di trattamento e piena uguaglianza per le condizioni d'impiego dei lavoratori¹⁹⁵ fatte salve alcune eccezioni concernenti l'accesso al pubblico impiego¹⁹⁶.

Richiamando inoltre il già analizzato *status* di rifugiato, in Italia si prevede che venga rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta asilo della durata di sei mesi. Il destinatario ha il diritto di svolgere attività di lavoro trascorsi due mesi dalla richiesta di protezione. Se viene definito lo *status* di rifugiato o la protezione sussidiaria, si ottiene il diritto ad un permesso di soggiorno di durata di cinque anni, rinnovabile.

¹⁹⁴ Bonetti, Casadonte, Ingresso, soggiorno e allontanamento, in Nascimbene, Diritto dello straniero, 2004, Cedam, Padova, p. 218.

¹⁹⁵ Cui si aggiungono richiami giurisprudenziali (Corte Cost., 30 dicembre 1998, n. 454; Cassazione sez. un., 30 marzo 2000 n. 60) che affermano il diritto degli stranieri all'iscrizione negli elenchi per il collocamento obbligatorio per gli invalidi e l'applicabilità dell'assunzione diretta.

¹⁹⁶ De mozzi, Le politiche europee in materia di immigrazione, in Carinci, Pizzoferrato, Diritto del lavoro nell'Unione Europea, Giappichelli, 2021, p. 507, 508.

CAPITOLO 3

3.1 SULL'EVOLUZIONE DELLA RECENTE ASSISTENZA SOCIALE

In apertura di terzo capitolo, si ritiene dovuto un accenno alla più recente disciplina in materia di assistenza sociale. Si ricordi che l'articolo 38 della Costituzione, comma primo, rappresenta il fondamento del sistema assistenziale, necessariamente da considerarsi in combinato con gli articoli 2 e 3, come già analizzato. Tali norme, nonostante una chiara interpretazione di stampo universalista, hanno promosso notevoli frammentazioni, generando un sistema di assistenza sociale, legato a logiche selettive e categorizzanti¹⁹⁷.

Con l'entrata in vigore della Costituzione si afferma la libertà dell'individuo di rivolgersi alle varie organizzazioni private nel frattempo nate, autonome dall'intervento statale. Lo Stato infatti ha il dovere di attivarsi qualora non si garantissero altrimenti adeguate risposte al bisogno¹⁹⁸. Si versava ancora in una fase di eccessiva burocratizzazione per l'erogazione dei servizi assistenziali, disattendendo in parte quanto appare essere il dato letterale ricavato dalla Costituzione. Invero si attestava un assetto quasi occasionale dell'impianto assistenziale, in molti casi lasciando che gli interventi rimanessero un'aspettativa e non un diritto effettivo. Il proliferare di enti in questa fase portò ad un'esasperata disuguaglianza nell'accesso alle prestazioni, differenziate sulla base della categoria a cui erano rivolte, ma anche in relazione a quale fosse l'ente erogatore¹⁹⁹.

¹⁹⁷ Ovvero ciò che rappresenterebbe l'obiettivo primario dell'assistenza, così come visto nell'introduzione; Cinelli, Giubboni, Lineamenti di diritto della previdenza sociale, Cedam, Padova, 2020, p. 393.

¹⁹⁸ Si attestava una vasta offerta di natura privata, conseguentemente ad una legislazione che, per l'intera durata degli anni '50, si limitò ad una riorganizzazione dei servizi già precedentemente disciplinati, Jorio, Diritto dell'assistenza sociale, Giuffrè, Milano, 2006, p. 28. È piacere dell'autore informare che, grazie a ricordi storici pervenuti dalla nonna e fratelli, si attestava una forte presenza nel padovano della comunità di San Vincenzo de Paoli, che grazie all'opera delle dame volontarie fornivano misure di aiuto consistenti in vestiario, derrate alimentari, libri e materiale scolastico; si segnalano inoltre iniziative comunali di costruzione delle "case minime" destinate a nuclei familiari meno abbienti.

¹⁹⁹ Stiamo parlando del secondo dopoguerra ed il periodo del c.d. miracolo economico, ossia una fase di elevato sviluppo finanziario individuale, garantito da una crescita esponenziale e da un notevole miglioramento delle condizioni di vita. Nonostante il salario crescesse, e conseguentemente le disponibilità al fine di liberarsi dal bisogno, rimasero escluse alcune fasce della popolazione più deboli, ancora esposte a condizioni di disagio. L'allargamento delle città e l'aumento della produzione accentuarono i problemi legati alle diversità. Si accenni che non giovò nemmeno una politica nazionale troppo attenta all'economia "numerica" piuttosto che alla considerazione delle collettività bisognose, pensando che le soluzioni si sarebbero presentate loro come conseguenze

Sul finire degli anni '60, comparvero i primi servizi aperti, così definiti poiché non più rivolti ad una chiusura nelle prospettive di aiuto. Si promossero così delle attività di indagine della qualità dei servizi assistenziali con la “Commissione Saraceno”, che portò alla pianificazione e gestione di nuove prestazioni con il “piano Pieraccini”, introducendo dunque diverse novità. Si passò ad una nuova visione dei servizi di assistenza, maggiormente orientati verso la prevenzione che al soddisfacimento del bisogno emergenziale. Inoltre, si pensò di equiparare le misure di aiuto sulla base dei bisogni, nell’ottica di garantire gli stessi interventi a fronte delle stesse necessità. Venne superata la limitazione di accesso alle prestazioni, legata solamente all’aspetto reddituale, prevedendo così una nuova assistenza: non più carità verso gli ultimi, bensì uno strumento di soluzione delle problematiche alla base della società²⁰⁰. L’obiettivo di un così ambizioso passo in avanti era quello di giungere a garantire interventi che fossero globali, coinvolgessero dunque ogni sfera della vita quotidiana dell’indigente e di conseguenza del suo bisogno, portando ad una nuova fase in cui la produzione normativa fosse più coerente con il testo Costituzionale.

I primi anni '70 furono caratterizzati dal proseguo del percorso innovativo intrapreso. Particolarmente rilevante risulta essere il d.p.r. n. 9 del 5 giugno 1972, che si affiancava alla legge n. 281/1972, finalizzati a prevedere il trasferimento delle competenze amministrative statali alle regioni in ambito dell’assistenza sociale²⁰¹.

delle scelte politiche di macro economia, Jorio, *Diritto dell’assistenza sociale*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 30. Non sono sconosciuti nemmeno accadimenti di maltrattamenti e sfruttamenti operati da i vari enti assistenziali privati, complice la dilagante non conoscenza delle corrette pratiche da parte dei destinatari degli aiuti, contribuendo così a provocare ulteriore allontanamento ed emarginazione. Si aggiunga che in casi di “ribellione” ad alcune pratiche di abuso, spesso si praticava il ricorso ad istituti quali ricoveri in case di cura e manicomi, Jorio, *Diritto dell’assistenza sociale*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 30

²⁰⁰ Alcuni autori parlano del sorgere della socio-assistenza come risultato di tale intervento, ossia il tentativo del superamento della logica “custodialistica”, che aveva permeato il sistema assistenziale fino a quel momento, prevedendo una preparazione più specifica per offrire le misure di aiuto più efficaci. Nacquero di fatto i primi aiuti economici in senso stretto, Jorio, *Diritto dell’assistenza sociale*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 31.

²⁰¹ In dottrina si parlò di “ritaglio delle competenze”, fortemente limitativo dell’autonomia regionale poiché conferiva alla Regione le sole funzioni di competenza delle IPAB regionali e degli enti locali di assistenza ed alcuni servizi precedentemente gestiti direttamente dal Ministero dell’Interno, sottraendo però alla potestà legislativa regionale il controllo e la vigilanza sugli enti privati del settore assistenziale. Si ricordi che si tratta di un’epoca antecedente rispetto alla riforma costituzionale del Titolo V del 2001. Al tempo infatti si era soliti riconoscere un’equivalenza tra assistenza sociale e beneficenza pubblica, che era di competenza legislativa regionale, secondo le previsioni dell’allora art. 117, cui conseguiva l’idea che anche l’assistenza dovesse essere ricondotta alla potestà della Regione (si vedano le pronunce n. 27/1965 e 29/1968 della C. Cost.). Intervenne

Sulla scorta di quanto indicato, il legislatore si propose di dare un nuovo assetto all'intero sistema assistenziale: la legge n. 382 del 22 luglio 1975 ed il d.p.r. n. 616 del 24 luglio 1977 disposero un trasferimento delle competenze amministrative dagli organi statali a quelli regionali. In sostanza si attribuirono alla Regione funzioni di programmazione e coordinamento delle attività dei servizi sociali, la definizione degli ambiti territoriali in cui questi dovevano operare, la ripartizione delle risorse finanziarie statali tra i vari enti locali, la soppressione degli organi assistenziali regionali e locali. Il Comune divenne affidatario delle funzioni amministrative di somministrazione delle prestazioni assistenziali, non più quindi ad appannaggio del Ministero della Giustizia e dell'Interno. Allo Stato residuarono solo le competenze di prima assistenza dei profughi, interventi di aiuto verso le famiglie dei dipendenti delle forze dell'ordine, la gestione dei rapporti con le organizzazioni assistenziali internazionali e la distribuzione dei prodotti assistenziali sul territorio. La beneficenza pubblica, di competenza regionale, allargò la sua concezione fino ad includere tutte le attività di sicurezza sociale, l'organizzazione e l'erogazione dei servizi di assistenza e le prestazioni in denaro od in natura garantite a determinate categorie di destinatari, secondo l'articolo 22 del d.p.r. del 1977²⁰². *“La globalità della copertura assistenziale continuava a rappresentare il fulcro delle misure: non tutelare l'individuo rispettivamente al singolo bisogno, ma intervenire sulle più ampie esigenze della persona,*

dunque la Corte Costituzionale con la sentenza n. 139 del 24 luglio 1972, atta a salvaguardare la legittimità dell'intervento legislativo indicato, disponendo infatti una netta distinzione tra assistenza sociale e beneficenza pubblica. L'assistenza venne definita come l'insieme di prestazioni e servizi destinati a soddisfare i bisogni singoli dei componenti della collettività, con lo scopo di raggiungere un diffuso status di benessere, comune ai più. La beneficenza pubblica venne invece individuata nelle misure pubbliche connotate dalla funzione caritativa, assoggettati alla discrezionalità dell'erogatore poiché svincolati da qualunque fine di liberazione dal bisogno, così come distanti dal conseguimento del diritto soggettivo garantito all'articolo 38 Cost. L'assistenza venne considerata come il primo strumento di attuazione dei principi sociali riconosciuti con il welfare state, e di competenza statale; mentre la beneficenza pubblica venne assegnata alle Regioni, Jorio, Diritto dell'assistenza sociale, Giuffrè, Milano, 2006, p. 32, 33, 34, 35.

²⁰² Concetti ulteriormente affermati con la pronuncia della C. Cost. n. 174/1981. Con la riforma indicata si stravolse il sistema assistenziale sul piano del riparto delle competenze. In poche parole l'assistenza venne, nella sua maggior parte, attribuita agli enti locali ed alle Regioni, che divennero i due fondamentali livelli per la programmazione e l'erogazione delle misure di assistenza; mentre precedentemente la distribuzione avveniva sulla base degli interventi e dei destinatari di questi. Persero di notevole importanza i vari enti privati che nel tempo si erano occupati di tali aspetti, poiché non trovarono un'adeguata disciplina legale nella riforma del '75. Jorio, Diritto dell'assistenza sociale, Giuffrè, Milano, 2006, p. 35, 36.

*globalmente intesa appunto, ipotizzando finalmente il nascere del concetto di sicurezza sociale*²⁰³.

Ciò detto, ovvero di seguito al sorgere di veri e propri enti di servizi sociali²⁰⁴, si avviò la fase di modifica del modello organizzativo. È noto che la legge n. 142/1990 mutò l'ordinamento degli enti locali, consentendo alle province ed ai comuni di ricoprire un ruolo primario nell'affermazione dell'assistenza sociale. Si giunse infatti alla definizione di servizio pubblico come: “*servizio che abbia ad oggetto la produzione di beni e servizi rivolto a realizzare fini sociali e promuovere lo sviluppo economico e civile della società*”. Si tratta di un'ampia definizione che consente di trovare una specificazione a seconda del campo d'interesse²⁰⁵. A garanzia del diritto all'assistenza, inteso come diritto soggettivo, l'allora normativa sulla riservatezza, legge n. 675 del 31 dicembre 1996, assicurava agli utenti un determinato grado di privacy relativa la posizione individuale. Venne altresì introdotto l'Indicatore della Situazione Economica Equivalente, al fine di permettere stime e considerazioni più certe, realizzate dai comuni, per erogare il servizio più efficace, grazie anche alla Carta dei servizi pubblici la quale permetteva di accedere a prestazioni maggiori e più dettagliate. Inoltre, in linea con quanto scritto sopra, con l'articolo 59 della legge n. 449 del 27 dicembre 1997 si istituiva il Fondo nazionale per le politiche sociali, allo scopo di omogeneizzare l'offerta delle prestazioni ed i relativi standard qualitativi²⁰⁶.

²⁰³ Come già espresso nell'introduzione, si tratta di quell'idea di un sistema protettivo per la persona, destinato all'eliminazione dal bisogno negli individui, Jorio, Diritto dell'assistenza sociale, Giuffrè, Milano, 2006, p. 37.

²⁰⁴ Venivano previste diverse forme di gestione, come le s.p.a. a capitale preva lentamente pubblico, la gestione in economia, le concessioni a terzi, l'azienda speciale e le istituzioni. Altre invece rimasero subordinate alla collaborazione intercomunale, quali la convenzione, il consorzio, l'unione di più comuni e l'accordo di programma. Successivamente però la citata legge subì alcune modifiche, ad esempio la legge n. 498/1990, che permise la costituzione di società miste da parte degli enti locali, composte sia da enti locali che da altri soggetti pubblici o privati, questo perché il legislatore intese promuovere ogni forma di collaborazione purché proficua per il raggiungimento degli obiettivi di benessere sociale. In linea con quanto poc'anzi riportato, si segnala anche la legge Bassanini bis n. 127/1997, che introdusse il principio di extraterritorialità dell'azione delle società miste e permise il ricorso anche alle s.r.l., Jorio, Diritto dell'assistenza sociale, Giuffrè, Milano, 2006, p. 38.

²⁰⁵ Ponendosi quindi in netto contrasto con la precedente normativa del T.U. del 15 ottobre 1925 n. 2578, che attribuiva alle province ed ai comuni la possibilità di esercitare alcune attività tipicamente e tassativamente previste, Jorio, Diritto dell'assistenza sociale, Giuffrè, Milano, 2006, p. 38.

²⁰⁶ Jorio, Diritto dell'assistenza sociale, Giuffrè, Milano, 2006, p. 39; ma tra gli altri anche Biondi dal Monte, Dai diritti sociali alla cittadinanza, Giappichelli, Torino, 2013.

La legge n. 59 del 15 marzo 1997 (c.d. Bassanini 1), ridusse sensibilmente le competenze statali, incrementando quelle regionali, provinciali e comunali, prevedendo che *“tutte le funzioni ed i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità [...]”* fossero trasferite alle autonomie territoriali. Inoltre, il decreto attuativo n. 112/1998, nel definire i servizi sociali, escluse l’assistenza scolastica, sanitaria ed ospedaliera, la beneficenza pubblica che vengono ricondotte ad un ambito a sé stante, ovvero di rimozione dei bisogni familiari, attuando l’articolo 38 della Costituzione, differenziandosi rispetto alla definizione del d.p.r. del 1977. Frutto di quest’intervento normativo è il sorgere del principio pluralistico del settore assistenziale, ovvero sia la visione dell’assistenza come la risultanza della collaborazione tra enti pubblici e privati, soprattutto gli enti senza scopo di lucro. Riassumendo, dunque, si è giunti alla seguente ripartizione: lo Stato era titolare dell’attività di indicazione dei principi e degli standard essenziali delle prestazioni, le Regioni detenevano le competenze per organizzare l’espletamento dell’assetto sull’intero territorio di competenza, i Comuni erano incaricati della gestione ed erogazione dei vari servizi²⁰⁷.

Riassumendo, citando l’articolo 128 del d. lgs. n. 112/1998: *“tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia”*.

In questo periodo si è assistito alla definitiva trasformazione dell’assistenza sociale in ciò che è oggi: non un’attività di soccorso verso il soggetto bisognoso, ma un mezzo di tutela della persona a 360°, nella sua sfera psico-fisica ed affettivo-relazionale. Conseguentemente le situazioni di disagio, a contrasto delle quali intervengono le misure assistenziali, sono sensibilmente aumentate, rivolgendosi ad

²⁰⁷ Sorse l’idea del cosiddetto Welfare municipale, che vedeva nel Comune l’ente preposto all’erogazione, poiché il più vicino alla realtà concreta di disagio, Jorio, *Diritto dell’assistenza sociale*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 40, 41; inoltre Biondi dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013.

una sempre più variegata platea di destinatari²⁰⁸. Di fatto il legislatore ha iniziato ad occuparsi anche della condizione degli extracomunitari, non più solamente per ciò che attiene agli ingressi, bensì anche ai diversi diritti ad essi garantiti. Va ricordata infatti la legge n. 40 del 6 marzo 1998, al cui articolo 39 garantisce la piena parità con i cittadini per l'accesso agli strumenti assistenziali.

Il citato apparato disomogeneo e frammentato di interventi assistenziali ha subito il più attuale tentativo di riordino con la legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali n. 328/2000, grazie anche ad un'importante attività di confronto svolta tra le parti sociali e la nuova Commissione per la lotta alla povertà e all'emarginazione sociale. È ampiamente ritenuto che una riorganizzazione si rese necessaria poiché, nonostante la maggiore e migliore fruizione delle misure assistenziali come garantita dalle precedenti discipline, per contro si giunse ad una forte frammentazione nel riconoscimento del diritto assistenziale, figlio del decentramento tanto invocato²⁰⁹. Si tratta infatti del primo intervento organico dopo oltre un secolo, ossia dall'unica normativa di riferimento dell'intero settore, la "Legge Crispi" n. 6782 del 1890, che approvò le "*norme sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*"²¹⁰. Parallelamente alla riforma sanitaria del 1978, che istituì l'SSN, non si volle procedere similmente per quanto attiene all'ambito assistenziale, ovvero la creazione di un servizio nazionale di

²⁰⁸ A tal riguardo l'esempio più efficace sembrano essere le prestazioni previste in forza della presenza di un neonato, giunta al punto di considerare l'educazione del bambino un aspetto fondante, soprattutto con la l. n. 285/1997, volta a contrastare episodi di violenza e povertà nelle famiglie, favorendo iniziative in ambito educativo. Si ricordino anche le migliorie del settore assistenziale per ciò che attiene la cura dei soggetti inabili, portatori di handicap, non più all'interno del solo contesto familiare, ma in strutture specialistiche, così da favorirne la reintegrazione, aspetto fondamentale per anziani ed extracomunitari, Biondi dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 44.

²⁰⁹ L'eccessiva disomogeneità nella distribuzione del diritto all'assistenza pare peraltro essere in palese contrasto con il diritto previsto nella Costituzione, riconosciuto cioè a tutti i cittadini, Biondi dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 40, 41.

²¹⁰ Jorio, *Diritto dell'assistenza sociale*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 75, 76, dove si afferma che il legislatore ha tardivamente inteso intervenire in questa materia, provocando un problema non da poco: dalla riforma sanitaria del 1978 si è dovuto attendere un intervento posticipato per 22 anni, provocando così un'apparentemente insanabile biforcazione tra l'aspetto assistenziale e l'aspetto sanitario, che secondo l'autore produce "lo sviluppo di un servizio integrato a macchia di leopardo, molto spesso dimentico della naturale affinità vocazionale esistente tra l'organizzazione della Salute e quella afferente il sociale".

assistenza sociale, bensì si diede vita ad un sistema integrato di misure coordinate e collegate tra loro²¹¹.

L'articolo 2 definisce i destinatari delle misure assistenziali con chiare espressioni universalistiche, si parla infatti di *“un sistema integrato di interventi e servizi sociali, [...] interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, (che) previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia”*(art. 1 c. 1) a cui possono accedere *“i cittadini italiani e, nel rispetto degli accordi internazionali, con le modalità e nei limiti definiti dalle leggi regionali, anche i cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea ed i loro familiari, nonché gli stranieri, individuati ai sensi dell'articolo 41 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286”*(art. 2 c. 1), questo poiché *“Il sistema integrato di interventi e servizi sociali ha carattere di universalità”*(art. 2 c. 2)²¹².

La legge 328 ha proposto un ampliamento della concezione statale delle misure rientranti nei servizi sociali, allargandosi anche a vari settori, non considerati nella classica definizione del campo assistenziale. Spaziando fino ai campi culturali, quali ad esempio musica e teatro, la legge quadro intende proporre delle specifiche definizioni degli strumenti grazie ai quali si vuole realizzare il citato sistema integrato: con *“misure”* si intendono quei provvedimenti adottati per eliminare, ridurre e prevenire le cause del bisogno (ad esempio l'erogazione di prestazioni economiche); con *“interventi”* si considerano quelle attività in cui i soggetti operanti nel settore svolgono un ruolo attivo nella realizzazione di un determinato progetto (ad esempio il pronto intervento sociale per le situazioni di emergenza personali e familiari); con *“attività”* si indicano i provvedimenti amministrativi emanati dagli organi competenti circa la programmazione e l'attuazione dei vari interventi. La logica fondante di tale disposto normativo si rinviene nella volontà di

²¹¹ L'articolo 22 definisce detto insieme come un insieme di *“politiche e prestazioni coordinate nei diversi settori della vita sociale, integrando servizi alla persona ed al nucleo familiare con eventuali misure economiche, e la definizione di percorsi attivi volti ad ottimizzare l'efficacia delle risorse, impedire sovrapposizioni di competenze e settorializzazione delle risposte”*, Jorio, Diritto dell'assistenza sociale, Giuffrè, Milano, 2006, p. 78.

²¹² Con l'espressione *“interventi e servizi sociali”* si intende quanto previsto dall'articolo 128 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

eliminare definitivamente il carattere emergenziale e caritatevole, che tradizionalmente permeava l'ambito assistenziale, riconoscendo così verso il bisognoso un diritto soggettivo di tutela, costituzionalmente garantito²¹³. Citando nuovamente l'articolo 1, si stabilisce che vada garantito un sistema integrato volto ad eliminare e ridurre le cause di incapacità negli individui, ma anche prevenire il sorgere di situazioni di disagio. Si mira dunque ad un generale benessere sociale, considerato essere la garanzia per tutti gli individui di una qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, ossia globalmente inteso²¹⁴. Il processo di armonizzazione così avviato veniva fondato su di una logica di protezione sociale a garanzia dei diritti del cittadino, con interventi di diversa natura per contrastare tutte le cause di dipendenza della persona. L'obiettivo di elevare i destinatari rispetto alle più varie condizioni di bisogno venne ricercato anche grazie al principio di universalità, ossia la totalità dei potenziali fruitori e non prevedendo specifiche categorie, ipotizzando che chiunque possa incorrere in situazioni di difficoltà che necessitino di interventi assistenziali. Sono pertanto destinatari in genere tutti i cittadini italiani ed euro unitari, i profughi, gli stranieri e gli apolidi: venne infatti previsto il concetto della "cittadinanza sociale"²¹⁵, che

²¹³ Jorio, *Diritto dell'assistenza sociale*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 79, 80.

²¹⁴ Ovvero "individuare le cause e agire sulle stesse, intervenire tempestivamente nelle situazioni di inadeguatezza di reddito, difficoltà sociale e condizioni di non autonomia", Biondi dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013; Jorio, *Diritto dell'assistenza sociale*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 80.

²¹⁵ È quanto previsto all'articolo 2 comma 2 della riforma. Si tratta infatti della possibilità di usufruire delle prestazioni assistenziali estesa anche ai non cittadini, dunque a coloro i quali siano cittadini euro unitari e i loro familiari, nonché i profughi, gli stranieri e gli apolidi. Il principio di universalità si spiega proprio in riferimento a questa previsione normativa. Si annoti che l'estensione non ha ad oggetto le sole prestazioni finalizzate alla rimozione delle situazioni di disagio, bensì si vogliono garantire anche tutte le prestazioni indirizzate ad intervenire preventivamente, attenuando così i rischi sociali. Già si diceva che, con ciò, si supera l'ordinaria classificazione dell'utenza sulla base del bisogno, ma le misure vengono generalmente previste a chi presenti uno stato di disagio a più ampio raggio. Il tutto si lega con il principio personalista della citata riforma, poiché si vuole porre al centro dell'attenzione l'individuo nella sua globalità: gli aiuti vengono corrisposti direttamente per supportare l'individuo nelle varie fasi dell'esistenza, qualora siano permeate dal bisogno. Operando un collegamento tra i due principi sopra esposti si nota quindi che il sistema assistenziale, come risultato dell'intervento riformistico, considera potenziali fruitori tutti coloro che, nelle fasi della loro esistenza, incorrano in situazioni di necessità. Invero con la riforma si mirò ad ottenere la garanzia per i più, ad una qualità della vita equiparata e diffusa, da raggiungere infatti allargando la visione dei possibili destinatari. In tal modo si viene a delineare un nuovo concetto di solidarietà sociale, ispirato all'articolo 2, coinvolgendo soggetti pubblici e privati, responsabili "in solido" dei servizi erogabili. La riabilitazione sociale, ovvero il recupero di un individuo e della sua famiglia dalle situazioni disagiate, può ottenersi solo con un'attività collaborativa a più livelli; Jorio, *Diritto dell'assistenza sociale*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 80, 81, 82.

estende il diritto dell'assistenza a tutti coloro presenti di fatto all'interno del territorio nazionale, a prescindere dal titolo, da prevedersi come generalmente riconosciuto per attuare il fine di parificazione sociale²¹⁶. Ma c'è di più, poiché il legislatore ha previsto un differenziato regime di accesso alle prestazioni per tutti coloro che versino in complesse situazioni di disagio, le quali si sostanziano in: *"condizione di povertà o limitato reddito o incapacità totale o parziale di provvedere alle proprie esigenze per inabilità di ordine fisico e psichico, con difficoltà di inserimento nella vita sociale attiva e nel mercato del lavoro, nonché i soggetti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria che rendono necessari interventi assistenziali"*²¹⁷. I parametri di riferimento per l'accesso alle prestazioni sono individuati dai Comuni secondo l'articolo 18 della legge n. 328/2000, per assicurare elevati livelli di trasparenza. Inoltre, al comma 5 dell'articolo 2 si prevede che gli enti preposti all'erogazione hanno l'obbligo di informare i potenziali destinatari sull'offerta assistenziale disponibile. Tale previsione, peraltro rafforzata all'articolo 13 comma secondo, si giustifica considerando che gli interventi non possano avere alcun effetto nel caso in cui non agiscano nei confronti dei destinatari, i quali devono essere a conoscenza di tutti gli strumenti messi a loro disposizione per l'ottenimento degli aiuti necessari²¹⁸.

Per la precisa attuazione dell'articolo 38 della Costituzione si richiede una disciplina volta all'individuazione delle condizioni oggettive di accesso alle prestazioni. Il tutto deve essere quindi chiaro ed esplicito. Allo scopo di assicurare un'effettiva fruizione del citato diritto soggettivo, è richiesto agli enti erogatori di garantire l'indisturbata fruizione da parte di chi ne abbia diritto. L'assenza di una dettagliata individuazione provocherebbe il venir meno anche della possibilità di rivalsa in sede giudiziale, caducherebbe dunque la tutela effettiva disponibile in quanto diritto soggettivo e costituzionalmente tutelato²¹⁹.

²¹⁶ Biondi dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 50, 51.

²¹⁷ Le persone con difficoltà di inserimento nella vita sociale attiva e nel mercato del lavoro dell'articolo 2 comma 2, non corrispondono pienamente alle categorie individuate all'articolo 38 della Costituzione. La platea, come effetto dell'entrata in vigore della riforma, si è notevolmente ampliata, come conseguenza del principio di universalità e di personalità, di cui già si è detto; Jorio, *Diritto dell'assistenza sociale*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 83.

²¹⁸ Jorio, *Diritto dell'assistenza sociale*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 84.

²¹⁹ Biondi dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 52.

Lo sforzo compiuto con la citata legge, ovverosia dare uno stampo nazionale ed universale all'intero impianto assistenziale, ha però avuto una scarsa attuazione, innanzitutto per un inadeguato sostegno economico da parte dello Stato. Una generale assenza di risorse economiche idonee a dar vita a quanto previsto²²⁰, specialmente per le misure nazionali e generali di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, che stando agli articoli 20, 22, 23 rappresentano ciò che di più innovativo si ritrova nella citata riforma. In secondo luogo quanto previsto è stato assoggettato alle modifiche introdotte con la già nominata riforma del Titolo V della Costituzione, prevedendo un diverso riparto delle competenze.

Un'ulteriore criticità è rappresentata da quanto previsto con riguardo alle modalità d'individuazione e sui requisiti dei destinatari per poter usufruire delle prestazioni individuate. La riforma semplicemente delega al Piano nazionale l'attività di elaborazione e di individuazione dei requisiti attraverso i quali gli Enti locali avranno, poi, il compito di valutare le condizioni soggettive degli utenti, al fine di consentire l'accesso prioritario a chi lo necessita. Un percorso di selezione così individuato espone alla potenziale incertezza del soddisfacimento del bisogno, e del conseguenziale godimento del relativo diritto soggettivo di usufruire della prestazione correlata²²¹.

²²⁰ Alla legge finanziaria per il 2001, legge n. 388/2000, articolo 80 commi 17 e 18, cui si rimanda per non appesantire ulteriormente la lettura, individua dettagliatamente il riparto degli stanziamenti per gli interventi in materia assistenziale. Si tratta di risorse a disposizione del Fondo per le politiche sociali, già nominato, parcellizzate a seconda degli interventi previsti. Tali stanziamenti si pensò annualmente andassero ripartiti in favore delle regioni e successivamente ai comuni come destinatari finali, sentiti i ministri interessati e la Conferenza unificata (articolo 8 d. lgs. 28 agosto 1997 n. 281). La difficoltà individuata relativamente l'insufficienza delle risorse si rinviene anche in riferimento all'articolo 119 della Costituzione, novellato in ambito della riforma del Titolo V, che istituiva il fondo perequativo nazionale, per assicurare le necessarie risorse compensative per i territori con minore capacità fiscale per abitante, ma senza che fosse mai attuato concretamente. Si ricordi solamente che l'articolo 119 successivo alla riforma del 2001 prevede l'autonomia finanziaria degli enti locali, ovverosia che per le spese sostenute da questi il denaro vada ritrovato solo tra le entrate proprie, nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Il fondo perequativo contempla l'erogazione di ulteriori disponibilità finanziarie da destinare a quelle regioni che aumentano la spesa pubblica per interventi di carattere generale. Per prendere visione delle criticità nel sistema finanziario introdotto all'articolo 119 si rinvia integralmente alla lettura del testo da cui si prendono i riferimenti, al fine di non rendere la lettura più pensante di quanto già non sia; Jorio, *Diritto dell'assistenza sociale*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 88, 89, 90, 91, 92, 68, 69.

²²¹ La legge oggetto di analisi "non pare essere riuscita a farsi carico di una compiuta e adeguata garanzia del nucleo essenziale del diritto al mantenimento e all'assistenza per gli inabili a lavoro e per i poveri, né ad assicurare a tali soggetti lo strumento più congruo per garantire l'esigibilità del diritto sociale fondamentale". L'unica parte della legge n. 328/2000 che esplicitamente sancisce la garanzia di alcuni diritti la si ritrova all'articolo 2 comma 2, ove si rinviene il richiamo alle prestazioni dovute in forza di precedenti disposizioni legali: l'invalidità civile, cecità e

3.2 DIRITTI DEGLI STRANIERI, IN PARTICOLARE ALL'ASSISTENZA SOCIALE

Quanto finora detto porta dunque all'affermazione di un pieno diritto di uguaglianza, tra straniero e cittadino, nell'accesso alle misure assistenziali. L'oggetto di approfondimento nel presente sottocapitolo si sposterà verso una disamina delle possibilità concrete di accesso al sistema assistenziale da parte di chi defici del requisito della cittadinanza. Si analizzeranno, da una parte, la normativa e relativi interventi giurisprudenziali, ma allo stesso tempo si prenderanno in considerazione le opinioni espresse dai più riconosciuti autori dell'ambito. Il fine sarà quindi definire, con quanta più precisione possibile, se il principio di uguaglianza nell'accesso al sistema assistenziale trovi una piena attuazione pratica. È da notare come ci si sia spesi, nel corso del tempo, a definire i principi ed i diritti universalmente riconosciuti allo straniero²²². Rilevando quanto detto nei capitoli precedenti, allo straniero sono infatti garantiti una serie di diritti, al pari dei cittadini nazionali, in osservanza dei più conosciuti dettami costituzionali sulla dignità umana ed il principio di uguaglianza. Tali norme però non possono che essere lette nell'ottica di assicurare allo straniero “*quantomeno un nucleo irriducibile di tutela*”²²³. Si rilevi però come questa impostazione si esponga a critiche concernenti l'impossibilità di spingersi oltre il nucleo fondamentale dei diritti, con riferimento all'equiparazione coi cittadini nazionali. In effetti si tratterebbe di un'eguaglianza più volte ribadita, ma circoscritta ai soli diritti inviolabili affermati nel nostro ordinamento²²⁴. Inoltre, in taluni casi si attesta una chiara difficoltà nel tracciare il

sordomutismo all'articolo 24 della legge di riforma, le pensioni sociali all'articolo 26 legge n. 153/1969, gli assegni sociali all'articolo 3 comma 6 della legge n. 335/1995; Biondi dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 85.

²²² Si rinvia, per un'ampia e completa analisi dei diritti riconosciuti in genere agli stranieri, a Nascimbene, *Diritto degli stranieri*, Cedam, Padova, 2004; Gambino, Guerino, *Immigrazione e diritti fondamentali*, Giuffrè, Milano, 2010, soprattutto nella parte affidata a Moschella, *La parabola dei diritti umani nella legislazione italiana sull'immigrazione*, p. 481.

²²³ C. Cost. 17 luglio 2001 n. 252; inoltre si rinvia al già citato articolo 2 d. lgs. n. 286/1998, che prevede “un'esplicita garanzia a favore della tutela dei diritti fondamentali dello straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato, sancendo l'esistenza di un nucleo inviolabile di diritti che non può essere negato a nessuna persona, nemmeno se irregolarmente soggiornante sul territorio”, Chiaromonte, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri, il governo delle migrazioni economiche in Italia ed in Europa*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 89.

²²⁴ Tali diritti, per quanto fondamentali, non possono certo rappresentare un'eguaglianza estesa alla completa esistenza materiale di ogni individuo, ma costituiscono quel nucleo di diritti inviolabili ed inalienabili di cui ogni individuo è riconosciuto portatore.

confine tra i citati diritti inviolabili ed universalmente riconosciuti ed i diritti garantiti ai soli cittadini nazionali²²⁵. In effetti la tematica dell'eguaglianza non impone un'ugual considerazione dei cittadini e degli stranieri, se non per quanto attiene ai suddetti diritti inviolabili²²⁶; dunque non si prevede un obbligo di estensione dell'intera posizione del cittadino ai soggetti stranieri. Un eventuale allargamento dei diritti oggetto di uguaglianza può essere solo il frutto di una precisa volontà discrezionale del legislatore, non è infatti una condizione oggettiva poiché *“il legislatore sarebbe libero di praticare una differenziazione di trattamento tra cittadini e stranieri sulla base di valutazioni giuridiche fondate su elementi di fatto, non incombendo in capo allo Stato alcun obbligo generale di assicurare un eguale trattamento”*²²⁷. Il Giudice delle leggi ha evidenziato che il legislatore ordinario abbia la possibilità di trattare in via differente lo straniero rispetto al cittadino, ma solo basandosi su scelte ragionevoli: *“La riconosciuta uguaglianza di situazioni soggettive nel campo della titolarità dei diritti di libertà non esclude affatto che, nelle situazioni concrete, non possano presentarsi, fra soggetti eguali, differenze di fatto che il legislatore può apprezzare e regolare nella sua discrezionalità, la quale non trova altro limite se non nella razionalità del suo apprezzamento”*, questo poiché *“tra cittadino e straniero, benché uguali nella titolarità di certi diritti di libertà, esistono differenze di fatto che possono giustificare un loro diverso trattamento nel godimento di quegli stessi diritti”*²²⁸. Tali distinzioni di fatto, sul godimento di taluni diritti, possono essere previste solo se fondate su di un bilanciamento con altri valori e principi di pari grado, tra cui quello di ragionevolezza, giacché altrimenti il principio di uguaglianza risulterebbe *“intaccato o eluso solo in caso di constatata irrazionalità del trattamento*

²²⁵ Chiaromonte, Lavoro e diritti sociali degli stranieri, il governo delle migrazioni economiche in Italia ed in Europa, Giappichelli, Torino, 2013, p. 89.

²²⁶ “Quando viene in gioco il riferimento al godimento dei diritti inviolabili dell'uomo [...], il principio costituzionale di eguaglianza in generale non tollera discriminazioni fra la posizione del cittadino e quella dello straniero”, C. Cost. n. 54/1979, che prevede inoltre che “il testuale riferimento dell'art. 3, comma primo, ai soli cittadini non esclude [...] che l'eguaglianza davanti alla legge sia garantita agli stessi stranieri dove si tratti di assicurare la tutela dei diritti inviolabili dell'uomo”, inoltre ulteriori C. Cost. n. 104/1969, C. Cost. n. 144/1970, C. Cost. n. 244/1974; Biondi dal Monte, Dai diritti sociali alla cittadinanza, Giappichelli, Torino, 2013, p. 23

²²⁷ Chiaromonte, Lavoro e diritti sociali degli stranieri, il governo delle migrazioni economiche in Italia ed in Europa, Giappichelli, Torino, 2013, p. 90. Conseguentemente risulta necessario capire quali siano tali diritti innegabili allo straniero e quali il cui godimento possa essere oggetto di negoziazione e ciò con assoluto riguardo alle misure assistenziali, come oggetto del presente lavoro.

²²⁸ C. Cost. 26 giugno 1969 n. 104.

differenziato”²²⁹. Il principale parametro di riferimento per giustificare una scelta di differenziazione è rappresentato dal “*principio di uguaglianza, infuso dalla peculiarità della ragionevolezza*”²³⁰. Pertanto, ogni scelta operata dal legislatore necessita di un’adeguata, ragionevole e proporzionata giustificazione, altrimenti si corre il rischio di previsioni normative ingiustificatamente discriminatorie²³¹. Ciò detto, una distinzione con riguardo ai diritti inviolabili dell’uomo non risulta essere sufficientemente ragionevole. Si tratterebbe cioè di una scelta irragionevole, e conseguentemente discriminatoria. Tale scelta si fonderebbe su di uno scorretto esercizio del principio di eguaglianza, che porti ad un differente trattamento di situazioni analoghe ed un trattamento simile di situazioni diverse. Inoltre, la disparità di trattamento potrebbe fondarsi sulla salvaguardia di un diritto interno, da valutarsi come prevalente, come si vedrà di seguito. In generale quindi, il ragionamento pare potersi riassumere in questo modo: “*L’esito di tale procedimento interpretativo può condurre il legislatore ad escludere gli stranieri dal novero dei destinatari del diritto di cui trattasi, a prevederne differenti modalità di esercizio ovvero a riconoscere loro una piena parità rispetto ai cittadini italiani. Dopo di che, si tratterà di verificare se sia giustificata e ragionevole l’eventuale scelta legislativa che abbia compresso il diritto di uguaglianza degli stranieri in funzione della protezione di un prevalente diritto interno*”²³².

Il principio di uguaglianza dovrebbe trovare applicazione incondizionatamente dalle caratteristiche del destinatario. Se ne ricava però, da quanto finora riportato, che si consentono trattamenti differenziati, qualora siano supportati dalla ragionevolezza necessaria. Difatti si rinvencono alcune pronunce della Corte Costituzionale, foriere di un’applicazione di tale principio subordinato alla proporzionalità. Si tratta di interventi che hanno giustificato previsioni legislative differenziate tra cittadini e stranieri, limitando così alcune libertà, ma ritenute

²²⁹ C. cost. 18 aprile 1967 n. 45.

²³⁰ Chiaromonte, Lavoro e diritti sociali degli stranieri, il governo delle migrazioni economiche in Italia ed in Europa, Giappichelli, Torino, 2013, p. 90

²³¹ Biondi dal Monte, Dai diritti sociali alla cittadinanza, Giappichelli, Torino, 2013, p. 91, “le cause di giustificazione che più spesso sono state (e sono) invocate consistono nell’esigenza di salvaguardia dell’ordine pubblico e/o della sicurezza, quando non addirittura in ragioni di ordine economico”.

²³² Chiaromonte, Lavoro e diritti sociali degli stranieri, il governo delle migrazioni economiche in Italia ed in Europa, Giappichelli, Torino, 2013, p. 91.

congrue per via dall'esistenza di alcune differenze che possano fondare un'impari considerazione²³³.

Più recentemente la Corte sembra aver dato maggior peso al principio contenuto all'articolo 2²³⁴ della Costituzione, assicurando il riconoscimento dei diritti inviolabili per ciascuna persona. Ha così respinto ogni ulteriore considerazione, poiché non sufficientemente rilevante per operare una limitazione degli stessi²³⁵. Perfino lo straniero irregolare, concetto già accennato precedentemente, è stato ritenuto portatore di tali diritti. In sostanza si è preferita una lettura più ampia del testo costituzionale, richiamando quel moderno concetto di persona che già è stato oggetto di analisi all'interno del primo capitolo, cercando di oltrepassare l'idea di una discrezionalità nel riconoscimento dei diritti allo straniero, garantendoli dunque più diffusamente poiché tipici di ogni essere umano²³⁶.

Peraltro, un limite notevole è rappresentato dal disposto normativo dell'articolo 10 della Costituzione, che al secondo comma impone la conformità con le norme internazionali, e dunque anche euro unitarie, per quanto attiene allo *status* di straniero. Anche sotto tale aspetto, limitandosi al solo richiamo di quanto già esposto, si rinviene l'affermazione di un nucleo di diritti inviolabili, garantiti alle

²³³ C. Cost. 26 giugno 1969 n. 104, C. Cost. 16 luglio 1970 n. 144, C. Cost. 23 luglio 1974 n. 244 e C. Cost. 24 febbraio 1994 n. 62, con le quali la Corte ha avallato in tema di libertà personale e di libertà di soggiorno e di circolazione nello Stato alcune limitazioni operate dal legislatore nei confronti degli stranieri; Chiaromonte, Lavoro e diritti sociali degli stranieri, il governo delle migrazioni economiche in Italia ed in Europa, Giappichelli, Torino, 2013, p. 91.

²³⁴ “La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”.

²³⁵ “I diritti che la Costituzione proclama inviolabili spettano ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani”, C. Cost. n. 105/2001; vedasi anche Biondi dal Monte, Dai diritti sociali alla cittadinanza, Giappichelli, Torino, 2013, p. 23.

²³⁶ La Corte ha proceduto alla revisione di talune norme che incidono negativamente su alcuni diritti fondamentali degli stranieri; C. cost. 18 gennaio 1995 n. 28, C. cost. 26 giugno 1997 n. 203, C. cost. 16 giugno 2000 n. 198, C. cost. 27 luglio 2000 n. 376, C. cost. 17 luglio 2001 n. 252, C. cost. 25 luglio 2011 n. 245 (in quest'ultimo ad esempio la Corte ha sancito il diritto alla contrazione del matrimonio come diritto umano fondamentale poiché discendente dagli art. 2 e 29 Cost. richiamando anche l'art. 16 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 e l'art. 12 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, prevedendo dunque l'illegittimità costituzionale dell'art. 116, primo comma, c.c., come modificato dall'art. 1, comma 15, della legge 15 luglio 2009, n. 94), giungendo a riconoscere ampia efficacia anche a valori e principi non coperti da garanzia costituzionale; Chiaromonte, Lavoro e diritti sociali degli stranieri, il governo delle migrazioni economiche in Italia ed in Europa, Giappichelli, Torino, 2013, p. 91, 92.

persone in genere, indipendentemente dalla cittadinanza²³⁷. Il richiamo a tali norme ci consente di sostenere la tesi secondo cui un nucleo di diritti sia la base su cui fondare l'uguaglianza a più livelli affermata²³⁸.

La Costituzione non afferma i soli diritti inviolabili, ma si spinge oltre riconoscendo una vasta gamma di diritti. Per tali diritti, eccedenti rispetto al nucleo fondamentale, si pone invece una questione di interpretazione, ovvero si attesta l'impossibilità di un loro automatico riconoscimento verso i non cittadini, bensì l'attività da compiersi è quella di *“verificare di volta in volta se un diritto o una libertà espressamente riferiti al cittadino non precludano un'estensione anche allo straniero o, al contrario, se si tratti di un diritto o libertà il cui esercizio si lega strettamente al particolare rapporto tra il soggetto e una certa realtà politico-sociale che si esprime nella condizione di cittadino”*. Di fatto, per attenerci all'argomento in esame, non si può indagare ognuno dei diritti e delle libertà affermate nel testo costituzionale²³⁹, ma nelle prossime pagine si approfondirà come uno di questi in particolare si possa applicare anche agli stranieri, ossia il diritto all'assistenza sociale²⁴⁰.

In riferimento a ciò, l'articolo 41 del T.U. 286/1998 dispone, tra i vari, il diritto dello straniero all'accesso alle misure assistenziali, chiaramente collegato all'articolo 2 del T.U. già richiamato nel secondo capitolo. Il T.U. che agli articoli 43 e 44 dispone anche l'azione civile contro la discriminazione: un rimedio giurisdizionale *ad hoc* per contrastare ogni comportamento che sfoci in una discriminazione, effettuato da un privato ma anche della pubblica amministrazione.

²³⁷ Il problema non riguarda l'effettività delle tutele garantite nelle fonti internazionali, bensì la scarsa applicazione di queste, viste le rarefatte ratifiche che hanno ottenuto nel tempo.

²³⁸ Si rafforza cioè l'idea di un'applicazione su larga scala dell'invulnerabilità dell'uomo definita all'articolo 2 della Costituzione. Inoltre tale rafforzamento giova alla considerazione di una minor discrezionalità del legislatore nel prevedere differenze di trattamento.

²³⁹ Ricordando che l'articolo 16 delle disposizioni preliminari del Codice Civile abbia ormai una portata residuale, ossia concernente i diritti non di portata costituzionale, cioè a quelli non fondamentali della persona, *“poiché i diritti fondamentali come quelli alla vita, all'incolumità ed alla salute, in quanto riconosciuti dalla Costituzione, non possono essere limitati da detto articolo e la relativa tutela va quindi assicurata, senza alcuna disparità di trattamento, a tutte le persone, indipendentemente dalla cittadinanza comunitaria od extracomunitaria”*, Cass. sez. III, 7 maggio 2009, n. 10504, Biondi dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 27, 28.

²⁴⁰ Biondi dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 23, 24, 25, 26, cui si rimanda per un accenno; molto più approfondito su questo aspetto invece D'Orazio, *Lo straniero nella costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1992.

In tali articoli si rinviene innanzitutto una completa descrizione del fenomeno discriminatorio, ma è sufficiente rinviare alla direttiva 2000/43/CE, di cui il d. lgs. rappresenta un azzecato anticipatore. Con il citato strumento “*il giudice può condannare il convenuto al risarcimento del danno anche non patrimoniale e ordinare la cessazione del comportamento, della condotta o dell’atto discriminatorio pregiudizievole, adottando, anche nei confronti della pubblica amministrazione, ogni altro provvedimento idoneo a rimuoverne gli effetti*”. Infatti “*nell’ambito dei rapporti con le pubbliche amministrazioni, tale azione ha costituito un utile strumento per rimuovere trattamenti discriminatori verificatisi in materia di accesso all’abitazione, accesso al lavoro, accesso a misure economiche di assistenza sociale [...]*”²⁴¹.

Anche in ambito regionale molti diritti sono riconosciuti agli stranieri, già a partire dagli Statuti²⁴². Antecedentemente la riforma del Titolo V della Costituzione il T.U. d. lgs. n. 286/1998 aveva conferito a Regioni ed enti locali attività di predisposizione di servizi e prestazioni sociali a favore degli stranieri, a cui si aggiungono le competenze assegnate con la riforma della legge quadro n. 328/2000. Molte Regioni sono poi intervenute sulla materia dopo la riforma costituzionale del 2001²⁴³. Già nel primo capitolo si è dato conto delle incertezze riguardanti il preciso riparto delle competenze in materia assistenziale, si rilevi inoltre che le materie di condizione giuridica dello straniero e immigrazione sono di competenza statale esclusiva (art. 117, comma 2, lett. a, b). Invero la Corte costituzionale ha

²⁴¹ “Emblematico al riguardo il caso relativo all’accesso al servizio civile nazionale, la cui legislazione di riferimento richiede il possesso della cittadinanza italiana, ma che ha visto dichiarare discriminatorio il bando del Comune di Milano, che tale requisito riproduceva, senza che il giudice rimettesse la questione di legittimità alla Corte costituzionale. Tale giudizio, confermato in sede di appello, appare significativo anche per il contributo offerto alla definizione di un nuovo concetto di cittadinanza da intendersi come cittadinanza di residenza, che permetterebbe appunto di superare in via interpretativa la preclusione legislativa nell’accesso al servizio civile”, Biondi dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 49, 50, 51.

²⁴² Si vedano al riguardo l’art. 2, comma 2, lett. h, dello statuto della Regione Calabria; l’art. 11, comma 1, dello statuto della Regione Piemonte; l’art. 8, comma 1, lett. o, dello statuto della Regione Campania e l’art. 2, comma 1, lett. f, della Regione Emilia-Romagna; Biondi dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 54.

²⁴³ Biondi dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 55; l’autrice ci informa che dopo il 2001 e fino al 2013 hanno adottato proprie legislazioni anche le seguenti Regioni: Emilia Romagna (l.r. 24 marzo 2004, n. 5); Abruzzo (l.r. 13 dicembre 2004, n. 46); Liguria (l.r. 20 febbraio 2007, n. 7); Lazio (l.r. 14 luglio 2008, n. 10); Marche (l.r. 26 maggio 2009, n. 13, così come modificata dalla l.r. 30 novembre 2009, n. 28); Toscana (l.r. 9 giugno 2009, n. 29); Puglia (l.r. 4 dicembre 2009, n. 32); Campania (l.r. 8 febbraio 2010, n. 6); Provincia Aut. di Bolzano (l.p. 28 ottobre 2011, n. 12).

successivamente chiarito l'ambito di competenza statale, circoscrivendolo *“alla programmazione dei flussi di ingresso ovvero al soggiorno degli stranieri nel territorio nazionale”*²⁴⁴. Viene inclusa la totalità degli aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale, poiché il controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale interseca altri ambiti tra cui l'assistenza, che sappiamo essere di competenza regionale²⁴⁵.

Per quanto attiene agli enti locali, il d. lgs. n. 112/1998, il d. lgs. n. 267/2000, e la legge n. 328/2000 provvedono ad affidare al Comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione e il territorio comunale, specificamente nei settori dei servizi alla persona ed alla comunità, con riferimento a tutte le attività relative alla realizzazione di servizi o prestazioni economiche volte a rimuovere le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona possa eventualmente incontrare nel corso della sua vita. Si opera una focalizzazione sulla persona indipendentemente dalla nazionalità e dalle condizioni sociali, economiche e lavorative, prevedendo che se ne occupi il Comune, ovvero sia l'ente locale che data la vicinanza con i destinatari riesce a *“recepire le istanze di tutela e le necessità della popolazione immigrata, a una dimensione territoriale che appare la più idonea alla valorizzazione ed alla promozione e tutela della pacifica convivenza delle culture diverse”*²⁴⁶.

²⁴⁴ Corte cost. sentenze n. 300/2005, 156/2006, 50/2008.

²⁴⁵ Biondi dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 57. L'autrice si esprime notando come la condizione giuridica dello straniero è da intendersi come il complesso dei diritti civili, sociali e politici di cui lo straniero deve essere titolare, come fattuale emanazione dell'articolo 10 comma secondo della Costituzione. Il riconoscimento dei diritti dovrebbe distinguersi dalla materiale attuazione, come previsto all'articolo 117 Cost., prevedendo cioè che l'attuazione sia di esclusiva competenza regionale, se non per quanto attiene la delineazione dei livelli essenziali delle prestazioni, di cui è incaricato lo Stato, “e ciò non sembra escludere che il legislatore regionale, nelle materie di propria competenza, possa anche garantire ulteriori diritti o ampliare i criteri di accesso di quelli già previsti a livello statale, prevedendo quindi un trattamento più favorevole (ma non meno sfavorevole) di quello fissato a livello statale”. Ulteriormente rileva il dibattito dottrinale in cui si innesta la citata interpretazione fornita da Biondi dal Monte, poiché alcuni autori hanno rilevato una possibile lettura del T.U. alla luce della competenza statale dell'art. 117, comma 2, lett. m, postero alla riforma, che vincolerebbe le Regioni nel caso in cui quest'ultime volessero introdurre discipline derogatorie peggiorative della condizione giuridica dello straniero. Contrariamente altri hanno evidenziato come gli interventi individuati nel T.U., di cui gli enti territoriali devono farsi carico, sono da ritenersi un minimo obbligatorio rispetto a tutti quegli interventi di carattere sociale in favore degli immigrati

²⁴⁶ Biondi dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 61; vedasi Bonetti, *I principi, i diritti e i doveri. Le politiche migratorie*, s.l., s.d., p. 177; “È quindi a livello regionale e locale che trova traduzione la maggior parte delle politiche a favore degli immigrati e

Tale diritto di accesso all'assistenza sociale si ritrova all'articolo 28 della direttiva 2004/83/CE, successivamente divenuto articolo 29 della direttiva 2011/95/UE, che dispone il diritto del rifugiato di accedere all'assistenza sociale disposta dallo Stato, ma è facoltà dello stesso, vedasi il comma secondo, prevedere che tale diritto sia limitato alle sole prestazioni essenziali, che devono essere “*offerte allo stesso livello e alle stesse condizioni di ammissibilità previste per i cittadini dello Stato membro in questione*”. Il tutto si spiega con riguardo alla volontarietà della migrazione, poiché il rifugiato, essendo costretto alla migrazione per scampare a condizioni disumane, gode di tale *status*²⁴⁷. Non si tratta dunque di una migrazione volontaria e così viene equiparato completamente al cittadino nazionale, cosa che non avviene nemmeno per i cittadini aventi cittadinanza comunitaria, perché qualora intendano proseguire il loro soggiorno eccedendo il limite di 90 giorni previsto da Schengen, devono dimostrare il possesso di adeguate risorse economiche “*per non diventare un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato durante il suo periodo di soggiorno*”²⁴⁸. Di fatto, riprendendo quanto già ampiamente inserito nel presente lavoro, “*si è assistito a un progressivo avvicinamento del settore del diritto internazionale costituito dalle norme sul trattamento degli stranieri con quello relativo al diritto internazionale in materia di diritti umani*”, in un cammino il cui fine pare essere “*far confluire lentamente il trattamento dello straniero in quello, più generale, della persona umana*”²⁴⁹.

che pertanto trovano (o dovrebbero trovare) garanzia ed effettività molti dei diritti sociali riconosciuti allo straniero. [...] Risulta fondamentale l'idoneità dei poteri locali di intervenire tempestivamente e flessibilmente sulle esigenze sociali, di calibrare le forme di tutela, di avvertire prima e meglio il peso di situazioni problematiche e conflittuali”, cit. in Biondi dal Monte, Dai diritti sociali alla cittadinanza, Giappichelli, Torino, 2013, p. 61.

²⁴⁷ Status che gli consente di accedere alle misure assistenziali in osservanza dell'articolo 2 comma 1 legge n. 328/2000. Si tratta dunque delle misure di assistenza garantite dall'articolo 129 comma 1 lett. h) d. lgs. n. 112/1998, ovvero le misure assistenziali limitate al solo periodo necessario per le operazioni di identificazione ed eventualmente fino alla concessione del permesso di soggiorno; Bonetti, L'assistenza e integrazione sociale, in Sanità, istruzione, alloggio e integrazione, in Nascimbene, Diritto degli stranieri, Cedam, Padova, 2004, p. 1037.

²⁴⁸ www.insuranceitaly.it/cittadino-u-e-per-iscrizione-anagrafica/

²⁴⁹ Bascherini, Immigrazione e nuovi paradigmi della sicurezza. Note sulla penalizzazione delle irregolarità migratorie, in Gambino, Guerino, Immigrazione e diritti fondamentali, Giuffrè, Milano, 2010, p. 32; richiamando quanto detto nel primo capitolo a proposito dello status di “persona” nel nostro ordinamento; “Si tratta, infatti, di norme strettamente legate alla tutela della dignità umana, quale attributo ineliminabile della persona, ovunque essa si trovi”; in generale “la disciplina internazionale in materia di diritti umani costituisce un vincolo per la legislazione nazionale nella definizione dei diritti sociali dello straniero, e al contempo uno strumento più generale di limitazione della sovranità nazionale nella definizione della condizione giuridica dello straniero presente sul territorio”.

La CEDU, va ricordato, garantisce prevalentemente diritti civili e politici, tuttavia *“la Corte di Strasburgo ha sviluppato una giurisprudenza significativa anche in relazione alla tutela di diritti di natura sociale”*, poiché i molti diritti civili e politici hanno implicazioni di carattere sociale o di natura economica, e così *“il diritto alle prestazioni sociali ha trovato tutela in via interpretativa nell’ambito del diritto di proprietà, da intendersi come diritto al rispetto dei propri beni [...] Ne consegue quindi che ogni distinzione tra cittadini e stranieri nel godimento delle prestazioni assistenziali di natura economica deve ritenersi discriminatoria quando non sia fondata su giustificazioni obiettive e ragionevoli, e cioè qualora non persegua un legittimo scopo o quando non sia ravvisabile una ragionevole relazione di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo che si vuol realizzare”*²⁵⁰.

Quindi, ripartendo addirittura dalla dichiarazione francese del 1889 e dalle prime carte costituzionali, si nota già un’interpretazione dei diritti fondamentali volta alla creazione di un ordinamento in cui persona, genericamente intesa, e cittadino venivano di fatto a sovrapporsi. Per quanto detto sull’attuale disciplina, a livello nazionale ed anche internazionale, non si reputa *“possibile compiere l’operazione inversa, e cioè appiattare i diritti della persona su quelli del cittadino [...] restituendo all’uomo ciò che il cittadino vorrebbe trattenere per sé”*²⁵¹. Recente è il tentativo, operato dal legislatore ordinario, di diversificare la condizione ed il trattamento, basandosi sui requisiti della residenza o della cittadinanza.

²⁵⁰ Sancito all’art. 1 del primo Protocollo addizionale, ovvero nell’ambito dell’art. 8 CEDU; Biondi dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 34, 35, 119. Segnaliamo inoltre che il Protocollo n. 1, ricollegato all’art. 14 CEDU, contiene un divieto generale di discriminazione, per il quale il godimento di ogni diritto previsto dalla legge deve essere assicurato senza discriminazione alcuna ed al cui art. 1 che contiene una clausola generale di non discriminazione la cui tutela si estende al di là del godimento dei diritti e delle libertà enunciati in Convenzione. In questo quadro l’art. 1 del Protocollo n. 1 CEDU non prevede un diritto a ottenere talune prestazioni dallo Stato, in altri termini la citata disposizione non impone agli Stati la decisione di introdurre sistemi di sicurezza sociale, né di scegliere una determinata tipologia di prestazioni sociali da riconoscere in tali sistemi. Tuttavia, qualora lo Stato introduca una certa forma di sicurezza sociale, le prestazioni discendenti devono essere riconosciute conformemente alla Convenzione e in particolare all’art. 14 CEDU Tale protocollo non è però mai stato ratificato dall’Italia. Altrettanto vero è che la Corte EDU generalmente rispetta la scelta politica del legislatore, a meno che essa non sia manifestamente priva di un ragionevole fondamento, Corte EDU, sentenza 16 marzo 2010, Carson e altri c. Regno Unito.

²⁵¹ Biondi dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 70; *“Al riguardo risulta decisivo anche il contributo della giurisprudenza ordinaria, talvolta in senso anticipatore delle posizioni della Corte costituzionale, nonché l’universalizzazione di certi diritti operata dalla Corte europea dei diritti dell’uomo e i principi affermati dalla Corte di Giustizia dell’Unione europea”*.

Per quanto attiene ai diritti sociali in genere, basti pensare alla differenza che intercorre tra straniero regolarmente soggiornante e chi non lo sia: agli stranieri non regolarmente soggiornanti sul territorio sono riconosciuti soltanto i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti, così come previsto dall'articolo 2 del T.U. dell'immigrazione; a differenza dello straniero regolarmente soggiornante nel territorio nazionale, che si vede *“riconosciuti i diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano, è assicurata parità di trattamento con il cittadino relativamente alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi, e, con specifico riferimento ai lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti e alle loro famiglie, è assicurata parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani”*²⁵². La normativa, ripartita in più livelli, potrebbe risultare di difficile comprensione, rendendosi così necessario analizzare i principi costituzionali e le fonti sovranazionali, per poi poter *“esaminare la legittimità delle singole condizioni legislative e delle prassi che più marcatamente vi si pongono in contrasto”*²⁵³. Il diritto all'assistenza sociale fa parte di quei diritti sociali legati a bisogni fondamentali della persona umana ed appartenente al più generale diritto alla sicurezza sociale, ma nonostante quanto scritto nelle precedenti pagine, si renderà necessario analizzare come alcune prestazioni, non siano egualmente riconosciuti alla generalità delle persone, invero *“appare utile indagare anche se esistono dei confini a tale essenzialità legittimanti una diversa allocazione delle prestazioni (e delle risorse che ne permettono l'attuazione) tra la popolazione”*²⁵⁴.

²⁵² Bascherini, Immigrazione e nuovi paradigmi della sicurezza. Note sulla penalizzazione delle irregolarità migratorie, in Gambino, Guerino, Immigrazione e diritti fondamentali, Giuffrè, Milano, 2010, p. 71, 72; *“Ulteriori distinzioni interne sono poi volte a modulare diversamente le condizioni di riconoscimento dei diritti sociali a seconda del tipo di permesso di soggiorno posseduto. [...] Senza contare ovviamente il ruolo che le fonti di natura secondaria e le prassi amministrative svolgono in materia di immigrazione, anche contrariamente a quanto previsto dall'art. 10, comma 2, Cost., che attribuisce esclusivamente alla legge la disciplina della condizione giuridica dello straniero”*.

²⁵³ Biondi dal Monte, Dai diritti sociali alla cittadinanza, Giappichelli, Torino, 2013, p. 72.

²⁵⁴ Ibidem; considerando anche il *“ruolo svolto dalla giurisprudenza nel processo di universalizzazione dei diritti e sulle ragioni che possono fondare una legittima distinzione tra cittadini e stranieri nel godimento dei diritti sociali”*.

3.3 ASSISTENZA SOCIALE E LIMITAZIONI

Quando si tratta dell'assistenza sociale, oltre a quanto già scritto, è bene rilevare che si tratta di un diritto che *“mira a rendere concreto il nucleo forte dell'idea di Stato sociale voluto dai Costituenti al fine di emancipare la persona dalla schiavitù dal bisogno, che impedisce il pieno godimento dei diritti civili e politici”*. Si sta parlando quindi di un *“diritto che gode di una speciale protezione, essendo irripetibile, imprescrittibile, indisponibile, impignorabile e insequestrabile, dato il carattere alimentare di erogazioni destinate a fronteggiare necessità primarie”*²⁵⁵. Si tratta dunque di un diritto legato alla privazione della capacità lavorativa e necessario per fronteggiare le esigenze di tutela della dignità umana e l'affermazione del principio della pari dignità sociale. Un diritto fondato unicamente sul principio di solidarietà²⁵⁶. Come si è già espresso, rientra nell'alveo dei diritti sociali, con l'ormai assodata interpretazione, come già precedentemente rilevato, di poterlo estendere anche ai non cittadini²⁵⁷. Finora, infatti, si è dato conto del generale riconoscimento dei diritti sociali, e nello specifico dell'assistenza per gli stranieri. La realtà si presenta, talvolta, diversa rispetto alla “teoria” espressa a livello costituzionale e nelle fonti extra nazionali cui il nostro ordinamento è subordinato. Infatti, alla parificazione tra cittadini e stranieri in materia di diritti sociali, si contrappone la disciplina di legge. Si rilevi che, con riferimento al diritto dello straniero di accedere alle prestazioni assistenziali al pari dei cittadini nazionali, si attestano delle contrarie disposizioni legislative nazionali, ma anche locali²⁵⁸. Si deve infatti ricordare che, fatti salvi i casi particolari di soggiorno per motivi di protezione sociale o per minore età, già il d. lgs. n. 286/1998 prevede requisiti stringenti per quanto riguarda il rilascio del permesso di soggiorno, e quindi le condizioni di ingresso, ed anche per quanto riguarda il suo rinnovo, subordinato alla permanenza delle condizioni richieste al momento del primo

²⁵⁵ Corte Cost. sentenze n. 80/1971 e n. 160/1974, riportate in Biondi dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 105.

²⁵⁶ Cinelli, *Condizionamenti finanziari e diritti sociali: la giustizia costituzionale tra vecchi e nuovi equilibri*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2019, n. 1, p. 4.

²⁵⁷ Per un'ampia e precisa classificazione dei diritti sociali, al fine di inquadrare al meglio il diritto all'assistenza, si rinvia per ragioni di economicità, a Longo, *Le relazioni come fattore costitutivo dei diritti sociali*, editoriale scientifica, Napoli, 2014, cap. 6, p. 87.

²⁵⁸ Chiaromonte, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri, il governo delle migrazioni economiche in Italia ed in Europa*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 216.

rilascio. Più specificamente si noti che per il rilascio del permesso di soggiorno si richiede la garanzia di una disponibilità di alloggio e di risorse economiche sufficienti per la permanenza sul territorio. Il tutto ha valenza anche con riguardo alla richiesta di ricongiungimento familiare o la carta di soggiorno, oggi sostituita dal permesso CE per soggiornanti di lungo periodo. La Giurisprudenza si è espressa indicando che il fine dell'indicazione di alcuni requisiti per l'accesso al permesso sta nell' evitare “*l'aggravio per il pubblico erario che comporterebbe l'esercizio del diritto di accedere ai servizi e alle prestazioni erogate dalla pubblica amministrazione [...] da parte di soggetti non in possesso di un adeguato reddito e [...] l'inserimento nella collettività degli utenti dei servizi pubblici e degli aventi diritto alle prestazioni sociali di soggetti che non offrano un'adeguata contropartita in termini di partecipazione fiscale alla spesa pubblica*²⁵⁹ e soprattutto che finiscano per gravare sul pubblico erario come beneficiari di assegno sociale in quanto indigenti”²⁶⁰. Si ha quindi un primo requisito per l'accesso a determinati diritti ed a varie misure di natura pubblica, nel poter presentare un permesso che consenta il soggiorno. Invero un insieme più ampio di diritti e prestazioni è riconosciuto agli stranieri titolari del permesso CE per soggiornanti di lungo periodo, che devono essere necessariamente titolari di un determinato livello di reddito, oltre ad un particolare radicamento sul territorio²⁶¹.

²⁵⁹ Anche se vi è chi fa notare che gli “immigrati regolari versano 8 miliardi di euro di contributi e ricevono 3 miliardi di euro in termini di pensioni e altre prestazioni sociali, con un saldo attivo di circa 5 miliardi di euro all'anno per le casse dell'INPS”; Pasquarelli, La tutela antidiscriminatoria: profili processuali e sostanziali, Prestazioni sociali a cui possono accedere gli stranieri e diritto dell'UE, in <https://www.ordineavvocatitorino.it/sites/default/files/documents/CPO/Prestazioni%20sociali%20a%20cui%20possono%20accedere%20gli%20stranieri%20e%20diritto%20dell%E2%80%99UE%20-%20relazione%20di%20Federico%20Grillo%20Pasquarelli.pdf>; che richiama Di Pasquale, Stuppini, e Tronchin, Gli immigrati? Un affare per l'Inps se regolari e giovani, in www.lavoce.info/archives/49847/gli-immigrati-un-affare-linps-regolari-giovani/; Finotto, Immigrati: il rapporto costi-benefici è positivo per l'Italia. Ecco perché, in www.ilsole24ore.com/art/immigrati-rapporto-costibenefici-e-positivo-l-italia-ecco-perche-AEltRrGF.

²⁶⁰ Tar Toscana, Firenze, sez. I, sentenza n. 725/2007, in riferimento al requisito reddituale richiesto per il permesso CE per soggiornanti di lungo periodo; Biondi dal Monte, Dai diritti sociali alla cittadinanza, Giappichelli, Torino, 2013, p. 74.

²⁶¹ Come previsto all' art. 9 del T.U. sull'immigrazione, modificato successivamente dal d.lgs. n. 3/2007, di attuazione della direttiva 2003/109/CE. Per ottenere questo titolo lo straniero, deve essere in possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità, deve dimostrare la disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e, nel caso di richiesta relativa ai familiari, di un reddito sufficiente e di un alloggio dotato di particolari caratteristiche. Tale permesso, si ricordi, è scevro da scadenze e subordinato ulteriormente al

Si ricordi anche che l'ordinamento per talune condizioni soggettive, che danno diritto ad un particolare *status*, garantisce il ricevimento di una particolare protezione²⁶². Si assiste quindi ad una frammentazione della condizione giuridica dello straniero, relegando un complesso di diritti sociali più ampio soltanto ad alcune categorie di stranieri²⁶³. L'ottenimento e la conservazione del titolo che garantisce il libero accesso risulta quindi fondamentale, poiché lo straniero che non sia in grado di esibire il proprio permesso di soggiorno si potrà vedere precluso il riconoscimento di alcuni diritti o l'erogazione di certe prestazioni²⁶⁴.

Il diritto all'assistenza sociale, oltre alle varie fonti extra nazionali, lo si rinviene all'articolo 41 del T.U. sull'immigrazione, che lo estende definitivamente, salve le modifiche successive, anche agli stranieri titolari di carta di soggiorno, agli stranieri regolarmente soggiornanti da almeno un anno²⁶⁵ e ai minori stranieri iscritti nelle relative carte e permessi di soggiorno la possibilità di fruire di tutte le misure assistenziali, comprese le prestazioni economiche socio-assistenziali, previste dallo Stato, dalla Regione di residenza e dagli enti locali²⁶⁶. Fin da subito si segnala però che, nonostante tale precisa previsione, non vi fu un altrettanto accurata analisi degli aumenti nei costi. La sostenibilità della nuova previsione normativa, che estendeva notevolmente la platea di possibili beneficiari, non era stata valutata: a riprova di ciò non solo non si attestano stime esistenti circa la copertura finanziaria di questi nuovi costi, ma nemmeno la legge n. 40/1998 includeva l'assistenza sociale tra le

superamento di un test di conoscenza della lingua italiana; Biondi dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 74, 75.

²⁶² Aspetto già trattato anche nel secondo capitolo; Ferrante, *Gli stranieri lungo-residenti e la disciplina assistenziale*, in Ferrante, Zanfrini, *Una parità imperfetta*, Edizioni lavoro, Roma, 2008, p. 85.

²⁶³ “È infatti evidente come diversificare l'attribuzione di determinati diritti in ragione del titolo di soggiorno posseduto o in riferimento a un particolare status significhi in primo luogo restringerne o meno la platea dei beneficiari”; Biondi dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 77.

²⁶⁴ Inoltre “con l'entrata in vigore della fattispecie che prevede il reato di ingresso e soggiorno irregolare sul territorio, lo straniero potrebbe inoltre rischiare di essere segnalato alle competenti autorità giudiziarie se privo di un valido titolo di soggiorno”; Biondi dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 77, 78.

²⁶⁵ La Corte costituzionale, nella sentenza n. 222/2013 ha tuttavia offerto una lettura dell'art. 41 del T.U. volta a porre in risalto la durata annuale della residenza sul territorio piuttosto che la durata del permesso di soggiorno; Biondi dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 125. Se ne darà conto più specificamente nel capitolo 4.

²⁶⁶ Analogamente, la legge n. 104/1992, in tema di assistenza delle persone in condizione di disabilità, equipara ai cittadini gli stranieri e gli apolidi residenti, domiciliati o aventi stabile dimora nel territorio nazionale; Jorio, *Diritto dell'assistenza sociale*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 125.

misure finanziabili mediante il Fondo nazionale per le politiche migratorie, da istituirsi in osservanza dell'articolo 45 del T.U., trascurando così la previsione costituzionale dell'articolo 81, ossia quella di dare un'adeguata copertura finanziaria ai costi da sostenersi per le prestazioni assistenziali²⁶⁷. A fronte di una così chiara previsione del legislatore, ed in considerazione della parità di trattamento esistente tra i cittadini e gli stranieri regolarmente soggiornanti dell'articolo 41, i pubblici uffici non possono rifiutarsi di erogare le prestazioni economiche previste. Conseguentemente, se le risorse messe a disposizione risultassero insufficienti, sarà necessario ricorrere ad una riduzione dell'importo delle singole erogazioni, salvi casi di importi fissi determinati dalla legge²⁶⁸. La mancata ponderazione di questa previsione trova giustificazione nell'epoca in cui venne pensata: si parla di un momento storico in cui i flussi migratori erano in larga parte costituiti da individui in piena età lavorativa. Venne prestata più attenzione alla disciplina di equiparazione tra lavoratori nazionali e stranieri, questo poiché coloro i quali avrebbero diritto all'accesso a misure come l'assegno sociale²⁶⁹ erano esponenzialmente meno numerosi. L'articolo 41 presenta peraltro una difficoltosa applicazione pratica, giacché assente una norma che preveda la verifica dell'effettiva condizione economica e reddituale degli stranieri regolarmente

²⁶⁷ Bonetti, *L'assistenza e integrazione sociale*, in *Sanità, istruzione, alloggio e integrazione*, in Nascimbene, *Diritto degli stranieri*, Cedam, Padova, 2004, p. 1032, 1033.

²⁶⁸ Bonetti, *L'assistenza e integrazione sociale*, in *Sanità, istruzione, alloggio e integrazione*, in Nascimbene, *Diritto degli stranieri*, Cedam, Padova, 2004, p. 1033. A livello generale a fronte dell'espansione dei diritti sociali globalmente intesi, il tema delle assai limitate risorse finanziarie disponibili, che si rendono necessarie per concretizzare gli stessi, rischia di comportarne una mancata attuazione. L'equilibrio finanziario risulta essere il fattore più problematico, quello che più ne condiziona l'attuazione, specie con riferimento ai diritti sociali di prestazione, di cui molte misure assistenziali fanno parte. Le ragioni di ordine economico portano alla necessità di restringere la platea dei possibili beneficiari, quindi operare necessariamente una selezione tra coloro i quali si trovino in un determinato territorio. Di fatto in questa maniera vengono colpiti in misura proporzionalmente maggiore gli stranieri poiché "il riconoscimento di molti diritti sociali viene ad essere condizionato dalla sussistenza di un più o meno intenso legame con il territorio". L'attività principale risulta dunque essere quella di "verificare se i criteri di esclusione dal godimento di determinati diritti sociali di volta in volta privilegiati dal legislatore (tanto a livello nazionale, quanto a livello locale) possano ritenersi costituzionalmente legittimi, ovvero sia di analizzare la legittimità costituzionale delle differenze di trattamento introdotte fra cittadini e stranieri". Nell'oggetto specifico di questo lavoro di analisi, tale attività trova una sua specificazione nel diritto all'assistenza sociale; Chiaromonte, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri, il governo delle migrazioni economiche in Italia ed in Europa*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 208, 209.

²⁶⁹ Istituito dall'art. 3, comma 6, della l. 8 agosto 1995, n. 35, che sostituiva la pensione sociale dell'art. 26, l. 30 aprile 1969, n. 153; Bonetti, *L'assistenza e integrazione sociale*, in *Sanità, istruzione, alloggio e integrazione*, in Nascimbene, *Diritto degli stranieri*, Cedam, Padova, 2004, p. 1033

soggiornanti. Evidentemente ciò rappresenta un notevole limite per l'accesso ad una prestazione sociale il cui godimento sia subordinato all'accertamento di una certa condizione di disagio o di un determinato livello di reddito²⁷⁰. Parte della dottrina segnala la criticità riguardante l'estensione prevista all'articolo 41 anche per le prestazioni destinate agli indigenti e gli invalidi civili. Si corre il rischio che il diritto al ricongiungimento familiare previsto all'”articolo 29 del T.U. venga abusato, quindi vengano poste in essere delle condotte con effetti finanziari impattanti, poiché vi è la possibilità che il ricongiungimento richiesto, che prevede l'essere a carico di un soggetto già residente, apra la strada a colui che si ricongiunge se si attesti il diritto ad una prestazione poiché indigente od invalido²⁷¹, il risultato che si verifica è il passaggio di fatto dell'essere a carico non più del familiare, bensì delle casse dello Stato”. Le aporie evidenziate dall'articolo 41 T.U. hanno generato diverse critiche in dottrina, che hanno indotto il legislatore ad intervenire modificando l'interpretazione originaria dell'articolo.

Nell'ambito della successiva riforma del sistema assistenziale, di cui si è già dato conto, il legislatore restringe notevolmente la platea di soggetti considerati dall'articolo 41, compiendo un notevole passo indietro rispetto al principio di piena parità di trattamento tra cittadini e stranieri più volte affermata. Invero l'articolo 80 comma 19 della legge n. 388/2000, ovverosia la legge finanziaria per il 2001 – affiancato all'articolo 2 comma 1 della legge n. 328/2000 – modifica l'equiparazione tra i cittadini e gli stranieri come di seguito: l'assegno ai nuclei familiari (articolo 65 legge n. 448/1998) si riserva a chi abbia almeno tre figli minori; l'assegno sociale (articolo 80 comma 19 legge n. 388/2000), le provvidenze economiche per diritti soggettivi secondo la disciplina sociale (articolo 2 comma 2 e articolo 24 legge n. 328/2000) ossia assegni e indennità per invalidità civile, cecità

²⁷⁰ Di fatto opera una certa esclusione per gli stranieri che producano un reddito all'estero, poiché l'autocertificazione è prevista per i soli redditi prodotti all'interno dei confini nazionali. L'attestazione e la quantificazione di redditi connessi a Stati esteri sarebbe subordinata alle sole pratiche disponibili presso i paesi stranieri. Sul punto è intervenuta la legge 289/2003, legge finanziaria per il 2003, al cui articolo 49 prevede che i redditi prodotti all'estero devono essere accertati sulla base di certificazioni rilasciate dalle competenti autorità dello Stato in questione. L'accesso rimane quindi precluso per tutti coloro che non riuscissero a produrre tali certificazioni consolari; Bonetti, L'assistenza e integrazione sociale, in Sanità, istruzione, alloggio e integrazione, in Nascimbene, Diritto degli stranieri, Cedam, Padova, 2004, p. 1035, 1037.

²⁷¹ Ad esempio gli assegni sociali per gli ultra sessantacinquenni o le pensioni di invalidità civile; Bonetti, L'assistenza e integrazione sociale, in Sanità, istruzione, alloggio e integrazione, in Nascimbene, Diritto degli stranieri, Cedam, Padova, 2004, p. 1036.

e sordomutismo, l'assegno di maternità per madri che non beneficiano di altra tutela economica per la maternità per ogni figlio nato dopo il 1 luglio 2000 o adottato o in affidamento preadottivo dalla stessa data (articolo 66 legge n. 448/1998 e articolo 49 comma 12 legge n. 488/1999), l'assegno di maternità per lavori atipici e discontinui (articolo 75 d. lgs. 151/2001) sono destinati solamente agli stranieri titolari di carta di soggiorno (oggi permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo); le altre prestazioni e gli altri servizi sono assicurati dal sistema integrato di interventi e servizi sociali, nel rispetto degli accordi internazionali vigenti in materia e con le modalità e i limiti previsti dalle leggi regionali per gli stranieri titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno (articolo 2 comma 1 legge n. 328/2000 e articolo 80 comma 19 legge n. 388/2000)²⁷². Un accenno merita anche l'articolo 42 del d. lgs. n. 286/1998, che dispone quelle misure integrate tra pubblici poteri e associazioni private operanti nei settori di scambio culturale e di formazione, con l'utilizzo dei mediatori culturali. Il tutto necessita di programmi appositi, la cui presentazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri dà la possibilità di ottenere l'accesso al finanziamento grazie al Fondo nazionale²⁷³. Tali previsioni, comparse a cavallo dell'inizio del nuovo millennio, hanno sollecitato anche l'intervento della Corte Costituzionale, che individua nelle dette norme delle *"palesi violazioni del principio di parità di trattamento"*. Si tratterebbe di discriminazioni oggettive²⁷⁴, fondate cioè sulla sola condizione di italiano oppure di straniero regolarmente soggiornante (oppure titolare di carta di soggiorno oppure titolare di permesso di

²⁷² Bonetti, L'assistenza e integrazione sociale, in Sanità, istruzione, alloggio e integrazione, in Nascimbene, Diritto degli stranieri, Cedam, Padova, 2004, p. 1037. "Le modifiche apportate dall'art. 80, comma 19, della legge n. 388/2000 alla normativa italiana in materia di accesso degli stranieri all'assistenza sociale hanno quindi comportato un restringimento del campo di applicazione *ratione personae* della stessa, differenziando la possibilità di accedere a dette prestazioni sulla base del titolo di soggiorno posseduto dal soggetto richiedente"; Chiaromonte, Lavoro e diritti sociali degli stranieri, il governo delle migrazioni economiche in Italia ed in Europa, Giappichelli, Torino, 2013, p. 230.

²⁷³ Bonetti, L'assistenza e integrazione sociale, in Sanità, istruzione, alloggio e integrazione, in Nascimbene, Diritto degli stranieri, Cedam, Padova, 2004, p. 1040; a cui si rimanda per un approfondimento specifico in materia.

²⁷⁴ Si pensi ad esempio all'articolo 31 della Costituzione che impone ai pubblici poteri di agevolare con misure economiche ed altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose e di proteggere la maternità e l'infanzia; Bonetti, L'assistenza e integrazione sociale, in Sanità, istruzione, alloggio e integrazione, in Nascimbene, Diritto degli stranieri, Cedam, Padova, 2004, p. 1038

soggiorno), che farebbero trasparire una dubbia legittimità costituzionale. Si è infatti espressa proprio in tema di prestazioni che sono configurate come diritti soggettivi di persone particolarmente bisognose di specifiche misure di assistenza, sancendo che l'opera del legislatore *“ha così finito per introdurre nei confronti degli stranieri, pur legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, una variegata gamma di presupposti limitativi”*, producendo in questo modo una chiara disparità di trattamento coinvolgente diritti fondamentali della persona e col rischio di *“riverberarsi automaticamente nei confronti degli stessi nuclei familiari in cui i potenziali beneficiari delle provvidenze, non di rado anche minori, si trovano inseriti”*²⁷⁵.

La questione dell'accesso alle prestazioni di assistenza sociale da parte di soggetti stranieri è infatti giunta più volte negli ultimi anni all'attenzione della Consulta. Con la sentenza n. 432/2005, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 comma 2, della legge della Regione Lombardia 12 gennaio 2001 n. 1, che non includeva nel novero dei soggetti beneficiari del diritto alla circolazione gratuita sulle linee di trasporto pubblico regionale i cittadini stranieri residenti in Lombardia e totalmente inabili al lavoro. A tale riguardo si affermò che la restrizione dell'accesso alle prestazioni assistenziali non appariva giustificata, questo poiché le scelte di individuazione dei destinatari devono comunque essere operate alla luce del principio di ragionevolezza²⁷⁶, benché necessariamente circoscritte in ragione delle risorse finanziarie disponibili. Quindi si afferma ancora una volta come *“il legislatore, nazionale o regionale, ben può prevedere regimi differenziati di trattamento da riservare ai singoli cittadini, purché ciò sia sostenuto da una giustificazione di tipo normativo che non risulti essere palesemente irrazionale o arbitraria, qual è appunto il criterio della cittadinanza”*. Successivamente la Corte interviene con la sentenza n. 324/2006 sulla questione di

²⁷⁵ Corte cost. sentenza n. 40/2013.

²⁷⁶ Si tratta dell'analisi della ragionevolezza delle scelte del legislatore, ovvero lo scandagliare caso per caso con esiti esposti a tutte le incertezze e le oscillazioni in qualche modo derivanti da quelle specificità. Si ricordino infatti le sentenze n. 210/1971 e n. 36/1985, in cui la Corte ha puntualizzato che disposizioni peggiorative “non possono trasmodare in un regolamento irrazionale”, o che disposizioni di tal genere non possono “arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, così frustrando anche l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica”; Cinelli, Condizionamenti finanziari e diritti sociali: la giustizia costituzionale tra vecchi e nuovi equilibri, in Riv. dir. sic. soc., 2019, n. 1, p. 10.

legittimità costituzionale del già citato art. 80 comma 19, risolvendo però solo in parte il quesito se le provvidenze assistenziali, in specie della pensione di invalidità, siano accessibili anche allo straniero regolarmente soggiornante in Italia ed in possesso del solo permesso di soggiorno, oltre agli altri requisiti previsti dalla legge²⁷⁷. Ha infatti salvaguardato il diritto all'accesso unicamente sulla base del permesso di soggiorno. È che con la sentenza n. 306/2008 che è stata dichiarata l'illegittimità costituzionalmente dell'art. 80 comma 19, la quale però non ha dato alcuna interpretazione sull'attività di lettura in combinato con l'articolo 9 comma 1, del T.U. dell'immigrazione: essa ha ritenuto che fosse “*manifestamente irragionevole subordinare l'attribuzione di una prestazione assistenziale quale l'indennità di accompagnamento, i cui presupposti sono [...] la totale disabilità al lavoro, nonché l'incapacità alla deambulazione autonoma o al compimento da soli degli atti quotidiani della vita, al possesso di un titolo di legittimazione alla permanenza del soggiorno in Italia che richiede al suo rilascio, tra l'altro, la titolarità di un reddito*”; non facendo venir meno l'obbligo del possesso del permesso di soggiorno di lunga durata con riguardo al beneficio delle provvidenze assistenziali²⁷⁸. La successiva sentenza n. 11/2009 dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 80 comma 19, nonché dell'articolo 9 comma 1, T.U., come modificato da ultimo dal d.lgs. 8 gennaio 2007 n. 3²⁷⁹, per contrasto con

²⁷⁷ La questione riguardava un soggetto straniero munito di permesso di soggiorno, che dopo aver lavorato regolarmente per tre anni, era divenuto invalido civile riconosciuto al 100%. Il trattamento di inabilità era stato però sospeso poiché non poteva presentare il requisito della carta di soggiorno. Infatti tale requisito era subordinato al possesso di un reddito sufficiente, tuttavia non più in grado di essere prodotto poiché il soggetto nel frattempo è divenuto completamente inabile. Il tribunale di Milano si rivolse alla Corte Costituzionale, sollevando la questione di legittimità relativa l'articolo 80 comma 19 della legge 388/2000 pensando violasse il principio di parità di trattamento. La Corte però non si pronunciò con riferimento alla costituzionalità della norma richiamata, ma si espresse indicando solo che la norma in oggetto non estendesse la sua efficacia retroattivamente; Ferrante, *Gli stranieri lungo-residenti e la disciplina assistenziale*, in Ferrante, Zanfrini, *Una parità imperfetta*, Edizioni lavoro, Roma, 2008, p. 52, 53.

²⁷⁸ “Ha confermato implicitamente che l'accesso alle prestazioni di assistenza sociale è condizionato al possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, senza però soffermarsi sulla questione nodale, vale a dire sulla ragionevolezza o meno della durata quinquennale del soggiorno in Italia come condizione per poter accedere alle prestazioni assistenziali”; Chiaromonte, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri, il governo delle migrazioni economiche in Italia ed in Europa*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 232, 233, 234, 235.

²⁷⁹ Il citato decreto aveva recepito la direttiva n. 2003/109/CE, riscrivendo l'art. 9 del d. lgs. n. 286/1998, sostituendo la carta di soggiorno con il permesso di soggiorno di lungo periodo. La nuova disciplina richiede al cittadino di un paese terzo per la concessione del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo la disponibilità, oltre al soggiorno continuato per almeno cinque anni e ad un permesso di soggiorno ancora in corso di validità, di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e, nel caso di richiesta relativa ai familiari, [...] di un alloggio idoneo. Si annoti

l'articolo 3 della Costituzione; il tutto però solo relativamente *“alla parte in cui escludevano che la pensione di inabilità potesse essere attribuita agli stranieri extracomunitari soltanto perché essi non risultavano in possesso dei requisiti reddituali già stabiliti per la carta di soggiorno, ed ora previsti per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, pur essendo in possesso degli altri requisiti sanitari e di durata del soggiorno in Italia”*²⁸⁰. L'ormai noto articolo 80 comma 19, in combinato disposto con l'articolo 9 comma 1 del T.U. immigrazione, è stato oggetto di giudizi di incostituzionalità, ma solo nelle parti in cui essi imponevano un requisito reddituale, oltre ai vari requisiti sanitari e di durata del soggiorno in Italia: è così decaduto l'obbligo di essere in possesso del permesso di soggiorno di lunga durata al fine del beneficio delle provvidenze assistenziali,

che quanto introdotto si applica anche verso gli stranieri già in possesso della carta di soggiorno alla data dell'entrata in vigore della modifica. Riassumendo l'evoluzione della disciplina: l'originale articolo 41 del T.U. equiparava pienamente gli stranieri regolarmente residenti (a qualunque titolo) ai cittadini nazionali, ma la successiva legge finanziaria per il 2001 n. 388/2000 all'articolo 80 comma 19 disponeva la restrizione della fruizione di determinate prestazioni, riservate da allora ai soli titolari di carta sociale e successivo permesso di soggiorno di lungo periodo, che viene introdotto proprio con la modifica del 2001. Si annoti che in precedenza si è evitato di metterlo per iscritto per ragioni di snellezza dell'elaborato, ma con tali modifiche erano comunque fatte salve le disposizioni del d. lgs. 18 giugno 1998 n. 237 in tema di reddito minimo, e quelle degli articoli 65 e 66 della legge 23 dicembre 1998 n. 448 in materia di assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori e un assegno di maternità per le madri prive di altra garanzia previdenziale. L'art. 11 lett. d) della direttiva dispone gli ambiti in relazione ai quali gli stati dell'Unione devono garantire la parità di trattamento fra i cittadini nazionali e quelli lungo soggiornanti, ove si inserisce l'assistenza sociale, indicando però la possibilità degli stati membri a derogare ad esso, nel caso di ipotesi tassative. Il comma 4 stabilisce un non chiaro limite alla parità di trattamento in materia di assistenza sociale e protezione sociale alle prestazioni essenziali. A ciò si collega la 13^a considerazione preliminare della stessa direttiva n. 109/2003, che recita:” Con riferimento all'assistenza sociale, la possibilità di limitare le prestazioni per soggiornanti di lungo periodo a quelle essenziali deve intendersi nel senso che queste ultime comprendono almeno un sostegno di reddito minimo, l'assistenza in caso di malattia, di gravidanza, l'assistenza parentale e l'assistenza a lungo termine. Le modalità di concessione di queste prestazioni dovrebbero essere determinate dalla legislazione nazionale”; Ferrante, È incostituzionale l'esclusione dei cittadini extra-UE dai benefici sociali: si apre la via all'eguaglianza sostanziale?, in Riv. dir. sic. soc., 2018, n.4, p. 742, 743, 744; Ferrante, Gli stranieri lungo-residenti e la disciplina assistenziale, in Ferrante, Zanfrini, Una parità imperfetta, Edizioni lavoro, Roma, 2008, P.52, 53.

²⁸⁰ Ancora una volta la Corte, pur riconoscendo da un lato l'intrinseca irragionevolezza del complesso normativo censurato, e dall'altro la disparità di trattamento che esso determina tra cittadini e stranieri legalmente e non occasionalmente residenti in Italia, non si è spinta fino a censurare per intero l'art. 80, comma 19”; Chiaromonte, Lavoro e diritti sociali degli stranieri, il governo delle migrazioni economiche in Italia ed in Europa, Giappichelli, Torino, 2013, p. 235. Si segnala anche la successiva sentenza 22/2015, intervenuta nel dichiarare l'incostituzionalità dell'articolo 80 relativamente alla pensione di invalidità; Pasquarelli, La tutela antidiscriminatoria: profili processuali e sostanziali, Prestazioni sociali a cui possono accedere gli stranieri e diritto dell'UE,

in <https://www.ordineavvocatorino.it/sites/default/files/documents/CPO/Prestazioni%20sociali%20a%20cui%20possono%20accedere%20gli%20stranieri%20e%20diritto%20dell%E2%80%99UE%20-%20relazione%20di%20Federico%20Grillo%20Pasquarelli.pdf>.

ricordando che “*solo nel caso in cui tale permesso non possa essere conseguito per motivi reddituali, la sua mancanza non potrà essere motivo di reiezione della domanda volta ad ottenere la provvidenza in oggetto, dal momento che sarebbe illogico subordinare alla disponibilità di un determinato reddito l'erogazione di una misura destinata proprio a supplire all'incapacità della persona di produrre reddito*”²⁸¹. Quanto affermato è stato oggetto di richiamo nell'ordinanza n. 285/2009, sancendo che “*tali concessioni possano essere estese in maniera automatica a tutte le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi*”. L'articolo 80 della legge n. 388/2000 ha investito anche la giurisprudenza di merito del compito di risolvere la questione della disparità di trattamento, già sancita dalla Consulta. Si rilevino, infatti, alcune pronunce in cui si è proceduto al riconoscimento di prestazioni assistenziali disapplicando l'articolo 80 comma 19, per contrasto con la normativa dell'Unione europea in materia di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale²⁸², in altre si è invece cercato di interpretare la disposizione conformemente alla Costituzione, restringendone l'ambito di applicazione alle sole prestazioni erogate dai servizi sociali presso gli enti locali²⁸³, altre ancora si caratterizzano invece per la disapplicazione del citato articolo 80 comma 19, in quanto ritenuto contrastante con le disposizioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (divieto di discriminazione sancito nell'articolo 14 CEDU, alla luce dell'articolo 1 del Prot. n. 1 CEDU, relativo al rispetto dei propri beni)²⁸⁴, ed infine altre hanno proceduto alla disapplicazione della normativa nazionale per contrasto con il principio di non discriminazione dell'art. 21 della Carta dei diritti dell'Unione, applicabile anche alla materia della sicurezza sociale, così come affermato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia²⁸⁵. Ciò che finora

²⁸¹ Chiaromonte, Lavoro e diritti sociali degli stranieri, il governo delle migrazioni economiche in Italia ed in Europa, Giappichelli, Torino, 2013, p. 235.

²⁸² Trib. Trento sentenza 29 ottobre 2004 e Trib. Perugia sentenza 20 agosto 2007.

²⁸³ Trib. Verona sentenza 22 maggio 2006, secondo cui il possesso del permesso CE per soggiornanti di lungo periodo non poteva essere richiesto per le prestazioni assistenziali regolate dalla legge, come indennità di accompagnamento, indennità di frequenza, assegno per invalidi civili, assegno sociale.

²⁸⁴ Trib. Pistoia, sentenza 23 marzo 2007; App. Firenze, sentenza 9 giugno 2007 n. 702; Trib. Ravenna, sentenza 16 gennaio 2008 n. 476; Cass., sez. I, 19 luglio 2002 n. 10542 e Cass., Sez. Un., 23 dicembre 2005 n. 28507.

²⁸⁵ Trib. Pisa, sentenza 27 settembre 2010, Cass., 6 maggio 2013 n. 10460 e Cass., 5 luglio 2011 n. 14733, secondo cui la nozione europea di sicurezza sociale, così come interpretata dalla Corte di Giustizia non è limitata al novero delle prestazioni erogate da assicurazioni sociali in favore dei lavoratori subordinati o loro aventi causa, ma comprende ogni prestazione, erogabile in dipendenza

è stato analizzato, ovverosia il limite rappresentato dalla limitatezza delle risorse²⁸⁶, ne fa derivare come conseguenza la necessità del legislatore, nazionale e locale, di selezionare gli aventi diritto alle prestazioni sociali, stante il rischio di un'eccessiva arbitrarietà, e quindi *“discriminatorietà della differenziazione”*²⁸⁷. *“La penuria delle risorse disponibili, effetto della generalizzata crisi economica; gli accresciuti vincoli alle politiche di bilancio; le esigenze di suddivisione delle risorse disponibili in attuazione del decentramento territoriale delle funzioni in materia; le correlate spinte centrifughe: sono questi i principali fattori che concorrono nel mettere a rischio le stesse finalità dello Stato sociale e nel mettere in crisi il fondamentale progetto costituzionale dell'eguaglianza sostanziale”*: il che rappresenta, dunque, quei fattori di criticità introdotti già con la revisione nel 2001 del titolo V della Costituzione ed in seguito con la modifica nel 2012 dell'articolo 81 della Costituzione. In questi termini, la prospettiva risulta essere la degradazione dei diritti sociali a diritti finanziariamente condizionati, poiché il fulcro della questione risulta essere il rapporto tra esigibilità dei diritti sociali, per il presente elaborato soprattutto l'assistenza sociale, e provvista finanziaria²⁸⁸. In aggiunta la sentenza n. 275/2016 afferma che *“è la garanzia dei diritti incompressibili a incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”*²⁸⁹.

delle condizioni di rischio tipico di cui all'art. 4 del regolamento 1408/1971 (poi sostituito dal regolamento 883/2004).

²⁸⁶ Una costosità acuita dal processo di espansione nel tempo dei diritti sociali, che rafforza le perplessità sulla reale capacità dello stato sociale di intervenire oltre il limite della tutela dei bisogni primari”; Cinelli, Condizionamenti finanziari e diritti sociali: la giustizia costituzionale tra vecchi e nuovi equilibri, in Riv. dir. sic. soc., 2019, n. 1, p. 12.

²⁸⁷ “In definitiva, tutto ruota attorno alla ragionevolezza o meno delle differenze di trattamento introdotte dal legislatore ed alla sensibilità dei giudici, chiamati a verificarne la compatibilità principalmente rispetto al generale principio di parità di trattamento”; Chiaromonte, Lavoro e diritti sociali degli stranieri, il governo delle migrazioni economiche in Italia ed in Europa, Giappichelli, Torino, 2013, p. 230.

²⁸⁸ Il tutto si spiega poiché “la disponibilità di adeguate risorse finanziarie si pone come condizione di effettività della stessa valenza normativa di quelle disposizioni che la Costituzione pone a tutela dei diritti che qui si considerano: primo tra tutti quell'art. 3, posto a presidio del principio di uguaglianza sostanziale”; Cinelli, Condizionamenti finanziari e diritti sociali: la giustizia costituzionale tra vecchi e nuovi equilibri, in Riv. dir. sic. soc., 2019, n. 1, p. 15.

²⁸⁹ “Concetti come pareggio di bilancio e equilibrio finanziario non possono essere utilizzati come argomenti per aggirare il rispetto dei principi costituzionali”. La sentenza n. 12/2018 richiama alla CEDU che ha “ha escluso che una misura di carattere finanziario possa integrare un motivo imperativo di carattere generale quando il suo importo sia di scarsa entità”; inoltre la sentenza n. 20/2018 ha sottolineato come la “carente illustrazione delle esigenze finanziarie e dei risparmi” vada considerata come “indice sintomatico dell'irragionevolezza del bilanciamento di volta in volta attuato dal legislatore” ; Cinelli, Condizionamenti finanziari e diritti sociali: la giustizia costituzionale tra vecchi e nuovi equilibri, in Riv. dir. sic. soc., 2019, n. 1, p. 18.

Inoltre, la Corte costituzionale ha evidenziato in più occasioni la diversità nella posizione dello straniero rispetto al cittadino, poiché talune discipline legislative e amministrative che lo riguardano, possono portare, in casi predeterminati, anche all'espulsione dallo Stato²⁹⁰.

La regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale è collegata alla ponderazione di svariati interessi pubblici tra cui, ad esempio, la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in tema di immigrazione. È parere della Corte che tale ponderazione spetti innanzitutto al legislatore ordinario, il quale possiede in materia un'ampia discrezionalità, assoggettata al vincolo che le sue scelte non risultino irragionevoli e conformi alla Costituzione (Corte Cost. sentenze n. 206/2006, 62/1994, 144/1970 e 104/1969). La Corte ha infatti affermato che *“le ragioni della solidarietà umana non possono essere affermate al di fuori di un corretto bilanciamento dei valori in gioco, di cui si è fatto carico il legislatore. Lo Stato non può infatti abdicare al compito, ineludibile, di presidiare le proprie frontiere: le regole stabilite in funzione d'un ordinato flusso migratorio e di un'adeguata accoglienza vanno dunque rispettate, e non eluse, o anche soltanto derogate di volta in volta con valutazioni di carattere sostanzialmente discrezionale, essendo poste a difesa della collettività nazionale e, insieme, a tutela di coloro che le hanno osservate e che potrebbero ricevere danno dalla tolleranza di situazioni illegali”* (Corte Cost. sentenza n. 353/1997)²⁹¹.

Un altro limite che, successivamente alle novità legislative di inizio secolo è stato introdotto, è quello relativo al possesso della cittadinanza italiana o alla durata della residenza sul territorio nazionale. Un primo esempio è dato dalla cosiddetta social card, o carta acquisti²⁹², prevista a favore dei soli residenti di cittadinanza italiana che versano in condizione di maggior disagio economico, al fine di dare soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e

²⁹⁰ Sul tema si rinvia interamente a Nascimbene, *Diritto degli stranieri*, Cedam, Padova, 2004; Bascherini, *Immigrazione e nuovi paradigmi della sicurezza. Note sulla penalizzazione delle irregolarità migratorie*, in Gambino, Guerino, *Immigrazione e diritti fondamentali*, Giuffrè, Milano, 2010.

²⁹¹ Biondi dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 73.

²⁹² Art. 81 d.l. n. 112/2008, convertito con modificazioni con legge n. 133/2008. Si vedano in particolare i commi 29, 30 e dal 32 al 38-bis, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione.

successivamente anche energetiche e sanitarie. La disciplina statale prevedeva addirittura la completa esclusione dal beneficio dei cittadini dell'Unione europea e di quelli provenienti da paesi terzi, nonostante si tratti di una prestazione sicuramente incidente sui diritti fondamentali della persona umana²⁹³. Tale misura è stata poi corretta da una seconda, i cui requisiti hanno incluso anche i cittadini dell'Unione e gli stranieri titolari di permesso CE per soggiornanti di lungo periodo²⁹⁴.

Condizionato al possesso della cittadinanza dell'Unione è anche l'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori: una prestazione sociale economica annuale che i Comuni rivolgono alle famiglie che abbiano almeno tre figli minori ed un basso livello di reddito, viene erogato dall'INPS su espressa previsione dell'art. 65 della legge n. 448/1998, che prevede il requisito della cittadinanza italiana o comunitaria ai fini dell'accesso al beneficio²⁹⁵. Molta giurisprudenza si è prodotta sulla scorta di questa previsione legislativa, allo scopo di estendere il riconoscimento della provvidenza anche agli stranieri titolari del permesso CE per soggiornanti di lungo periodo e agli stranieri provenienti da paesi con i quali l'Unione europea ha stipulato specifici accordi di associazione²⁹⁶. Per correggere la

²⁹³ Come chiarito anche in Corte cost. sentenza n. 20/2010, la normativa è posta a protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana, trattandosi del diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno, in particolare, alimentare, e di affermare il dovere dello Stato di stabilirne le caratteristiche qualitative e quantitative, nel caso in cui la mancanza di una tale previsione possa pregiudicarlo; Biondi dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 129.

²⁹⁴ Legge 4 aprile 2012 n. 35, che converte il d.l. 9 febbraio 2012 n. 5; www.mef.gov.it/focus/Carta-Acquisti/

²⁹⁵ Trib. Monza sentenza 9 marzo 2011, che si esprime sull'illegittimità della limitazione delle prestazioni ai soli cittadini dell'Unione. Si annoti però che con tale ordinanza è stata sollevata questione di legittimità costituzionale, dichiarata tuttavia inammissibile dalla Corte con ordinanza 196/2013, per difetto di argomentazione in ordine alla rilevanza e non manifesta infondatezza della questione da parte del giudice a quo; Biondi dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 130.

²⁹⁶ Di seguito una parziale elencazione dei casi nei quali la giurisprudenza ha riconosciuto la titolarità della prestazione ai lungo soggiornanti: Trib. Gorizia, sez. lavoro, ordinanza 17 maggio 2013; Trib. Tortona, ordinanza 3 maggio 2013; Trib. Alessandria, ordinanze 2 maggio 2013 e 11 aprile 2013; Trib. Busto Arsizio, sez. lavoro, ordinanza 29 aprile 2013; Trib. Pescara, sez. lavoro, 29 marzo 2013; Trib. Bergamo, sez. lavoro, ordinanza 24 gennaio 2013; Trib. Tortona, ordinanza 23 febbraio 2013; Trib. Venezia, sez. lavoro, ordinanza 24 gennaio 2013; Trib. Verona, sez. lavoro, sentenza 17 ottobre 2012; Trib. Genova, sez. lavoro, ordinanza 24 settembre 2012; App. Milano, sez. lavoro, sentenza 24 agosto 2012. Il diritto alla prestazione è stato affermato alla luce del principio di parità di trattamento sancito dall'art. 11 della direttiva 2003/109/CE, così come recepito nell'ordinamento italiano dal d.lgs. n. 3/2007, di modifica dell'art. 9 T.U. sull'immigrazione. Si segnala inoltre Trib. Reggio Emilia, sez. lavoro, ordinanza 16 luglio 2012, relativa all'accordo di associazione CEE-Turchia e all'accesso delle cittadine turche all'assegno di maternità comunale anche se non lungo

stortura intervenne la circolare n. 9/2010, con cui l'INPS ha riconosciuto tale prestazione anche agli stranieri titolari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria; e successivamente la circolare dell'INPS del maggio 2013 n. 7990, con cui ha precisato la competenza dei Comuni nel decidere se concedere o negare la prestazione, cui sarebbe conseguito il pagamento da parte dell'INPS. In risposta a ciò alcuni enti locali hanno dunque esteso tale prestazione indipendentemente dal possesso della cittadinanza europea²⁹⁷. In sede di approvazione della legge europea per il 2013 si introdusse una modifica legislativa che estendesse l'assegno agli stranieri titolari del permesso CE per soggiornanti di lungo periodo. Un'altra questione degna di attenzione riguarda i cosiddetti "bonus bebè", ovvero prestazioni di assistenza alla famiglia erogate da Stato, Regioni e Comuni in relazione alle nuove nascite, la cui vicenda più nota ha riguardato la legge finanziaria per il 2006. L'articolo 1, comma 333, della legge n. 266/2005 aveva previsto l'erogazione di una somma pari a 1.000 euro per ogni figlio nato nel 2005 e nel 2006, ma si richiedeva necessariamente che il genitore fosse residente e cittadino italiano o comunitario. Intervenne però la giurisprudenza dichiarando la citata previsione come discriminatoria, poiché irrispettosa dell'art. 44 T.U. d. lgs. n. 286/1998, escludendo cioè i cittadini stranieri da tale beneficio²⁹⁸. Inoltre, si ricordi che la legge finanziaria 23 dicembre 1999 n. 488 all'articolo 49 commi 8 a 14 prevedeva che soltanto le donne extracomunitarie titolari di carta di soggiorno avessero diritto

soggiornanti; Biondi dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 130.

²⁹⁷ Si veda, ad esempio, che il Comune di San Martino Buon Albergo (prov. di Verona), con determinazione n. 33 del 17 giugno 2013 ha disposto la concessione dell'assegno INPS anche agli stranieri soggiornanti di lungo periodo; Biondi dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 130, 131.

²⁹⁸ Già nel 2003 era stato istituito con legge 24 novembre 2003 n. 326, sempre a favore unicamente delle donne cittadine italiane o comunitarie residenti in Italia, un assegno per la nascita del secondo o ulteriore figlio, o in relazione all'adozione di un figlio. Si rilevi però come la Corte cost. con sentenza n. 287/2005 abbia precisato che si trattasse di una "provvidenza temporanea, di carattere indennitario, che costituisce espressione di quella tutela previdenziale della maternità riconosciuta alla donna in quanto tale, in ragione degli artt. 31, comma 2, e 37 della Costituzione, a prescindere da ogni situazione di bisogno, di disagio o di difficoltà economiche", e quindi rientrante nella competenza in materia di previdenza sociale, in base a quanto stabilito dall'art. 117, comma 2, lettera o, della Costituzione. Della stessa natura furono i provvedimenti di rimborso delle spese occorrenti ai neonati di età fino a tre mesi introdotti negli anni 2008 e 2009 a favore dei soli cittadini italiani, istituiti con d.l. n. 185/2008 convertito con modificazioni nella legge n. 2/2009. In sede di conversione è stato infatti previsto che il rimborso delle spese occorrenti per l'acquisto di latte artificiale e pannolini per i neonati di età fino a tre mesi sia riconosciuto, ex art. 19, comma 18, esclusivamente ai figli di cittadini italiani, in forza dell'art. 81 del d.l. n. 112/2008; Biondi dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 131.

ad ottenere l'assegno di maternità, previsto per ogni figlio nato da donne lavoratrici in condizioni disagiate, a parità di condizioni con le donne cittadine italiane o comunitarie²⁹⁹. Tale previsione normativa risulta in contrasto con il principio di parità di trattamento poiché il rilascio della carta di soggiorno è subordinato alla presentazione di un reddito che sia almeno pari all'importo annuo dell'assegno sociale. Senza dimenticare che il sistema assistenziale e previdenziale italiano non si fa carico di tutelare la posizione familiare e lavorativa di un lavoratore che è comunque destinato ad un soggiorno breve e temporaneo in Italia, poiché da considerarsi estraneo al mercato del lavoro italiano³⁰⁰.

Per quanto attiene alle misure relative la residenza prolungata, possono anch'esse integrare una forma di discriminazione indiretta, *“attraverso l'adozione di misure apparentemente neutre, ma che sono tuttavia in grado di pregiudicare maggiormente gli interessi dei soggetti appartenenti a un medesimo gruppo/categoria”*. In riferimento a ciò si segnala l'assegno sociale, rilasciato a coloro che non sono titolari di alcun reddito o che hanno comunque un reddito annuo molto basso: secondo l'articolo 3 comma 6 della legge 8 agosto 1995 n. 335, hanno diritto all'assegno sociale le persone che abbiano compiuto il sessantacinquesimo anno di età, risiedano effettivamente ed abitualmente in Italia, ed abbiano un reddito annuo inferiore a soglie individuate di anno in anno³⁰¹. È infatti rivolta a chi presenti il possesso del permesso CE per soggiornanti di lungo periodo, ed inoltre abbia apposto la residenza nel territorio nazionale da almeno un decennio. Inoltre si ricordi che l'articolo 7 comma 1 d. lgs. 18 giugno 1998 n. 237 prevedeva l'estensione anche agli stranieri, purché residenti da almeno 3 anni in uno dei comuni in cui si era dato avvio alla sperimentazione della misura del Reddito minimo di inserimento. Ma l'articolo 59, commi 47 e 48 della legge 27 dicembre 1997 n. 449, istituiva tale misura temporanea, destinandola ai soli

²⁹⁹ Bonetti, L'assistenza e integrazione sociale, in Sanità, istruzione, alloggio e integrazione, in Nascimbene, Diritto degli stranieri, Cedam, Padova, 2004, p. 1034.

³⁰⁰ Bonetti, I principi, i diritti e doveri. Le politiche migratorie, in Nascimbene, Diritto degli stranieri, Cedam, Padova, 2004, p. 113.

³⁰¹ Biondi dal Monte, Dai diritti sociali alla cittadinanza, Giappichelli, Torino, 2013, p. 132.

cittadini, residenti da almeno un solo anno in uno dei comuni destinati alla sperimentazione. In dottrina si è dubitato circa la legittimità costituzionale³⁰².

La Corte però apre in parte ad interpretazioni che non affermino la piena parità, purché giustificate dal rispetto degli articoli 81 e 97 della Costituzione, dunque dal rispetto della adeguata copertura finanziaria da assicurare, in osservanza del buon andamento degli uffici pubblici³⁰³.

Si noti anche che, con riguardo ai soggiornanti di lungo periodo, lavoratori altamente qualificati, familiari dei cittadini dell'Unione, titolari di protezione internazionale, lavoratori che beneficiano del trattamento previsto dagli accordi di associazione stipulati dall'Unione europea con paesi terzi, per i quali dovrebbe valere la piena parità nell'accesso agli strumenti assistenziali, il quadro legislativo italiano talvolta ponga la cittadinanza come condizione per la fruizione di determinate prestazioni, in palese contrasto con il diritto dell'Unione europea. La Commissione europea ha quindi, ai sensi dell'art. 258 del TFUE, contestato la violazione degli obblighi previsti ai sensi della direttiva 2003/109/CE³⁰⁴. Ha rilevato che, ai sensi dell'art. 11 par. 4, della citata direttiva, è facoltà degli Stati membri limitare la parità di trattamento in materia di assistenza sociale e protezione sociale alle prestazioni essenziali, purtuttavia *“tale possibilità deve intendersi nel senso che le prestazioni essenziali comprendano almeno un sostegno di reddito minimo, l'assistenza in caso di malattia, di gravidanza, l'assistenza parentale e l'assistenza a lungo termine”*, conformemente al Considerando 3 della direttiva³⁰⁵. Di fatto ne è conseguito che, con l'articolo 13 legge n. 97/2003 (legge europea 2013), l'ambito di applicazione del sopra citato assegno per il nucleo familiare abbia incluso nella platea di destinatari anche gli stranieri soggiornanti di lungo periodo e i loro familiari, nonché i familiari extracomunitari di cittadini dell'Unione

³⁰² Tra i vari, Bonetti, L'assistenza e integrazione sociale, in Sanità, istruzione, alloggio e integrazione, in Nascimbene, Diritto degli stranieri, Cedam, Padova, 2004, p. 1033.

³⁰³ Si riveda quanto già scritto in proposito con la sentenza C. Cost. n. 432/2005; Bonetti, L'assistenza e integrazione sociale, in Sanità, istruzione, alloggio e integrazione, in Nascimbene, Diritto degli stranieri, Cedam, Padova, 2004, p. 1038.

³⁰⁴ Con la Procedura di infrazione 2013/4009, in tema di parità di trattamento per quanto concerne l'assistenza e la protezione sociale dei cittadini titolari del permesso CE per soggiornanti di lungo periodo.

³⁰⁵ La Commissione ha ricordato inoltre che secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia tale facoltà di deroga deve interpretata in maniera restrittiva; Biondi dal Monte, Dai diritti sociali alla cittadinanza, Giappichelli, Torino, 2013, p. 132, 133.

titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente³⁰⁶. Invero la Corte Costituzionale con la sentenza n. 187 del 2010 concernente l'assegno di invalidità civile, fonda il suo ragionamento sull'idea che il restringimento della platea di destinatari, selezionati anche in riferimento al requisito della residenza e della cittadinanza, ha determinato il venir meno della equiparazione fra cittadini italiani e stranieri in possesso di regolare permesso di soggiorno sancita dal T.U. sull'immigrazione. Ha ricordato infatti che *“il legislatore ben può subordinare l'erogazione di determinate prestazioni, che non siano inerenti a rimediare gravi situazioni di urgenza, alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno in Italia ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata”*

³⁰⁶ Possiamo inoltre compiere una breve digressione concernente la Corte EDU, riportando quasi alla lettera quanto scritto da Biondi dal Monte. Con la sentenza 16 settembre 1996 Corte EDU, conosciuta come sentenza Gaygusuz c. Austria, nella quale la Corte ha affermato che deve essere garantita senza alcuna discriminazione fondata sulla cittadinanza una prestazione sociale connessa allo stato di disoccupazione. La prestazione era definita emergency assistance ed era stata negata ad un cittadino di origine turca stabilitosi in Austria, non in possesso di cittadinanza austriaca. Tale pronuncia è di particolare importanza perché in essa la Corte afferma chiaramente che ricadono nella previsione di cui all'art. 1 Prot. n. 1 CEDU anche tutte quelle prestazioni non necessariamente connesse con il pagamento di tasse o contributi. Tale principio viene poi confermato nella successiva sentenza Corte EDU sentenza 30 settembre 2003 conosciuta come Koua Poirrez c. Francia. La questione era stata sottoposta anche alla Corte di Giustizia con la sentenza 16 dicembre 1992, caso C-206/91, tuttavia la situazione del cittadino straniero (familiare di un cittadino comunitario) era puramente interna e la Corte di Giustizia non ha potuto applicare la protezione prevista dalla normativa europea relativa all'esercizio della libera circolazione, poiché il familiare di un lavoratore cittadino di uno Stato membro non può invocare il diritto dell'Unione per aver diritto a un vantaggio in materia di previdenza sociale attribuito ai lavoratori migranti e ai loro familiari quando il lavoratore, alla cui famiglia egli appartiene, non ha mai esercitato il diritto alla libera circolazione all'interno della Comunità. A differenti conclusioni la Corte giunge nel caso Efe c. Austria 174 concernente il riconoscimento di un assegno familiare condizionato alla residenza dei figli nel territorio dello Stato erogatore. La Corte ha ritenuto ragionevoli le argomentazioni del governo austriaco fondate sull'intenzione “di stabilire alcuni standard minimi di vita per tutti i bambini che vivono in Austria” e creare un “contratto intergenerazionale” tra la popolazione austriaca e le generazioni future. In questo contesto, i bambini che vivono al di fuori del paese, ai quali tale prestazione non è riconosciuta, non contribuiscono al futuro del paese. La differente situazione dei bambini residenti in Austria e di quelli residenti al di fuori dello Stato è stata quindi considerata dalla Corte un motivo legittimo di differenziazione nel riconoscimento della prestazione. Infine, meritano di essere segnalati anche i casi Niedzwiecki c. Germania e Okpisz c. Germania 175, in relazione ai quali la Corte EDU ha ritenuto in contrasto con l'art. 14 CEDU la limitazione nell'accesso ad alcune prestazioni sociali in ragione del tipo di permesso di soggiorno posseduto. In particolare, dal momento che gli assegni per i figli possono rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 8 CEDU, che protegge il rispetto della propria vita familiare e personale, la Corte ha ritenuto discriminatoria la disciplina tedesca che riservava il godimento di tali prestazioni ai soli stranieri muniti di un permesso di soggiorno permanente, con esclusione di quelli con permesso di soggiorno temporaneo. Al riguardo la Corte ha precisato che essa non è chiamata a decidere in genere fino a che punto possa ritenersi giustificata una distinzione, in materia di prestazioni sociali, tra i titolari delle diverse categorie di permessi di soggiorno. Il suo scrutinio riguarda, invece, la sola valutazione delle eventuali violazioni ai diritti sanciti dalla Convenzione qualora le distinzioni introdotte dagli Stati non siano ragionevoli; Biondi dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 120, 121, 122, 123.

ma mai irrazionalmente, “*tuttavia, una volta che non sia in discussione il diritto a soggiornare alle predette condizioni, integrerebbero gli estremi di un trattamento discriminatorio quelle limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti ai cittadini, che fossero opposte agli stranieri*”³⁰⁷. La questione, quindi, è rilevante perché accerta la funzione sociale della prestazione assistenziale e soprattutto se essa “*sia destinata a consentire il concreto soddisfacimento dei bisogni primari inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana, ossia a costituire un diritto fondamentale perché garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto*”. Ed infatti “*ove [...] si versi in tema di provvidenza destinata a far fronte al sostentamento della persona, qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi dalle condizioni oggettive, finirebbe per risultare in contrasto con il principio sancito dall’art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo*”³⁰⁸. L’idea scaturita da questa pronuncia appare essere la seguente: in riferimento alle prestazioni che non sono destinate a soddisfare i bisogni primari della persona, sarebbe ancora legittimo opporre il requisito del soggiorno quinquennale pregresso. Le conclusioni di cui alla sentenza n. 187/2010 sono state puntualmente riprese dalla Corte che, nella successiva sentenza n. 329/2011, “*ha affermato che la limitazione di tale beneficio ai soli minori stranieri disabili muniti di permesso di soggiorno per lungo residenti viola, oltre che il principio di uguaglianza, anche i diritti all’istruzione, alla salute ed al lavoro del minore*”³⁰⁹.

³⁰⁷ Chiaromonte, Lavoro e diritti sociali degli stranieri, il governo delle migrazioni economiche in Italia ed in Europa, Giappichelli, Torino, 2013, p. 236.

³⁰⁸ Come l’assegno di invalidità civile che rientra proprio tra quelle prestazioni destinate “non già ad integrare il minor reddito dipendente dalle condizioni soggettive, ma a fornire alla persona un minimo di sostentamento, atto ad assicurarne la sopravvivenza”; Finotto, Immigrati: il rapporto costi-benefici è positivo per l’Italia. Ecco perché, in www.ilsole24ore.com/art/immigrati-rapporto-costibenefici-e-positivo-l-italia-ecco-perche-AElRrGF.

³⁰⁹ Chiaromonte, Lavoro e diritti sociali degli stranieri, il governo delle migrazioni economiche in Italia ed in Europa, Giappichelli, Torino, 2013, p. 239. Si annoti che in un caso successivo, relativamente la legge regionale del Friuli Venezia Giulia n. 6/2006, come modificata dalla n. 24/2009, la Corte si è trovata a doversi esprimere a proposito di un generale accesso al sistema regionale di assistenza sociale. Tale previsione riconosceva il diritto di accesso al sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali solo ai soli cittadini dell’Unione, residenti in Regione da almeno 36 mesi. La Corte quindi non era in grado di valutare se si trattasse di una prestazione destinata al sostentamento della persona, seguendo i parametri sopra indicati. Ha dunque valutato la ragionevolezza o meno dell’esclusione di coloro che non sono cittadini dell’Unione, da un lato, e che non risiedono in Regione da almeno 36 mesi, dall’altro, a prescindere dal carattere essenziale o non essenziale dell’eventuale prestazione di cui trattasi.

In definitiva è stato affermato che i cittadini di Paesi terzi non possano essere esclusi dalle prestazioni assistenziali, e che la cittadinanza non possa rappresentare un criterio selettivo per concedere o meno una prestazione.

Un caso più recente era costituito dalla previsione di legge e dalla successiva deliberazione della Regione Lombardia, le quali fissavano i requisiti necessari per l'accesso ad un Fondo, cofinanziato in quote variabili dai tre soggetti pubblici, e del conseguente diritto alla prestazione. Tali requisiti si sostanziavano nella presentazione del modello ISEE il cui valore non fosse superiore ad euro 7.000 annui e che risultasse documentato, nel caso in cui i richiedenti non fossero cittadini italiani o di altro Stato dell'Unione europea, l'esercizio di un'attività lavorativa (subordinata o autonoma, pure non continuativa) e la residenza almeno decennale nel territorio nazionale ovvero quinquennale nel territorio della Regione Lombardia. Con la sentenza n. 166/2018 si giunge ad un'equiparazione degli stranieri regolarmente soggiornanti con i cittadini, sulla scorta del solo articolo 3 della Costituzione, richiamandone il principio di ragionevolezza, ed anche gli obblighi europei che esigono la parità di trattamento tra i cittadini italiani ed europei e i soggiornanti di lungo periodo, secondo la direttiva n. 2003/109/CE³¹⁰.

Proseguendo nell'analisi della tematica relativa ai limiti di cittadinanza e residenza, si noti che anche a livello regionale e locale, così come nell'ultimo esempio sopra riportato, siano sorti nel tempo orientamenti normativi differenti, anche derogando a quanto previsto a livello statale. È il caso della Regione Campania, ove si prevede che *“tutte le persone straniere regolarmente soggiornanti sul territorio siano equiparate ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle*

³¹⁰ Ferrante, È incostituzionale l'esclusione dei cittadini extra-UE dai benefici sociali: si apre la via all'eguaglianza sostanziale?, in Riv. dir. sic. soc., 2018, n.4, p. 739, 740. Si segnalano anche due pronunzie di poco precedenti ove si giunge parimenti all'accoglimento delle censure proprio in forza delle previsioni comunitarie ora richiamate. Si tratta infatti delle sentenze n. 106 (Morelli) e n. 107 (De Pretis), entrambe del 24 maggio 2018. Nel primo caso si trattava di una legge della regione Liguria che introduceva, per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica, il requisito della regolare residenza da almeno dieci anni consecutivi sul territorio nazionale, la Corte sancì la non regolarità per non superabile contrasto, con l'articolo 117 comma 1 della Costituzione. Nel secondo si discusse in relazione ad una legge regionale che dava precedenza per l'ammissione all'asilo nido ai figli di genitori residenti in Veneto anche in modo non continuativo da almeno quindici anni o prestanti attività lavorativa (nella stessa regione) ininterrottamente da almeno quindici anni, nella decisione vengono chiamati in causa i parametri dell'articolo 21 TFUE a proposito della libera circolazione dei cittadini dell'Unione e dell'articolo 120 comma 1. L'autore del riferimento bibliografico auspica che “non sia troppo lontano il momento in cui la Corte vorrà fondare le sue decisioni soltanto sul principio di eguaglianza e non solo sulla intrinseca irrazionalità delle norme censurate”.

*prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale che sono erogate dalla Regione*³¹¹. Inoltre, con l'articolo 2 l.r. Lazio n. 10/2008 si includono anche gli stranieri in attesa della conclusione di un procedimento di regolarizzazione, ovvero privi del permesso di soggiorno, ed in Campania agli stessi sono garantite le misure di pronto intervento sociale³¹². Mentre nel toscano tutte le persone dimoranti nel territorio della Regione hanno diritto di accedere agli interventi di prima assistenza, secondo l'articolo 5, comma 4, l.r. Toscana n. 41/2005. Gli stranieri non regolarmente presenti sul territorio hanno comunque accesso agli interventi socio assistenziali urgenti e indifferibili nel rispetto dei diritti fondamentali riconosciuti a ogni persona in base alla Costituzione e alle norme internazionali³¹³. Si noti l'esistenza di altre discipline regionali e comunali che hanno invece fortemente limitato la fruizione di certe prestazioni sociali agli stranieri, escludendoli completamente oppure legando la fruizione delle stesse ad una residenza prolungata sul territorio. Si segnalano la disciplina della Regione Lombardia, che aveva riconosciuto il trasporto gratuito per le persone in condizione di disabilità ma solo se cittadini italiani (dichiarata illegittima dalla Corte cost. con sentenza n. 432/2005), e la Regione Friuli Venezia Giulia, che aveva escluso gli stranieri

³¹¹ Art. 16 della l.r. Campania n. 6/2010. È stata impugnata dal governo dinanzi alla Corte costituzionale, reputandola in contrasto con i limiti previsti dalla normativa nazionale, soprattutto con il già citato art. 80, comma 19, della legge finanziaria del 2001, richiamando anche l'art. 1, comma 4, del T.U. dell'immigrazione, secondo il quale "Nelle materie di competenza legislativa delle Regioni, le disposizioni del presente testo unico costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione", deducendo la violazione dell'art. 80, comma 19, legge n. 388/2000 come principio fondamentale stabilito a livello statale. La Corte costituzionale ha ritenuto però la previsione conforme a Costituzione, ritenendo che la necessità di uno specifico titolo di soggiorno per fruire dei servizi sociali rappresenta una condizione restrittiva, contrastante con i principi affermati dalla stessa Corte i cui ripetuti interventi sono venuti ad assumere incidenza generale ed immanente nel sistema di attribuzione delle relative provvidenze; Corte cost. sentenza 61/2011. Analogamente in Liguria (art. 3 della l.r. Liguria n. 12/2006) e Toscana (art. 5 della l.r. Toscana n. 41/2005), accedono ai servizi, alle prestazioni, alle provvidenze economiche del sistema integrato di promozione e di protezione sociale tutte le persone residenti nel territorio della Regione; Biondi dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 134.

³¹² Art. 4, comma 2, l.r. Campania 23 ottobre 2007, n. 11; Biondi dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 134.

³¹³ Disposizione prevista all'art. 6, comma 35, l.r. Toscana n. 29/2009, impugnato dal governo e dichiarato conforme a Costituzione con sentenza n. 269/2010 a seguito dell'impugnazione dal governo per violazione del riparto di competenze stabilito in Costituzione. La norma è stata ritenuta si ponesse in attuazione dei principi fondamentali di tutela della salute, assicurando anche agli stranieri irregolari le fondamentali prestazioni sanitarie ed assistenziali atte a garantire il diritto all'assistenza sanitaria, restando nell'esercizio della propria competenza legislativa e nel pieno rispetto di quanto stabilito dal legislatore statale in tema di ingresso e soggiorno in Italia dello straniero, anche con riguardo allo straniero dimorante privo di un valido titolo di ingresso; Biondi dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 134.

dall'accesso ai servizi sociali (articolo 9, commi da 51 a 55 della l.r. Friuli Venezia Giulia n. 24/2009, dichiarata illegittima dalla Corte cost. con sentenza n. 40/2011). Inoltre, si segnala la legge della Provincia Autonoma di Bolzano, che ha condizionato le prestazioni di assistenza sociale di natura economica ad un minimo di cinque anni di residenza ininterrotta e dimora stabile all'interno della Provincia (dichiarata illegittima dalla Corte cost. con sentenza n. 2/2013); la legge della Regione Calabria che ha condizionato l'accesso al fondo per la non autosufficienza al possesso, da parte dello straniero, del permesso CE per soggiornanti di lungo periodo (dichiarata illegittima dalla Corte cost. con sentenza n. 4/2013); la legge della Provincia Autonoma di Trento che ha subordinato l'accesso all'assegno di cura, da parte delle persone non autosufficienti, al requisito della residenza nella Provincia di Trento da almeno tre anni continuativi ed al possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo (dichiarata illegittima dalla Corte cost. con sentenza n. 172/2013); la legge della Regione Friuli Venezia Giulia che ha riconosciuto gli assegni *una tantum* correlati alle nascite e alle adozioni soltanto ai nuclei familiari in cui almeno uno dei genitori risiedesse da almeno ventiquattro mesi sul territorio regionale e, qualora straniero, fosse titolare del permesso CE per soggiornanti di lungo periodo (dichiarata conforme con Corte cost. sentenza n. 222/2013)³¹⁴.

³¹⁴ Biondi dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 134, 135; a cui si rinvia per una più dettagliata analisi anche di previsioni normative limitative allo stesso modo, promosse da Enti Locali. Ne citiamo integralmente solamente uno: il caso del Comune di Brescia, che ha originato ben quattro pronunce del Tribunale di Brescia. “La delibera istitutiva della provvidenza aveva infatti limitato l'erogazione a favore delle sole famiglie di ogni bambino nato nel 2008, purché almeno un genitore fosse italiano. Il giudice, adito ai sensi dell'art. 44 del T.u. imm., ha ritenuto che tale misura, pur non avendo carattere razziale, dovesse ritenersi discriminatoria in quanto non può ritenersi oggettivamente legittima la finalità di agevolare la natalità dei cittadini italiani, per il semplice motivo che non può considerarsi ragionevole il tentativo di indurre chicchessia a procreare sulla base di un mero soccorso economico. Interessante è tuttavia anche il seguito della vicenda. Infatti, nonostante il giudice avesse ordinato l'estensione del beneficio a prescindere dal possesso della cittadinanza, il Comune sopprimeva l'incentivo economico per tutti, italiani e stranieri motivandolo con l'impossibilità di dare attuazione alla finalità prioritaria di sostegno alla natalità delle famiglie di cittadinanza italiana. Il Tribunale è quindi nuovamente intervenuto sulla questione ordinando la cessazione della condotta discriminatoria e rilevando il carattere ritorsivo della condotta comunale che di fatto si limitava a paralizzare gli effetti della prima decisione giudiziale, con un comportamento che, pur ristabilendo una parità di trattamento tra italiani e stranieri, risultava pregiudizievole sia per le vittime che per gli originari beneficiari. [...] un errore, colposo o doloso, delle amministrazioni erogatrici nell'individuare la categoria dei beneficiari di una prestazione potrebbe avere ingenti e imprevedibili conseguenze sul bilancio dell'ente in questione”.

Al fine di definire un quadro quanto più completo si rende necessaria una parentesi relativa le posizioni a sostegno dell'introduzione di alcuni limiti. Infatti, nonostante i vari giudizi di merito e soprattutto della Corte Costituzionale, che esprimono una generale contrarietà ai limiti previsti dal legislatore, si attesta la presenza di soggetti che sostengano l'opposto. Ci si riferisce in special modo all'INPS e alle sue posizioni, espresse nei giudizi aventi ad oggetto la legislazione statale. Le argomentazioni più spesso sostenute hanno riguardato le esigenze di contenimento della spesa pubblica, cui sarebbe indirizzata anche la limitazione di cui all'articolo 80 comma 19 della legge n. 388/2000. Questo poiché le "*provvidenze di natura assistenziale potrebbero essere ragionevolmente limitate in relazione alla maggiore stabilità di residenza dei beneficiari delle medesime, al fine di evitare il c.d. turismo sociale*"³¹⁵. In secondo luogo, riconosce al legislatore la possibilità di mutare i requisiti per la percezione delle prestazioni assistenziali. Questo, giacché si attesta l'assenza nella materia di un divieto di *reformatio in peius*, che comporta per il legislatore la possibilità di riconoscere un nucleo specifico e indefettibile, che non possa essere intaccato dal potere di intervento, anche in termini peggiorativi³¹⁶. Addirittura lo stesso passare del tempo costituisce un elemento idoneo a giustificare l'applicazione di trattamenti diversi, in differenti momenti temporali, a soggetti appartenenti alla medesima categoria: si giungerebbe così alla non irragionevolezza di una norma che subordinasse l'accesso all'assistenza pubblica a quei soggetti che "*abbiano dimostrato la volontà e le condizioni per una stabile permanenza nel territorio dello Stato italiano mediante un inserimento non precario nel sistema ordinamentale con gli oneri e i benefici che ciò comporta*"³¹⁷. Talvolta l'Istituto non ritiene sindacabile la scelta legislativa di differenziare le prestazioni e di

³¹⁵ Si richiami infatti l'idea del principio di eguaglianza visto alla luce della razionalità. Di fatto, secondo tale visione, la mancata partecipazione al finanziamento del sistema assistenziale porterebbe inequivocabilmente a non considerare tali soggetti come destinatari delle misure; Ferrante, L'esclusione degli immigrati senza carta di soggiorno dall'accesso ai trattamenti assistenziali, in Ferrante, Zanfrini, Una parità imperfetta, Edizioni lavoro, Roma, 2008, p. 136.

³¹⁶ La sentenza n. 36/1985 della Corte Costituzionale ci informa che "nel nostro sistema costituzionale, in mancanza di apposita norma come quella di cui all'art. 25, c. 2, Cost. (in materia penale), non è interdetto al legislatore di emanare disposizioni che modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, anche se il loro oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti"; Cinelli, Condizionamenti finanziari e diritti sociali: la giustizia costituzionale tra vecchi e nuovi equilibri, in Riv. dir. sic. soc., 2019, n. 1, p. 6.

³¹⁷ Argomentazione dell'INPS nella questione decisa dalla Corte costituzionale con sentenza n. 40/2013.

prevedere che quelle più rilevanti “*possano essere concesse solo agli stranieri residenti in Italia da più tempo e con maggiore stabilità, in relazione anche alla disciplina per l’ottenimento della cittadinanza*”³¹⁸. In altri casi, invece, va considerata la natura della prestazione nel legittimare le scelte di un ente territoriale di richiedere “*un particolare legame con il territorio della comunità, che dispone in questo modo delle proprie risorse*”, tra cui ad esempio la residenza prolungata sul territorio regionale, al fine di “*scoraggiare il fenomeno dei trasferimenti di residenza fittizi o opportunistici, non collegati ad un reale intento di inserimento nella comunità (così da evitare anche fluttuazioni della richiesta derivanti da circostanze contingenti), nonché quella di garantire la sostenibilità finanziaria del beneficio facendo sì che i richiedenti abbiano contribuito, seppur in piccola parte, a finanziare la provvidenza attraverso il prelievo fiscale*”³¹⁹. Infine la Corte ha puntualizzato, con la sentenza n. 455/1990, che la “*tutela, costituzionalmente obbligatoria, di un bene [...] avvenga gradualmente a seguito di un ragionevole bilanciamento con altri interessi o beni che godono di pari tutela costituzionale e con la possibilità reale o obiettiva di disporre delle risorse necessarie per la medesima attuazione; bilanciamento che è pur sempre soggetto al sindacato di questa Corte nelle forme e nei modi propri dell’uso della discrezionalità legislativa*” ed in effetti ogni diritto a prestazioni positive “*è garantito ad ogni persona come un diritto costituzionale condizionato dall’attuazione che il legislatore ordinario ne dà [...], tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento*”³²⁰.

³¹⁸ Le argomentazioni dell’INPS nella questione decisa dalla Corte costituzionale con l’ordinanza 197/2013.

³¹⁹ Le argomentazioni della Provincia Aut. di Trento nella questione decisa dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 172/2013; le argomentazioni della Regione nella questione decisa dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 222/2013. “In particolare la residenza sul territorio regionale permetterebbe di valorizzare un collegamento non occasionale tra i destinatari delle politiche sociali e la comunità regionale, e poiché la Regione è ente esponenziale di detta comunità, la residenza sul territorio regionale costituirebbe il più naturale indice sintomatico del radicamento e della integrazione della persona all’interno della comunità locale; Biondi dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 139, 140.

³²⁰ Cinelli, *Condizionamenti finanziari e diritti sociali: la giustizia costituzionale tra vecchi e nuovi equilibri*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2019, n. 1, p. 7, 8.

CAPITOLO 4

4.1 L'ODIerna ASSISTENZA SOCIALE PER LO STRANIERO

Il presente capitolo ha il compito di giungere alle conclusioni dell'elaborato. La questione trattata infatti risulta ampiamente discussa e altrettanto frammentata tra principi costituzionali e internazionali, interventi del legislatore ordinario e interpretazioni fornite dalla giurisprudenza. Le prime discrasie si rilevano nella diversità di *status* riconosciuti ad esseri umani dalla diversa provenienza. In secondo luogo, si attesta una differenza nei tipi di interventi possibili e i requisiti necessari per accedere a questi.

Si ricordi che secondo il diritto dell'Unione, per sicurezza sociale, di cui l'assistenza fa parte, si intende il “*beneficio che costituisce diritto soggettivo, in quanto erogato sulla base di requisiti obiettivi determinati per legge*”³²¹. Inoltre va ricordato il vincolo di subordinazione dell'ordinamento italiano nei confronti del diritto comunitario, il che comporta che i giudici nazionali e gli organi amministrativi come l'INPS siano tenuti ad applicare per intero il diritto dell'Unione e tutelare i diritti che questo conferisce ai singoli individui. Ove necessario, è d'obbligo infatti procedere nel disapplicare qualsiasi disposizione del diritto interno che risulti contraria³²². È opportuno, per trattare della più attuale assistenza sociale, ovvero quella fase di interventi giudiziali concernenti la

³²¹ Pasquarelli, La tutela antidiscriminatoria: profili processuali e sostanziali, Prestazioni sociali a cui possono accedere gli stranieri e diritto dell'UE, in <https://www.ordineavvocatitorino.it/sites/default/files/documents/CPO/Prestazioni%20sociali%20a%20cui%20possono%20accedere%20gli%20stranieri%20e%20diritto%20dell%E2%80%99UE%20-%20relazione%20di%20Federico%20Grillo%20Pasquarelli.pdf>; questo il fondamento che ha portato la giurisprudenza a riconoscere agli stranieri legalmente soggiornanti in Italia le prestazioni sociali da cui il legislatore li aveva esclusi. Questo perché tali prestazioni rientrano tra le prestazioni essenziali di assistenza sociale e protezione sociale, ovvero sono ricomprese nei settori della sicurezza sociale individuati nel Regolamento n. 883/2004. “Ne deriva che tutte le prestazioni sopra citate rientrano fra le prestazioni in relazione alle quali deve essere assicurato lo stesso trattamento del cittadino nazionale” (art. 11 Direttiva 2003/109) o, rispettivamente, “lo stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano” (art. 12 Direttiva 2011/98).

³²² Vedasi CGUE 22.6.1989, C-103/88, Costanzo, punti 30-33, CGUE 11.1.2007, C-208/05, ITC, punti 68-69, e CGUE 14.10.2010, C-243/09, Fuß, punti 61-63; Pasquarelli, La tutela antidiscriminatoria: profili processuali e sostanziali, Prestazioni sociali a cui possono accedere gli stranieri e diritto dell'UE, in <https://www.ordineavvocatitorino.it/sites/default/files/documents/CPO/Prestazioni%20sociali%20a%20cui%20possono%20accedere%20gli%20stranieri%20e%20diritto%20dell%E2%80%99UE%20-%20relazione%20di%20Federico%20Grillo%20Pasquarelli.pdf>; Corvaja, Straniero e prestazioni di assistenza sociale: la Corte Costituzionale fa un passo indietro ed uno di lato, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2019.

quesitone di legittimità delle previsioni legislative di inizio millennio, citando la sentenza Martinez³²³. Tale pronuncia ha assicurato il diritto all'assegno famiglie numerose in favore di tutti coloro che, dopo il 25 dicembre 2013, erano titolari di tutti i requisiti, salvo quello del titolo di soggiorno richiesto dalla legge nazionale. Di determinante importanza poiché, sulla scorta della citata pronuncia, i suoi effetti si riverberarono anche su istituti analoghi. Inoltre da tale pronuncia scaturirono anche le più recenti modifiche relative l'articolo 41 del T.U. sull'immigrazione con la legge europea 2019/2020, promulgata il 21 dicembre 2021. Al primo comma è sancita la parità di trattamento nelle prestazioni "di assistenza sociale" alla sola condizione che lo straniero sia titolare di un permesso di soggiorno di almeno un anno, come peraltro era già affermato, ma che nel tempo era stato ampiamente limitato prima con l'articolo 80 comma 19 l. 388/2000, poi con le singole disposizioni che avevano di fatto riservato tutte le prestazioni di assistenza ai soli titolari di permesso di lungo periodo. Al comma 1 bis per le prestazioni di sicurezza sociale, l'equiparazione opera solo in costanza di un rapporto di lavoro oppure nel caso sia stata svolta un'attività lavorativa per almeno sei mesi e sia stata resa la dichiarazione di immediata disponibilità. Al comma 1 ter, per le prestazioni familiari, l'equiparazione opera in favore dei soli titolari di permesso unico lavoro autorizzati allo svolgimento di attività lavorativa per un periodo superiore a 6 mesi e dei titolari di un permesso per motivi di ricerca autorizzati a soggiornare per un periodo superiore a 6 mesi³²⁴. A tal riguardo con l'ordinanza 7 marzo 2017 n. 95, e successivamente con ordinanza 52/2018, la Corte Costituzionale ha dichiarato

³²³ La sentenza 21 giugno 2017, C-449/16, in cui la Corte risponde che la norma nazionale è effettivamente in contrasto con la direttiva, precisando che "la Corte ha già dichiarato che le modalità di finanziamento di una prestazione e, in particolare, il fatto che la sua attribuzione non sia subordinata ad alcun presupposto contributivo sono irrilevanti per la sua qualificazione come prestazione di sicurezza sociale [...] prestazioni attribuite automaticamente alle famiglie che rispondono a determinati criteri obiettivi, riguardanti segnatamente le loro dimensioni, il loro reddito e le loro risorse di capitale, prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle esigenze personali, e destinate a compensare i carichi familiari, devono essere considerate prestazioni di sicurezza sociale". Ne deriva quindi che l'articolo 12 della direttiva: "osta ad una normativa nazionale come quella oggetto del procedimento principale in base alla quale il cittadino di un Paese terzo, titolare di un permesso unico ai sensi dell'art 2 lettera c) di tale Direttiva non può beneficiare della prestazione come l'assegno a favore dei nuclei famigliari con almeno tre figli minori"; Guariso, Stranieri e accesso alle prestazioni sociali e ai servizi, Servizio Antidiscriminazione ASGI, 2021, in www.asgi.it/wp-content/uploads/2021/04/Asgi-PrestazioniSociali_1_2021_Digital-22-aprile-21.pdf.

³²⁴ www.integrazionemigranti.gov.it/it-it/Ricerca-news/Dettaglio-news/id/2236/Accesso-alle-prestazioni-sociali-non-piu-necessario-il-possesto-del-permesso-per-lungo-soggiornati.

l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 74 d. lgs. 151/2001 sull'assegno di maternità di base, poiché contrastante con l'articolo 12 della Direttiva 2011/98, ovvero la parità di accesso alla sicurezza sociale, ed infatti il giudice nazionale è tenuto a disapplicare il diritto interno e a dare piena applicazione al diritto dell'Unione. Questo orientamento sembrerebbe confermato dalle sentenze della Cassazione 8 maggio 2017 n. 11165 e 11166, che hanno espressamente dichiarato discriminatoria collettivamente, per ragioni di nazionalità, la condotta dell'INPS che negava l'accesso all'assegno per i nuclei familiari con tre figli minori (articolo 65 Legge n. 448/1998) agli stranieri titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo, ed hanno confermato le sentenze di merito che avevano disapplicato la norma per contrasto con l'articolo 11 della Direttiva 2003/109³²⁵. È stato ribadito questo orientamento con l'ordinanza 15/3/2019 n. 52 della Corte Costituzionale, rilevando che il giudice avrebbe dovuto prendere in esame la Direttiva 2011/98 e valutarne l'applicabilità nel caso specifico. Va notato però come le otto ordinanze della Cassazione del 2019 n. 16164 a 16166 e 16168 a 16172, sull'assegno di maternità di base e sull'assegno di natalità, scelgono di non ricorrere al meccanismo della disapplicazione della norma nazionale, poiché *“solo in sede di giudizio costituzionale è possibile [...] valutare la ragionevolezza della scelta discrezionale legislativa, frutto di bilanciamento dei contrapposti interessi e considerare [...] gli indici normativi che avrebbero dovuto condurre il legislatore a riconoscere quale unico criterio selettivo giustificato e ragionevole”*³²⁶.

³²⁵ Vedasi anche Cassazione n. 28745/2019, che ha retrodatato il diritto all'assegno al 23.1.2006, data di scadenza del termine di recepimento della Direttiva 2003/109 nell'ordinamento italiano, recepita solo con L. 97/2013; Pasquarelli, La tutela antidiscriminatoria: profili processuali e sostanziali, Prestazioni sociali a cui possono accedere gli stranieri e diritto dell'UE, in <https://www.ordineavvocatitorino.it/sites/default/files/documents/CPO/Prestazioni%20sociali%20a%20cui%20possono%20accedere%20gli%20stranieri%20e%20diritto%20dell%E2%80%99UE%20-%20relazione%20di%20Federico%20Grillo%20Pasquarelli.pdf>.

³²⁶ Pasquarelli, La tutela antidiscriminatoria: profili processuali e sostanziali, Prestazioni sociali a cui possono accedere gli stranieri e diritto dell'UE, in <https://www.ordineavvocatitorino.it/sites/default/files/documents/CPO/Prestazioni%20sociali%20a%20cui%20possono%20accedere%20gli%20stranieri%20e%20diritto%20dell%E2%80%99UE%20-%20relazione%20di%20Federico%20Grillo%20Pasquarelli.pdf>. Peraltro è rilevato che la Corte Costituzionale, con l'ordinanza 30 luglio 2020 n. 182, pronunciandosi proprio su dieci ordinanze tra cui le otto citate, solleva a sua volta la questione pregiudiziale davanti alla CGUE, chiedendo ai giudici di Lussemburgo di chiarire “se l'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) debba essere interpretato nel senso che nel suo ambito di applicazione rientrano l'assegno di natalità e l'assegno di maternità, in base all'art. 3, paragrafo 1, lettere b) e j), del

Più recentemente, durante l'emergenza epidemiologica da Covid-19 della primavera 2020, il Governo ha disposto diverse misure di contrasto all'impovertimento crescente della popolazione, tra cui i c.d. buoni spesa. Il Capo del Dipartimento della Protezione Civile ha disposto la distribuzione a tutti Comuni italiani di una somma complessiva di 400 milioni di euro, da erogare ai cittadini bisognosi, con ordinanza n. 658 del 29 marzo 2020. I Comuni erano individuati come gli organi devoluti all'identificazione dei beneficiari *“tra i nuclei familiari più esposti agli effetti economici derivanti dall'emergenza epidemiologica da virus Covid-19 e tra quelli in stato di bisogno, per soddisfare le necessità più urgenti ed essenziali con priorità per quelli non già assegnatari di sostegno pubblico”*. Ciononostante, diversi Comuni hanno introdotto requisiti restrittivi a carico degli stranieri, come la titolarità del permesso di soggiorno di lungo periodo oppure il requisito della residenza anagrafica nel Comune o nel territorio nazionale. Sul punto sono già intervenute alcune pronunce di giudici di merito che hanno riconosciuto l'illegittimità di queste limitazioni, *“trattandosi di una prestazione volta a soddisfare bisogni essenziali della persona quali il diritto all'alimentazione”*³²⁷. Riassumendo, ciò che si è affermato nel nostro Paese è un generale principio di parità di trattamento, nel rispetto della normativa euro unitaria. Tuttavia, il legislatore ha talvolta introdotto varie limitazioni, di cui si è dato conto nel precedente capitolo. Si è così reso necessario l'intervento giurisprudenziale di merito e di legittimità.

Peraltro, anche la Corte di Giustizia, con la sentenza 25 novembre 2020 C-302/19, WS, con riferimento all'assegno per il nucleo familiare art. 2 d. l. 69/1988, convertito in legge n. 153/1988, ha indicato come *“la Direttiva 2011/98 debba*

regolamento (CE) n. 883/2004, richiamato dall'art. 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE ... e se, pertanto, il diritto dell'Unione debba essere interpretato nel senso di non consentire una normativa nazionale che non estende agli stranieri titolari del permesso unico di cui alla medesima direttiva le provvidenze sopra citate, già concesse agli stranieri titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo”.

³²⁷ Trib. Roma 22 aprile 2020, Trib. Brescia 28 aprile 2020, Trib. Ferrara 30 aprile 2020, Trib. Napoli 25 maggio 2020; Biondi Dal Monte, Cittadini, stranieri e solidarietà alimentare al tempo del coronavirus, in www.questionegiustizia.it/articolo/cittadini-stranieri-e-solidarieta-alimentare-al-tempo-del-coronavirus_21-05-2020.php; Pasquarelli, La tutela antidiscriminatoria: profili processuali e sostanziali, Prestazioni sociali a cui possono accedere gli stranieri e diritto dell'UE, in <https://www.ordineavvocatitorino.it/sites/default/files/documents/CPO/Prestazioni%20sociali%20a%20cui%20possono%20accedere%20gli%20stranieri%20e%20diritto%20dell%E2%80%99UE%20-%20relazione%20di%20Federico%20Grillo%20Pasquarelli.pdf>.

essere interpretata nel senso che il titolare di un permesso unico i cui familiari non risiedono nel territorio dello Stato membro interessato, bensì in un paese terzo, è escluso dal diritto alla parità di trattamento previsto da tale Direttiva". Inoltre, con la sentenza 15 marzo 2019 n. 50, la Corte Costituzionale ha dichiarato infondata la questione relativa all'articolo 80 comma 19 della legge n. 388/2000, riferito all'accesso degli stranieri all'assegno sociale articolo 3 comma 6 legge 335/1995, ritenendo non discriminatorio *"che il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo sia il presupposto per godere di una provvidenza economica, quale l'assegno sociale, che si rivolge a chi abbia compiuto 65 anni di età. Tali persone ottengono infatti, alle soglie dell'uscita dal mondo del lavoro, un sostegno da parte della collettività nella quale hanno operato [...], che è anche un corrispettivo solidaristico per quanto doverosamente offerto al progresso materiale o spirituale della società (art. 4 Cost.)"* e nemmeno irragionevole poiché *"non è detto che lo straniero, una volta conseguito il permesso di soggiorno di lunga durata, sia poi in grado di preservare le condizioni economiche che glielo hanno consentito"*. Infatti, l'assegno sociale *"soccorre chi, nonostante l'ingresso stabile nella collettività nazionale³²⁸, sia poi incorso in difficoltà che ne hanno determinato l'indigenza"* e *"presuppone la perdita di quel reddito la cui esistenza aveva concorso al perfezionamento dei requisiti per l'ottenimento del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo"*. Si aggiunga che, legato al requisito di permanenza decennale nel territorio italiano, al fine di vedersi riconosciuto il diritto all'assegno sociale, è intervenuta la Cassazione con la

³²⁸ "La previsione di un limite di stabile permanenza (per dieci anni) sul territorio nazionale come requisito per ottenere il riconoscimento dell'assegno sociale appare adottata piuttosto che sulla base di una scelta di tipo meramente restrittivo, sul presupposto, per tutti gli aventi diritto, di un livello di radicamento più intenso e continuo rispetto alla mera presenza legale nel territorio dello Stato"; Pasquarelli, La tutela antidiscriminatoria: profili processuali e sostanziali, Prestazioni sociali a cui possono accedere gli stranieri e diritto dell'UE, in <https://www.ordineavvocatorino.it/sites/default/files/documents/CPO/Prestazioni%20sociali%20a%20cui%20possono%20accedere%20agli%20stranieri%20e%20diritto%20dell%E2%80%99UE%20-%20relazione%20di%20Federico%20Grillo%20Pasquarelli.pdf>; Corvaja F., Straniero e prestazioni di assistenza sociale: la Corte Costituzionale fa un passo indietro ed uno di lato, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2019. Resta da stabilire se la sussistenza del requisito del soggiorno legale in Italia per almeno dieci anni debba essere valutata con riferimento ai dieci anni anteriori alla presentazione della domanda amministrativa, o se la sua collocazione temporale possa prescindere dalla data di presentazione della domanda. Anche se vi è da chiedersi se il requisito della residenza decennale in Italia sia proporzionato e ragionevole, o rischi di premiare l'immobilità delle persone più che rispondere al loro effettivo stato di bisogno.

sentenza 25 giugno 2019 n. 16989, affermando che *“il requisito della continuità della permanenza sul territorio nazionale richiesto non solo allo straniero lungo soggiornante, ma anche al cittadino italiano (vedasi anche ordinanza n. 197/2013 Corte Cost.) è da ritenersi aggiuntivo rispetto alla titolarità del permesso di soggiorno e non può essere configurato come un limite alla libertà di circolazione di cui all’art. 16, secondo comma, Cost. ed agli articoli 21 e 45 del TFUE (articoli 18 e 39 del Trattato della Comunità Europea) non contenendo alcun divieto violativo della libera scelta del singolo ed anche in considerazione del fatto che la continuità della permanenza va valutata, avuto riguardo all’ampiezza dell’arco temporale previsto dalla norma, come indicativa di un radicamento con il territorio da non identificare con la assoluta costante ed ininterrotta permanenza del soggetto, appunto, sul territorio nazionale”*.

Prima di passare all’ultimo sottocapitolo, si deve procedere ad una breve analisi delle varie misure assistenziali che ad oggi possono essere beneficate anche dallo straniero. Quest’attività si rende necessaria poiché spesso vengono apposti dei limiti, più o meno stringenti, nell’accesso alle prestazioni assistenziali, violando vari principi comunitari e costituzionali, e non da ultimo anche la più recente versione dell’articolo 41 del T.U. dell’immigrazione³²⁹. Qualora la domanda fosse non presentabile, poiché in contrasto con i limiti della disciplina nazionale, a sua volta in contrasto con il diritto UE, *“l’unica soluzione praticabile (e necessaria) per evitare la decadenza e la perdita della prestazione è l’invio entro i termini di decadenza previsti per le singole prestazioni di un modulo contenente i dati richiesti e l’indicazione del titolo di soggiorno a mezzo raccomandata o pec”*. La domanda presentata secondo tali particolari modalità viene considerata come regolare. Se a ciò seguisse però una dichiarazione di inammissibilità da parte dell’ente erogatore, tale dichiarazione è un atto che permette di procedere con l’azione giudiziaria³³⁰. Peraltro, alcune prestazioni sono necessariamente legate all’aspetto reddituale, ad esempio l’assegno sociale: con l’articolo 2 d. lgs. n. 159/13 e con il d.p.c.m. 159/2013 tali prestazioni sono state collegate all’ISEE, uno

³²⁹ Ovvero le modifiche introdotte dall’articolo 3 della legge 23 dicembre 2021 n. 238.

³³⁰ Ad esempio Tribunale di Bergamo, 30 novembre 2017; Guariso, Stranieri e accesso alle prestazioni sociali e ai servizi, Servizio Antidiscriminazione ASGI, 2021, in www.asgi.it/wp-content/uploads/2021/04/Asgi-PrestazioniSociali_1_2021_Digital-22-aprile-21.pdf.

strumento per l'accertamento della condizione economica che viene considerato come attestante il livello essenziale delle prestazioni³³¹.

L'elencazione non può che iniziare con l'assegno unico ed universale, disciplinato dal d. lgs. 21 dicembre del 2021 n. 230. Si tratta di un sostegno al reddito delle famiglie che sostituisce diversi bonus che in precedenza i genitori potevano richiedere: il premio nascita, l'assegno di natalità, l'assegno per il nucleo familiare e le detrazioni fiscali per figli di età inferiore ai 21 anni³³². I requisiti soggettivi, slegati dal reddito, sono: essere cittadino italiano o di uno Stato UE oppure cittadino extra UE in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo o del permesso di soggiorno per motivi di lavoro o di ricerca di durata almeno annuale; assoggettato al pagamento dell'imposta sul reddito in Italia; risiedere con i figli a carico in Italia per la durata del beneficio; essere stato o essere residente in Italia per almeno due anni, anche non continuativi, ovvero essere titolare di un contratto di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato di durata almeno biennale³³³.

L'assegno di maternità è una prestazione erogata in relazione alla nascita di ogni figlio o all'ingresso in famiglia del minore adottato o in affido preadottivo. La normativa limitava il diritto nei confronti delle sole madri titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo, tuttavia la circolare INPS n. 35 del 09/03/2010 ha provveduto ad estendere il trattamento alle donne familiari extra UE di cittadini dell'Unione e con la circolare INPS n. 9 del 22/01/2010 anche alle titolari dello *status* di rifugiato e di protezione sussidiaria. Inoltre, con ordinanza n. 52/2018, la Corte Costituzionale ha affermato che il giudice di merito è tenuto a riconoscere il diritto anche alle madri titolari di “permesso unico lavoro”³³⁴.

³³¹ Alcuni comuni proposero che il modulo ISEE per i cittadini stranieri sarebbe da integrarsi con documenti del Paese di origine attestanti la loro condizione reddituale e patrimoniale in quel Paese. Di seguito alcune sentenze che, a puro titolo esemplificativo, rappresentano il generale orientamento della giurisprudenza in merito a tale ipotesi: Tribunale di Milano, 13 dicembre 2018; Tribunale Milano, 27 marzo 2019; Tribunale Bergamo 20 dicembre 2018; Corte d'Appello di Milano, 17 gennaio 2019; Guariso, Stranieri e accesso alle prestazioni sociali e ai servizi, Servizio Antidiscriminazione ASGI, 2021, in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2021/04/Asgi-PrestazioniSociali_1_2021_Digital-22-aprile-21.pdf.

³³² <https://www.mef.gov.it/focus/LAssegno-unico-e-universale-per-i-figli/>.

³³³ Guariso, Stranieri e accesso alle prestazioni sociali e ai servizi, Servizio Antidiscriminazione ASGI, 2021, in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2021/04/Asgi-PrestazioniSociali_1_2021_Digital-22-aprile-21.pdf.

³³⁴ Ibidem.

L'assegno di maternità per le lavoratrici atipiche è una prestazione, che riguarda donne lavoratrici, che sopperisce alla mancanza dei requisiti contributivi sufficienti per accedere all'indennità di maternità ordinaria. Tale prestazione era riconosciuta ai cittadini italiani e comunitari (e familiari) ed ai titolari di permesso di lungo periodo. Però intervenne la circolare numero 3656 del 05/10/2022, che estese il beneficio anche ai familiari titolari di carta di soggiorno non aventi la cittadinanza di uno Stato membro ed ai titolari di permesso unico di lavoro o permesso di soggiorno per motivi di ricerca³³⁵.

La carta acquisti ordinaria è una carta elettronica volta a sostenere i nuclei familiari in condizioni di disagio economico, finalizzata a sostenere il peso di determinate spese. È rivolta a quei nuclei in cui sia presente un componente ultrasessantacinquenne o un minore di età inferiore a tre anni. Viene riconosciuta ai cittadini italiani e dell'Unione Europea, ai titolari di permesso di lungo periodo e ai familiari di cittadini UE, oltre ai titolari di protezione internazionale³³⁶.

Il “bonus asili nido” è composto da un contributo a favore delle famiglie che sostengono il pagamento per la frequenza di asili nido e da un contributo economico per le famiglie i cui bambini, di età inferiore a tre anni affetti da gravi patologie, siano impediti alla frequenza dell'asilo nido. Il dpcm 17 febbraio 2017 limitava il diritto ai soli cittadini italiani, ai cittadini UE e ai titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo, però L'INPS, con circolare 22 maggio 17 n. 88, ha esteso il diritto anche ai familiari extra-UE di cittadini UE e ai titolari di protezione internazionale. Tutte le altre categorie rimangono escluse, ma l'esclusione dei titolari di permesso unico lavoro è stata censurata dal Tribunale di Milano con ordinanza del 10 novembre 2020, che ha dichiarato illegittima e discriminatoria l'esclusione³³⁷.

³³⁵<https://integrazioneimmigranti.gov.it/it-it/Ricerca-news/Dettaglio-news/id/2834/Assegno-di-maternita-dello-Stato-anche-a-chi-ha-un-permesso-unico-lavoro#:~:text=La%20circolare%20dell'INPS,Assegno%20di%20maternit%C3%A0%20dello%20Stato%22>.

³³⁶ Guariso, Stranieri e accesso alle prestazioni sociali e ai servizi, Servizio Antidiscriminazione ASGI, 2021, in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2021/04/Asgi-PrestazioniSociali_1_2021_Digital-22-aprile-21.pdf.

³³⁷ Con Messaggio n. 4768 del 18 dicembre 2020 l'INPS ha dato esecuzione all'ordinanza del Tribunale: tutti coloro che avevano proposto domanda vedendosela rigettare dovranno fare una istanza di riesame e otterranno l'accoglimento e il conseguente rimborso; Guariso, Stranieri e accesso alle prestazioni sociali e ai servizi, Servizio Antidiscriminazione ASGI, 2021, in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2021/04/Asgi-PrestazioniSociali_1_2021_Digital-22-aprile-21.pdf. Inoltre vedasi www.inps.it/it/dettaglio-scheda.schede-servizio-strumento.schede-

La Carta della famiglia è una carta destinata alle famiglie al fine di sostenere l'acquisto di beni presso negozi o enti convenzionati. Rappresenta solo un titolo per acquistare beni a prezzi agevolati. Inizialmente non si prevedeva alcuna limitazione né di cittadinanza né di titolo di soggiorno. Tuttavia, l'articolo 1 comma 487 della legge 145/2018 ha limitato la prestazione ai soli cittadini italiani od appartenenti a Paesi euro unitari, escludendo quindi tutti gli stranieri extra UE, esclusione confermata dal successivo d.m. del Ministero della famiglia del 27 giugno 2019. Sul merito è intervenuta la Corte di Giustizia, sollecitata dal Tribunale di Milano, che ha affermato come essa *“costituisce un servizio che non può essere limitato ai soli cittadini italiani e comunitari in virtù delle direttive europee 2009/50, 2003/109 e 2011/98”*³³⁸.

L'assegno sociale originariamente era previsto solo in favore dei cittadini italiani o comunitari, con residenza in Italia, una volta compiuto il sessantacinquesimo anno di età, oggi 67 anni. Successivamente il beneficio è stato esteso agli stranieri non comunitari titolari di permesso di soggiorno di almeno un anno, bensì limitandolo ai soli titolari della carta di soggiorno. L'articolo 20 comma 10 della legge n. 133/2008 ha inoltre introdotto il requisito del soggiorno continuativo per almeno 10 anni. La Corte Costituzionale con sentenza 50/2019, ha salvato entrambe le limitazioni poiché *“il requisito del permesso di lungo periodo non è assorbito da quello dei 10 anni di residenza ed entrambi devono sussistere”*³³⁹.

L'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica è stato oggetto di una importante sentenza della Corte Costituzionale³⁴⁰, che qualifica tale diritto come

servizi.bonus-asilo-nido-e-forme-di-supporto-presso-la-propria-abitazione-51105.bonus-asilo-nido-e-forme-di-supporto-presso-la-propria-abitazione.html

³³⁸ Guariso, Stranieri e accesso alle prestazioni sociali e ai servizi, Servizio Antidiscriminazione ASGI, 2021, in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2021/04/Asgi-PrestazioniSociali_1_2021_Digital-22-aprile-21.pdf; ed anche www.asgi.it/discriminazioni/carta-famiglia-lesclusione-dei-cittadini-stranieri-e-contraria-al-diritto-dellunione-europea/.

³³⁹ Guariso, Stranieri e accesso alle prestazioni sociali e ai servizi, Servizio Antidiscriminazione ASGI, 2021, in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2021/04/Asgi-PrestazioniSociali_1_2021_Digital-22-aprile-21.pdf.

³⁴⁰ La n. 44/2020 in cui si scrive come “questa Corte ha affermato da lungo tempo e costantemente, il diritto all'abitazione “rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione” ed è compito dello Stato garantirlo, contribuendo così che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana (sentenza n. 217/1988; nello stesso senso sentenze n. 106/2018, n. 168/2014). Benché non espressamente previsto dalla Costituzione, tale diritto deve dunque ritenersi incluso nel catalogo dei diritti inviolabili (fra le altre, sentenze n. 161/2013) e il suo oggetto, l'abitazione, deve considerarsi bene di primaria importanza.

rientrante tra quelli essenziali. All'articolo 40 comma 6 del T.U. sull'immigrazione si indica la parità con gli italiani per i titolari di permesso di lungo periodo e gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro. Sul punto è da segnalare però la concorrenza di norme regionali che hanno introdotto requisiti di residenza o attività lavorativa pregressa nella Regione, che dovrebbe bensì considerarsi superato dalla sentenza 44/2020, anche se rivolta solo verso la Regione Lombardia. Inoltre, si annotano numerose leggi regionali che hanno previsto la possibilità di accedere agli alloggi pubblici solo per coloro che non possiedono un immobile in nessun Paese del mondo: tra le varie si segnalano Tribunale di Milano 20 marzo 2020 e Tribunale di Milano, 27 luglio 2020 che ne dichiarano l'illegittimità.

Peraltro, si ricordi che l'articolo 11 della direttiva 2003/109/CE prevede la parità di trattamento nelle procedure per l'ottenimento di un alloggio, operante verso i lungo soggiornanti. Dunque, il requisito dell'articolo 40, ovverosia dello svolgimento di un'attività di lavoro, non trova applicazione ai soggiornanti di lungo periodo. Invece la direttiva 2011/98 prevede la stessa parità, ma con facoltà di deroga da parte degli Stati membri: però è da ricordare che secondo la Corte di Giustizia UE *“le deroghe devono essere adottate espressamente e non possono derivare dal mero mantenimento di legislazioni precedenti”*³⁴¹.

Il fondo di sostegno alla locazione è un contributo economico per il pagamento del canone di affitto e riservato alle famiglie in condizioni di povertà. Il requisito della residenza di dieci anni sul territorio nazionale, o di cinque anni sul territorio regionale per i soli cittadini extra UE, era stato introdotto con l'articolo 11 comma 13 del d.l. n. 112/08. Tuttavia, il citato requisito è stato dichiarato incostituzionale con la sentenza 166/2018. Si ricordi però che, trattandosi di contributo di assistenza sociale rivolto alle famiglie in condizioni di disagio, esso deve necessariamente sottostare ai limiti previsti dall'art. 41 T.U. Immigrazione ed essere dunque concesso quantomeno a tutti gli stranieri titolari di un permesso di soggiorno di almeno un anno³⁴².

³⁴¹ Guariso, Stranieri e accesso alle prestazioni sociali e ai servizi, Servizio Antidiscriminazione ASGI, 2021, in https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2021/04/Asgi-PrestazioniSociali_1_2021_Digital-22-aprile-21.pdf.

³⁴² Ibidem. Per la disciplina di dettaglio del Veneto vedasi www.regione.veneto.it/web/casa/fondo-affitti1

Il reddito di inclusione è stato sostituito dal reddito di cittadinanza, ed era condizionato alla residenza nel territorio nazionale per almeno 2 anni, inoltre per gli stranieri al requisito del permesso di lungo periodo. Il reddito di cittadinanza è una prestazione economica condizionata all'adesione ad un progetto di inserimento sociale al quale il nucleo richiedente deve aderire, come già si prevedeva per il reddito di inclusione ed in caso di inadempimento agli obblighi, la prestazione può essere revocata. Il beneficio è riservato ai soli cittadini italiani, cittadini di paesi UE, cittadini extra UE titolari del permesso di soggiorno di lungo periodo; ma nel modulo da compilare per presentare la domanda di accesso, vi è anche l'opzione "titolare di protezione internazionale". Inoltre italiani e stranieri devono rispettare il generale requisito di 10 anni di residenza in Italia di cui gli ultimi due continuativi antecedenti la presentazione della domanda. Sono dunque esclusi i titolari di permesso unico lavoro e degli altri permessi previsti dal T.U., il che comporta l'esclusione proprio di quei nuclei stranieri più bisognosi. Ulteriormente l'articolo 2 comma 1 ter d.l. n. 4/2019 prevede che, per l'accertamento del reddito e del patrimonio, il cittadino straniero extra UE debba presentare una documentazione rilasciata dalla competente autorità dello Stato estero, ma sono esentati i Paesi ove sia oggettivamente impossibile procurarsi detti documenti. Infine, il Ministero del lavoro e delle Politiche sociali ha pubblicato la circolare del 14 aprile 2020 n. 3 803, con cui stabilisce che il requisito della residenza protratta per 10 anni sia riferito all'effettiva presenza del richiedente sul territorio italiano e non all'iscrizione anagrafica³⁴³.

Un ultimo accenno lo meritano le prestazioni speciali indette per far fronte all'emergenza sanitaria dovuta al virus SARS-CoV-2. Della misura di solidarietà alimentare disposta dalla Protezione civile già si è detto nel presente capitolo. Una seconda misura straordinaria di sostegno economico istituita in favore dei nuclei familiari in difficoltà è costituita dal Reddito di Emergenza. Non sono previste limitazioni per titolo di soggiorno, bensì un requisito concernente la residenza,

³⁴³ Ibidem; la circolare si reperisce in <https://lavoro.gov.it/redditodicittadinanza/Documenti-norme/Documents/Nota-UL-14-aprile-2020-RDC-Requisito-Residenza.pdf>

interpretata come residenza anagrafica, verificata con riferimento al richiedente e non a tutto il nucleo³⁴⁴.

4.2 SULL'ATTUALITA' DELL'ASSISTENZA SOCIALE

In ultima battuta, si desidera soffermarsi su tre recenti pronunce della Corte Costituzionale, che si attestano essere le ultime in ordine temporale ad occuparsi della legittimità dei requisiti delle misure assistenziali per gli stranieri.

La prima è la sentenza n. 19 del 25 gennaio 2022, con cui la Corte costituzionale è stata investita, con ordinanza del Tribunale di Bergamo, della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2 comma 1 lett. a) d.l. n. 4/2019, convertito in l. n. 26/2019, in relazione agli articoli 2, 3, 31, 38 e 117 comma 1 della Costituzione (quest'ultimo in relazione all'articolo 14 CEDU e agli articoli 20 e 21 CDFUE)³⁴⁵. Si tratta dunque del requisito della titolarità del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, necessario per i cittadini di Paesi terzi ai fini di accedere alla misura del Reddito di Cittadinanza. Ricordiamo brevemente che il RdC rappresenta una misura assistenziale di contrasto della povertà, destinato a soggetti inoccupati ed anche a lavoratori poveri, ovvero coloro che pur lavorando fanno parte di un nucleo familiare in condizione di povertà³⁴⁶.

Si rilevi come già il requisito della residenza in Italia per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio in modo continuativo, contenuto all'articolo 2 comma 1 lett. a) n. 2, d.l. n. 4/2019, sia ritenuto dalla dottrina come integrante una forma di discriminazione indiretta, soprattutto verso i cittadini non appartenenti

³⁴⁴ Ibidem; anche www.inps.it/it/dettaglio-scheda.schede-servizio-strumento.schede-servizi.reddito-di-emergenza-53736.reddito-di-emergenza.html.

³⁴⁵ Nel caso specifico l'INPS non riconosceva diritto al RdC ad una cittadina nigeriana, nonostante fosse iscritta all'anagrafe dal 2000 e titolare del permesso di soggiorno per attesa occupazione dal 2017: la negazione allo strumento si fondava sulla lettera della legge che subordina la presentazione della domanda al possesso di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, che si ricordi essere a tempo indeterminato, oppure a chi sia titolari di protezione internazionale. Infatti, il permesso per attesa occupazione viene rilasciato per una durata non inferiore a un anno oppure, se superiore, per tutto il periodo di durata della prestazione di sostegno al reddito percepita dal lavoratore straniero in caso di perdita del posto di lavoro (articolo 22 comma 11 d.lgs. n. 286/1998).

³⁴⁶ Vincieri, Reddito di cittadinanza e contrasto al lavoro povero, in Riv. Dir. sic. soc., 2022, n. 1, p. 30; che ci ricorda come "La nozione di lavoratore povero si riferisce al soggetto occupato almeno sette mesi nell'anno di riferimento e che vive in un nucleo familiare con un reddito equivalente disponibile inferiore al 60% del reddito mediano nazionale".

all'Unione Europea³⁴⁷. Inoltre, come già rilevato nel sottocapitolo antecedente, il beneficio è subordinato al rispetto di un ulteriore requisito per tutti coloro che non siano cittadini euro unitari: la titolarità del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo e dunque la disponibilità di un reddito il cui ammontare complessivo non sia inferiore all'assegno sociale³⁴⁸. Tali stringenti criteri si porrebbero in contrasto con l'articolo 3 della Costituzione, secondo il tribunale remittente, poiché per prevedere una limitazione in tal senso si necessita del requisito di ragionevolezza³⁴⁹, come già ampiamente scritto, il quale non trova riscontro nella disciplina nazionale³⁵⁰.

Si attesta però un non prevedibile rigetto della questione di legittimità costituzionale: la questione non risulterebbe fondata in riferimento agli articoli 2, 3 e 117 primo comma della Costituzione, poiché *“il RdC pur presentando anche tratti propri di una misura di contrasto alla povertà, non si risolve in una provvidenza assistenziale diretta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione*

³⁴⁷ Si veda sul punto soprattutto D'Onghia, Reddito di cittadinanza e reddito di emergenza (prima, durante e dopo la pandemia), in Greco, *Contrasto alla povertà e rischio di esclusione sociale. Le misure di sostegno al reddito*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 132. Invero si segnala la prima pronuncia sulla questione, quella del l'ordinanza del Tribunale di Milano del 27 luglio 2021, che rileva l'esistenza di una discriminazione nei confronti di cittadini euro unitari ed anche dei cittadini non appartenenti all'UE. La discriminazione viene ad esistere poiché la normativa nazionale sarebbe in contrasto con gli articoli 1 par. 2, 7, par. 2, 10, regolamento n. 492/2011 e con l'articolo 24 par. 1, della direttiva n. 38/2004, relativi cioè alla parità di trattamento tra cittadini dell'Unione all'interno del territorio dello Stato membro ospitante.

³⁴⁸ Vincieri, *Reddito di cittadinanza e contrasto al lavoro povero*, in Riv. Dir. sic. soc., 2022, n. 1, p. 32.

³⁴⁹ Si segnala che la Corte costituzionale 20 luglio 2018 n. 166, ha sancito che il principio di ragionevolezza “può ritenersi rispettato solo qualora esista una causa normativa della differenziazione, che sia giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione a cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio”. Il più volte citato principio di ragionevolezza ha portato la Corte a dichiarare incostituzionali diverse misure di assistenza sociale, successivamente all'entrata in vigore dell'articolo 80 comma 19 legge n. 388/2000. Si ricordano alcuni dei casi già oggetto di analisi nelle pagine precedenti: il caso dell'indennità di accompagnamento per inabilità, della pensione di inabilità, dell'assegno mensile di invalidità, dell'indennità di frequenza per i minori invalidi, della pensione per ciechi e dell'indennità per invalidi civili, ciechi e sordomuti; a livello regionale si pensi ai provvedimenti in cui per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica si richiedeva non solo il permesso di soggiorno di lungo periodo, ma anche la residenza qualificata sul territorio regionale, oppure per l'accesso all'asilo nido veniva data priorità ai figli di genitori residenti o lavoratori da un certo numero di anni nella regione.

³⁵⁰ Vincieri, *Reddito di cittadinanza e contrasto al lavoro povero*, in Riv. Dir. sic. soc., 2022, n. 1, p. 33, 34.

*sociale*³⁵¹. Dunque, la ragione di una tale presa di posizione si rinverrebbe nel difficoltoso inquadramento del RdC come sola misura di assistenza³⁵². Va preso atto del fatto che l'ordinanza di remissione presentava una totale assenza di riferimento alle convenzioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro sul *welfare* dei migranti, ad esempio quella OIL n. 143/1975 sulla promozione delle parità di opportunità e trattamento dei lavoratori migranti, al cui articolo 10 si prevede che gli Stati debbano “*formulare e ad attuare una politica nazionale diretta a promuovere e garantire, con metodi adatti alle circostanze ed agli usi nazionali, la parità di opportunità e di trattamento in materia di [...] sicurezza sociale [...] per le persone che, in quanto lavoratori migranti o familiari degli stessi, si trovino legalmente sul suo territorio*”, ricordando che è stata pienamente ratificata dall'Italia senza riserve (articolo 2 legge n. 158/1981).

In secondo luogo, l'articolo 14 CEDU non può essere invocato astrattamente in giudizio, questo perché si ritiene vada sempre correlato ad una specifica disposizione della Convenzione o dei protocolli addizionali che si ritengono violati³⁵³. Bologna e Garilli esprimono la proposta di un combinato disposto con il protocollo I sulla tutela del diritto di proprietà, ad esempio, come per la sentenza 187/2020; oppure ricorrere al combinato con l'articolo 8 CEDU sul rispetto della vita privata e familiare, come stabilito nel caso *Dhabi c. Italia* del 2014. La scarsità dei richiami normativi indicati, cui si aggiungono gli assai astratti rimandi agli

³⁵¹ Il reddito di cittadinanza non rientrerebbe nel novero delle misure destinate a soddisfare dei bisogni primari dell'individuo, in quanto la misura risponde non solo alla lotta contro l'esclusione sociale, ma è anche strumento di politica attiva del lavoro; Bologna, Garilli, Migranti e lotta alla povertà, La Corte costituzionale nega il reddito di cittadinanza ai titolari del permesso di soggiorno per ricerca di un'occupazione, in Riv. dir. sic. soc., 2022, n. 1, p. 76.

³⁵² Non è compito del presente lavoro operare una disamina completa dell'istituto del RdC, per la quale si rinvia a Vincieri, Reddito di cittadinanza e contrasto al lavoro povero, in Riv. Dir. sic. soc., 2022, n. 1, ed a D'Onghia, Reddito di cittadinanza e reddito di emergenza (prima, durante e dopo la pandemia), in Greco, Contrasto alla povertà e rischio di esclusione sociale. Le misure di sostegno al reddito, Giappichelli, Torino, 2021; i quali confermano che il Reddito di Cittadinanza non si allinea con le altre misure assistenziali, che prevedono il solo aiuto a chi lo necessita, bensì sarebbe uno strumento il cui fine più ampio sarebbe di incidere notevolmente sul mercato del lavoro e sull'occupazione in genere. Infatti la Corte stessa ci informa che il RdC “pur presentando anche tratti di propri di una misura di contrasto alla povertà, non si risolve in una provvidenza assistenziale diretta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale”.

³⁵³ Corte EDU 21 febbraio 1997 *Van Raalte c. Paesi Bassi* n. 33; Recueil 1997, *Zarb Adami c. Malta*, n. 17209/02; Bologna, Garilli, Migranti e lotta alla povertà, La Corte costituzionale nega il reddito di cittadinanza ai titolari del permesso di soggiorno per ricerca di un'occupazione, in Riv. dir. sic. soc., 2022, n. 1, p. 82.

articoli 20 e 21 della Carta di Nizza ed e il non richiamo all'articolo 34 in materia di diritto all'assistenza sociale per chi non dispone di risorse sufficienti, secondo gli autori citati avrebbero indotto il Giudice delle leggi a dichiarare la legittimità costituzionale³⁵⁴.

Gli stessi autori e buona parte della dottrina³⁵⁵ fanno notare alcuni punti dolenti dell'intervento della Consulta. Riprendendo quanto già scritto nel primo capitolo del presente elaborato, si ricordi che proprio il lavoro rappresenta lo strumento per l'emancipazione del singolo, ovverosia per la liberazione dell'individuo dal bisogno. L'assenza della costanza di rapporto di lavoro andrebbe contrastata grazie alle politiche attive del lavoro, rientranti ai sensi dell'articolo 4 della Costituzione nell'ambito dei diritti fondamentali e le misure assistenziali servirebbero proprio a sopperire alla mancanza dell'emancipazione garantita da un rapporto di lavoro. Dunque, anche vedendo una duplicità di intenzioni alla base della normativa del reddito di cittadinanza, pare non potersi giustificare l'esclusività dei beneficiari, come indicati dai rigorosi requisiti.

Si porrebbe inoltre l'ulteriore problema circa il principio di uguaglianza: destinare la misura ai soli titolari di permesso di lungo soggiorno equivale a destinare la misura solamente a chi sia in grado di presentare una residenza di lungo periodo ed un reddito minimo. Il che si pone in netto contrasto con quanto la Corte stessa avrebbe affermato già con la sentenza del 23 gennaio 2009 n. 11 in cui si dice che *“subordinare l'attribuzione di una misura assistenziale al possesso, da parte dello straniero, di un titolo di soggiorno il cui rilascio presuppone il godimento di un reddito, depone a favore dell'intrinseca irragionevolezza del complesso normativo”*³⁵⁶. È peraltro notizia del 17 febbraio 2023 che la Commissione Europea ha aperto una procedura di infrazione contro l'Italia in relazione al requisito di 10 anni di residenza in Italia per l'accesso al reddito di cittadinanza. Il

³⁵⁴ Bologna, Garilli, Migranti e lotta alla povertà, La Corte costituzionale nega il reddito di cittadinanza ai titolari del permesso di soggiorno per ricerca di un'occupazione, in Riv. dir. sic. soc., 2022, n. 1, p. 84, 85.

³⁵⁵ Ad esempio Vincieri, Reddito di cittadinanza e contrasto al lavoro povero, in Riv. Dir. sic. soc., 2022, n.1 e Fontana, La Corte costituzionale fra supremazia e (apparente) subalternità. Quale futuro per i diritti sociali degli stranieri?, in Riv. dir. sic. soc., 2022, n.2.

³⁵⁶ Bologna, Garilli, Migranti e lotta alla povertà, La Corte costituzionale nega il reddito di cittadinanza ai titolari del permesso di soggiorno per ricerca di un'occupazione, in Riv. dir. sic. soc., 2022, n. 1, p. 88, 89, 90, 91.

comunicato della commissione recita come di seguito: *“Secondo il Regolamento 2011/492 e la Direttiva 2004/38/CE le prestazioni sociali come il reddito di cittadinanza dovrebbero essere pienamente accessibili ai cittadini dell’UE che sono lavoratori dipendenti, autonomi o che hanno perso il lavoro, indipendentemente dalla loro storia di residenza. Anche i cittadini dell’UE che non lavorano per altri motivi dovrebbero essere ammessi al beneficio, con l’unica condizione di risiedere legalmente in Italia da più di tre mesi. [...] il requisito dei 10 anni di residenza si qualifica come discriminazione indiretta, poiché è più probabile che i cittadini non italiani non soddisfino questo criterio. Infine, il requisito della residenza potrebbe impedire agli italiani di trasferirsi per lavorare fuori dal Paese, in quanto non avrebbero diritto al reddito minimo al loro rientro in Italia”*³⁵⁷. Si segnala inoltre che, a proposito del requisito della residenza prolungata, è già stata investita la Corte, dalla Corte d’Appello di Milano, che ha però rinviato l’udienza a data successiva alla presentazione del presente lavoro.

La seconda sentenza della Consulta che si intende analizzare è invece la n. 54/2022, che si pronuncia sulla legittimità costituzionale dell’articolo 1 comma 125 della legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015) e dell’articolo 74 del d.lgs. n. 151/2001 (T.U. in materia di tutela e sostegno della paternità e maternità). Si tratta di uno scrutinio concernente il limitato il godimento del diritto all’assegno di maternità e di paternità e dell’assegno di natalità, possibilità riservata solo ai soli cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo.

La questione era sopraggiunta alla Corte grazie a due distinte ordinanze di rimessione della Corte di cassazione: la prima riguardante l’assegno di natalità e la seconda l’assegno di maternità. Si annoti che per entrambe le misure, si necessita il requisito della titolarità da parte del richiedente del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo³⁵⁸. In realtà la Corte ha successivamente demandato la questione alla Corte di Giustizia UE *“affinché accertasse se le provvidenze in questione fossero rientranti nell’ambito di applicazione dell’articolo 34 Carta dei diritti fondamentali e se la normativa interna fosse in contrasto con la direttiva*

³⁵⁷ www.asgi.it/discriminazioni/la-commissione-ue-apre-due-procedure-di-infrazione-sul-reddito-di-cittadinanza-e-sullassegno-unico-universale/

³⁵⁸ Fontana, La Corte costituzionale fra supremazia e (apparente) subalternità. Quale futuro per i diritti sociali degli stranieri?, in Riv. dir. sic. soc., 2022, n.2, p. 253.

2011/98". Così la corte di giustizia C-350/20 il 2 settembre 2021 si era espressa indicando quanto ci si sarebbe logicamente aspettati: ha infatti, seguendo i principi più volte ricorrenti nel presente elaborato, ritenuto violato dalla normativa interna il principio di parità di trattamento, con riferimento al rapporto fra lavoratori di Paesi terzi (trattandosi così di una discriminazione fra titolari di permesso di soggiorno di lunga durata e coloro i quali siano in possesso soltanto del permesso unico di lavoro) ed anche fra stranieri e cittadini (per la diversa posizione circa il godimento delle prestazioni sociali). D'altronde la limitazione dell'assegno di natalità ai soli soggiornanti di lungo periodo sembrava un palese nocimento proprio di quei soggetti nati in condizione di maggior indigenza. Così anche per l'assegno di maternità il criterio selettivo era completamente indipendente dallo stato di bisogno, contrastando con la finalità stessa della provvidenza: soddisfare esigenze primarie derivanti dalla nascita o dall'adozione di un bambino, non tutelando quelle condizioni di maggior disagio economico e sociale che invece avrebbero dovuto costituire l'obiettivo primario della legislazione in materia³⁵⁹.

Dunque, la Consulta ha dichiarato illegittime le norme oggetto di giudizio, ribadendo il più vasto principio che i cittadini di Paesi terzi con permesso di regolare soggiorno siano equiparati ai cittadini dello Stato in ordine alle prestazioni inerenti al settore della sicurezza sociale, genericamente inteso. Si noti che la questione riguardante il requisito del permesso di lungo soggiorno per l'accesso all'assegno di natalità, era stata superata dall'entrata in vigore della legge delega 1 aprile 2021 n. 46 e del successivo d.lgs. 29 dicembre 2021 n. 230, istitutivi dell'assegno unico universale. Inoltre l'articolo 3 della legge 23 dicembre 2021 n. 238 era già intervenuto nel ridefinire la platea dei beneficiari delle prestazioni assistenziali, equiparando ai cittadini italiani gli stranieri titolari di carta di soggiorno oppure permesso di soggiorno di durata non inferiore ad 1 anno, nonché i minori ivi iscritti. Invero le disposizioni assoggettate al giudizio di costituzionalità si potevano già

³⁵⁹Pasquarelli, La tutela antidiscriminatoria: profili processuali e sostanziali, Prestazioni sociali a cui possono accedere gli stranieri e diritto dell'UE, in <https://www.ordineavvocatitorino.it/sites/default/files/documents/CPO/Prestazioni%20sociali%20a%20cui%20possono%20accedere%20gli%20stranieri%20e%20diritto%20dell%E2%80%99UE%20-%20relazione%20di%20Federico%20Grillo%20Pasquarelli.pdf>.

definire superate e l'intervento della Corte spiega la sua efficacia nel "*ridisciplinare le fattispecie sorte durante la loro vigenza*"³⁶⁰.

Secondo la Corte di Giustizia entrambe le misure rientrano dunque nell'ambito delle prestazioni inerenti alla sicurezza sociale a cui si applica il principio individuato dall'articolo 3 paragrafo 1 lett. b) regolamento n. 883/2004. Ne consegue un'inevitabile dichiarazione di incostituzionalità delle disposizioni in esame, visti i criteri selettivi che risultano essere "*privi di ogni attinenza con lo stato di bisogno che le prestazioni in esame si prefiggono di fronteggiare*" e tali da istituire per i soli cittadini extracomunitari "*un sistema irragionevolmente più gravoso*"³⁶¹. Invero il coinvolgimento della Corte di Giustizia pare fosse evitabile, potendosi chiaramente applicare il principio di parità di trattamento, contenuto nella Direttiva 2011/98 ed avendo questa una evidente applicabilità diretta³⁶².

L'ultima sentenza del tritico di inizio 2022 è la n. 67/2022 della Corte Costituzionale, sull'assegno per il nucleo familiare. La sentenza giunge poiché la Corte è stata investita della questione da due ordinanze di rimessione della Corte di cassazione del 8 aprile 2021 n. 110 e n. 111, anche se era già stata chiamata in causa la Corte di Giustizia UE, con le pronunce del 25 novembre 2020, INPS c. W.S. e INPS c. V.R. (C-302/19 e C-303/19). Il nocciolo della controversia riguardava il mancato riconoscimento del beneficio al coniuge ed ai figli dello straniero non residenti in Italia (anche per i soggiornanti di lungo periodo) in quanto non ritenuti inclusi nel nucleo familiare. Si tratta dunque di questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 2 comma 6-bis d.l. n. 69/1988, convertito con modificazioni nella legge n. 153/1988: questioni dichiarate inammissibili per difetto di rilevanza; ovvero sia il giudice di merito nazionale deve disapplicare la norma che limita per i cittadini stranieri la fruizione dell'assegno per il nucleo familiare ai soli familiari presenti in Italia. Invero la Corte di giustizia si era già espressa dichiarando la non conformità delle disposizioni nazionali con il diritto

³⁶⁰ Fontana, La Corte costituzionale fra supremazia e (apparente) subalternità. Quale futuro per i diritti sociali degli stranieri?, in Riv. dir. sic. soc., 2022, n.2, p. 254, 255, 256.

³⁶¹ Ibidem p. 263.

³⁶² Fontana, La Corte costituzionale fra supremazia e (apparente) subalternità. Quale futuro per i diritti sociali degli stranieri?, in Riv. dir. sic. soc., 2022, n.2, p. 268.

dell'Unione³⁶³. Secondo gli autori citati si ritiene fosse sufficiente disapplicare la norma nazionale, poiché già la Corte di Giustizia indicava fosse acclarato che l'assegno per il nucleo familiare rientrasse nell'ambito regolato dalle direttive 2003/109 e 2011/98, in favore della normativa comunitaria; il tutto infatti alla luce della constatazione che il contrasto riguardasse solo le previsioni sulla parità di trattamento nell'accesso alla sicurezza sociale contenute nelle due direttive e, dunque, del tutto superfluo richiamare la norma all'articolo 34 della Carta di Nizza³⁶⁴. Ciò che ne è conseguito è stata la non disapplicazione della normativa interna, nonostante sia ampiamente riconosciuta l'efficacia diretta delle succitate direttive, dunque *“attivarsi nel far valere il principio di parità di trattamento in esse contenuto, bensì si è pensato di sollevare la questione di legittimità per contrasto con gli articoli 11 e 117 della Costituzione”*³⁶⁵.

L'analisi delle citate pronunce si è dunque predisposto perché dopo anni di dibattiti e discussioni si presentava finalmente la possibilità di intervenire fermamente circa la questione dell'accesso alle misure assistenziali da parte degli stranieri, con l'obiettivo di giungere ad una conclusione che fosse integrativa dei vari livelli argomentativi e normativi, nel lavoro esposti. In realtà, a conclusione di capitolo si può ricavare che *“Se singolarmente considerate, le sentenze in esame riescono, con qualche sforzo, a rintracciare una certa interna coerenza argomentativa, è dal loro esame congiunto e contestuale che emergono aporie e contraddizioni difficilmente superabili: tengono, in altre parole, se stanno da sole, o al più in coppia, ma lette insieme formano, appunto, un terzetto al fondo incoerente e difficilmente conciliabile. [...] Non si spiegherebbe perché la Corte, pur di fronte alla medesima questione di fondo, abbia risolto in modo tanto diverso le questioni di legittimità*

³⁶³ Si tratterebbe del problema della doppia pregiudizialità, ovvero la riappropriazione da parte della Corte costituzionale di un ruolo centrale nel sistema multilivello, in cui esistono continue connessioni ed interferenze fra i principi dell'ordinamento interno e comunitario. Non potendo approfondire ulteriormente la questione, poiché esula rispetto al fine del presente elaborato, si rinvia, per un'analisi a partire dalla pronuncia n. 269/2017 che pare aver dato avvio alla discussione, a Fontana, La Corte costituzionale fra supremazia e (apparente) subalternità. Quale futuro per i diritti sociali degli stranieri?, in Riv. dir. sic. soc., 2022, n.2, p. 268, 269, 270; ed anche a Giubboni, La Corte situazionista. Brevi note sulla recente giurisprudenza costituzionale in tema di accesso degli stranieri alla sicurezza sociale, in Riv. dir. sic. soc., 2022, n. 2, p. 244, 245.

³⁶⁴ Giubboni, La Corte situazionista. Brevi note sulla recente giurisprudenza costituzionale in tema di accesso degli stranieri alla sicurezza sociale, in Riv. dir. sic. soc., 2022, n. 2, p. 242.

³⁶⁵ Fontana, La Corte costituzionale fra supremazia e (apparente) subalternità. Quale futuro per i diritti sociali degli stranieri?, in Riv. dir. sic. soc., 2022, n.2, p. 266, 267.

*costituzionale sottoposte alla sua attenzione, districandosi faticosamente tra parametri interni ed unionali*³⁶⁶.

³⁶⁶ Ibidem p. 230.

CONCLUSIONI

Giunti al termine del percorso di analisi, si ritiene dovuta una sommaria visione d'insieme. Tracciare i lineamenti di un'univoca interpretazione risulta assai difficile. Se l'analisi si limitasse alla lettura di quanto la normativa, italiana e non, dispone in materia, si potrebbe anche cercare di ricavare dei principi saldi a cui aggrapparsi. La realtà pare essere diversa: invero primariamente i principi cardine li si rinvencono in varie fonti. L'attività iniziale dev'essere dunque quella d'istruttoria, ovverosia il reperimento di quante più norme possibili, utili ad individuare dettagliatamente gli aspetti dell'argomento in esame.

Si è iniziato dall'analisi di come l'ordinamento italiano abbia recepito il concetto di sicurezza sociale, esposto assieme ad una disamina storica nell'introduzione, analizzando poi il diritto all'assistenza sociale ed i suoi fondamenti costituzionali. Così si è poi passati prima ad un accenno dell'idea "persona", col fine di capire quanto estesa sia tale nozione nel nostro ordinamento e successivamente all'analisi di come sia intesa la povertà, nell'ottica di individuare a che cosa si riferiscano i due criteri dell'articolo 38 comma primo della Costituzione. Inoltre si è poi trattato dell'aspetto principale secondo la nostra Costituzione, ossia il lavoro, e di cosa nel comporti la mancanza.

Nel secondo capitolo si è dato conto delle varie evoluzioni della definizione di straniero, e dell'evoluzione delle politiche migratorie, nazionali ed europee. Quest'attività si è compiuta poiché trattare dell'assistenza sociale per gli stranieri, senza individuare chi siano gli stranieri, sarebbe troppo impreciso.

I primi due capitoli rappresentano il punto di partenza della trattazione, quelle conoscenze necessarie per poter affrontare gli sviluppi del lavoro di analisi nei capitoli successivi.

Il generale principio di parità di trattamento tra cittadini e stranieri in materia di diritti sociali, contenuto analizzato nel terzo e quarto capitolo, e sancito a livello nazionale ed europeo e sovranazionale, rappresenta la pietra angolare per sviluppare l'analisi sulle possibilità che ha lo straniero nell'accedere alle misure di assistenza. Invero, nonostante il principio invocante la piena parità, si è notato che il legislatore

si è trovato nella necessità di selezionare gli aventi diritto a tali provvidenze³⁶⁷, per le varie motivazioni citate precedentemente: ragioni di ordine pubblico e sicurezza, ma soprattutto legate al requisito del permesso di soggiorno, differenziando tra le varie tipologie, della cittadinanza e ad una prolungata residenza sul territorio la fruizione di determinate prestazioni, il tutto necessitato da un importante vincolo rappresentato dalle limitate risorse disponibili. Riassumendo, i limiti rappresentati, ad esempio, da un reddito minimo (sentenze n. 306/2008, 11/2009, 187/2010, 329/2011, 22/2015) e dalla residenza ultra-quinquennale, richiamando il permesso di soggiorno di lungo periodo (sentenza n. 230/2015), sono stati ampiamente oggetto di incostituzionalità per l'irragionevolezza della pretesa. Conseguentemente si è consolidata l'idea per cui *“esiste un nucleo essenziale di diritti sociali che devono essere riconosciuti a tutti, senza alcuna distinzione, in quanto rispondenti ad un nucleo altrettanto essenziale di bisogni primari della persona umana che la Repubblica deve promuovere e salvaguardare, a garanzia della stessa sopravvivenza della persona [...] Ne è derivata la possibilità di beneficiare di tali prestazioni, in condizioni di parità con i cittadini nazionali ed europei, per i soli stranieri che abbiano regolarmente soggiornato in Italia per almeno un quinquennio, e non più, come previsto dal testo originario del T.U., per quelli in possesso di un permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno”*³⁶⁸. Una differenza di regimi che è stata a lungo giustificata per i motivi già esposti, ma che ha consentito il sorgere di differenziazioni che paiono poco razionali ed immotivate, alla luce del generale principio di parità di trattamento. Difatti la critica più volte sollevata si sostanzia nel constatare come *“vengono escluse dal godimento di determinate provvidenze assistenziali alcune persone, senza che possa essere colta una reale differenza oggettiva di situazione ai fini dell'applicazione della disposizione in questione”*. Sostanzialmente, il fulcro della questione è rappresentato dalla ragionevolezza o meno delle differenze di

³⁶⁷ Si ricordino le specifiche clausole che vincolano gli Stati membri a garantire parità di trattamento, introdotte all'articolo 11 della Direttiva 2003/109 ed all'articolo 12 della Direttiva 2011/98, basate sul principio generale stabilito dall'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

³⁶⁸ Sentenza n. 187/2010; Pasquarelli, La tutela antidiscriminatoria: profili processuali e sostanziali, Prestazioni sociali a cui possono accedere gli stranieri e diritto dell'UE, in <https://www.ordineavvocatitorino.it/sites/default/files/documents/CPO/Prestazioni%20sociali%20a%20cui%20possono%20accedere%20gli%20stranieri%20e%20diritto%20dell%E2%80%99UE%20-%20relazione%20di%20Federico%20Grillo%20Pasquarelli.pdf>

trattamento introdotte dal legislatore, su cui, come già notato, più volte si è espressa la Corte Costituzionale. È stata infatti sollecitata più volte ad esprimersi, poiché imporre dei criteri restrittivi per godere dei diritti sociali equivale ad impedire la fruizione di una prestazione, e dunque il godimento di un diritto fondamentale. Conseguentemente ben si coglie come il non permettere il riconoscimento di un diritto fondamentale dia vita ad una palese diseguaglianza e differenza di trattamento. Come già si è detto, si potrebbero tracciare gli elementi essenzialmente esposti dalla Corte, ma non è ancora giunta una definitiva presa di posizione: è compito degli autori ed esperti in materia operare nell'individuare quegli elementi comuni alle varie pronunce della Corte, al fine di arrivare ad un'interpretazione univoca. Manca però una complessiva sentenza della Consulta, che ad ampio raggio si occupi della questione, introducendo una serie di principi cardine e di limiti che guidino l'attività legislativa³⁶⁹.

L'oggetto di analisi del presente elaborato non ha rappresentato tanto un obiettivo di tutela in senso stretto degli Stati, piuttosto uno strumento per la creazione di un più efficiente mercato interno. Infatti l'intervento euro unitario non può pregiudicare la facoltà degli Stati membri di definire i principi fondamentali del proprio sistema di sicurezza sociale, secondo l'articolo 153 TFUE ed inoltre la sicurezza sociale rientra fra le competenze concorrenti secondo l'articolo 151 TFUE. Solamente con la Carta dei diritti fondamentali, all'articolo 34³⁷⁰, e successivamente con il regolamento n. 1231/2010 si è esteso l'accesso alle prestazioni sociali del regolamento n. 883/2004 ai lavoratori e cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro. Il tutto fortemente richiamato dall'articolo 12 della direttiva 2011/98 in cui si attribuisce agli stranieri, con riferimento all'ampia categoria della sicurezza sociale, lo stesso trattamento riservato ai cittadini dello stato membro in cui soggiornano, definito dal regolamento n. 883/2004.

Spesso è stata chiamata in causa la Corte di giustizia europea, che ha man mano ridotto le prestazioni escluse, grazie ad un'interpretazione estensiva della nozione

³⁶⁹ Chiaromonte, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri, il governo delle migrazioni economiche in Italia ed in Europa*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 247, 248, 249, 250.

³⁷⁰ Da cui la Corte di giustizia il 2 settembre 2021 ha ricavato il generale principio di parità di trattamento.

di sicurezza sociale, ricomprendendo tutte le prestazioni sociali a carattere non contributivo previste dal diritto interno, sulla base dell'articolo 4 del regolamento n. 883/2004, ove si stabilisce che, fatte salve disposizioni particolari dello Stato, i lavoratori e i cittadini provenienti da Paesi terzi godono degli stessi diritti e delle stesse prestazioni previsti per i cittadini dello Stato in cui soggiornano: si tratta cioè di una parità di trattamento che ammette solo limitatissime restrizioni³⁷¹. Dunque una volta che una prestazione sia riconosciuta parte del settore della sicurezza sociale, la parità diventa un obbligo degli stati membri nei confronti dei lavoratori stranieri legalmente soggiornanti.

Ulteriormente si rilevi che l'ambito dell'accesso degli stranieri all'assistenza sociale è il settore nel quale più ampio è stato l'intervento della Corte costituzionale italiana³⁷², il cui intervento è finalizzato a rimettere entro i giusti binari quanto il legislatore ordinario produce nella sua quotidiana attività, richiamando proprio quei principi che rappresenterebbero l'asse portante della materia.

Procedendo con una rilettura sintetica del contenuto, innanzitutto si rilevi che si è ampliato il mero dato letterale ricavabile dall'articolo 38 comma primo della Costituzione: dal novero delle prestazioni assistenziali non possono essere esclusi gli stranieri, espandendo l'interpretazione oltre il riferimento testuale al solo cittadino. Ciò si spiega con riferimento alla funzione che queste prestazioni svolgono, ossia non solo l'aiuto verso chi non è in grado di conseguire i necessari mezzi di sostentamento, ma anche consentire ai soggetti non autosufficienti il raggiungimento di condizioni esistenziali compatibili con la dignità della persona umana³⁷³.

Tenendo conto delle varie categorie di stranieri, variamente definiti a seconda di diversi criteri (esemplificando: i diversi permessi, gli anni di residenza, ecc...), si è quindi notato che il principio generale poc'anzi citato della parità nell'accesso ai principi fondamentali della Costituzione ed in special modo all'assistenza sociale,

³⁷¹ Fontana, La Corte costituzionale fra supremazia e (apparente) subalternità. Quale futuro per i diritti sociali degli stranieri?, in Riv. dir. sic. soc., 2022, n.2, p. 258.

³⁷² Biondi dal Monte, Dai diritti sociali alla cittadinanza, Giappichelli, Torino, 2013, p. 140.

³⁷³ Corte costituzionale sentenza n. 346/1989; Biondi dal Monte, Dai diritti sociali alla cittadinanza, Giappichelli, Torino, 2013, p. 141, 142; oltre a Corte costituzionale sentenza n. 148/2008 con cui si ribadisce che il soggetto straniero è titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce alla persona.

nel corso del tempo ha subito alcune restrizioni. Nonostante diversi interventi euro unitari e nazionali, soprattutto ultimamente il legislatore ordinario ha compiuto un'attività di restringimento della platea di beneficiari di talune misure di assistenza, spesso per ragioni di onerosità, contravvenendo però a quanto diffusamente riconosciuto: la parità nell'accesso a tali misure. Le decisioni della Corte hanno, in particolare, riguardato la congruità della limitazione delle prestazioni, vincolandone la fruizione al possesso della cittadinanza italiana, alla richiesta di determinati titoli di soggiorno ed alla residenza prolungata sul territorio. Molte decisioni hanno avuto il compito di riaffermare e ribadire i diritti riconosciuti allo straniero: sostanzialmente il nucleo dei diritti fondamentali di matrice costituzionale e dunque il pieno accesso alle misure assistenziali. Non si attesta certo un'equiparazione totale fra cittadini e stranieri, ma le eventuali differenziazioni introdotte devono essere giustificate, ragionevoli e proporzionate. La Corte, va rilevato, non ha però condannato pienamente l'operato del legislatore. Ha riconosciuto la validità delle pretese di economicità, pur non potendo consentire il completo venir meno del principio sopra citato, poiché la stessa Corte di giustizia europea ha valutato tale discrezionalità in senso molto limitato. Infatti il Giudice delle leggi ha affermato, dalla sentenza n. 432/2005 in avanti, che è consentita l'introduzione di regimi differenziati, a proposito del trattamento da riservare ai singoli consociati, ma soltanto in presenza di una causa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria³⁷⁴. Infatti ogni distinzione nel godimento di prestazioni di natura sociale dev'essere fondata su una diversità concreta, non preconstituita dalla legge, come avviene nel caso del requisito della cittadinanza. Dunque il principio di ragionevolezza assumerebbe il ruolo di cartina di tornasole nel valutare le giustificazioni su cui si fonda una diversità di considerazione, con la ovvia conseguenza che potrebbe essere soggettivamente, dunque variamente, interpretata e forse di auspiccherebbe l'individuazione di parametri certi entro cui poter ricondurre una scelta per definirla ragionevole³⁷⁵. Si attesta infatti come la Corte

³⁷⁴ Corte costituzionale sentenza n. 346/1989; Biondi dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 141, 142.

³⁷⁵ Corte costituzionale sentenza n. 346/1989; Biondi dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 141, 142. In Fontana, *La Corte costituzionale fra supremazia e (apparente) subalternità. Quale futuro per i diritti sociali degli stranieri?*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2022,

costituzionale sia dovuta intervenire per riallineare la nostra legislazione ai doveri di solidarietà ed al principio di uguaglianza, eliminando dall'ordinamento previsioni normative fautrici di ingiustificate discriminazioni e disparità di trattamento degli stranieri, la cui conseguenza più rischiosa sarebbe stata quella di *“trasformare i diritti sociali in un vero e proprio miraggio, irraggiungibile per la maggior parte dei lavoratori extracomunitari”*³⁷⁶.

n.2, p. 258, ritroviamo l'idea che i parametri per valutare la ragionevolezza sarebbero individuati dal novellato articolo 41 del d. lgs. n. 286/1998 e dalla legge n. 238/2021 in genere.

³⁷⁶ Fontana, La Corte costituzionale fra supremazia e (apparente) subalternità. Quale futuro per i diritti sociali degli stranieri?, in Riv. dir. sic. soc., 2022, n.2, p. 257.

BIBLIOGRAFIA

Ales, Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell'ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica, in *Giorn. dir. lav. e rel. ind.*, 2015, p. 464

Ales, Sicurezza sociale e assistenza sociale (art. 34 e 38), in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2008, p. 212

Amato, Barbera, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1997

Balandi, La collocazione costituzionale degli strumenti di sostegno al reddito, *Lav. Dir.*, 2018, n.4, p. 577

Baldassarre, *Diritti sociali*, s.n.t., s.d

Bascherini, Immigrazione e nuovi paradigmi della sicurezza. Note sulla penalizzazione delle irregolarità migratorie, in Gambino, Guerino, *Immigrazione e diritti fondamentali*, Giuffrè, Milano, 2010

Bin, Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2019

Biondi Dal Monte, Cittadini, stranieri e solidarietà alimentare al tempo del coronavirus, in www.questionegiustizia.it/articolo/cittadini-stranieri-e-solidarieta-alimentare-al-tempo-del-coronavirus_21-05-2020.php

Biondi dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013

Bifulco, *Cittadinanza sociale, Eguaglianza e forme di stato*, in Chieffi, *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Cedam, Padova, 1999

Bologna, Garilli, Migranti e lotta alla povertà, La Corte costituzionale nega il reddito di cittadinanza ai titolari del permesso di soggiorno per ricerca di un'occupazione, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2022, n. 1, p. 78

Bonetti, *I principi, i diritti e doveri. Le politiche migratorie*, in Nascimbene, *Diritto degli stranieri*, Cedam, Padova, 2004

Bonetti, *L'assistenza e integrazione sociale*, in Sanità, istruzione, alloggio e integrazione, in Nascimbene, *Diritto degli stranieri*, Cedam, Padova, 2004, p. 1032

Bonetti, Casadonte, Ingresso, soggiorno e allontanamento, in Nascimbene, *Diritto dello straniero*, 2004, Cedam, Padova, p. 203

Bronzini, Il contrasto del rischio di esclusione sociale del diritto europeo, in *Contrasto alla povertà e rischio di esclusione sociale*, Greco, Giappichelli, Torino, 2021, p. 26

Bozzao, poveri lavoratori, nuovi bisogni e modelli universalistici di welfare: quali tutele?, *Lav. Dir.*, 2018, n.4, p. 659

Caretti, I diritti fondamentali, *Libertà e diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2002

Chiaromonte, Lavoro e diritti sociali degli stranieri, il governo delle migrazioni economiche in Italia ed in Europa, Giappichelli, Torino, 2013

Cinelli, Condizionamenti finanziari e diritti sociali: la giustizia costituzionale tra vecchi e nuovi equilibri, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2019, n. 1, p. 4

Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 2020

Cinelli, Giubboni, *Cittadinanza, lavoro e diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2014

Cinelli, Giubboni, *Lineamenti di diritto della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 2020

Corvaja, Straniero e prestazioni di assistenza sociale: la Corte Costituzionale fa un passo indietro ed uno di lato, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2019

Costa, La cittadinanza: un tentativo di ricostruzione archeologica, in *La cittadinanza. Appartenenze, identità e diritti*, Roma, Bari, 1994

D'Onghia, Reddito di cittadinanza e reddito di emergenza (prima, durante e dopo la pandemia), in Greco, *Contrasto alla povertà e rischio di esclusione sociale. Le misure di sostegno al reddito*, Giappichelli, Torino, 2021

D'orazio, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1992

De mozzi, Le politiche europee in materia di immigrazione, in Carinci, Pizzoferrato, *Diritto del lavoro nell'Unione Europea*, Giappichelli, 2021

Di Pasquale, Stuppini. e Tronchin, Gli immigrati? Un affare per l'Inps se regolari e giovani, in www.lavoce.info/archives/49847/gli-immigrati-un-affare-linps-regolari-giovani/

Ferrante, È incostituzionale l'esclusione dei cittadini extra-UE dai benefici sociali: si apre la via all'eguaglianza sostanziale?, in Riv. dir. sic. soc., 2018, n.4, p. 742

Ferrante, Gli stranieri lungo-residenti e la disciplina assistenziale, in Ferrante, Zanfrini, Una parità imperfetta, Edizioni lavoro, Roma, 2008

Ferrante, L'esclusione degli immigrati senza carta di soggiorno dall'accesso ai trattamenti assistenziali, in Ferrante, Zanfrini, Una parità imperfetta, Edizioni lavoro, Roma, 2008

Ferrara, Status degli stranieri e questioni di welfare tra diritti e inclusione sociale, Riv. dir. sic. soc., n. 2, 2017, p. 266

Ferraresi, Il contrasto alla povertà nella prospettiva del diritto del lavoro, in <https://www.giappichelli.it/media/catalog/product/excerpt/9788892116771.pdf>

Ferrari, La questione migratoria tra prospettive ireniche e realismo occidentale, in Dir. pub. com. eur., 2015, p. 943

Finotto, Immigrati: il rapporto costi-benefici è positivo per l'Italia. Ecco perché, in www.ilsole24ore.com/art/immigrati-rapporto-costibenefici-e-positivo-l-italia-ecco-perche-AEltRrGF

Fontana, La Corte costituzionale fra supremazia e (apparente) subalternità. Quale futuro per i diritti sociali degli stranieri?, in Riv. dir. sic. soc., 2022, n.2, p. 253

Gambino, Il nuovo ordinamento regionale. Competenze e diritti, Milano, 2003

Giorgi, Pavan, Storia dello Stato sociale in Italia, Bologna, 2021

Giorgis, La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale, Jovene, Napoli, 1999

Giubboni, La Corte situazionista. Brevi note sulla recente giurisprudenza costituzionale in tema di accesso degli stranieri alla sicurezza sociale, in Riv. dir. sic. soc., 2022, n. 2, p. 242

Giubboni, Solidarietà, in Pol. dir., 2012, p. 525

Giubboni, Diritti e solidarietà in Europa: i modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo, Bologna, 2012

Guariso, Stranieri e accesso alle prestazioni sociali e ai servizi, Servizio Antidiscriminazione ASGI, 2021, in www.asgi.it/wp-content/uploads/2021/04/Asgi-PrestazioniSociali_1_2021_Digital-22-aprile-21.pdf

Gurvitch, La dichiarazione dei diritti sociali, Milano, 1949

[Https://lavoro.gov.it/redditocittadinanza/Documenti-norme/Documents/Nota-UL-14-aprile-2020-RDC-Requisito-Residenza.pdf](https://lavoro.gov.it/redditocittadinanza/Documenti-norme/Documents/Nota-UL-14-aprile-2020-RDC-Requisito-Residenza.pdf)

[Http://morgana.unimore.it/materiali_discussione/0373.pdf](http://morgana.unimore.it/materiali_discussione/0373.pdf)

Ichino, Sartori, I servizi per l'impiego, in Brollo, Il mercato del lavoro, Padova, 2012

Jorio, Diritto dell'assistenza sociale, Giuffrè, Milano, 2006

Longo, I diritti sociali nella Costituzione italiana: un percorso di analisi, in Riv. dir. sic. soc., 2017, p. 212

Longo, Le relazioni come fattore costitutivo dei diritti sociali, editoriale scientifica, Napoli, 2014, cap. 6, p. 87

Luciani, Sui diritti sociali, s.n.t., s.d

Mazziotti, Diritti sociali, in Enc. dir., XII, Giuffrè, Milano, 1964

Mesiti, La garanzia costituzionale dei diritti assistenziali e previdenziali insopprimibili, in Riv. dir. sic. soc., 2021, n. 2, p. 326.

Moschella, La parabola dei diritti umani nella legislazione italiana sull'immigrazione, in Gambino, Guerino, Immigrazione e diritti fondamentali, Giuffrè, Milano, 2010

Neri, Profili sostanziali: lo status di rifugiato, in Nascimbene, Diritto degli stranieri, Cedam, Padova, 2004, p. 1196.

Occhino, Il sostegno al reddito de lavoratori in costanza di rapporto tra intervento pubblico e bilateralità, in *Dir. lav. merc.*, 2016, n.3, p. 499

Pasquarelli, La tutela antidiscriminatoria: profili processuali e sostanziali, Prestazioni sociali a cui possono accedere gli stranieri e diritto dell'UE, in <https://www.ordineavvocatitorino.it/sites/default/files/documents/CPO/Prestazioni%20sociali%20a%20cui%20possono%20accedere%20gli%20stranieri%20e%20diritto%20dell%E2%80%99UE%20-%20relazione%20di%20Federico%20Grillo%20Pasquarelli.pdf>

Pessi, La tutela previdenziale ed assistenziale nella Costituzione. Solidarietà economica e sostenibilità sociale, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2019, p. 49

Pezzini, La decisione sui diritti sociali, Giuffrè, Milano, 2001

Possieri, La storia dello Stato sociale in Italia, *Riv. dir, sic. soc.*, 2021, p. 797

Ritter, Storia dello Stato sociale, Roma, Bari, 1996

Rizzo, L'assistenza sociale alla luce della riforma costituzionale, in Gambino, Assistenza sociale e tutela della salute, Verso un nuovo welfare regionale-locale, Roma, 2004

Rossi, Spinelli, L'edizione critica del Manifesto, Ventotene. Un manifesto per il futuro, Manifesto libri, Roma, 2014

Ruggeri, Cittadini, immigrati e migranti, ala prova della solidarietà, in *Dir. imm. e citt.*, 2019, n. 2

Sandulli, Nuovi modelli di protezione sociale fra istanze recenti e pretese risalenti, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 2019, n. 3, p. 621.

Saraceno, Il lavoro non basta – La povertà in Europa negli anni della crisi, Feltrinelli, Milano, 2015

Taschini, I diritti sociali al tempo della condizionalità, Giappichelli, Torino, 2019

Tattara, La battaglia del grano in L'economia italiana 1861-1940, di Gianni Toniolo, Bari, Laterza, 1978, p. 359

Vincieri, Reddito di cittadinanza e contrasto al lavoro povero, in Riv. Dir. sic. soc., 2022, n. 1

www.asgi.it/discriminazioni/carta-famiglia-lesclusione-dei-cittadini-stranieri-e-contraria-al-diritto-dellunione-europea/

www.asgi.it/discriminazioni/la-commissione-ue-apre-due-procedure-di-infrazione-sul-reddito-di-cittadinanza-e-sullassegno-unico-universale/

www.esteri.it

www.inps.it/it/it/dettaglio-scheda.schede-servizio-strumento.schede-servizi.bonus-asilo-nido-e-forme-di-supporto-presso-la-propria-abitazione-51105.bonus-asilo-nido-e-forme-di-supporto-presso-la-propria-abitazione.html

www.inps.it/it/it/dettaglio-scheda.schede-servizio-strumento.schede-servizi.reddito-di-emergenza-53736.reddito-di-emergenza.html

www.insuranceitaly.it/cittadino-u-e-per-iscrizione-anagrafica/

www.integrazionemigranti.gov.it/it-it/Ricerca-news/Dettaglio-news/id/2236/Accesso-alle-prestazioni-sociali-non-piu-necessario-il-possesto-del-permesso-per-lungo-soggiornati

www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/modalita-dingresso/visto-e-permesso-soggiorno

www.mef.gov.it/focus/Carta-Acquisti/

www.regione.veneto.it/web/casa/fondo-affitti1

www.treccani.it/enciclopedia/la-riforma-dei-centri-per-l-impiego_%28altro%29/

<http://www.treccani.it/vocabolario/immigrato>

