

a cura di
ELENA BESOZZI

Immigrazione e contesti locali

Annuario CIRMiB 2010



CAPITOLO QUARTO

L'accesso degli stranieri alle prestazioni sociali nei contesti locali: una lettura giuridica

di Fabio Ravelli

1. Introduzione

Quando si parla di immigrazione, una delle questioni più dibattute è quella che riguarda l'accesso degli stranieri ai diritti sociali. La ragione di ciò è intuitiva: il riconoscimento di diritti sociali rafforza il legame dell'individuo con la comunità, sicché quanti più diritti vengono riconosciuti agli stranieri tanto più essi potranno essere partecipi della realtà sociale in cui vivono. Quindi, l'accesso alle prestazioni sociali, in particolar modo quelle di *welfare*, fornisce la misura del grado di integrazione raggiunto dagli stranieri; allo stesso tempo, gli strumenti approntati dall'ordinamento per consentire tale accesso (e la loro concreta fruibilità) qualificano l'idea di accoglienza dell'«altro» e di convivenza accolte da una data società in un dato periodo storico.

A questo tema è possibile accostarsi in diversi modi, mettendo in rilievo, di volta in volta, un profilo economico, sociologico, politico, etico ecc. In questo breve contributo ci si propone di fornire una lettura giuridica delle politiche di *welfare* destinate agli stranieri, che rende necessaria l'adozione di un percorso di analisi complesso, volto alla risoluzione di alcuni quesiti basilari: quali diritti sociali sono riconosciuti agli stranieri? Qual è la loro portata? Sono ammessi trattamenti differenziati tra italiani e stranieri e, se sì, sulla base di quali criteri? Gli strumenti normativi a ciò preposti sono utilizzati in modo legittimo dagli operatori giuridici, ad esempio gli enti locali?

Il primo passo da compiere è quello della definizione dell'orientamento generale del nostro ordinamento giuridico rispetto al tema dell'estensione dei diritti sociali ai non cittadini. L'analisi del quadro normativo in tema di immigrazione mostra che, in via tendenziale, l'ordinamento italiano riconosce agli stranieri il

diritto di accedere alle prestazioni sociali su una base di parità con i cittadini italiani. Le fonti giuridiche – sia quelle interne, sia quelle nazionali e sovranazionali – sembrano convergere in modo inequivocabile verso questo punto. Peraltro, ciò è coerente col processo di universalizzazione dei diritti fondamentali da tempo in atto in Europa. Tra questi sono pacificamente annoverati i diritti sociali, ormai affrancatisi dalla posizione di subalternità rispetto ai diritti di prima generazione (civili e politici) tipica della concezione liberale dello Stato¹. Con il passaggio dallo Stato liberale allo Stato sociale, realizzatosi pienamente sulla spinta del costituzionalismo del secondo dopoguerra, si è avuta la «costituzionalizzazione della funzione di protezione sociale, che si esplica nella forma dei diritti sociali» fondati sul principio di eguaglianza, «del quale segnano l'estensione dalla sfera politica alla sfera sociale»². La più recente fase di questa traiettoria ha visto i diritti sociali travalicare il tradizionale confine della cittadinanza, includendo nella platea dei potenziali beneficiari anche gli stranieri. Si va infatti affermando una «visione cosmopolita in cui viene relativizzata la distinzione cittadino/straniero per quanto riguarda il godimento dei diritti, in particolare di quelli sociali, ma anche di alcuni limitati diritti politici come, ad esempio, il diritto di voto amministrativo»³.

Detto questo, i diritti di accesso alle prestazioni sociali, pur assicurati tendenzialmente in via paritaria a cittadini e stranieri, possono concretamente essere declinati in modo differente. Inoltre, la regola è soggetta a numerose eccezioni: residuano infatti aree di tutela attenuata o, addirittura, di assenza di tutela. Tutto ciò obbliga l'interprete a distinguere tra situazioni diverse e a tener conto di una serie di variabili. A tal fine, è utile distinguere tra:

1) diritti riconosciuti indistintamente ad italiani e stranieri in quanto «lavoratori»: ad esempio il diritto a trattamenti previdenziali volti alla tutela dei lavoratori in caso di infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia, disoccupazione involontaria (cfr. art. 38, c. 2, Cost.);

2) diritti inviolabili riconosciuti indistintamente, *ex art. 2 Cost.*, ad italiani e stranieri in quanto «esseri umani», «persone»: si pensi, ad esempio, al diritto alla salute (art. 32 Cost.) o al diritto all'istruzione (art. 34 Cost.);

3) diritti a prestazioni sociali di natura assistenziale *ex art. 38, c. 1, Cost.* (ad esempio assegno sociale, assegno di invalidità civile, bonus-bebè ecc.).

È in relazione a queste situazioni soggettive che il principio di tendenziale equiparazione italiani/stranieri entra un po' in crisi. Trattandosi di «diritti che costano»⁴, in un contesto caratterizzato dalla scarsità delle risorse disponibili può rendersi necessaria una selezione della platea dei destinatari. Tale selezione è praticata, oltre che sulla base di una situazione oggettiva di bisogno, sulla base di criteri selettivi (tipicamente, cittadinanza e residenza) volti ad individuare le situazioni meritevoli di tutela in ragione del collegamento – più o meno stretto – dello straniero con la comunità nella quale vive. L'esperienza mostra che qui si annidano le forme di discriminazione più insidiose.

2. Le prestazioni sociali garantite a tutti gli stranieri in quanto «lavoratori»: i diritti previdenziali

Non c'è dubbio che, tra le forme di protezione sociale rivolte agli stranieri presenti sul nostro territorio, la più intensa e completa sia assicurata ai migranti in quanto «lavoratori» (*rectius*: «lavoratori regolari»). In questa direzione si muovono sia la disciplina comunitaria che quella nazionale.

Per quanto attiene al diritto comunitario, l'attribuzione ai migranti europei dei diritti sociali è oggi disciplinata dai regolamenti nn. 1612/1968 e 883/2004⁵, nonché dalla dir. n. 2004/38. Essi costituiscono lo sviluppo, sul piano delle fonti secondarie, della libertà di circolazione dei lavoratori sancita dall'art. 45

⁴ Pace (2010, p. 19).

⁵ Cfr. Regolamento (CEE) n. 1612/68 del Consiglio del 15 ottobre 1968 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità; Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Il reg. n. 883/2004 ha abrogato, a partire dall'1/5/2010, il precedente reg. n. 1408/1971.

¹ Sul processo di emersione dei diritti sociali cfr. Simitis et al. (1999).

² Mengoni (2004, p. 131).

³ Di Stasi (2008, p. 13).

TFUE. In questo contesto, i diritti sociali sono riconosciuti in quanto funzionali all'esercizio della libertà di circolazione dei soggetti economicamente attivi. Non estranea a tale impostazione, peraltro, è l'idea che a beneficiare dei vantaggi sociali concessi da uno Stato membro ospitante debbano essere, in primo luogo, quei soggetti che, attraverso il loro lavoro, nel suddetto Stato producano ricchezza. Col tempo, la logica economica ha subito un certo affievolimento, cedendo parzialmente il passo di fronte al riconoscimento di una serie di vantaggi sociali connessi allo *status* di cittadino dell'UE; tuttavia, non si è ancora giunti ad un suo superamento. Tuttora il *corpus* di diritti sociali goduti dal cittadino UE migrante è condizionato dal suo legame con il mercato del lavoro dello Stato ospitante⁶. Pertanto, la tutela subisce una «modulazione [...] che va dal grado massimo (migrante lavoratore) al grado minimo (migrante disoccupato ed economicamente dipendente)»⁷. È ancora forte, presso gli Stati membri, il timore che un'eccessiva apertura agli stranieri dei propri sistemi previdenziali possa incoraggiare fenomeni di c.d. «turismo sociale» tali da mettere sotto pressione la tenuta finanziaria dei sistemi stessi⁸.

A conferma di ciò, il diritto a soggiornare per più di tre mesi nel territorio di uno Stato ospitante, e di accedere alle prestazioni sociali da questo erogate, è riconosciuto solo a chi svolga un'attività di lavoro (autonoma o subordinata) ovvero a chi sia economicamente autosufficiente (cfr. art. 7.1, lett. a) e b), dir. n. 2004/38). Coerentemente con questa premessa, a norma dell'art. 24 della dir. n. 2004/38, il principio di parità di trattamento tra cittadini dell'UE (e loro familiari), che risiedano nel territorio di uno Stato membro ospitante, e i cittadini di quello Stato, è soggetto ad una rilevante deroga proprio durante i primi tre mesi di soggiorno⁹.

⁶ I benefici sono estesi anche ai familiari dei lavoratori migranti. Tuttavia, i familiari non godono dei benefici *iure proprio*, ma in quanto legati ad un cittadino comunitario «lavoratore» che abbia esercitato la libertà di circolazione protetta dal Trattato.

⁷ Giubboni - Orlandini (2007, p. 34).

⁸ *Ibi*, p. 57.

⁹ In deroga al principio di parità di trattamento stabilito dall'art. 24.1 della direttiva, «lo Stato membro ospitante non tenuto ad attribuire il diritto a prestazioni d'assistenza sociale durante i primi tre mesi di soggiorno o, se del caso, durante il periodo più lungo previsto all'articolo 14, paragrafo 4, lettera b), né è tenuto a conce-

Con specifico riferimento alle prestazioni erogate dai sistemi di sicurezza sociale, il reg. n. 883/2004 prevede una serie di regole volte ad assicurare il coordinamento tra i sistemi di sicurezza sociale: tra queste spicca la regola che impone, con riferimento alle prestazioni sociali, l'applicazione del principio di parità di trattamento tra lavoratori nazionali e lavoratori di un altro Stato membro (cfr. art. 4). Anche in questo caso, come si vede, il *focus* della tutela è costituito dal «lavoro».

Diversa, invece, è la situazione dei lavoratori stranieri che siano cittadini di Paesi terzi: (1) il reg. n. 859/2003 estende ad essi l'applicazione delle norme contenute nel reg. n. 1408/1971 (che dunque, a questi fini, resta in vigore), purché esercitino la libertà di circolazione spostandosi da uno Stato membro, nel quale risiedano legalmente, verso un altro Stato membro; (2) il reg. n. 1408/1971, e dunque il principio di parità di trattamento, non trova invece applicazione nei confronti dei cittadini di Paesi terzi, legalmente soggiornanti in uno Stato membro, che non abbiano esercitato la libertà di circolazione all'interno dell'UE¹⁰.

Se dal piano della disciplina comunitaria ci si sposta su quello della disciplina nazionale, si può osservare che in campo previdenziale il principio di parità di trattamento tra italiani e stranieri è rafforzato dall'operare di altri due principi che caratterizzano il sistema di sicurezza sociale nazionale.

In primo luogo, il principio – c.d. «lavoristico» (cfr. art. 1 Cost.) – che individua nel lavoro, come veicolo di piena ed effettiva partecipazione nella società, il fondamento della Repubblica. I «lavoratori», che l'art. 38, c. 2, Cost. individua quali destinatari delle misure di previdenza sociale, sono quindi non solo i cittadini, ma anche i non cittadini che, per mezzo del loro lavoro, contribuiscono al progresso materiale e spirituale della comunità statale e che, per questo, «sono privilegiati nell'attuazione delle

dere prima dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente aiuti di mantenimento agli studi, compresa la formazione professionale, consistenti in borse di studio o prestiti per studenti, a persone che non siano lavoratori subordinati o autonomi, che non mantengano tale *status* o loro familiari».

¹⁰ Su questi temi, cfr. Caligiuri (2009, pp. 53 ss.). In ogni caso, i migranti provenienti da Paesi terzi, ma solo qualora siano qualificabili come «soggiornanti di lungo periodo», ricevono protezione dalla dir. n. 2003/109/CE, la quale, all'art. 11, c. 1, lett. d), dispone che essi godano dello «stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda [...] le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale».

misure che possano consentire loro di superare gli ostacoli di ordine economico e sociale che si frappongono al loro pieno sviluppo»¹¹.

In secondo luogo, il «principio di territorialità» dell'obbligo assicurativo, in base al quale tutti i lavoratori, senza che abbia rilievo la loro nazionalità, devono, in linea di principio, essere assicurati ai fini previdenziali nel Paese in cui svolgono attività lavorativa (nel nostro caso, in Italia) e avere la garanzia di parità di trattamento con i cittadini di quel Paese¹².

Sussiste obbligo di versamento contributivo a carico del datore di lavoro anche quando il contratto di lavoro sia stato stipulato, in violazione di legge, con un immigrato irregolare. L'invalidità del contratto di lavoro, a norma dell'art. 2126, c. 1, c.c., non fa venir meno il diritto del lavoratore alla retribuzione ed – essendo l'obbligo contributivo una conseguenza automatica dell'obbligo retributivo – al versamento dei contributi previdenziali (cfr. Cass. n. 7380/2010).

Senza voler entrare, in questa sede, nel dettaglio dei singoli istituti richiamati, si può sinteticamente dire che il non cittadino, in quanto lavoratore, ha diritto a godere dell'intera gamma delle classiche prestazioni previdenziali: pensione, trattamenti di integrazione salariale, assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali, indennità di maternità, indennità di mobilità, indennità di disoccupazione¹³.

I criteri di accesso alle summenzionate prestazioni non si fondano sul possesso della cittadinanza, bensì su altri requisiti quali, ad esempio, l'anzianità contributiva, l'anzianità di servizio, la dimensione aziendale del datore di lavoro ecc.; pertanto, sussisten-

¹¹ In questo senso, cfr. Loy (2009, p. 202). Per un'interpretazione più ampia del principio lavorista cfr. Mengoni (1998, p. 7), per il quale: «occorre intendere la parola "lavoro" come una *sineddoche* (*pars pro toto*), cioè quale espressione della persona umana portatrice dei valori riconosciuti dall'art. 2 sia come diritti soggettivi sia come principi oggettivi assunti a parametri di legittimazione materiale del diritto positivo». Una simile interpretazione, nel proporre una sostanziale assimilazione tra lavoratore e persona, non fa che rafforzare la convinzione che ai fini dell'accesso ai benefici ex art. 38, c. 2, italiani e stranieri siano posti sullo stesso piano. Sulle possibili interpretazioni del principio lavorista cfr. anche Nogler (2009, pp. 427 ss.).

¹² Sul principio di territorialità, cfr. Cinelli (2010). Sulla portata di tale principio, cfr. la circ. INPS n. 122/2003.

¹³ Per ulteriori approfondimenti, cfr. Chiaromonte (2009a, pp. 587 ss.), nonché Torsello (2008, pp. 55 ss.).

do tali requisiti di legge, gli stranieri hanno diritto alle prestazioni sociali in oggetto su un piano di parità con gli italiani.

In un caso, però, il sistema previdenziale italiano, parandosi dietro allo schermo di una norma apparentemente ispirata al principio di parità di trattamento, mostra in realtà una punta di ostilità nei confronti dei lavoratori immigrati. Ci si riferisce al trattamento dei contributi previdenziali versati dai lavoratori immigrati. Nella sua originaria configurazione (cfr. art. 3, c. 13, legge n. 335/1995 e, in seguito, art. 22, c. 11, t.u.i.), la legge prevedeva, in caso di rimpatrio del lavoratore, il diritto alla liquidazione dei contributi versati. La nuova versione dell'art. 22 t.u.i., così modificata dalla l. n. 189/2002 (c.d. «Bossi-Fini»), ha invece cancellato il diritto alla liquidazione anticipata dei contributi versati, sostituendolo con il beneficio della maturazione agevolata dei diritti pensionistici (consistendo l'agevolazione nel non imporre il requisito contributivo minimo)¹⁴. Per effetto di tale modifica, per ricevere la pensione, il lavoratore straniero dovrà attendere il compimento dell'età anagrafica prevista per i lavoratori italiani. Questa soluzione – pensata, nel breve periodo, per sottrarre risorse ai lavoratori migranti a tutto vantaggio delle casse dell'INPS – rischia di produrre un effetto-*boomerang*. Essa di fatto costituisce un disincentivo al rimpatrio per i lavoratori in regola, mentre rappresenta un incentivo al lavoro irregolare: è ipotizzabile che uno straniero con serie prospettive di rimpatrio preferisca guadagnare di più 'qui ed ora', eventualmente anche nell'ambito di un rapporto irregolare, piuttosto che beneficiare di esigui diritti pensionistici in un futuro lontano¹⁵. Un ripensamento dell'art. 22 t.u.i., sotto questo profilo, sarebbe quanto mai opportuno.

3. Le prestazioni sociali garantite indistintamente a tutti gli stranieri: il diritto alla salute e il diritto all'istruzione

Tra i diritti sociali cui è assicurata una più intensa tutela si possono annoverare il diritto alla salute (art. 32 Cost.) e il diritto al-

¹⁴ Cfr. la già citata circ. INPS n. 122/2003.

¹⁵ Tursi (2004, p. 28). Critiche dello stesso segno sono state formulate, in dottrina, anche da Chiaromonte (2009a) e Torsello (2008).

l'istruzione (art. 34 Cost.). La particolare rilevanza di tali diritti fa sì che qualsiasi persona che si trovi, a qualunque titolo, sul territorio nazionale possa beneficiare di uno *standard* di protezione minimo¹⁶. Quindi, quando vengano in considerazione tali diritti, perde di significato non solo la tradizionale distinzione cittadino/straniero, ma anche, tra gli stranieri, quella che contrappone lo straniero legalmente soggiornante all'immigrato irregolare.

3.1. Il diritto alla salute

Tra i diritti sociali, il diritto alla salute, per la sua evidente connessione con la tutela del bene della vita, è stato il primo ad essere qualificato come diritto fondamentale.

In attuazione del precetto costituzionale, l'art. 34 t.u.i., nell'imporre l'obbligo di iscrizione al Servizio sanitario nazionale agli stranieri regolarmente soggiornanti (cfr. le lettere a) e b) dell'art. 34, c. 1)¹⁷, mira a realizzare l'inserimento dei non cittadini, nonché dei familiari a carico, nel sistema universalistico comune ai cittadini¹⁸. Agli stranieri che non rientrano nelle categorie definite dall'art. 34 è fatto obbligo, in luogo dell'iscrizione al servizio sanitario pubblico, di stipulare un'apposita assicurazione contro i rischi di malattia, infortunio e maternità.

Data la rilevanza del diritto alla salute, l'ordinamento appresta tutele significative anche a favore di chi, a causa della condizione di irregolarità nella quale si trovi, non possa accedere alla totalità dei benefici offerti dal Servizio sanitario nazionale. La legge riconosce, anche a favore degli stranieri sprovvisti di un regolare titolo di soggiorno, una tutela di base avente ad oggetto

¹⁶ Una conferma di ciò è fornita dalla lettera delle norme costituzionali: l'art. 32 Cost. pone al centro della tutela la salute dell'«individuo», senza ulteriori connotazioni; per quanto attiene, invece, al diritto all'istruzione, a norma dell'art. 34 Cost., la scuola è aperta a «tutti», indistintamente.

¹⁷ L'art. 34, c. 1, lett. a) e b), pone l'obbligo di iscrizione al Servizio sanitario nazionale in capo agli stranieri regolarmente soggiornanti che abbiano in corso regolari attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo o siano iscritti nelle liste di collocamento, nonché di quelli che abbiano chiesto il rinnovo del titolo di soggiorno, per lavoro subordinato, per lavoro autonomo, per motivi familiari, per asilo politico, per asilo umanitario, per richiesta di asilo, per attesa adozione, per affidamento, per acquisto della cittadinanza.

¹⁸ Pezzini (2009, p. 3).

«le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali» (cfr. art. 35, c. 3, t.u.i.). Gli immigrati irregolari beneficiano inoltre dei programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva (ad esempio interventi di profilassi, vaccinazioni ecc.)¹⁹.

Mentre il diritto ad accedere alle strutture sanitarie da parte degli stranieri regolarmente soggiornanti è assolutamente fuori discussione, la giurisprudenza ha avuto diverse occasioni per confrontarsi con il problema dell'accesso alle cure essenziali da parte di soggetti, presenti illegalmente sul territorio, nei confronti dei quali possono essere (o sono stati) emessi provvedimenti di espulsione. In queste ipotesi, i giudici fanno prevalere il diritto alla salute dell'individuo, sacrificando le esigenze di ordine pubblico.

Merita attenzione, ad esempio, una recente sentenza del T.a.r. Sicilia – la n. 954/2010 – nella quale, richiamando un orientamento giurisprudenziale consolidato, si afferma a chiare lettere che «lo straniero, anche se entrato o rimasto irregolarmente in Italia, ha diritto di ottenere, per il tempo necessario ad effettuare cure mediche d'urgenza o che non potrebbe ricevere nel Paese d'origine, un permesso temporaneo di soggiorno idoneo a regolarizzare la sua situazione»²⁰. Nel caso di specie, si trattava di una donna nigeriana, affetta da HIV, che aveva chiesto un permesso di soggiorno per cure mediche e rispetto alla cui domanda l'amministrazione era rimasta silente.

¹⁹ Un problema specifico si è posto in relazione all'accesso all'assistenza sanitaria dei cittadini neo-comunitari, bulgari e rumeni, non assistiti dagli Stati di provenienza e privi dei requisiti di iscrizione al Servizio sanitario nazionale. Si tratta, ad esempio, di coloro che si trovavano sul territorio nazionale in condizione di irregolarità al momento dell'ingresso di Romania e Bulgaria nell'UE, per i quali non era più applicabile, in quanto cittadini comunitari, il regime previsto per i titolari del tessero STP («Straniero Temporaneamente Presente»); oppure di cittadini bulgari o rumeni privi dei modelli E 106 (per i lavoratori o gli studenti) o della carta TEAM («Tessera Europea di Assicurazione Malattia»), rilasciati dai Paesi di provenienza, in quanto non in grado di soddisfare i requisiti, anche di natura economica, richiesti dai governi rumeno e bulgaro. Questi soggetti, comunitari, si trovavano così ad essere pesantemente discriminati. Sul punto è intervenuto il Ministero della Salute, il quale, dapprima nella nota del 13/2/2007 e poi nella circolare del 19/2/2008, ha precisato che le prestazioni urgenti ed indifferibili vadano comunque assicurate, in ossequio ai principi sanciti dall'art. 32 Cost.

²⁰ Cfr. T.a.r. Sicilia, Sez. II, 27/1/2010, n. 954. Nello stesso senso, cfr. inoltre: T.a.r. Piemonte, Torino, Sez. II, 6/3/2009, n. 652; T.a.r. Veneto, Sez. III, 12/5/2008, n. 1303; T.a.r. Lombardia, Milano, Sez. I, 17/4/2007, n. 1792; T.a.r. Liguria, Sez. II, 15/3/2006, n. 218; T.a.r. Lazio, Roma, Sez. I ter, 27/6/2005, n. 5344.

Sulla stessa lunghezza d'onda si pongono alcune decisioni della Corte di cassazione, nelle quali si sancisce la temporanea inespellibilità dello straniero che si sia sottoposto a cure mediche indifferibili ed essenziali, quali sono, ad esempio, alcuni interventi chirurgici (cfr. Cass. n. 20561/2006, relativa ad un intervento chirurgico alla retina, e Cass. n. 1531/2008, relativa ad un intervento di valvuloplastica mitralica).

Sotto il profilo dell'effettività, poi, il diritto alla salute è inoltre assistito da norme di carattere strumentale finalizzate a favorirne il godimento. È il caso, ad esempio, dell'art. 35, c. 5, t.u.i., che prevede un divieto di segnalazione alla pubblica autorità dell'immigrato irregolare che acceda alle strutture sanitarie (salvi i casi in cui sia disposto l'obbligo di referto, a parità di condizioni con il cittadino italiano). In merito all'opportunità di modificare tale previsione, vi è stato, in tempi recenti, un aspro dibattito. La versione provvisoria del c.d. «pacchetto sicurezza» (cfr. l'art. 45 dell'originario d.d.l.), prevedeva l'introduzione dell'obbligo di segnalazione all'autorità degli immigrati irregolari che si rivolgessero alle strutture sanitarie. A seguito della levata di scudi proveniente dalle associazioni dei medici, nonché da buona parte del mondo politico e della società civile, la norma non è stata riproposta in sede di definitiva approvazione della l. n. 94/2009. Pertanto, ad oggi, non solo permane il divieto di segnalazione degli immigrati irregolari (sul presupposto tecnico-giuridico che la segnalazione è dovuta solo qualora vengano in considerazione ipotesi qualificate dall'ordinamento come delitti, mentre il reato di immigrazione clandestina, pure confermato dalla l. n. 94/2009, è qualificato come contravvenzione); permane anche il divieto di richiedere l'esibizione del titolo di soggiorno, come previsto dall'art. 6, c. 2, t.u.i.²¹.

3.2. Il diritto all'istruzione

Il «nucleo duro» del diritto all'istruzione (cfr. art. 34, c. 1, Cost.) – quello, cioè, che la nostra Carta costituzionale garantisce a tutti, indistintamente – è rappresentato dalla possibilità di accedere in modo gratuito all'istruzione obbligatoria²².

²¹ In questo senso, cfr. anche la circ. del Ministero degli Interni n. 12/2009.

²² L'art. 34 Cost., sotto questo profilo, è in perfetta sintonia con la Convenzione di New York sui diritti dell'infanzia, laddove essa dispone che gli Stati che l'hanno sot-

La scelta del Costituente trova piena conferma nell'art. 38 t.u.i., a norma del quale «i minori presenti sul territorio sono soggetti all'obbligo scolastico», applicandosi ad essi, secondo un rigido principio di parità di trattamento, «tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica». Sono quindi da considerare illegittimi, in quanto discriminatori, tutti quegli ostacoli che, direttamente o indirettamente, siano volti a comprimere il diritto all'istruzione del minore straniero, rendendone più difficoltosa la fruizione²³.

La particolare forza espansiva del diritto all'istruzione si manifesta anche in relazione all'accesso a servizi non qualificabili, a rigore, come «scuola dell'obbligo» (ad esempio gli asili nido o le scuole d'infanzia)²⁴. La giurisprudenza di merito ha recentemente dichiarato la natura discriminatoria di una circolare del Comune di Milano²⁵ che imponeva ai genitori dei minori stranieri la presentazione del permesso di soggiorno quale requisito per la formalizzazione della domanda di iscrizione alla scuola d'infanzia (cfr. Trib. Milano, ord. 11/2/2008). La decisione in oggetto, nel richiamare i principi accolti dal nostro ordinamento in tema di diritto all'istruzione, rileva la «diretta connessione funzionale» della scuola d'infanzia con la scuola dell'obbligo; pertanto, la scuola d'infanzia, ai fini dell'applicazione del principio di parità di trattamento di cui all'art. 38 t.u.i., è da ritenersi pienamente inserita nel sistema scolastico nazionale.

In senso conforme, anche dopo l'entrata in vigore della l. n. 94/2009 (c.d. «pacchetto sicurezza»), si è espresso il Ministero degli Interni in un parere del 13/4/2010 indirizzato al Comune di Bologna.

La giurisprudenza ha ricondotto nell'alveo del diritto all'istruzione anche la concessione, da parte delle amministrazioni locali, di premi scolastici: è stato conseguentemente ritenuto discriminatorio il bando di concorso «Premi all'eccellenza scolastica», riservato dal Comune di Chiari (BS) ai soli studenti di cittadi-

toscritta (tra cui l'Italia) rendano l'insegnamento primario «obbligatorio e gratuito per tutti».

²³ Sul tema, in generale, cfr. Ciervo (2010) e Brunelli (2010, pp. 58 ss.).

²⁴ Sul punto, cfr. ASGI (2009). In dottrina, cfr. Rozzi (2009) e Ciervo (2010, pp. 7 ss.).

²⁵ Si tratta della circ. n. 20 del 17/12/2007 del Comune di Milano.

nanza italiana (cfr. Trib. Brescia, ord. 19/1/2010, confermata in sede di impugnazione dal Trib. Brescia, ord. 4/3/2010).

Se ai fini dell'assolvimento dell'obbligo formativo è ormai pacifica l'equiparazione fra italiani e stranieri, qualche limitazione è prevista per l'accesso all'istruzione universitaria. L'art. 39 t.u.i. richiede infatti il possesso di determinati requisiti che presuppongono, quanto meno, la presenza regolare sul territorio nazionale. In ogni caso, una volta soddisfatti i requisiti di legge, gli stranieri hanno diritto ad essere trattati in modo eguale e non possono essere discriminati nell'accesso ai servizi offerti dagli atenei. Un'ordinanza emessa dal Tribunale di Bologna (ord. 23/10/2006) ha dichiarato la discriminatorietà della condotta tenuta dall'Università Bocconi nei confronti di una studentessa cinese che, dopo aver regolarmente superato il test d'ingresso, si era vista automaticamente inserire, ai fini del pagamento delle tasse universitarie, nella fascia di reddito più elevata per il solo fatto di essere cittadina extracomunitaria, nonostante la studentessa avesse prodotto un'autocertificazione che avrebbe consentito a qualsiasi cittadino italiano di essere assegnato alla fascia più bassa. Il giudice ha ritenuto, sulla scorta della giurisprudenza costituzionale più avanzata, che ci si trovasse di fronte ad un trattamento differenziato irragionevole (sull'applicazione del principio di ragionevolezza da parte della Corte costituzionale si tornerà più avanti).

4. Le prestazioni sociali garantite agli stranieri sulla base del possesso di determinati requisiti: le prestazioni di natura assistenziale

La tutela sociale del soggetto straniero è più difficile da garantire quando debba essere realizzata mediante strumenti di *welfare* di natura assistenziale. La limitata disponibilità di risorse economiche da destinare alle politiche assistenziali, con la conseguente necessità di definire criteri selettivi per l'accesso alle prestazioni, impone di escludere alcuni gruppi di individui a vantaggio di altri. In concreto, questo può comportare il rischio che la scelta dei beneficiari delle provvidenze sia effettuata in modo giuridicamente non razionale o, come talora accade per effetto di discutibili suggestioni di natura politica, in modo dichiaratamente discriminatorio. Non è raro imbattersi, soprattutto a livello locale, in provvedimenti che fissano requisiti di accesso alle prestazioni sociali

chiaramente volti a rendere assai difficoltosa (a volte impossibile) la fruizione dei benefici assistenziali da parte degli stranieri, normalmente extracomunitari e, in alcuni casi, anche comunitari. La scelta di utilizzare simili sbarramenti burocratico-amministrativi come se fossero «cavalli di Frisia», da opporre ad un ostile invasore, è criticabile per due ordini di ragioni: da un punto di vista giuridico, perché è una scelta in molti casi illegittima, contraria ai principi ispiratori del nostro ordinamento costituzionale; da un punto di vista politico, perché è una scelta autolesionista, che impedisce una seria integrazione e incoraggia gli immigrati, anche quelli regolari, a ricorrere a forme di sostegno non sempre lecite. Se è vero che il fenomeno migratorio debba essere in qualche modo governato, è altrettanto vero che le forme di controllo basate sull'inclusione mostrano di funzionare meglio di quelle basate sulla mera repressione. Di questo si dovrebbe tenere maggior conto; di questo i decisori politici talvolta si dimenticano.

4.1. Il criterio selettivo della cittadinanza: profili di illegittimità

Il primo ostacolo che si è voluto opporre agli stranieri che chiedevano di fruire di prestazioni assistenziali è stato il possesso del requisito della cittadinanza italiana. In parte, sulla base di un dato testuale: l'art. 38, c. 1, Cost. dispone che il diritto all'assistenza sociale spetti ad ogni «cittadino» inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere. In parte, sulla base di una concezione della cittadinanza un po' superata, che pretende di riservare solo ai *cives* il godimento dei diritti sociali. Qui si manifesta un paradosso interessante: il concetto giuridico di «cittadinanza», nato come fattore di eguaglianza, ha subito, per effetto di alcune applicazioni che ne vengono fatte nella prassi amministrativa, una torsione che ne ha parzialmente snaturato la funzione. Per dirla con le parole di un eminente costituzionalista: «lo *status* di cittadino, nato agli albori del costituzionalismo moderno [...] in funzione uguagliatrice rispetto agli antichi trattamenti differenziati, finisce oggi, spesso, per costituire il fattore di una delle più significative disuguaglianze giuridiche che sopravvivono al progresso della civiltà giuridica»²⁶.

²⁶ Onida (2009, p. 6).

Il riferimento alla cittadinanza contenuto nell'art. 38, c. 1, Cost., deve tuttavia essere correttamente interpretato: nello specifico contesto dell'art. 38 Cost., il «termine *cittadino* vuole essere più ampio di *lavoratore*, essendo prestazioni non connesse con la prestazione lavorativa e quindi di carattere prettamente assistenziale» (c.m.)²⁷; il che ha consentito alla Consulta di estendere l'applicazione dell'art. 38, c. 1, Cost., in linea di principio, e salve le precisazioni che verranno nel prosieguo fornite, anche agli stranieri²⁸. Sulla stessa linea sembra porsi, almeno nei principi ispiratori, il t.u.i., il cui art. 2, c. 1, così recita: «allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti». Da tempo la Corte costituzionale interpreta in senso estensivo il riferimento al «cittadino», riconoscendo i diritti sociali fondamentali anche agli stranieri e ammettendo differenze di trattamento solo ove non risultino irragionevoli in relazione alla *ratio* della norma di volta in volta sottoposta a scrutinio. La casistica, da questo punto di vista, è alquanto ricca²⁹.

La legge regionale della Lombardia n. 1/2002 è stata dichiarata costituzionalmente illegittima per il fatto che riservava la possibilità di circolare gratuitamente sui servizi di trasporto pubblico di linea ai soli invalidi civili al 100% di nazionalità italiana, escludendo quindi i soggetti stranieri, pur regolarmente residenti in Lombardia, che versassero nella medesima condizione di disagio (cfr. Corte cost. n. 432/2005)³⁰. Questa pronuncia della Consulta è particolarmente significativa, poiché ha fatto da apripista ad una serie di decisioni successive in materia di accesso alle prestazioni sociali da parte degli stranieri. I giudici costituzio-

²⁷ Corsi (2009, p. 34).

²⁸ L'orientamento in oggetto è stato inaugurato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 120/1967, nella quale i giudici hanno affermato che il principio di eguaglianza formale sancito dall'art. 3, c. 1, Cost. («tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge ecc...») trova applicazione anche a favore dello straniero, laddove vengano in considerazione diritti inviolabili della persona (cfr. art. 2 Cost.). A questa prima pronuncia-pilota hanno fatto seguito, nei quarant'anni successivi, numerose altre sentenze. Sul tema, cfr. anche Caligiuri (2009); Chiaromonte (2009a, 2009b, pp. 371 ss.).

²⁹ Corsi (2008, pp. 30 ss.); Chiaromonte (2009b, pp. 371 ss.).

³⁰ Su questa vicenda, cfr. Cuniberti (2006, pp. 510 ss.).

nali hanno messo in rilievo un punto fondamentale: «le scelte connesse alla individuazione delle categorie dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie – debbono essere operate, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza; al legislatore (statale o regionale che sia) è consentito, infatti, introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una “causa” normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria». La differenziazione, sostiene la Corte, non può essere considerata ragionevole se non è coerente con lo scopo che la norma istitutiva del beneficio si propone. La *ratio* della norma è quella di agevolare i soggetti invalidi al 100% attraverso la fruizione gratuita del servizio di trasporto pubblico. Rispetto a tale *ratio*, la previsione dell'ulteriore requisito della cittadinanza è chiaramente ultroneo: pertanto, «distinguere, ai fini dell'applicabilità della misura in questione, cittadini italiani da cittadini di Paesi stranieri – comunitari o extracomunitari – ovvero apolidi, finisce dunque per introdurre nel tessuto normativo elementi di distinzione del tutto arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlabilità tra quella condizione positiva di ammissibilità al beneficio (la cittadinanza italiana, appunto) e gli altri peculiari requisiti (invalidità al 100% e residenza) che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio* e la funzione».

Per quanto riguarda, invece, gli atti compiuti dalle amministrazioni comunali, i giudici di merito hanno sistematicamente ritenuto illegittime, in quanto discriminatorie, le delibere comunali che istituiscono forme di sostegno alla natalità riservate alle sole famiglie italiane (c.d. «bonus bebè»): emblematico il caso del bonus bebè introdotto lo scorso anno dal Comune di Brescia con delibera n. 52053/2008 (cfr. Trib. Brescia, ord. 26/1/2009; Trib. Brescia, ord. 20/2/2009)³¹. In questa speciale casistica, rimanendo nel territorio bresciano, non poteva mancare il Comu-

³¹ Evidentemente non soddisfatto di come si era concluso il giudizio relativo alla discriminatorietà della delibera, il Comune l'ha ritirata, privando del beneficio non solo gli stranieri, ma anche gli italiani cui esso era originariamente destinato. Ne è seguita un'ulteriore azione volta a far accertare il carattere ritorsivo della condotta del Comune; anche in questo caso il Comune di Brescia è risultato soccombente (cfr. Trib. Brescia, ord. 12/3/2009). Per approfondimenti sui vari aspetti di questa complessa vicenda, cfr., *amplius*, Rizzi (2009, pp. 289 ss.).

ne di Adro: il Tribunale di Brescia (cfr. ord. 22/7/2010) ha dichiarato la natura discriminatoria dell'art. 4 del Regolamento Fondo Integrativo Comunale, che concedeva un contributo economico per i nuovi nati a condizione che i genitori fossero cittadini dell'UE, escludendo quindi gli immigrati extracomunitari.

Per analoghe ragioni, sono in odore di illegittimità costituzionale sia l'art. 81 del d.l. n. 112/2008 (conv. con l. n. 133/2008), istitutivo della c.d. «carta acquisti» (o «*social card*»), sia l'art. 19, c. 18, della l. n. 2/2009, istitutivo della c.d. «carta bambini»: entrambi questi strumenti di sostegno alle famiglie bisognose sono riservati ai cittadini italiani, mentre sono illegittimamente preclusi ai non cittadini (comunitari o extracomunitari che siano)³². Se i giudici della Consulta fossero chiamati a pronunciarsi sul tema, non sarebbe difficile prevedere l'esito della loro decisione.

4.2. Il criterio selettivo della permanenza (legale) stabile sul territorio

Acclarato il carattere discriminatorio dei criteri selettivi fondati sul possesso dello *status civitatis*, occorre interrogarsi sulla compatibilità con il sistema costituzionale del criterio della residenza stabile nel territorio sul quale ha competenza l'ente pubblico che eroga la provvidenza assistenziale.

In sé considerato, quello della residenza è un criterio razionale e, dunque, in linea di principio legittimo. Trattandosi di individuare i beneficiari delle provvidenze assistenziali non solo sulla base di un bisogno oggettivo – oggetto dell'intervento protettivo – ma anche tenendo conto delle limitate risorse disponibili, è coerente prevedere che l'accesso alla tutela sia garantito, in via prioritaria, a quei soggetti che possono dimostrare, attraverso un valido titolo di soggiorno, un collegamento con la comunità. Una simile impostazione è accolta dalla Corte costituzionale quando afferma che è possibile «subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni – non inerenti a rimediare a gravi situazioni di urgenza – alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello stato ne dimostri il *carattere non episodico e di non breve dura-*

³² Corsi (2009).

ta» (cfr. Corte cost. n. 306/2008). In che misura il soggiorno debba essere «non episodico» e «di non breve durata» è un problema di non facile soluzione.

Negli ultimi anni, i giudici della Corte costituzionale hanno avuto modo di misurarsi più volte con questo tema. L'occasione è stata fornita dalla norma contenuta dall'art. 80, c. 19, l. n. 388/2000 (c.d. «Finanziaria 2001»), che limita l'accesso all'assegno sociale e alle provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi ai soli stranieri titolari di carta di soggiorno (oggi: «permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo»), così restringendo il campo d'azione della tutela rispetto a quanto originariamente disposto dall'art. 41 t.u.i., che invece includeva anche gli stranieri titolari di permesso di soggiorno non inferiore ad un anno. Questo significa che alle prestazioni sociali oggetto della norma possono accedere solo gli stranieri che abbiano legalmente soggiornato in Italia per almeno 5 anni³³. Tale previsione deve essere letta poi raccordata all'art. 9 t.u.i., che richiede, ai fini del rilascio del titolo di soggiorno per lungoresidenti, il possesso di requisiti ulteriori, tra cui la disponibilità di un «reddito sufficiente per il sostentamento proprio e dei familiari».

Dalla lettura combinata dell'art. 80, c. 19, l. n. 388/2000 e dell'art. 9 t.u.i. emerge chiaramente un problema, peraltro posto al centro delle decisioni della Consulta in materia. Le misure assistenziali sono per definizione destinate a soggetti sprovvisti dei mezzi di sostentamento, ad esempio perché incapaci a procurarsi a causa di un'invalidità (in ciò risiede la loro *ratio* giuridica); si tratta, dunque, di soggetti privi di reddito. Allo stesso tempo, ai fini del rilascio del permesso di soggiorno CE, la legge richiede requisiti reddituali minimi. La conseguenza è paradossale: avrebbero il diritto di fruire delle misure assistenziali, pensate per assicurare un sostegno alle persone prive di reddito, solo quegli stranieri provvisti di un reddito sufficiente a consentire loro di richiedere il rilascio del titolo di soggiorno per lungoresidenti. In altri termini: sarebbero ammessi alla tutela gli stranieri meno bisognosi, mentre sarebbero irrimediabilmente esclusi

³³ Ai fini del rilascio della carta di soggiorno era richiesto, oltre agli altri requisiti di legge, un periodo di permanenza legale di almeno 6 anni, periodo successivamente abbassato a 5 anni a seguito dell'introduzione del nuovo permesso di soggiorno CE.

quelli più bisognosi. Questa incongruenza non poteva certo superare un attento controllo di legittimità costituzionale: la Corte ha ravvisato l'incostituzionalità dell'art. 80, c. 19, l. n. 388/2000, nella parte in cui esclude gli stranieri extracomunitari, che non siano in possesso dei requisiti reddituali richiesti per il rilascio della carta di soggiorno, dall'accesso all'indennità di accompagnamento (cfr. sent. n. 306/2008) e alla pensione di inabilità (cfr. sent. n. 11/2009). Analoghe considerazioni, peraltro, potrebbero essere svolte con riferimento all'assegno sociale, sebbene su questo istituto la Corte non si sia ancora pronunciata.

I giudici costituzionali, nelle due decisioni appena citate, hanno però glissato sulla questione più importante, evitando di sottoporre allo scrutinio di ragionevolezza la durata quinquennale della permanenza prevista come condizione per accedere ai benefici connessi al possesso della carta di soggiorno³⁴.

Un decisivo passo avanti è stato compiuto con la sentenza n. 187/2010³⁵, nella quale, in relazione all'assegno mensile di invalidità, la Corte ha definitivamente dichiarato incostituzionale la previsione che subordina al possesso della carta di soggiorno l'accesso degli stranieri extracomunitari alle provvidenze assistenziali. Ciò che rende tale pronuncia particolarmente significativa è il nuovo percorso argomentativo seguito dalla Corte, nel quale viene espressamente richiamato, per la prima volta in materia di sicurezza sociale, l'art. 14 della CEDU³⁶, ritenuto vincolante per il legislatore italiano ai sensi dell'art. 117 Cost. in linea con quanto affermato nelle sentenze nn. 348/2007 e 349/2007³⁷. Più specificamente, la Corte, in considerazione della funzione del-

³⁴ Cfr. Chiaromonte (2009a, p. 603); Corsi (2009, pp. 44-45).

³⁵ Sulla quale cfr. Guariso (2010, pp. 359 ss.) e Ranalli (2010).

³⁶ L'art. 14 CEDU viene richiamato in combinato con l'art. 1 del primo Protocollo addizionale, ritenuto applicabile, da una giurisprudenza consolidata, alle prestazioni di sicurezza sociale.

³⁷ Nelle sentenze nn. 348/2007 e 349/2007 la Corte costituzionale ha affermato che il mancato rispetto delle prescrizioni contenute nella CEDU integrerebbe una violazione dell'art. 117, c. 1, Cost., il quale impone che la potestà legislativa statale e regionale sia rispettosa dei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali». Pertanto, la legge, statale o regionale, che violi le norme comunitarie o internazionali, al cui rispetto l'Italia si è vincolata, è incostituzionale per contrasto con l'art. 117, c. 1. Qualche giudice di merito (cfr. Trib. Pistoia 4/5/2007) aveva tentato di riconoscere il diritto alle provvidenze assistenziali anche agli stranieri extracomunitari legalmente residenti, ma sprovisti di carta di soggiorno, proprio facendo leva sull'art. 14 della CEDU per disapplicare la norma interna

l'assegno di invalidità (fornire un sostentamento minimo), colloca il diritto a tale provvidenza tra i diritti fondamentali dei quali si deve garantire in egual modo la fruizione ad italiani e stranieri. Come rilevato dai primi commentatori della sentenza³⁸, la Corte riconosce che, come già in materia di diritto alla salute, anche in materia assistenziale esiste un «nucleo» di prestazioni essenziali che costituiscono, per usare le parole dei giudici costituzionali, «parametro di ineludibile uguaglianza di trattamento tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato». Ne consegue, in relazione al suddetto «nucleo» di prestazioni, il sostanziale ripristino della situazione antecedente all'entrata in vigore della l. n. 388/2000, ossia l'equiparazione tra il cittadino italiano e lo straniero titolare di permesso di soggiorno. Il principio di ragionevolezza continuerà invece a trovare applicazione in tutti i casi in cui vengano in considerazione prestazioni non essenziali, rispetto alle quali differenze di trattamento vi potranno ancora essere, purché non arbitrarie. Probabilmente irragionevole – e, per quanto attiene ai cittadini UE, certamente contrario al diritto comunitario – è prevedere per l'accesso a prestazioni socio-assistenziali il requisito della residenza decennale, come sempre più spesso accade nei bandi pubblicati dai comuni del Nord³⁹.

L'esito cui sono pervenuti i giudici costituzionali con la sent. n. 187/2010 impone di riconsiderare la legittimità dei criteri di accesso ad altri istituti, riconducibili alla categoria delle prestazioni assistenziali essenziali quali, ad esempio, l'assegno sociale: l'art. 20, c. 10, della l. n. 133/2008 dispone che l'assegno sociale sia corrisposto agli aventi diritto – cioè a coloro che abbiano

contrastante (l'art. 80, c. 19, l. n. 388/2000). Dal punto di vista tecnico-giuridico, tuttavia, questa operazione aveva sollevato più di un'obiezione: la CEDU, secondo quanto ritiene la dottrina al momento prevalente, non è direttamente applicabile nel nostro ordinamento (come sono, invece, le norme comunitarie), sicché il giudice non può disapplicare la norma interna con essa confliggente, ma deve sollevare, eventualmente la questione di costituzionalità per violazione dell'art. 117, c. 1, Cost. (Caligiuri, 2009, p. 60). Sulle sentenze nn. 348/2007 e 349/2007 cfr. Tega (2008, pp. 133 ss.); sul tema, più in generale, cfr. Ruggeri (2010).

³⁸ Guariso (2010, p. 362).

³⁹ Un esempio recentissimo è fornito dal bando del Comune di Brescia («Estensione bonus per gli anziani pensionati - Anno 2010») per l'assegnazione di un bonus anziani solo a coloro che dimostrino di risiedere nel territorio comunale da almeno 10 anni.

compiuto 65 anni e versino nella situazione di bisogno oggettivo prevista dalla legge – «a condizione che abbiano soggiornato legalmente, in via continuativa, per almeno dieci anni nel territorio nazionale»⁴⁰. Tale disposizione, che introduce un requisito addirittura più gravoso di quello previsto per il rilascio del titolo di soggiorno per lungoresidenti, alla luce del recente orientamento della Consulta, non può che essere ritenuto costituzionalmente illegittimo.

Altro esempio rilevante è quello delle prestazioni sociali in materia di diritto all'abitazione, da tempo qualificato come diritto fondamentale dell'individuo⁴¹. In una recente ordinanza, la n. 32/2008, la Corte costituzionale ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal T.a.r. Lombardia in ordine all'art. 3, c. 41-bis, l.r. Lombardia n. 7/2005⁴². Tale norma prevede, tra i requisiti per la presentazione delle domande di assegnazione di alloggio di edilizia residenziale pubblica, che i richiedenti debbano «avere la residenza o svolgere attività lavorativa in Regione Lombardia da almeno 5 anni per il periodo immediatamente precedente alla data di presentazione della domanda». V'è da chiedersi se i giudici costituzionali, oggi, si esprimerebbero nello stesso modo. È indubbio, infatti che la sent. n. 187/2010 abbia cambiato lo scenario: trattandosi di prestazioni essenziali, si potrebbe concludere che il principio di parità di trattamento enunciato dalla Corte non consenta di discriminare sulla base di un requisito di residenza quinquennale, essendo sufficiente ai fini dell'accesso alla prestazione il semplice permesso di soggiorno (cfr. art. 41 t.u.i.).

⁴⁰ Per un commento, cfr. Schiavone (2009, pp. 339 ss.). La *ratio* della norma è evidentemente quella di restringere l'accesso all'assegno sociale: come si è osservato in dottrina, «si mira, in particolare, ad evitare che i genitori a carico ricongiunti con il cittadino straniero che chiedano il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo possano ottenere da subito l'assegno sociale» (Corsi, 2009, p. 46).

⁴¹ Corsi (2008, pp. 141 ss.) nonché Pezzini (2009, p. 10), che richiama Corte cost. 404/1988.

⁴² La Corte ha dapprima risolto il problema della ragionevolezza del requisito, ammettendola mediante un richiamo, invero non del tutto pertinente, a Corte cost. n. 432/2005; infatti, in quel caso si trattava di un beneficio non afferente all'area dei diritti inviolabili, in questo si vertendosi in materia di diritto all'abitazione. Trattandosi poi di «edilizia residenziale pubblica», ossia di una materia riservata alla potestà normativa regionale (cfr. art. 117, c. 4, Cost.), i giudici hanno escluso che la legge regionale dovesse conformarsi ai principi dettati dalla legislazione nazionale.

Sembra dunque prossima alla chiusura la parentesi aperta dal legislatore con la l. n. 388/2000. La Corte costituzionale ha dato nuova linfa al principio di equiparazione tra italiani e stranieri legalmente soggiornanti ai fini dell'accesso alle prestazioni assistenziali. Sta ora al legislatore, statale e regionale, prenderne atto.

BIBLIOGRAFIA

ASGI, *I minori stranieri extracomunitari e il diritto all'istruzione dopo l'entrata in vigore della legge n. 94/2009*, settembre 2009, in www.asgi.it.

BRUNELLI G., *Minori immigrati, integrazione scolastica, divieto di discriminazione*, «Diritto, immigrazione e cittadinanza», 2010, 1, pp. 58 ss.

CALIGIURI A., *L'accesso ai benefici di natura assistenziale dei cittadini extracomunitari soggiornanti in Italia*, «Diritto, immigrazione e cittadinanza», 2009, 1, pp. 53 ss.

CHIAROMONTE W., *Le incertezze della Consulta sull'accesso degli stranieri alle prestazioni non contributive e le recenti novità in tema di misure assistenziali*, «Rivista di diritto della sicurezza sociale», 2009a, 2, pp. 371 ss.

CHIAROMONTE W., *Previdenza e assistenza sociale degli stranieri. Prospettive nazionali e comunitarie*, «Lavoro e diritto», 2009b, pp. 587 ss.

CIERVO A., *I diritti sociali dei migranti*, «Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti», 2010, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

CINELLI M., *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino 2010.

CORSI C., *Il diritto all'abitazione è ancora un diritto costituzionalmente garantito anche agli stranieri?*, «Diritto, immigrazione e cittadinanza», 2008, 3-4, pp. 141 ss.

CORSI C., *Prestazioni assistenziali e cittadinanza*, «Diritto, immigrazione e cittadinanza», 2009, 2, pp. 30 ss.

CUNIBERTI M., *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, «Le Regioni», 2006, 2-3, pp. 510 ss.

DI STASI A., *I diritti sociali tra status civitatis, cittadinanza europea e integrazione sociale. Un'introduzione*, in ID. (a cura di), *I diritti sociali degli stranieri*, Eidos, Roma 2008.

GIUBBONI S. - ORLANDINI G., *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea*, il Mulino, Bologna 2007.

GUARISO A., *Prestazioni assistenziali e «parametro» di ineludibile eguaglianza secondo la Corte costituzionale*, «D&L - Rivista critica di diritto del lavoro», 2010, 2, pp. 359 ss.

LOY G., *Una Repubblica fondata sul lavoro*, «Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali», 2009, 2, pp. 197 ss.

MENGONI L., *Fondata sul lavoro: la Repubblica tra diritti inviolabili dell'uomo e doveri inderogabili di solidarietà*, in AA.VV., *Costituzione, lavoro, pluralismo sociale* (a cura di NAPOLI M.), Vita e Pensiero, Milano 1998, pp. 3 ss.

MENGONI L., *Il contratto di lavoro* (a cura di NAPOLI M.), Vita e Pensiero, Milano 2004.

NOGLER L., *Cosa significa che l'Italia è una Repubblica «fondata sul lavoro»?*, «Lavoro e diritto», 2009, 3, pp. 427 ss.

PACE A., *Dai diritti del cittadino ai diritti fondamentali dell'uomo*, «Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti», 2010, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

ONIDA V., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Relazione introduttiva presentata al Convegno *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Cagliari, 16-17 ottobre 2009, reperibile sul sito www.associazionedeicostituzionalisti.it.

PEZZINI B., *Lo statuto costituzionale del non cittadino: i diritti sociali*, Relazione presentata al Convegno *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Cagliari, 16-17 ottobre 2009, reperibile sul sito www.associazionedeicostituzionalisti.it.

RANALLI D., *L'accesso dello straniero all'assistenza sociale. Profili giurisprudenziali*, 2010, in www.altrodiritto.unifi.it.

RIZZI F., *La vicenda 'bonus bebe' a Brescia: quando la parità 'al ribasso' diventa ritorsione*, «D&L - Rivista critica di diritto del lavoro», 2009, pp. 289 ss.

ROZZI E., *Il diritto dei minori stranieri privi di permesso di soggiorno all'istruzione, alla formazione e all'accesso ai servizi socio-educativi dopo l'entrata in vigore della legge n. 94/09*, relazione al Convegno *In-sicurezza - I nuovi provvedimenti sull'immigrazione, welfare e comunità*, Bologna, 4/12/2009, in www.meltingpot.org.

RUGGERI A., *Corte costituzionale e Corti europee: il modello, le esperienze, le prospettive*, Relazione al Convegno del Gruppo di Pisa su *Corte costituzionale e sistema istituzionale*, Pisa, 4-5 giugno 2010, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

SCHIAVONE E.C., *La «territorializzazione» dell'assegno sociale*, in MISCIONE M. - GAROFALO D. (a cura di), *Commentario alla legge n. 133/2008*, IPSOA, Milano 2009.

SIMITIS ET AL., *Per l'affermazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea. È tempo di agire*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo 1999.

TEGA D., *Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la CEDU da fonte ordinaria a fonte «sub-costituzionale» del diritto*, «Quaderni costituzionali», 2008, 1, pp. 133 ss.

TORSELLO L., *I diritti sociali degli stranieri nella legislazione italiana tra previdenza e assistenza*, in DI STASI A. (a cura di), *I diritti sociali degli stranieri*, Eidos, Roma 2008.

TURSI A., *La riforma della normativa in materia di immigrazione del 2002: una ricognizione critica, tra politica e tecnica legislativa*, Working Paper CSDLE 'Massimo D'Antona', IT-14/2004.