

Servizi sociali e immigrazione

Annalisa Gualdani

Lo scritto ha ad oggetto il tema dell'accesso alle prestazioni di welfare da parte degli immigrati. Dopo aver dato conto dell'evoluzione del concetto di cittadinanza e di quanto essa, unitamente alla questione della penuria delle risorse pubbliche, vada ad incidere sull'erogazione dei servizi sociali agli stranieri, l'analisi prende in esame il complesso di norme disciplinanti i presupposti e i limiti che il nostro ordinamento prevede per estendere anche agli immigrati le prestazioni socio-assistenziali. La conclusione a cui si perviene è che il limite invalicabile, da parte del sistema di welfare italiano, è rappresentato dalla tutela dei diritti fondamentali, il nucleo intangibile dei quali non può che essere identificato con i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, comma 2, lett. m) da garantire sia al cittadino, che allo straniero senza distinzione alcuna alla stregua del principio di eguaglianza.

1. Premessa

L'immigrazione di massa che negli ultimi anni ha fortemente interessato il nostro ordinamento ha messo in luce la questione dell'accesso alle prestazioni di *welfare* da parte dei soggetti immigrati.

Il tema assume rilevanza sotto un duplice profilo: da un lato la penuria di risorse che non consente al nostro sistema di servizi sociali di fornire risposte adeguate alle necessità dei soggetti in difficoltà *tout court*¹, dall'altro l'esistenza di una legislazione non organica e talvolta contraddittoria sui diritti spettanti ai bisognosi, ivi compresi gli stranieri.

La crisi economica e sociale che ha investito il nostro Paese e la necessità di predisporre misure di contrasto alla povertà (in crescita esponenziale tra gli stessi cittadini italiani) stanno sempre più influenzando un dibattito che, da un profilo squisitamente giuridico, avente ad oggetto il

(1) Il riferimento è alla questione dei diritti sociali come diritti finanziariamente condizionati. Sul punto cfr. L. Bifulco, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Napoli, 2003, p. 18.

quantum di diritti sociali da garantire agli immigrati, rischia di spostarsi su quello eminentemente politico.

Anche i vincoli imposti dal *Fiscal compact* e i conseguenti tagli ai finanziamenti per la spesa sociale degli Enti locali hanno inciso notevolmente sull'identificazione dei soggetti destinatari dei servizi socio-assistenziali. Non è un caso allora che i Comuni abbiano sovente dettato regole volte a restringere la platea dei beneficiari dei servizi sociali utilizzando come *discrimen* i criteri della cittadinanza o della residenza, mentre la giurisprudenza, sulla scorta del principio di eguaglianza o della tutela dei diritti fondamentali², abbia, di contro, esteso, anche agli immigrati, la tutela dei diritti sociali.

Il presente contributo si prefigge dunque di analizzare, unitamente alle questioni richiamate, le ragioni originarie che hanno condotto ad utilizzare, nel settore che ci occupa, la cittadinanza come presupposto per l'erogazione delle prestazioni socio-assistenziali e l'evoluzione che tale nozione ha subito, grazie agli ordinamenti sovranazionali e ad altre discipline.

Si darà altresì conto di come, nonostante il legislatore sia giunto a qualificare il diritto dell'utente dei servizi sociali quale diritto della persona umana (art. 128 del d.lgs. n. 112/1998 e art. 1, comma 2, legge n. 328/2000), quest'ultimo, a differenza di quanto accade per il diritto alla salute e all'istruzione, venga riconosciuto all'immigrato solo in presenza di determinati requisiti e condizioni e di come la residenza e il radicamento con il territorio assumano, a riguardo, rilevanza preponderante.

2. Il requisito della cittadinanza come criterio di accesso ai servizi sociali

Il requisito della cittadinanza ha da sempre rappresentato il criterio principale per accedere al sistema dei servizi alla persona.

Il fondamento di tale scelta rinviene il proprio presupposto formale nel dettato costituzionale, di cui all'art. 38, comma 1, Cost.: «Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale».

(2) Sul punto cfr. M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari di diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Rivista critica del diritto privato*, 1992, p. 203 ss.

Rappresentando il diritto all'assistenza sociale il parallelo del diritto al lavoro: «La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto. Ogni cittadino ha il dovere di svolgere secondo le proprie possibilità e la propria scelta, una attività o una funzione che concorra al progresso materiale e spirituale della società» (art. 4 Cost.) e all'equa retribuzione (art. 36 Cost.), ne è derivato che così come l'ordinamento giuridico riconosce a ogni cittadino abile al lavoro il diritto-dovere di svolgere un'attività professionale e di trarre da questa mezzi sufficienti di sostentamento, parimenti viene garantito a ogni cittadino inabile al lavoro il diritto ad avere mezzi materiali per godere di un'esistenza libera e dignitosa, accedendo così alle prestazioni erogate dallo Stato sociale³.

È in sostanza quella appena descritta la ragione per cui il Costituente ha qualificato il diritto all'assistenza sociale come diritto del cittadino e quello alla salute (art. 32 Cost.) come diritto fondamentale dell'individuo.

Vero è che del diritto all'assistenza sociale, nel corso del tempo, è stata effettuata una lettura restrittiva. A ben vedere però, si potrebbe essere indotti a ritenere che il riferimento al «diritto al mantenimento e all'assistenza sociale» evidenzia, in realtà, l'intento del Costituente di creare un sistema dinamico di interventi, adattabili alle contingenze che la storia politico-sociale pone di fronte, rifuggendo qualsivoglia forma di tassatività e di esclusività⁴. Il sistema assistenziale si configurerebbe, pertanto, come estremamente moderno, idoneo a soddisfare e prevenire, sia i bisogni attuali della comunità di riferimento, sia quelli futuri e potenziali, ponendo al centro (così come richiesto dal combinato disposto de-

(3) Sul punto cfr. quanto rilevato da B.G. MATTARELLA, *Il problema della povertà nel diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2012, p. 359 ss., che evidenzia come: «Il rapporto tra l'assistenza e il lavoro è forte già nel testo della Costituzione dove il diritto all'assistenza è disciplinato nel contesto della tutela dei lavoratori ed è espressamente riconosciuto solo al cittadino inabile al lavoro. Nella logica della Costituzione, la povertà è un'ipotesi marginale, rispetto all'auspicata situazione di piena occupazione: se fosse mantenuta la promessa costituzionale implicita nell'affermazione del diritto al lavoro, il problema della povertà sarebbe sostanzialmente risolto e il bisogno di prestazioni assistenziali potrebbe effettivamente porsi solo per gli inabili al lavoro».

(4) In tal senso anche P. SICONOLFI, *L'assistenza fra Stato e Regioni*, Bologna, 1989, p. 50.

gli articoli 2 e 3, comma 2, Cost.), non solo il cittadino, ma la persona umana nella sua complessità⁵.

E infatti è stato a tal riguardo sostenuto che se da un lato la «catena della cittadinanza»⁶ potrebbe condurre ad un parziale riconoscimento dei diritti dell'immigrato, dall'altro i diritti sociali dei non cittadini dovrebbero essere riconosciuti come evoluzione degli artt. 2 Cost. (principio personalistico) e 3 Cost. (principio di non discriminazione).⁷

Una svolta fondamentale nella direzione descritta è stata segnata dalla nozione elaborata dall'art. 128, del d.lgs. n. 112/1998, il quale, dettando una definizione ampia di servizi sociali (sintesi delle prestazioni riconducibili sia all'assistenza sociale, che alla beneficenza pubblica) – «tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi gratuiti e a pagamento 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» – ha individuato come destinatario dei medesimi la persona umana, qualificando il diritto degli utenti dei servizi sociali come diritto dell'individuo in quanto tale.

Si sarebbero pertanto creati i presupposti, normativamente positivizzati, per il definitivo superamento di quell'interpretazione che identificava nei soli cittadini i destinatari dei servizi sociali.

Senonché il legislatore della legge 8 novembre 2000, n. 328, «Legge quadro per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali», nel recepire la nozione di servizi sociali contenuta nell'art. 128, del d.lgs. n. 112/1998 – come è dato evincere dal rinvio contenuto al comma 2, dell'art. 1, laddove afferma che: «Ai sensi della presente legge, per “interventi e servizi sociali” si intendono tutte le attività previste dall'articolo

(5) Sulla tenuta del sistema assistenziale delineato nel nostro ordinamento sebbene la crisi che ha investito il *welfare State*, cfr. G. PASTORI, *Diritti e servizi oltre la crisi dello Stato sociale*, in *Scritti Ottaviano*, Milano, 1993.

(6) B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non cittadino*, in *Annuario 2009. Lo statuto costituzionale non cittadino*, Napoli, 2010, p. 163 ss.

(7) A. CIERVO, *I diritti sociali degli stranieri: un difficile equilibrio tra principio di non discriminazione e pari dignità sociale*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI, A. SCHILLACI (a cura di), *Le nuove frontiere del diritto dell'immigrazione: integrazione, diritti, sicurezza*, Napoli, 2011, p. 368.

lo 128, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112» – non ha compiuto quella scelta definitiva volta a qualificare il diritto degli utenti dei servizi sociali come diritto della persona, precisando che: «Hanno diritto di usufruire delle prestazioni e dei servizi del sistema integrato di interventi e servizi sociali 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. Ai profughi, agli stranieri ed agli apolidi sono garantite le misure di prima assistenza, di cui all'articolo 129, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112», restringendo, così, tramite il rinvio ad altre disposizioni normative, la portata innovativo/estensiva dell'art. 128, del d.lgs. n. 112/1998⁸.

3. La duplice accezione della nozione di cittadinanza

In ragione delle premesse effettuate occorre tracciare le linee che hanno condotto ad annoverare alcuni diritti sociali (quali quello all'assistenza sociale) nell'alveo dei diritti di cittadinanza. Per comprendere appieno gli aspetti salienti della questione occorre preliminarmente definire in senso giuridico la cittadinanza, senza, tuttavia, dimenticare l'ambiguità che, da sempre, ha caratterizzato detto termine.

La cittadinanza, in senso lato, può essere definita come: «la condizione giuridica di chi fa parte di uno Stato» e in senso stretto come: «la condizione giuridica di un gruppo di persone appartenenti allo Stato e, precisamente, di quelle che in esso sono titolari di particolari diritti e obblighi, fra i quali primeggiano i c.d. diritti politici»⁹. Due sono gli elementi giuridici che ineriscono al concetto di cittadinanza: la soggezione stabile e permanente a una autorità statale e la partecipazione a una comunità politica statalmente organizzata¹⁰, la quale comporta l'attribuzione

(8) T. VECCHIATO, *Dall'assistenza ai servizi alle persone*, in *Studi Zancan*, 6, 2000, p. 10, afferma che con la legge quadro si ha l'affermazione di «una visione della cittadinanza sociale, intesa come incontro di diritti e di doveri grazie al volontariato, all'associazionismo di impegno sociale, alle organizzazioni solidali di famiglie, al diffondersi dell'auto mutuo aiuto».

(9) G. BISCOTTINI, *Cittadinanza*, EdD, VII, Milano, 1966, p. 145.

(10) Sulla cittadinanza cfr. F. CLERICI, *Cittadinanza*, in *Dig. Disc. pubbl.*, Torino, 1989 (vol. III),

di diritti e doveri distinti, rispetto a quelli riservati agli stranieri¹¹. Pertanto, la cittadinanza è uno *status* (lo *status civitatis*)¹² che indica l'appartenenza di un soggetto a una determinata categoria a cui sono correlati determinati diritti (tra cui quelli politici e *in primis* il diritto di voto) e doveri¹³.

Per comprendere le problematiche sottese alla nozione in esame occorre evidenziare che in essa convivono due anime: la prima che considera la cittadinanza come "appartenenza" orizzontale a una comunità – dalla quale si diramano le teorie della cittadinanza come fattore di identificazione e integrazione politica di una comunità –, la seconda che considera la cittadinanza come quello *status* che lega in un rapporto verticale l'individuo e l'autorità. Nel XIX secolo queste due radici hanno subito una sovrapposizione, determinata dal principio di nazionalità e dal progressivo affermarsi dell'idea di Nazione, che ha condotto all'identificazione tra cittadinanza e nazionalità. Ciò ha fatto sì che se da un lato la cittadinanza è stata valorizzata come elemento identificativo di una comunità, dall'altro essa ha perso il suo carattere tipicamente politico, divenendo, così, il riflesso individuale dell'appartenenza alla comunità nazionale¹⁴.

p. 112 ss.; Id., *Problemi in tema di cittadinanza nella giurisprudenza italiana*, in *Riv. dir. intern. priv. proc.*, 1982, p. 4051; T. BALLARINO (a cura di), *Disposizioni in materia di cittadinanza*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1984, p. 969 ss.; C. ARENA, *La cittadinanza italiana*, Bologna 1984; S. BARIATTI, *La disciplina giuridica della cittadinanza italiana*, II, l. 5 febbraio 1992, n. 91, Milano, 1996; L. CASALI, M.P. SEMPERINI, *La cittadinanza italiana*, Rimini, 1994.

(11) Dalla rivoluzione francese in poi, il concetto giuridico di cittadinanza assume una connotazione sua propria. Ai cittadini viene infatti riconosciuta la partecipazione alla sovranità e ad essa si ricollega l'attribuzione dei diritti politici ai cittadini. Si effettua, così una distinzione tra diritti politici riconosciuti solo ed esclusivamente ai cittadini e diritti civili che spettano in base al diritto naturale ad ogni individuo in quanto tale.

(12) Si è discusso in dottrina se nella cittadinanza si configurasse un rapporto giuridico, sia di natura contrattuale, sia un rapporto di soggezione oppure se essa esprimesse piuttosto uno *status*.

(13) La distinzione cittadino e straniero è sempre stata fondata in relazione al rapporto con il sovrano. Il soggetto beneficia dello *status* di cittadino poiché obbedisce al sovrano, il quale, in cambio della sua obbedienza gli assicura la propria prestazione. Chi non è in tale condizione, è *contra ius*, è straniero.

(14) Sul punto sia consentito rinviare ad A. GUALDANI, *Diritto dei servizi sociali*, Torino, 2018.

La teoria sopra esposta ha esplicato i propri riflessi non solo sulla nozione di cittadinanza, ma anche nei confronti dei diritti fondamentali, i quali in alcuni ordinamenti hanno cessato di essere considerati come diritti del cittadino e sono stati formalizzati nelle Costituzioni come diritti fondamentali dell'uomo, introducendo il principio in base al quale la tutela formale delle libertà borghesi non dipende dal possesso della cittadinanza in senso giuridico.

Con riguardo al nostro ordinamento occorre evidenziare come esso si connoti per l'assenza di una definizione giuridica di cittadinanza, valida per tutti i rami del diritto. Tale lacuna ha così permesso l'introduzione e la contaminazione nella legislazione della concezione sociologica di cittadinanza, elaborata da T.H. Marshall, nel suo saggio del 1950, *Citizenship and social class*, dove l'autore, prescindendo dai risultati degli studi giuridici in materia, definì la cittadinanza l'insieme dei diritti civili, politici e sociali¹⁵. L'eccessiva dilatazione di tale nozione ha comportato l'obliterazione del concetto di persona o di personalità alle quali sono legati una molteplicità di diritti, influenzando, così, le scelte di politica sociale dei singoli ordinamenti (tra cui il nostro) che hanno condotto ad individuare come titolari di alcuni diritti sociali il cittadino e non la persona¹⁶. E così, la cittadinanza continua ad essere considerata come «lo *status* di appartenenza allo Stato»¹⁷, interessando non solo l'esercizio dei diritti politici, ma anche taluni diritti sociali (v. l'assistenza)¹⁸.

(15) Due sono le direzioni di interesse intorno alle quali Marshall costruisce il suo saggio sulla cittadinanza: quella etica e quella di analisi. Il problema della stratificazione sociale, cioè il problema della disuguaglianza e dei rapporti fra le classi nella società capitalistica è il problema dei fondamenti etici del sistema sociale. L'interpretazione di Marshall dei mutamenti in cui è incorsa la società capitalistica, possono essere riassunti in due sviluppi tra loro antitetici: *La creazione dello stato assistenziale*, del *Welfare State* e la vittoria della società opulenta. Cfr. T. H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale*, trad. it. a cura di P. MARANINI, Torino, 1976.

(16) P. DONATI, *La cittadinanza societaria*, Roma-Bari, 2000, p. 27, afferma che per il pensiero occidentale classico cittadinanza è «la realizzazione che i soggetti qualificano come politici (tali perché aventi diritto a decidere in merito alla *res publica*) e riconosciuti tali dalla società hanno tra di loro, in quanto si identificano in un'autorità collettiva e da essa vengono mediati attraverso i rapporti sociali che mettono in gioco ciò che essi hanno in comune». La cittadinanza, per l'autore, non ha soltanto una funzione politica, ma è anche realizzazione sociale implicando, in questo senso una serie di dimensioni: psicologiche, culturali, economiche.

(17) E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, Padova, 1997, p. 297.

(18) V. ONIDA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, in *Diritto e società*, 2009, p. 537 ss.

Tuttavia, se *prima facie* una lettura isolata dell'art. 38 Cost. potrebbe indurre a ritenere che l'accezione di cittadinanza accolta dal Costituente sia strettamente correlata al concetto di nazionalità, a ben vedere, un'interpretazione evolutiva della richiamata previsione costituzionale, attraverso il combinato disposto di cui agli artt. 2 e 3, comma 2, Cost. potrebbe indurre a ritenere che il destinatario delle prestazioni assistenziali sia identificabile nella persona appartenente (per ragioni diverse) ad una determinata comunità e legata al suo territorio¹⁹. Ed invero, come evidenziato dall'evoluzione pretoria si sta delineando una vera e propria nozione di "seconda cittadinanza", intesa come «partecipazione dello straniero regolarmente soggiornante a una comunità di diritti, più ampia e comprensiva di quella fondata sulla cittadinanza in senso stretto»²⁰, comprendente tutti coloro che, «condividendo le sorti di un territorio per il solo fatto di viverci, sono tra loro legati da vincoli di diritti e doveri, ivi compreso quindi il dovere di solidarietà *ex art. 2 Cost.* e il diritto di essere aiutati nel bisogno *ex art. 38 Cost.*»²¹ o ancora di "cittadinanza amministrativa", intesa come «appartenenza ad una comunità diversa da quella sovrana, con legittimazione a posizioni soggettive che non dipendono dallo *status* di cittadino-sovrano»²².

In questo senso parrebbero muoversi il T.U. sull'immigrazione, la legge 328/2000 – che pur citando come primo destinatario il cittadino effettua poi una gradazione delle diverse categorie di assistibili (i cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea e ai loro familiari, se pur nel rispet-

(19) Sul punto cfr. anche A. CIERVO, *I diritti sociali degli stranieri*, cit., p. 369, il quale sottolinea che «per pari dignità sociale si deve intendere quella capacità, da parte dello Stato, di garantire a tutti gli appartenenti di una comunità politica – cittadini e non – una serie di tutele e di posizioni giuridiche soggettive minime, da riconoscere quindi agli stranieri irregolari».

(20) Cass. SS.UU. 20661/14, in tema di accesso agli stranieri al servizio civile.

(21) In tal senso A. GUARISO (a cura di), *Stranieri e accesso alle prestazioni sociali, Normativa nazionale ed europea. Schede pratiche*. Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione, Fondazione Charlemagne, 2018.

(22) In tal senso R. CAVALLO PERIN, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in *Dir. amm.*, 2004, p. 202 ss. In tema cfr. anche A. BARTOLINI, A. PIOGGIA, *Le cittadinanze amministrative. Percorsi e prospettive dell'amministrazione tra diritti e doveri a 150 anni dalle leggi di unificazione amministrativa*, in A. BARTOLINI, A. PIOGGIA (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, vol. VIII della raccolta diretta da L. FERRARA, D. SORACE, *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, Firenze, 2016, pp. 9-10.

to degli accordi internazionali, con le modalità e nei limiti definiti dalle leggi regionali; gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno, nonché i minori iscritti nella carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno)²³ – e infine le leggi regionali che sovente hanno equiparato alla cittadinanza il requisito della residenza e il legame con il territorio.

Spostando l'angolo visuale dall'ordinamento interno alla dimensione europea è dato rilevare come anche la Carta dei diritti dell'Unione depinga in tal senso²⁴. E invero il godimento dei diritti economici e sociali non sono di esclusiva prerogativa dei soli cittadini²⁵, essendo riconosciuto ad «ogni individuo che risiede o si sposti legalmente all'interno dell'Unione» il «diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali» (art. 34, par. 2).

Occorre da ultimo segnalare che una spinta verso il depotenziamento della sovranità e della connessa esclusività da un lato²⁶ e l'ampliamento delle categorie dei destinatari delle prestazioni sociali dall'altro, è stata fornita dall'introduzione degli istituti della cittadinanza europea²⁷ (che l'art. 17, comma 1, Trattato CE²⁸, ritiene complementare alle cittadinanze nazionali²⁹) e della doppia cittadinanza (art. 11, della legge 15 febbraio

(23) Sul punto cfr. R. BIN, D. DONATI, G. PITRUZZELLA, *Lineamenti di diritto pubblico dei servizi sociali*, Torino, 2017, p. 268.

(24) Cfr. *Comunicazione de la Commission sur la nature de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne*, Bruxelles, 11 ottobre 2000.

(25) A riguardo si ricorda che il paragrafo 3 dell'art. 15 della Carta dei diritti dell'Unione Europea, afferma che: «i cittadini dei Paesi terzi che sono autorizzati a lavorare nel territorio degli stati membri hanno diritto a condizioni di lavoro equivalenti a quelle di cui godono i cittadini dell'Unione».

(26) D.U. GALETTA, *La tutela dei diritti fondamentali (in generale, e dei diritti sociali in particolare) nel diritto UE dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, Relazione al Convegno "Integrazione europea, servizi pubblici e diritti fondamentali"*, Catania, 31 gennaio 2014, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, pp. 181-193.

(27) fortemente criticata da M. CARTABIA, *Cittadinanza europea*, in *Enc. giur.*, IV, Roma, 1995, p. 2, che contesta la stessa utilizzazione del termine cittadinanza in quanto, a livello comunitario mancherebbe il nesso con l'esperienza storica dello Stato.

(28) Come modificato dal Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997.

(29) Trattato entrato in vigore il 1° maggio 1999.

1992, n. 91), che hanno notevolmente inciso sul binomio sovranità/nazionalità e di conseguenza sulla cittadinanza³⁰.

4. Il tema della penuria delle risorse come ostacolo all'ampliamento dei beneficiari delle prestazioni assistenziali

Il tema della penuria delle risorse è strettamente correlato al *quantum* di prestazioni che il nostro Stato sociale è in grado di erogare ai soggetti in difficoltà. La questione assume rilevanza non solo nei confronti degli immigrati, ma anche degli stessi cittadini italiani. Non è un caso allora che sin dall'introduzione, con la riforma del Titolo V della Cost., della disposizione sui livelli essenziali di cui all'art. 117, comma 2, lett. *m*), si sia sviluppato un interessante dibattito sul significato da conferire al termine essenziale e in particolare se lo stesso dovesse essere parametrato alla effettiva soddisfazione del bisogno dei destinatari o subordinato alle risorse disponibili³¹.

La costante riduzione delle risorse pubbliche da destinare agli interventi sociali ha fatto sì che, posteriormente all'entrata in vigore del nuovo Titolo V Cost., siano state intraprese decisioni (contenute per lo più nelle leggi finanziarie) che hanno contraddetto le linee ispiratrici della riforma costituzionale volte a svincolare la tutela dei diritti degli utenti dei servizi sociali dai problemi di bilancio. A tal riguardo si rammenta infatti che l'art. 46, comma 3, della legge finanziaria per il 2003, affermando che: «nei limiti delle risorse ripartibili del Fondo per le politiche sociali (...) sono determinati i livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale», aveva fatto riemergere la questione, che sembrava apparentemente risolta, della natura finanziariamente condizionata dei diritti degli utenti dei servizi sociali³². Il legislatore ordina-

(30) Sul tema della cittadinanza europea cfr. F. DINELLI, *Le appartenenze territoriali. Contributo allo studio della cittadinanza, della residenza e della cittadinanza europea*, Napoli, 2011 e ivi ampia bibliografia.

(31) Sul tema dei livelli essenziali nell'assistenza sociale si consento rinviare ad A. GUALDANI, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali, l'imprescindibilità di una loro determinazione*, in G. COSTA (a cura di), *Diritti in costruzione. Presupposti per una definizione efficace dei livelli essenziali di assistenza sociale*, Milano, 2012, pp. 20-34.

(32) A riguardo cfr. quanto contenuto nel documento stilato dall'Associazione ASTRID, *L'amministrazione del welfare fra pubblico e privato*, Roma, marzo 2004, dove si rileva che l'art. 46 del-

rio ha in sostanza operato una sorta di “controriforma”, rispetto a quanto sancito dall’art. 117, comma 2, lett. *m*), subordinando nuovamente i livelli essenziali alle risorse disponibili, riaprendo, così, il dibattito sulla natura del diritto all’assistenza sociale e sulla sua effettiva esigibilità³³. In tale contesto pertanto la leva della cittadinanza (o la individuazione di criteri ad essa alternativi come ad es. il permesso di soggiorno prolungato per un certo tempo) ha rappresentato lo strumento di selezione per l’individuazione dei soggetti destinatari delle prestazioni sociali, in un sistema che (a causa della riduzione della spesa pubblica per gli interventi sociali) stenta a soddisfare i bisogni degli italiani medesimi. E invero nel corso degli ultimi anni si è assistito a un progressivo depauperamento dei finanziamenti destinati a sostenere la spesa sociale, anche a causa della politica di austerità derivante dal «Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell’unione economica e monetaria» (c.d. *Fiscal compact*)³⁴, il quale vincola le parti contraenti a rispettare una serie di regole per il disavanzo pubblico, la riduzione del debi-

la legge finanziaria 2003 ha profondamente inciso sull’assetto strutturale delle decisioni operative a livello centrale e sulla natura delle posizioni soggettive degli utenti dei servizi sociali: in entrambi i casi si nota un ritorno al passato, nel senso della marginalizzazione del settore. Ciò emerge chiaramente se si pone attenzione al fatto che una delle storiche rivendicazioni di coloro che hanno inteso istituire un sistema integrato di servizi sociali era costituita dalla emancipazione e dall’irrobustimento delle strutture amministrative preposte, in modo da conferire loro un assetto adeguato e sottrarre le decisioni strategiche al Tesoro. Il ritorno alla marginalizzazione che ha contraddistinto quest’area per tutto il periodo di inattuazione del disegno poi previsto dalla legge 328 emerge invece dalle norme dell’art. 46, che hanno introdotto il necessario concerto del Ministero dell’economia in riferimento a tutti gli atti di rilievo che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali deve adottare in materia. Il concerto infatti è previsto non solo per gli atti di riparto del Fondo per le politiche sociali, ma financo per la determinazione dei livelli essenziali. Il processo di valorizzazione della riforma dei servizi sociali perseguito con il nuovo ministero previsto dal d.lgs. 300 e dalla legge quadro viene quindi bruscamente invertito e il prevalere di una logica nella quale la materia ritorna ad essere ancella delle decisioni di spesa è nuovamente confermata. Questa logica riduttiva e residuale ispira anche il comma 3 dell’art. 46 dove le enunciazioni previste dalla legge n. 328/00 in tema di diritto soggettivo alle prestazioni relative ai livelli essenziali vengono ricondotte nella più tradizionale categoria dei diritti finanziariamente condizionati.

(33) Sul punto cfr. F. MIDIRI, *Diritti sociali e vincoli di bilancio nella giurisprudenza costituzionale*, in *Studi in onore di Francesco Modugno*, III, 2011, Napoli, p. 2235 ss., il quale evidenzia che la necessità di contemperare i diritti sociali con l’equilibrio di bilancio ha condotto a garantire l’inviolabilità dei primi solo nel loro contenuto minimo essenziale.

(34) Approvato in data 2 marzo 2012 e sottoscritto da 25 dei 28 Stati membri dell’Unione europea ed entrato in vigore il 1° gennaio 2013.

to e il conseguente pareggio di bilancio. Pur non essendo rintracciabile nei documenti dell'Unione³⁵ un dovere giuridico di revisione costituzionale³⁶, l'Italia, modificando l'art. 81 Cost., ha introdotto in Costituzione il pareggio di bilancio (*rectius* dell'equilibrio finanziario)³⁷, divenuto un dovere per lo Stato e per le amministrazioni e ha intrapreso una serie di misure, volte «ad abbattere l'indebitamento pregresso»³⁸. Si è, così, proceduto alla drastica contrazione delle risorse destinate al Fondo nazionale per le politiche sociali e a un consistente taglio dei trasferimenti agli Enti locali, i quali per proseguire nell'erogazione dei servizi hanno dovuto necessariamente accrescere la pressione fiscale locale.

L'insufficienza dei mezzi economici per rispondere a una domanda sempre più crescente e volta ad alleviare bisogni di diversa natura, a causa dei tagli sopra richiamati, ha poi confermato, in analogia con l'antico sistema dei finanziamenti a pioggia, la tendenza a creare o mantenere in vita fondi settoriali, deputati a fronteggiare le contingenti esigenze delle diverse categorie di assistibili, contrastando, peraltro, con le disposizioni costituzionali introdotte dal novellato Titolo V Cost. E invero pochi mesi prima dell'approvazione della legge n. 248/2006, «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale», la Corte costituzionale, con la sentenza 24 marzo 2006, n. 118, era stata categorica nell'affermare l'illegittimità delle disposizioni con le quali si

(35) Patto *Euro Plus*, *Six Pack* e *Fiscal compact*.

(36) A. BRANCASI, *L'introduzione del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini. Relazione tenuta al LVIII Convegno di Varenna, Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Varenna, 20 - 22 settembre, in *Astrid Rassegna*, 3, p. 1 ss.; G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, in *Riv. dir. internaz.*, p. 5 ss.

(37) In tal senso A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in <http://www.osservatoriosullefonti.it>, 2012, p. 1 ss.

(38) Per un'ampia trattazione del tema cfr. L. MARCATI, *Fiscal compact: doveri dello Stato e diritti di cittadinanza al tempo dell'equilibrio di bilancio*, in A. BARTOLINI, A. PIOGGIA (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, cit., p. 379.

consente allo Stato di prevedere l'istituzione di appositi fondi a destinazione vincolata in materie riservate alla competenza residuale regionale (quale quella dei servizi sociali)³⁹. L'*obiter dictum* della richiamata pronuncia confermava che la previsione di un preciso vincolo di destinazione delle risorse da assegnare alle Regioni fosse contraria ai criteri e ai limiti preposti al sistema di autonomia finanziaria regionale previsto dall'art. 119 Cost., il quale vieta finanziamenti di scopo non riconducibili a funzioni attribuite alla competenza dello Stato. La questione è di interesse anche con riguardo al tema trattato, atteso che, pur essendo l'«immigrazione» e la «condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» riconducibili nell'ambito delle materie di potestà legislativa esclusiva statale, le prestazioni sociali e di integrazione destinati agli stranieri (come ribadito dalla stessa Corte costituzionale), in quanto annoverabili nell'ambito del settore dei servizi sociali, rientrano nella competenza legislativa residuale delle Regioni⁴⁰.

Con riguardo al tema che ci occupa la crescente necessità di far fronte al fenomeno migratorio, unitamente ai tagli che hanno interessato il Fondo nazionale per le politiche sociali⁴¹, ha condotto il legislatore

(39) Richiamando una precedente sentenza, la n. 423/2004 e il principio in essa sancito, in base al quale: «opera, fino all'attuazione dell'art. 119 Cost. un ulteriore limite per il legislatore statale, rappresentato dal divieto imposto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 Cost. e così di sopprimere semplicemente senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore», il Giudice delle leggi, dichiarava l'incostituzionalità dell'art. 1, comma 111, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 («Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato», legge finanziaria 2005), nella parte in cui prevedeva l'istituzione di un fondo per il sostegno all'acquisto di unità immobiliari da adibire ad abitazione principale allo scopo di facilitare l'accesso alla prima casa da parte delle giovani coppie, reperibile in www.giurcost.org.

(40) Sul punto cfr. Corte cost. 22 luglio 2005, n. 300 e 14 aprile 2006, n. 156, la quale, chiamata a pronunciarsi, su sollecitazione del Governo, sulla legittimità costituzionale delle l.r. Emilia Romagna n. 5/2004 e l.r. Friuli Venezia Giulia n. 5/2005, affermò che con riguardo al settore in esame l'intervento pubblico non si limita al doveroso controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma riguarda necessariamente altri ambiti, dall'assistenza, all'istruzione, dalla salute all'abitazione, che ineriscono materie di potestà regionale esclusiva o concorrente.

(41) La Corte costituzionale, con la sentenza n. 423 del 2004, ha affrontato il delicato tema del rapporto tra finanziamento del Fondo nazionale per le politiche sociali e il sistema descritto dall'art. 119 Cost. pervenendo ad affermare una sua temporanea legittimità del Fondo nazionale per le politiche sociali continuerebbe ad avere ragion d'essere nei seguenti termini: «sia perché lo stesso è destinato a finanziare anche funzioni statali, sia perché la sua perdurante ope-

ad istituire appositi fondi dedicati all'accoglienza degli stranieri, quali il Fondo nazionale per l'inclusione sociale degli immigrati⁴² e il Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (l'art. 23, comma 11, della legge n. 135/2012, di conversione del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95)⁴³. Quest'ultimo, sorto dall'indispensabilità di garantire tutele nei confronti dei minori che giungono da soli nel nostro Paese, si è posto il fine di assicurare la prosecuzione degli interventi connessi al superamento dell'emergenza umanitaria e consentire una gestione ordinaria dell'accoglienza⁴⁴. Il Fondo risponde inoltre all'impegno assunto dal Governo in sede di Conferenza unificata (30 marzo 2011) di individuare risorse stabili e pluriennali destinate al sostegno delle necessità dei minori non accompagnati. Si è così garantita la presa in carico di questi ultimi attraverso i Comuni⁴⁵, i quali ricevono trimestralmente dal Ministero degli interni, un contributo giornaliero per ospite, dato in affido a famiglie o collocato in strutture autorizzate e/o accreditate.

Negli ultimi anni è stato altresì incrementato l'importo del Fondo nazionale per le politiche e servizi di asilo (SPRAR), destinato a finanziare le iniziative degli Enti locali, la cui disciplina si rinviene, ancora oggi, nell'art. 1-*septies*, del d.l. n. 416/1989. Esso viene alimentato attraverso apposite risorse iscritte nel bilancio di previsione del Ministero dell'interno, da assegnazioni annuali del Fondo europeo per i rifugiati e infine da donazioni di privati ed enti.

rattività per gli aspetti di incidenza sul sistema dell'autonomia finanziaria regionale si giustifica in via transitoria (...) fino all'attuazione del modello delineato dall'art. 119 Cost.» (il c.d. federalismo fiscale).

(42) volto a favorire l'inclusione sociale di questi ultimi e dei loro familiari attraverso la realizzazione di un piano per l'accoglienza degli alunni stranieri, favorendo altresì il rapporto scuola-famiglia, mediante l'utilizzo dei mediatori culturali (art. 1, comma 1267, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 c.d. legge finanziaria 2007).

(43) Cfr. F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Torino, 2013; M. GONDONI, E. MAGRI, *La disciplina dei servizi sanitari e assistenziali previsti per gli immigrati: condizioni di accesso e prestazioni erogabili*, in *Sanità pubblica*, 7-8, 2002, pp. 881-931.

(44) Sul punto cfr. E. CODINI, *Immigrazione e stato sociale*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2012, pp. 599-660 e C. DEVILLANOVA, *I costi dell'immigrazione per la finanza pubblica*, in *Fondazione Ismu, Quattordicesimo rapporto sulle migrazioni 2008*, Milano, 2009, pp. 205-218.

(45) <http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it/AreaSociale/Immigrazione>.

La previsione di questi fondi “emergenziali” tuttavia non ha risolto la questione dell'esiguità delle voci di spesa pubblica destinate a fronteggiare le richieste di soggetti provenienti da Paesi extracomunitari. Non è un caso allora che le Regioni o i Comuni, in ragione della scarsità delle risorse, abbiano sovente creato presupposti restrittivi di accesso e abbiano previsto criteri preferenziali nei confronti dei cittadini italiani. È quanto accaduto, per esempio, in Lombardia con la legge regionale n. 12 gennaio 2002, n. 1 («Interventi per lo sviluppo del trasporto pubblico regionale e locale»), come modificato dall'art. 5, comma 7, della legge regionale 9 dicembre 2003, n. 25 («Interventi in materia di trasporto pubblico locale e di viabilità»), caduta sotto la scure della Consulta, nella parte in cui non includeva i cittadini stranieri residenti nella Regione Lombardia fra gli aventi il diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea riconosciuto alle persone totalmente invalide per cause civili. E invero «distinguere, ai fini dell'applicabilità della misura in questione, cittadini italiani da cittadini stranieri (...) finisce dunque per introdurre nel tessuto normativo elementi di distinzione del tutto arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlabilità tra quella condizione positiva di ammissibilità del 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» (Corte cost. n. 432/2005). In seguito la Consulta, sulla base del medesimo *iter* logico-giuridico, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia del 31 marzo 2006, n. 6, la quale escludeva gli extracomunitari dal sistema integrato di interventi e servizi sociali⁴⁶.

Altro esempio, che ha suscitato un acceso dibattito, è quello del Comune di Lodi che nel «Regolamento per prestazioni sociali agevolate», approvato il 4 ottobre 2017, ha previsto che per ricevere l'accesso alle prestazioni sociali agevolate, riguardanti non solo la scuola, ma tutti i servizi sociali, i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea debbano produrre una certificazione rilasciata dalla competente autorità dello Stato estero – corredata di traduzione in italiano – sulle proprietà e

(46) Per un'ampia trattazione del tema cfr. C. CORSI, *L'accesso degli stranieri ai diritti sociali*, in A. BARTOLINI, A. PIOGGIA (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, cit., p. 138.

sulla la composizione del nucleo familiare nel Paese di origine⁴⁷. La vicenda ha, peraltro, assunto di recente rilevanza mediatica, atteso che la disposizione regolamentare è stata applicata anche al servizio di mensa scolastica escludendo, così, dall'erogazione del vitto oltre 200 bambini extracomunitari per impossibilità da parte dei loro genitori di produrre la documentazione aggiuntiva richiesta, non essendo sufficiente la presentazione dell'ISEE, bastevole per i cittadini italiani.

Anche il legislatore nazionale, in passato, si era inserito nel medesimo *trend* quando aveva richiesto il possesso della cittadinanza italiana o europea quale presupposto per accedere al *bonus bebè* e alla *social card*, previsti rispettivamente dalle leggi finanziarie del 2006 e 2009. In seguito, tuttavia, anche in attuazione degli orientamenti giurisprudenziali in materia si è disposto in un primo momento l'estensione del beneficio ai cittadini stranieri in possesso di permesso di soggiorno di lungo periodo⁴⁸ e successivamente anche ai titolari della carta di soggiorno non per familiare e della carta di soggiorno permanente per familiare⁴⁹.

5. Le prestazioni sociali degli immigrati: presupposti e limiti

La presente trattazione deve ora essere indirizzata all'analisi delle singole prestazioni di *welfare* spettanti agli immigrati⁵⁰.

(47) La specifica non si applica ai rifugiati politici e ai cittadini di Afghanistan, Libia, Siria e Yemen, Paesi che il Comune di Lodi ha escluso sulla base della cosiddetta *Cargo Watch List* che valuta il rischio del transito di merci e persone tra un Paese e l'altro. Sono inoltre esclusi anche tutti i cittadini italiani per cui è sufficiente presentare l'ISEE.

(48) Cfr. circolare n. 93 dell'8 maggio 2015.

(49) Cfr. circolare Inps n. 214 del 6 dicembre 2016.

(50) In tema di prestazioni sociali degli immigrati cfr. W. CHIAROMONTE, *Le prestazioni di assistenza sociale per i cittadini non comunitari ed il principio di non discriminazione. Una rassegna critica della giurisprudenza nazionale ed europea*, in *Giorn. dir. lav. e rel. ind.*, 2008, p. 101 ss.; C. CORSI, *Servizi sociali agli immigrati*, in F. ASTONE, F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE, F. SAITTA (a cura di), *Cittadinanza inclusiva e flussi migratori*, Catanzaro, 2009, p. 95 ss. Relativamente ai diritti sociali degli immigrati cfr. G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali*, Napoli, 2007 e G. BASCHERINI, A. CIERVO, *I diritti sociali degli immigrati*, in C. PINELLI (a cura di), *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzia dei diritti*, Firenze, 2012, p. 17 ss.; B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non cittadino*, in *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, in *Atti del XXIV Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, Cagliari, 16-17 ottobre 2009, Napoli, p. 163 ss.

Dopo la cittadinanza il principale criterio utilizzato per individuare i diritti sociali spettanti agli stranieri è stato quello relativo alla loro posizione giuridica di regolari (in possesso cioè di permesso di soggiorno) e irregolari.

Il d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero», infatti, dopo aver affermato che lo straniero regolarmente soggiornante gode «dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano salvo che le convenzioni internazionali in vigore per l'Italia o il presente Testo unico dispongano diversamente» (art. 2, comma 2), con riguardo al diritto alla salute assicura allo straniero, comunque presente nel territorio nazionale, non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno, l'erogazione delle cure mediche «ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia e infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva» (art. 35, comma 3) nei presidi pubblici e accreditati. Ed invero il riconoscimento costituzionale del diritto alla salute, quale diritto dell'individuo, ha consentito l'estensione anche agli irregolari della gratuità delle prestazioni, di cui al comma 3, dell'art. 35 T.U. immigrazione, qualora privi di risorse economiche sufficienti, fatte comunque salve le quote di partecipazione alla spesa ed altresì la garanzia della non segnalazione all'autorità, ad eccezione dei casi in cui sia obbligatorio il referto, a parità di condizioni con il cittadino italiano⁵¹.

Se dunque per l'immigrato irregolare il presupposto per l'erogazione delle prestazioni da parte del Servizio sanitario nazionale è rappresentato dall'urgenza e dall'essenzialità della prestazione di cura, rientrando il diritto alla salute nell'ambito dei diritti fondamentali, lo straniero regolarmente soggiornante, gode di una tutela sanitaria più ampia, come ad esempio l'iscrizione obbligatoria al Servizio sanitario nazionale⁵².

(51) Per un'ampia trattazione del tema si rinvia a M. D'ANGELOSANTE, C. TUBERTINI, *Cittadinanza amministrativa, salute e sanità*, in A. BARTOLINI, A. PIOGGIA (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, cit., p. 101 ss.

(52) Sui livelli essenziali in sanità cfr. C. TUBERTINI, *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni: il caso della tutela della salute*, Bologna, 2008.

Anche con riguardo al diritto all'istruzione, si prescinde dal requisito della cittadinanza, essendo riconosciuto l'obbligo scolastico per i minori stranieri comunque presenti nel territorio nazionale, applicando ad essi: «tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica» (art. 38, comma 1 del T.U. immigrazione).

Diversa è la posizione del legislatore riguardo alle prestazioni di assistenza sociale destinate agli stranieri. Accedono, infatti, al sistema integrato di interventi e di servizi sociali soltanto gli stranieri regolari, in possesso, cioè del permesso di soggiorno (art. 41)⁵³. Tuttavia per l'erogazione di alcune tipologie di prestazioni di *welfare* il legislatore opera un ulteriore distinguo tra soggetti immigrati in possesso del permesso di soggiorno di breve o di lungo periodo (conseguibile quest'ultimo solo dopo 5 anni di residenza regolare in presenza di determinati requisiti)⁵⁴. E infatti, relativamente alle prestazioni economiche che costituiscono diritti soggettivi l'art. 80, comma 19, della legge n. 388/2000, dispone che «ai sensi dell'articolo 41 del d.lgs. n. 286/98, l'assegno sociale e le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali sono concesse, alle condizioni previste dalla legislazione medesima, agli stranieri che siano titolari di carta di soggiorno» (oggi permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo *ex* art. 9 T.U. immigrazione); «per le altre prestazioni e servizi sociali l'equiparazione con i cittadini italiani è consentita a favore degli stranieri che siano almeno titolari di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno». Sul punto si è espressa la stessa Corte costituzionale rilevando che il criterio di parità di trattamento condizionata al permesso di almeno un anno costituisce il «necessario paradigma sulla cui falsariga calibrare lo scrutinio della ragionevolezza»⁵⁵.

(53) Sul punto cfr. Corte cost. n. 432/2005, in www.giurcost.org, la quale ha affermato che il criterio contenuto nell'art. 41 T.U. sull'immigrazione (parità di trattamento condizionata al permesso di almeno un anno) costituisce il «necessario paradigma sulla cui falsariga calibrare lo scrutinio della ragionevolezza».

(54) Definite discriminazioni indirette.

(55) Sent. n. 432/2005.

Relativamente all'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica l'art. 40, comma 6, del T.U. sull'immigrazione, afferma che esso è consentito soltanto agli stranieri titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo e agli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di un permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitino una regolare attività lavorativa⁵⁶. Vero è, però, che alcune leggi regionali (l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 18/2000 e della Lombardia n. 1/2000, come mod. dalla legge n. 7/2005), nel tempo avevano richiesto, in aggiunta ai requisiti previsti dal T.U. sull'immigrazione, il possesso di requisiti ulteriori quale quello della residenza⁵⁷. La stessa Corte costituzionale, investita della questione, nell'ordinanza 21 febbraio 2008, n. 32, ha ritenuto però manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 41-*bis*, l.r. Lombardia 5 gennaio 2000 n. 1, introdotto dall'art. 1, lettera *a*), l.r. 8 febbraio 2005 n. 7, censurato, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede, tra i requisiti per la presentazione delle domande di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, che «i richiedenti debbano avere la residenza o svolgere attività lavorativa in Regione Lombardia da almeno cinque anni per il periodo immediatamente precedente alla data di presentazione della domanda, in quanto tale disposizione introdurrebbe un fattore discriminatorio irragionevole e ingiustificato per l'accesso all'edilizia residenziale rapportato alla durata della residenza o del lavoro in Lombardia». Il requisito della residenza continuativa, ai fini dell'assegnazione, risulta infatti, ad avviso della Corte, non irragionevole quando si pone in coerenza con le finalità che il legislatore intende perseguire, specie là dove le stesse realizzino un equilibrato bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco (sent. nn. 493 del 1990, 432 del 2005; ord. n. 393

(56) Preme a tal riguardo rilevare che sebbene la Carta costituzionale non faccia espresso riferimento al diritto all'abitazione, la Corte costituzionale ne ha sancito la natura di diritto fondamentale collegandolo alla nozione di dignità della persona umana riconducibile all'art. 2 Cost., all'art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 e all'art. 11 del Patto internazionale dei diritti economici, sociali e culturali del 1966 con le pronunce n. 404/1988, 217/1988 e n. 599/1989. Sul tema cfr. C. CORSI, *Il diritto all'abitazione è ancora un diritto costituzionalmente garantito?*, in *Dir. Imm. e Citt.*, 3-4, 2008, p. 141 ss.

(57) In materia cfr. F. CORVAJA, *Libera circolazione dei cittadini e requisito di residenza regionale per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica*, in *Le Regioni*, 2008, p. 611 ss.

del 2007)⁵⁸. Viene in sostanza assegnata rilevanza al radicamento al territorio per beneficiare di una misura di lungo periodo⁵⁹.

La Corte costituzionale ha invece adottato una posizione critica in relazione al requisito del permesso di lungo periodo (quello cioè della residenza ultraquinquennale) quale presupposto per l'accesso alle prestazioni di invalidità da parte dello straniero, sull'assunto della sua irraggiungibilità o non proporzionalità, atteso che esso «appare idoneo a compromettere esigenze di tutela che, proprio in quanto destinate al soddisfacimento di bisogni primari delle persone invalide, appaiono per se stessi indifferibili e indilazionabili»⁶⁰. E così, facendo leva sul nucleo essenziale dei diritti sociali che devono essere riconosciuti a tutti gli individui «essendo finalizzati al soddisfacimento dei bisogni primari inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana», la Corte ha, a più riprese, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388/2000, nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno (permesso di soggiorno UE) di lungo periodo la concessione ai cittadini extracomunitari legalmente soggiornanti nello Stato italiano delle seguenti prestazioni assistenziali: indennità di accompagnamento (sentenza n. 306/2008 e 40/2013 n. 230/2015), pensione di inabilità (sentenza n. 11/2009 e n. 40/2013), assegno mensile di invalidità (sentenza n. 187/2010), indennità di frequenza (sentenza n. 329/2011), pensione per ciechi e relativa indennità prevista dall'art. 3, comma 1, della legge 21 novembre 1988, n. 508⁶¹. Ne deriva pertanto che le richiamate provvidenze assistenziali dovranno essere concesse a tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti, anche se privi di permesso

(58) In *Giur. cost.*, 2008, 1, p. 351. Ha inoltre puntualizzato la Consulta che: «posto che la materia "edilizia residenziale pubblica" rientra nella competenza residuale delle Regioni, riguardando la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica, in relazione ad essa non rileva la problematica della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale (sent. n. 94 del 2007)».

(59) Così E. CODINI, *Gli stranieri*, in E. CODINI, A. FOSSATI, S. A. FREGO LUPPI (a cura di), *Manuale dei servizi sociali*, Torino, 2017, p. 286.

(60) In tal senso Corte cost. sent. n. 230/2015, in <http://www.giurcost.org>.

(61) Sul punto cfr. A. CIERVO, *La sentenza n. 22/2015 della Corte costituzionale in materia di prestazioni assistenziali a favore degli stranieri extracomunitari. Cronaca di una dichiarazione di incostituzionalità annunciata*, in *federalismi.it*, 2, 2015.

di soggiorno CE di lungo periodo, alla sola condizione che siano titolari del requisito del permesso di soggiorno di almeno un anno, di cui all'art. 41 del T.U. sull'immigrazione.

Coloro che invece accedono irregolarmente nel nostro Paese, stante l'obbligo di lasciare in tempi brevi il territorio nazionale, non possono invece essere destinatari di prestazioni socio-assistenziali che abbiano come presupposto un legame con il territorio. Contrariamente, però, il legislatore regionale (legge regionale Toscana n. 29/2009) ha ritenuto, in taluni casi, di dover erogare anche agli immigrati irregolari servizi socio-sanitari considerati indifferibili e urgenti, superando, per altro, in modo indenne, il vaglio della Consulta⁶². Il medesimo orientamento espansivo è stato adottato dalla Corte costituzionale con la pronuncia del 25 maggio 2011, n. 61, la quale nel respingere le censure mosse dal Governo nei confronti della legge regionale Campania n. 6/2010 – nella parte in cui riteneva applicabili anche agli stranieri irregolari oltre alle prestazioni concernenti il diritto alla salute, all'istruzione e alla formazione professionale anche quelle relative all'assistenza sociale e all'abitazione – ha affermato che legittimamente le Regioni, nelle materie di potestà legislativa esclusiva o concorrente, possono prevedere alcune prestazioni di assistenza e servizi sociali anche a favore degli stranieri irregolari, evidenziando il collegamento delle prestazioni *de quibus* con la tutela dei diritti fondamentali.

Un diverso trattamento viene invece riservato ai minori stranieri, i quali godono di una tutela più ampia rispetto a coloro che hanno raggiunto la maggiore età⁶³. Non sussiste infatti differenza alcuna tra coloro che giungono in Italia non accompagnati e coloro che seguono i genitori sia regolari che irregolari. Ai minori stranieri si applica, infatti, senza distinzione alcuna, il medesimo trattamento riservato ai minori italiani sia per ciò che concerne l'accesso alle prestazioni di *welfare* sociale e sanitario, sia per ciò che concerne il diritto allo studio⁶⁴.

(62) Così E. CODINI, *Gli stranieri*, cit., p. 279.

(63) F. SCUOTO, *Le Regioni e l'accesso ai servizi sociali degli stranieri regolarmente soggiornanti e dei cittadini dell'Unione*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 1, 2013, pp. 56-78.

(64) Sul punto cfr. F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Torino, 2013. Relativamente alla frequenza alla scuola materna la giurisprudenza di merito ha affermato che pur

6. Considerazioni conclusive

Le considerazioni che precedono consentono di delineare un quadro di sintesi.

Il T.U. sull'immigrazione, la legge quadro sul sistema integrato di interventi e servizi sociali e le leggi regionali emanate dopo la riforma del Titolo V Cost. hanno nei fatti consentito il superamento della rigidità con cui antecedentemente veniva individuato il destinatario delle prestazioni assistenziali (il solo cittadino).

E invero l'ampliamento della platea dei beneficiari è avvenuta o in ragione dell'appartenenza all'Unione europea, o in virtù del verificarsi di situazioni emergenziali e/o del legame di permanenza duraturo sul nostro territorio nazionale (legittimato dal permesso di soggiorno di breve o di lungo periodo).

Si è dato tuttavia conto di come il crescente aumento del debito pubblico e la penuria di risorse abbia inciso sul *quantum* di prestazioni erogabili agli immigrati, anche se, come ha avuto modo di sottolineare la Corte europea dei diritti dell'uomo, «tra le ragioni molto forti che consentono limitazioni dei diritti fondamentali non rientrano quelle finanziarie o di bilancio»⁶⁵. In sostanza il limite invalicabile ai fini dell'accesso alle prestazioni concernenti i diritti sociali, sarebbe rappresentato dalla tutela dei diritti fondamentali⁶⁶, da garantire questi ultimi – come peraltro ribadito dalla Corte costituzionale a partire dalla sent. n. 120/1967 – agli immigrati regolari e in certi casi (vedi le prestazioni sanitarie) anche agli irregolari⁶⁷.

Potrebbe allora ritenersi che il nucleo fondamentale intangibile sia identificabile con i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, comma 2, lett. *m*) da garantire sia al cittadino, che allo straniero, senza distinzione alcuna, alla stregua del principio di eguaglianza⁶⁸. Se ciò è ve-

trattandosi di una prestazione inserita in una logica di breve periodo è comunque di per sé atta a tutelare un diritto fondamentale (Trib. Milano, sez. I civ., 11 febbraio 2008, n. 9792).

(65) Causa *Koua Poirrez c. Francia* del 30 settembre 2003.

(66) In tal senso E. CODINI, *Immigrazione e Stato sociale*, in *Diritto pubblico*, 2, 2012, p. 612.

(67) A. PACE, *Dai diritti del cittadino ai diritti fondamentali dell'uomo*, in *Rivista AIC*, 10, 2010.

(68) G. CORSO, *La disciplina dell'immigrazione tra diritti fondamentali e discrezionalità del le-*

ro in astratto non va, tuttavia, dimenticato che il legislatore statale si è reso inadempiente nel dare attuazione al dettato costituzionale relativo alla determinazione dei livelli essenziali concernenti le prestazioni socio-assistenziali, creando una forte incertezza sul contenuto da assegnare ai medesimi. Vero è però che, allo stato dell'arte, le prestazioni contenute nell'elenco di cui all'art. 22 della legge n. 328/2000, dedicato ai livelli essenziali, potrebbero fungere da parametro invalicabile, al di sotto del quale vi sarebbe la compressione del nucleo intangibile del diritto alle prestazioni socio-assistenziali della "persona umana". Si troverebbe, così, un punto di equilibrio tra prestazioni di *welfare* accessibili agli stranieri, disposizioni costituzionali (artt. 2, 3, 38 Cost.) e intangibilità dei diritti fondamentali.

Diversamente si configura il caso di quelle prestazioni sociali eccedenti il limite dei livelli essenziali, essendo nella potestà residuale delle Regioni quella di prevedere, nell'ambito dell'esercizio del loro potere discrezionale, livelli essenziali ulteriori (rispetto a quelli stabiliti in sede nazionale) e dunque prestazioni aggiuntive da destinare, ad esempio, ai soli cittadini, agli immigrati regolari o anche agli irregolari. Sotto tale ed esclusivo profilo sarebbe allora legittimo procedere, per ragioni di bilancio, ad una selezione (anche essa discrezionale) dei destinatari di determinati servizi socio-assistenziali o persino decidere di ridurre la tipologia delle prestazioni da erogare per aumentare invece il numero dei destinatari delle medesime⁶⁹.

giatore nella giurisprudenza costituzionale, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei costituzionalisti, rivista on line*, 26 ottobre 2012. Sul punto cfr. A. GUAZZAROTTI, *Lo straniero, i diritti, l'eguaglianza*, in *Quaderni giustizia*, 2009, p. 87 ss.

(69) Così, A. GUARISO (a cura di), *Stranieri e accesso alle prestazioni sociali, Normativa nazionale ed europea. Schede pratiche*, cit., p. 16.