

I diritti sociali degli stranieri tra frammentazione e non discriminazione Alcune questioni problematiche

di Francesca Biondi Dal Monte

Sommario

1. *Diritti che costano e stranieri: un difficile compromesso.* – 2. *La condizione giuridica dello straniero fra Stato, Regioni e enti locali.* – 3. *Prestazioni assistenziali e permesso CE per soggiornanti di lungo periodo: un binomio spezzato.* – 4. *(segue) Prestazioni sociali tra non discriminazione e discipline regionali e locali.* – 5. *Diritto all'abitazione e accesso all'edilizia residenziale pubblica* – 6. *Minori stranieri tra bonus bebè e bonus istruzione.* – 7. *La manovra finanziaria per il 2009 ed alcuni dati sui "costi" e le "entrate" dell'immigrazione.* – 8. *Rilievi conclusivi. Le condizioni giuridiche dello straniero tra titoli di soggiorno e discipline regionali e locali.*

1. Diritti che costano e stranieri: un difficile compromesso

Secondo il noto studio di Holmes e Sunstein sul *costo dei diritti*, tutti i diritti costano perché tutelarli costa e costa soprattutto garantirli in modo uniforme ed equo: essi dipendono infatti dalla disponibilità collettiva a contribuirvi, poiché la loro tutela è finanziata dalle entrate fiscali.

Tuttavia, constatare che un diritto costa equivale ad ammettere che «si deve rinunciare a qualcosa per averlo e per proteggerlo, mentre ignorare la questione dolorosa dei costi serve a evitare la scelta dolorosa di cosa prendere e cosa lasciare»⁽¹⁾ di fronte ai compromessi tipici della finanza pubblica. In questo quadro, l'attenzione al tema del costo dei diritti impone inoltre ulteriori riflessioni, non solo a proposito di quanto costa effetti-

(1) A tal proposito cfr. S. HOLMES, C. R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti*, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 25.

vamente la tutela dei diversi diritti, ma anche a proposito di chi decide come distribuire le limitate risorse pubbliche, per la difesa di quali diritti e a beneficio di chi. In particolare, fare attenzione al costo dei diritti non induce soltanto a porre questioni di bilancio, ma anche a porre fondamentali interrogativi in relazione alla giustizia distributiva e alle responsabilità democratiche, e cioè al rapporto che deve sussistere tra democrazia e “giustizia”, tra principi che devono guidare le decisioni collettive e criteri di equità che consideriamo validi (o devono in ogni caso prevalere) a prescindere dalle scelte politiche e dalle volontà della maggioranza ⁽²⁾.

Se tutti i diritti presuppongono un costo e in qualche misura un compromesso nella scelta relativa a quanto di tali diritti deve essere necessariamente garantito, anche in bilanciamento con altri, la questione appare più complessa in relazione a quali e quanto di questi diritti debba essere garantito anche a coloro che non sono cittadini. Dal momento che le risorse disponibili sono infatti limitate, appare assai problematico decidere quali diritti garantire anche a coloro che hanno un legame meno intenso con il territorio e che contribuiscono da minor tempo, o non vi contribuiscono affatto, alle entrate dello Stato di residenza.

A riguardo, se il riconoscimento dei diritti individuali e delle libertà classiche (diritto alla vita, diritto all'integrità fisica, libertà di pensiero, libertà di espressione, ecc.) sembra per definizione indiscutibile, discendendo del resto anche dai molti trattati internazionali in conformità dei quali la condizione giuridica dello straniero deve essere disciplinata ai sensi dell'art. 10, comma 2, Cost., merita una più approfondita indagine la garanzia dei diritti sociali. In riferimento a questi ultimi, infatti, l'equilibrio finanziario è il fattore condizionante più problematico ⁽³⁾, almeno per quanto riguarda i diritti sociali cosiddetti di prestazione, e su di essi il d.lgs. 286/1998 (testo unico in materia di immigrazione) si sofferma particolarmente quale necessa-

(2) A tal proposito cfr. S. HOLMES, C. R. SUNSTEIN, *op. cit.*, p. 138.

(3) D. BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Jovene, Napoli, 2003, p. 18.

rio veicolo di integrazione sociale dell'immigrato⁽⁴⁾. Del resto non si può far a meno di notare come la percentuale della popolazione straniera regolarmente presente sul territorio abbia ormai raggiunto circa il 6% della popolazione totale⁽⁵⁾ ed il notevole aumento delle presenze di stranieri sul territorio nazionale imponga una più attenta riflessione sul limite entro il quale al legislatore è consentito differenziare la posizione dello straniero da quella del cittadino nell'accesso al sistema di *welfare*, al fine di evitare differenziazioni di trattamento arbitrarie e quindi irragionevoli. Tanto più che anche all'interno della categoria degli stranieri, in ragione della durata della loro residenza o del titolo di soggiorno da essi posseduto, Stato, Regioni e enti locali hanno già introdotto alcune differenziazioni nel godimento di diritti sociali (si pensi all'accesso alle prestazioni assistenziali, all'accesso all'edilizia residenziale pubblica, al sistema dei *bonus* bebè o dei *bonus* istruzione), che hanno posto alcuni problemi sulla legittimità dei fini perseguiti e sulla congruità tra detti fini e i mezzi prescelti alla luce del principio di non discriminazione⁽⁶⁾.

(4) In generale, sui diritti sociali riconosciuti agli stranieri cfr. P. BONETTI, *I principi, i diritti e i doveri, Le politiche migratorie*, in B. NASCIMBENE (a cura di), *Diritto degli stranieri*, Padova, Cedam, 2004, p. 110 ss., e A. DI FRANCIA, *La condizione giuridica dello straniero in Italia*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 93 ss.

(5) Secondo l'Istat i cittadini stranieri residenti all'inizio del 2008 sono quasi 3.433.000, inclusi i comunitari, il 62,5% nel Nord (più di 2 milioni), il 25,0% nel Centro (poco meno di 1 milione) e il 12,5% nel Mezzogiorno (quasi mezzo milione). Nel *Dossier Caritas Migrantes 2008* si accredita invece un numero superiore di immigrati regolarmente presenti, che oscilla tra i 3.800.000 e i 4.000.000, su una popolazione complessiva di 59.619.290 persone, con un'incidenza del 6,7% (leggermente al di sopra della media UE, che è stata del 6,0% nel 2006). Come evidenziato dallo stesso *Dossier*, queste due fonti, seppure differenti, non sono tuttavia in contrasto perché si riferiscono a distinte categorie di immigrati: a differenza dell'Istat, il *Dossier* prende in considerazione anche gli stranieri che non hanno ancora acquisito la residenza (il cui ottenimento richiede spesso più di un anno).

(6) Esse possono essere attuate attraverso discipline che direttamente o indirettamente discriminano lo straniero nell'accesso al sistema di *welfare*. Sulle nozioni di discriminazione diretta e indiretta cfr. art. 2 del d.lgs. 215/2003, recante "Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica" e art. 43 del d.lgs. 286/1998, secondo il quale «costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le pratiche religiose, e che abbia

Le numerose pronunce su ricorsi promossi ai sensi dell'art. 44 del d.lgs. 286/1998 (testo unico in materia di immigrazione), con il quale è stata introdotta nel nostro ordinamento l'azione civile contro la discriminazione⁽⁷⁾, la normativa europea in materia di antidiscriminazione (direttiva CE 2000/43, attuata nel nostro ordinamento con il d.lgs. 215/2003), la normativa internazionale sulla parità di trattamento dei lavoratori migranti (convenzioni OIL 143/1975 e 45/1990), nonché la giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte europea dei diritti dell'uomo⁽⁸⁾ hanno infatti progressivamente delineato un preciso concetto di non discriminazione che appare necessario indagare al fine di ricostruire correttamente le condizioni di accesso dello straniero al sistema di *welfare* statale e regionale.

lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica». In dottrina cfr. F. GHERA, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana e nel diritto comunitario*, Cedam, Padova, 2003, p. 85 ss.; D. STRAZZARI, *Discriminazione razziale e diritto*, Cedam, Padova, 2008, p. 85, e con riferimento all'elaborazione giurisprudenziale compiuta dalla Corte di giustizia cfr. O. POLLICINO, *Discriminazione sulla base del sesso e trattamento preferenziale nel diritto comunitario*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 40 ss.

(7) L'art. 44 del d.lgs. 286/1998 ha infatti previsto che quando il comportamento di un privato o della pubblica amministrazione produce una discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, il giudice può, su istanza di parte (la domanda si propone con ricorso), ordinare la cessazione del comportamento pregiudizievole e adottare ogni altro provvedimento idoneo, secondo le circostanze, a rimuovere gli effetti della discriminazione. In generale sul punto cfr. P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Gli atti discriminatori nel diritto civile, alla luce degli artt. 43 e 44 del T.U. sull'immigrazione*, in *Dir. famiglia* 2002, p. 112 ss., V. LA BROCCA, *L'azione civile contro la discriminazione: un nuovo modello per il futuro della tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali*, in *Dir. pubbl. comp. ed europeo*, 2001, p. 1246 ss. Di recente, per quanto riguarda la natura dell'azione, cfr. A. GUARISO, *Per la Cassazione l'azione civile contro la discriminazione è un procedimento cautelare*, in *D&L – Riv. crit. dir. lav.*, 2008, p. 715 ss.

(8) In particolare a partire dalla sentenza del 16 settembre 1996, *Gaygusuz c. Austria*, con la quale la Corte ha enucleato il principio, desunto direttamente dall'art. 14 CEDU, per cui ciascuno ha diritto ad usufruire della distribuzione di beni o benefici pubblici aventi rilievo anche economico senza subire discriminazioni basate sulla nazionalità. Principi analoghi sono stati affermati anche nelle sentenze *Koua Poirrez c. Francia* del 30 settembre 2003 e *Okpisz v. Germania e Niedzwiecki v. Germania* del 25 ottobre 2005. Sul punto si veda in generale A. SACCUCCI, *Il divieto di discriminazione nella Convenzione europea dei diritti umani: portata, limiti ed efficacia nel contrasto a discriminazioni razziali o etniche*, in *I diritti dell'uomo*, 2005, p. 11 ss.

Questa recente elaborazione giurisprudenziale si pone del resto in linea e rappresenta un completamento del percorso già iniziato dalla Corte costituzionale con l'utilizzo del principio di uguaglianza e ragionevolezza ⁽⁹⁾ e da ultimo approdato a ricondurre il divieto di discriminazione degli stranieri regolarmente presenti sul territorio all'art. 10, comma 1, Cost. ⁽¹⁰⁾, e quindi alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute.

Attraverso l'analisi di alcune questioni problematiche ⁽¹¹⁾ si vuole quindi evidenziare come la garanzia dei diritti sociali degli stranieri risenta a monte di un difficile compromesso che il legislatore statale e regionale è chiamato a compiere in ragione della limitatezza delle risorse disponibili, ma sempre e comunque in ossequio al principio di non discriminazione.

2. *La condizione giuridica dello straniero fra Stato, Regioni e enti locali*

Preliminare all'indagine che si propone, appare tuttavia la

(9) In particolare, la Corte costituzionale, nell'affermare l'eguaglianza dello straniero nel godimento dei diritti inviolabili della persona e delle libertà democratiche, ha esercitato un sindacato di ragionevolezza sulla pertinenza di ogni differenziazione della condizione di straniero. Sul punto si rinvia in generale a L. PALADIN, voce *Eguaglianza (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XIV, Milano, 1965, p. 530; A. CERRI, *Uguaglianza (principio costituzionale di)*, in *Enc. giur.*, Roma, 1994; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, Padova, Cedam, 1997, p. 159 ss., e G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, p. 222 ss.

(10) Si tratta della sent. 306/2008, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disciplina che subordinava il riconoscimento dell'indennità di accompagnamento al possesso da parte dello straniero di un reddito, richiesto per il rilascio della carta di soggiorno ed ora previsto, per effetto del d.lgs. 3/2007, per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo. Sul punto si veda comunque *infra* § 3.

(11) Si analizzerà il sistema di accesso degli stranieri alle prestazioni assistenziali non contributive, recentemente oggetto di alcune decisioni della Corte costituzionale, ed alcune discipline regionali e locali in materia di prestazioni assistenziali. Una specifica attenzione sarà dedicata al diritto all'abitazione con riferimento alle discrasie rilevabili tra discipline statali, regionali e locali in materia di accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, per concentrarsi infine sulla problematica questione dei *bonus bebè* e dei *bonus* istruzione e sulle misure recentemente introdotte dalla manovra finanziaria per il 2009.

ricostruzione delle competenze in materia di immigrazione fra Stato, Regioni ed enti locali. Non si può infatti trascurare come la diversa ripartizione dei poteri tra le autonomie territoriali vada ad influenzare la protezione dei diritti sociali e il livello di uguaglianza con cui gli stessi vengono garantiti nelle diverse entità territoriali che compongono lo Stato ⁽¹²⁾.

Già prima della riforma del Titolo V della Costituzione, il d.lgs. 286/1998 aveva affidato a Regioni ed enti locali rilevanti compiti nella predisposizione di servizi e prestazioni a favore degli stranieri. E con la l. 328/2000, recante «legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali» ⁽¹³⁾, molti interventi di *welfare* sono stati devoluti alla competenza locale, delineando un sistema integrato di interventi e servizi sociali finalizzato alla creazione di una struttura reticolare di apporti, risorse e risposte sociali, nella quale assumono un rilievo centrale il piano regionale ed il piano di zona, predisposto a livello comunale e Provinciale come documento di programmazione degli interventi socio-sanitari e assistenziali sul territorio ⁽¹⁴⁾.

A seguito della revisione costituzionale del 2001, molte Regioni hanno poi adottato proprie leggi in materia di immigrazione ⁽¹⁵⁾ e «cittadinanza» sociale ⁽¹⁶⁾, contribuendo a delineare

(12) D. BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, cit., p. 22.

(13) La legge 328/2000, di riorganizzazione dei servizi sociali, ha ricomposto definitivamente il quadro nazionale costruendo un sistema integrato di opportunità e di servizi per le persone. Sul punto cfr. C. GORI, *La riforma dei servizi sociali in Italia*, Carrocci, Roma, 2004 ed E. FERIOLI, *Diritti e servizi sociali nel passaggio dal welfare statale al welfare municipale*, Giappichelli, Torino, 2003.

(14) Cfr. L. D'ARCANGELO, *Quale programmazione per un welfare locale?*, in *Rivista della sicurezza sociale*, 2006, p. 461 ss. R. FINOCCHI GHERSI, *I servizi sociali e l'assistenza*, in L. TORCHIA (a cura di), *Welfare e federalismo*, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 56 ss.

(15) Cfr. l.r. Abruzzo n. 46/2004, recante «Interventi a sostegno degli stranieri immigrati»; l.r. Emilia-Romagna 5/2004, recante «Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n. 14 e 12 marzo 2003, n. 2»; l.r. Liguria 7/2007, recante «norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati»; l.r. Lazio 10/2008, recante «disposizioni per la promozione e la tutela dell'esercizio dei diritti civili e sociali e la piena uguaglianza dei cittadini stranieri immigrati».

(16) Cfr. l.r. Piemonte 1/2004, recante «Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimen-

autonomamente un quadro completo e specifico degli interventi a favore degli stranieri sul territorio regionale.

Del resto la stessa giurisprudenza costituzionale ha progressivamente riconosciuto uno spazio di intervento sempre più ampio alla legislazione regionale in materia di immigrazione, circoscrivendo da ultimo con la sentenza 50/2008 la competenza statale esclusiva alla «programmazione dei flussi di ingresso ovvero al soggiorno degli stranieri nel territorio nazionale»⁽¹⁷⁾. La Corte ha peraltro rilevato come sia la stessa legge statale a disciplinare la materia dell'immigrazione e della condizione giuridica degli stranieri proprio prevedendo che una serie di attività pertinenti la disciplina del fenomeno migratorio e degli effetti sociali di quest'ultimo vengano esercitate dallo Stato in stretto coordinamento con le Regioni, affidando direttamente a queste ultime alcune competenze, secondo criteri che tengono ragionevolmente conto del fatto che l'intervento pubblico non si limita al doveroso controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale (cd. politiche *di* immigrazione), ma riguarda necessariamente altri ambiti, dall'assistenza

to»; l.r. Toscana 41/2005, recante «Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale»; l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 6/2006, recante «Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale»; l.r. Liguria 12/2006, recante «Promozione del sistema integrato di servizi sociali e sociosanitari»; l.r. Puglia 19/2006, recante «Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia»; l.r. Basilicata 4/2007, recante «Rete regionale integrata dei servizi di cittadinanza sociale»; l.r. Campania n. 11/2007, recante «Legge per la dignità e la cittadinanza sociale. Attuazione della legge 8 novembre 2000, n. 328»; l.r. Lombardia 3/2008, recante «Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sociosanitario». Sulle problematiche relative alle conseguenze che il nuovo riparto di competenze legislative ha prodotto in materia di assistenza sociale si veda E. FERIOLI, *op. cit.*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 138, che si sofferma.

(17) La Corte sembra leggere in modo unitario le pur distinte materie di cui alle citate lett. *a*) e *b*) dell'art. 117, comma 2, Cost., di fatto rinunciando a dare un significato autonomo al titolo «condizione giuridica dello straniero non comunitario» rispetto a quello di «immigrazione», come già osservato nelle precedenti sent. 300/2005 e 156/2006. Sul punto cfr. P. PASSAGLIA, «Immigrazione» e «condizione giuridica» degli stranieri extracomunitari: la Corte costituzionale precisa i termini del riparto di competenza (...e torna sulla portata delle enunciazioni di principio contenute negli statuti), in *Foro it.*, 2006, I, p. 352, e D. STRAZZARI, *Riparto di competenze tra Stato e Regioni: alla ricerca del confine perduto?*, in *Le Regioni*, 2006, p. 1041.

all'istruzione, dalla salute all'abitazione (cd. politiche *per* l'immigrazione), materie che intersecano *ex* Costituzione, competenze dello Stato con altre regionali, in forma esclusiva o concorrente ⁽¹⁸⁾.

La natura degli interessi coinvolti può quindi legittimare l'intervento statale, per quanto riguarda il controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale (art. 117, comma secondo, lett. *b*) e la definizione della condizione giuridica dello straniero ⁽¹⁹⁾ (art. 117, comma secondo, lett. *a*)), ma anche interventi regionali, per quel che concerne invece le condizioni declinate al plurale e risultanti dai singoli campi di esperienza: salute, lavoro, abitazione, assistenza sociale, la cui determinazione è rimessa, per ciascuno di questi ultimi, a discipline ora congiunte di Stato e Regioni, ora residuali di queste ultime ⁽²⁰⁾.

A tal proposito dalla metà degli anni novanta si è anche assistito ad un progressivo coinvolgimento delle amministrazioni locali, considerate non più come semplici attuatori di leggi o decisioni prese altrove, bensì come livelli di governo direttamente responsabili dell'inserimento sociale degli immigrati presenti sul territorio, soprattutto in riferimento all'accesso ai servizi sociali ⁽²¹⁾.

(18) Le potestà legislative regionali in tema di salute, lavoro, assistenza sociale non possono infatti vedersi sottratto tutto il settore relativo agli immigrati, essendo invece logico che il livello istituzionale chiamato a disciplinare, in via generale, queste materie, le delinei anche nei confronti degli immigrati. Sul punto si veda C. CORSI, *Immigrazione e ruolo degli enti territoriali*, in *Dir. imm. e citt.*, 2005, p. 40.

(19) Da intendersi come il complesso delle situazioni giuridiche che hanno lo straniero come destinatario o beneficiario, e che ne individuano e ne definiscono complessivamente la posizione nell'ordinamento italiano. Sul punto G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella costituzione italiana*, Padova, 1992, p. 115. Sotto tale profilo tuttavia sembra alquanto difficile individuare una netta separazione tra competenze statali e regionali, *infra* § 8.

(20) Cfr. A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Ombre e nebbie nel riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazione/immigrazione dopo la riforma del Titolo V*, in M. REVENGA SANCHEZ (a cura di), *I problemi costituzionali dell'immigrazione in Italia e Spagna*, Valencia, Tirant lo blanch, 2005, p. 324.

(21) Cfr. T. CAPONIO, *Governo locale e immigrazione in Italia. Tra servizi di welfare e politiche di sviluppo*, in questa *Rivista*, 2004, p. 789, che procede ad una ricostruzione storica degli interventi locali in materia di immigrazione, sottolineando, in particolare, come i governi locali del centro-nord avessero già iniziato a realizzare im-

In questo contesto, tuttavia, le politiche regionali e locali destinate agli immigrati residenti sul territorio non hanno sempre seguito le medesime tendenze. Nell'autonomia loro concessa dalla riforma del Titolo V, si è infatti assistito all'alternarsi di misure inclusive ed esclusive, finalizzate da un lato a garantire la piena integrazione dello straniero nella società o al contrario a "preservare" le peculiarità ed il sistema di preferenza della comunità regionale o locale nell'accesso al *welfare*. Senza contare anche alcune differenze rilevabili tra queste discipline e il testo unico in materia di immigrazione.

Inoltre è indubbio che differenze organizzative, sociali, culturali o finanziarie possono incidere fortemente sugli strumenti programmati ed adottati a livello regionale e locale ⁽²²⁾. Ecco allora che la condizione giuridica dello straniero, perlomeno per quanto concerne la garanzia dei diritti sociali, oltre a dipendere dal titolo di soggiorno di cui lo straniero è titolare ⁽²³⁾, dipende inevitabilmente anche dal luogo in cui il soggetto si trova a risiedere, contribuendo entrambi questi fattori ad impedire una ricostruzione unitaria della condizione giuridica dello straniero, "frammentata" appunto in relazione al luogo di residenza.

portanti interventi a favore degli stranieri anche prima del d.lgs. 286/1998. Con riferimento ad alcune esperienze concrete cfr. sempre dello stesso A., *Città italiane e immigrazione. Discorso pubblico e politiche a Milano, Bologna e Napoli*, Bologna, Il Mulino, 2006. Del resto si è evidenziato come la vicinanza del fenomeno migratorio alle comunità locali ha infatti permesso loro di farsi attenti recettori delle istanze di tutela e delle necessità della popolazione immigrata. Sul punto Cfr. M. VRENNÀ, *Immigrazione e nuovo welfare locale*, in *Gli stranieri*, 2003, p. 298, P. BONETTI, *I principi, i diritti e i doveri cit.*, p. 177 e L. MELICA, *Lo straniero extracomunitario. Valori costituzionali e identità culturale*, Torino, Giappichelli, 1996, p. 282.

(22) La stessa esigibilità dei diritti si confronta infatti necessariamente con l'esigenza di reperire le risorse per garantirli, rischiando quindi di avviare un processo di costruzione di welfare regionali e locali a velocità diverse, con nuove disuguaglianze, a seconda delle capacità fiscali dei singoli enti territoriali. Sul punto cfr. R. TOSI, *Cittadini, Stato e Regioni di fronte ai "livelli essenziali delle prestazioni..."*, in *Quad. cost.*, 2003, p. 629 ss. Sul tema si veda anche M. GORLANI, *Accesso al welfare state e libertà di circolazione: quanto «pesa» la residenza regionale?*, in *Le Regioni*, 2006, p. 345 ss.

(23) Sull'inesistenza di una nozione unitaria di "straniero" in ragione del titolo di soggiorno, cfr. M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., p. 193, e E. GROSSO, *Straniero (status costituzionale dello)*, in *Dig. disc. pubbl.*, XV, UTET, Torino, 1999, p. 159.

3. Prestazioni assistenziali e permesso CE per soggiornanti di lungo periodo: un binomio spezzato

Uno dei settori maggiormente critici nel quale di recente ha trovato affermazione il principio di non discriminazione è quello relativo al riconoscimento delle prestazioni assistenziali non contributive, in riferimento al quale si è originata una cospicua giurisprudenza, non soltanto nazionale, volta a prevederne un'estensione anche a favore degli stranieri non titolari del permesso di soggiorno CE.

In materia, fino alla legge finanziaria per il 2001, trovava applicazione l'art. 41 del d.lgs. 286/1998, rubricato "assistenza sociale", il quale prevedeva per gli stranieri titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore all'anno l'equiparazione ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e prestazioni di assistenza sociale, incluse quelle previste in favore di ciechi, sordomuti ed invalidi civili. L'art. 80 della legge finanziaria per il 2001, l. 388/2000, intervenne tuttavia su tale disposizione prevedendo che, ai sensi del citato articolo 41, l'assegno sociale e le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali fossero concessi, alle condizioni previste dalla legislazione medesima, agli stranieri titolari di carta di soggiorno (oggi permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo⁽²⁴⁾) – titolo di soggiorno per il cui rilascio è richiesto, tra l'altro, il possesso da almeno cinque anni di un permesso di soggiorno in corso di validità ed il possesso di un reddito almeno pari all'importo annuo dell'assegno

(24) Il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo è stato introdotto dal d.lgs. 3/2007, recante "Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo *status* di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo". Per ottenere tale titolo di soggiorno lo straniero deve essere in possesso da almeno 5 anni di un permesso di soggiorno in corso di validità; deve dimostrare la disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale (per il 2009 l'importo annuo dell'assegno sociale è pari ad € 5.317,65) e di un alloggio idoneo che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica ovvero che sia fornito dei requisiti di idoneità igienico-sanitaria. Tale titolo si differenzia dal semplice permesso di soggiorno perché è a tempo indeterminato.

sociale ⁽²⁵⁾.

La disposizione sollevò da subito molteplici critiche, ponendosi peraltro in evidente contrasto anche con il quadro internazionale di riferimento ⁽²⁶⁾.

A tal proposito la Convenzione O.I.L. n. 47 del 1949 (ratificata con l. n. 1305/1952), garantisce agli stranieri un trattamento in materia di sicurezza sociale non meno favorevole di quello applicato dagli Stati ai propri cittadini (cfr. art. 6) e la Convenzione O.I.L. n. 143 del 1975 (ratificata con l. n. 158/1981), garantisce parità di opportunità e di trattamento anche in materia di sicurezza sociale (cfr. art. 10), senza quindi dover richiedere il possesso di un titolo di soggiorno particolare. Secondo tali fonti internazionali, cioè, la garanzia di pari trattamento in materia di sicurezza sociale è espressamente riferita alla generalità dei migranti che si trovano sul territorio di ogni Stato membro, alla sola condizione che essi vi si trovino legalmente, senza alcuna distinzione basata sull'anzianità o sul "consolidamento" del loro soggiorno o sulla disponibilità di un reddito minimo. Ed anche la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), pur non contenendo specifiche disposizioni in materia di diritto alla sicurezza sociale, assicura per mezzo dell'art. 1 del Protocollo n. 1 un'ampia protezione anche in riferimento alle

(25) Peraltro deve rilevarsi che il d.d.l. delega al Governo per la modifica della disciplina dell'immigrazione e delle norme sulla condizione dello straniero, presentato al Parlamento durante la scorsa legislatura con il numero C-2976, prevedeva l'equiparazione ai cittadini italiani degli stranieri regolarmente soggiornanti da almeno due anni (e dei minori iscritti nel loro permesso di soggiorno) in materia di accesso alle provvidenze sociali, ad eccezione dell'assegno sociale laddove non derivane dalla conversione del trattamento di invalidità in godimento (art. 1, lett. l)). Nella relazione di accompagnamento si quantificava l'onere finanziario di tale modifica legislativa in 91 milioni di euro nel 2008, 144 nel 2009, 200 nel 2010, 203 nel 2011 e 207 nel 2012.

(26) Sulla problematica si veda in generale M. VRENNÀ, *Le prestazioni economico-assistenziali e gli immigrati extracomunitari*, in *Gli stranieri*, 2004, 1, p. 1 ss., M. PAGGI, *Prestazioni di assistenza sociale e parità di trattamento*, in *Dir. imm. e citt.*, 2004, 4, p. 77 ss.; R. MIELE, *Assegno per invalidi civili. Considerazioni sulla possibilità di erogazione del beneficio anche in assenza di carta di soggiorno*, in *Gli stranieri*, 2006, 3, p. 230 ss., e da ultimo L. CASTAGNOLI, *Il diritto alle prestazioni assistenziali di invalidità dello straniero in Italia, nella normativa interna e comunitaria. Orientamenti giurisprudenziali*, in *Immigrazione.it*, n. 87-88/2009.

prestazioni sociali, comprese quelle di tipo non contributivo, che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ricondotto ai diritti patrimoniali tutelati da detta norma, applicando per conseguenza anche a tali benefici il principio di non discriminazione sancito dall'art. 14 della stessa Convenzione ⁽²⁷⁾.

Nella giurisprudenza di merito si sono registrate quindi soluzioni interpretative differenti, finalizzate a ridurre, talvolta "creativamente", la portata applicativa della disposizione sopracitata.

In talune pronunce si è proceduto al riconoscimento di prestazioni assistenziali disapplicando l'art. 80, comma 19, cit., per contrasto con il regolamento comunitario n. 2003/859, il quale prevede che i diritti, anche economici, di sicurezza sociale di cui al regolamento 1971/1408 sono riconosciuti anche al lavoratore non comunitario ed ai suoi familiari conviventi alle stesse condizioni del cittadino italiano ⁽²⁸⁾, benché nei casi oggetto di decisione lo straniero non avesse esercitato il suo diritto di circolazione all'interno degli Stati membri dell'Unione europea. Si deve infatti segnalare che tale regolamento dovrebbe applicarsi ai lavoratori extracomunitari che transitano da uno Stato membro all'altro al fine di svolgere un'attività lavorativa e non ai lavoratori extracomunitari rimasti esclusivamente nel

(27) A tal proposito cfr. sentenza *Gaygusuz c. Austria*, del 16 settembre 1996, nella quale la Corte afferma che ricadono nella previsione di cui all'art. 1, Prot. n. 1, CEDU anche tutte quelle prestazioni non necessariamente connesse con il pagamento di tasse o contributi. Tale principio viene poi confermato nella successiva sentenza *Koua Poirrez c. Francia*, del 30 settembre 2003, nella quale la Corte europea ha riconosciuto il diritto all'assegno per minorati adulti ad un cittadino ivoriano fisicamente disabile dall'età di sette anni, dichiarando conseguentemente discriminatoria la disciplina francese che riconosceva tale prestazione unicamente ai titolari di cittadinanza o ai cittadini di Paesi con i quali la Francia aveva concluso accordi di reciprocità in materia di sicurezza sociale. La Corte europea considera infatti discriminatoria ogni distinzione che non sia fondata su giustificazioni obiettive e ragionevoli, e cioè qualora non persegua un legittimo scopo o quando non sia ravvisabile una ragionevole relazione di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo che si vuol realizzare. Sul punto si veda inoltre la sentenza *Luczak c. Polonia*, del 2 agosto 2008. Tutte le sentenze della Corte di Strasburgo sono reperibili all'indirizzo <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>.

(28) Cfr. Tribunale di Trento sentenza n. 202 del 29 ottobre 2004 e Tribunale di Perugia sentenza 20 agosto 2007.

primo Paese di ingresso ⁽²⁹⁾). In altre decisioni si è invece cercato di interpretare la disposizione di cui al citato articolo 80 in senso conforme a Costituzione, restringendone l'ambito di applicazione alle sole prestazioni che possono essere erogate dai servizi sociali presso gli enti locali. Secondo questa impostazione, il previo possesso del permesso CE per soggiornanti di lungo periodo non potrebbe quindi essere richiesto per le prestazioni assistenziali regolate dalla legge, come indennità di accompagnamento, indennità di frequenza, assegno per invalidi civili, assegno sociale ⁽³⁰⁾. Altre decisioni si caratterizzano invece per la disapplicazione dell'art. 80, comma 19, della l. 388/2000, in quanto ritenuto in contrasto con le disposizioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (art. 14 CEDU, in relazione all'art. 1, Prot. n. 1, CEDU) ⁽³¹⁾.

A ricomporre i diversi orientamenti è tuttavia intervenuta la Corte costituzionale dapprima con la sentenza 306/2008 e poi

(29) Il regolamento 1408/71 del Consiglio è infatti relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati, ai lavoratori autonomi e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità e costituisce lo strumento fondamentale del coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale dei diversi Stati membri.

(30) Cfr. Tribunale di Verona sentenza 22 maggio 2006. Sul punto cfr. E. FAVÈ, *I cittadini comunitari e le provvidenze di assistenza sociale: portata e limiti del principio di non discriminazione*, in *Rivista crit. dir. lav.*, 2006, 3, p. 959 ss. Per una rassegna critica della giurisprudenza in materia si rinvia in generale a 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. rel. ind.*, 2008, p. 101 ss.

(31) A tal proposito cfr. Tribunale di Pistoia, sentenza 23 marzo 2007, con commento di W. CHIAROMONTE, *La disapplicazione delle norme nazionali confliggenti con la CEDU e l'accesso dei non comunitari alle prestazioni di assistenza sociale. Nota a Tribunale di Pistoia, 4.5.2007*, in *Dir. Imm. e Citt.*, 2007, 2, 89 e ss.; Corte di Appello di Firenze, sentenza 9 giugno 2007, n. 702; e Tribunale di Ravenna, sentenza 16 gennaio 2008, n. 476. Tali decisioni si pongono in linea con un orientamento della Cassazione civile favorevole alla disapplicazione della normativa interna contrastante con la CEDU (cfr. Cassazione, sez. I, 19 luglio 2002, n. 10542, Cassazione, Sezioni Unite, 23 dicembre 2005, n. 28507). Tale orientamento è stato tuttavia sconfessato dalla Corte costituzionale con le sentenze 348 e 349/2007, con le quali la Corte ha chiarito la necessità, di fronte ad un presunto contrasto tra normativa interna e disposizioni internazionali (nella specie si trattava proprio della CEDU), di sollevare questione di costituzionalità in riferimento all'art. 117, comma 1, Cost., il quale prevede che la potestà legislativa di Stato e Regioni sia esercitata non soltanto nel rispetto della Costituzione ma anche dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali.

recentemente con la sentenza 11/2009 ⁽³²⁾.

Con la prima decisione la Corte costituzionale ha finalmente spezzato il binomio permesso CE per soggiornanti di lungo periodo e prestazioni assistenziali dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388/2000, e dell'art. 9 del d.lgs. 286/1998, nella parte in cui escludono che l'indennità di accompagnamento possa essere attribuita ai cittadini extracomunitari soltanto perché essi non risultano in possesso dei requisiti di reddito già stabiliti per la carta di soggiorno ed ora previsti, per effetto del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3, per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

In particolare, la Corte ha ritenuto che fosse manifestamente irragionevole, e quindi in contrasto con l'art. 3 Cost., subordinare la fruizione di una prestazione assistenziale quale l'indennità di accompagnamento, che come è noto è rilasciata a coloro che sono incapaci di deambulare autonomamente o di compiere gli atti quotidiani della vita ⁽³³⁾, al possesso di un titolo di soggiorno per il cui rilascio è richiesta la dimostrazione di un determinato livello di reddito. Tanto più che tale previsione si pone in contrasto anche con gli artt. 2, 32 e 38 Cost. in quanto l'indennità di accompagnamento è finalizzata a garantire il diritto alla salute dello straniero, inteso anche come «diritto ai rimedi possibili e, come nel caso, parziali, alle menomazioni prodotte da patologie di non lieve importanza», nonché con

(32) A tal proposito si segnala che la Corte costituzionale era stata già investita di una questione analoga, decisa tuttavia con la sent. 324/2006 nel senso della inammissibilità, in quanto a parere della Corte i giudici *a quibus* avrebbero potuto interpretare la disposizione censurata in senso conforme a Costituzione, e cioè escludendone la portata retroattiva in riferimento a tutte quelle situazioni in cui cittadini extracomunitari, privi di carta di soggiorno, già percepivano prestazioni di questo tipo sulla base della previgente disciplina. Per un commento cfr. M. PAGGI, *La Corte costituzionale e le prestazioni di assistenza sociale per i cittadini extracomunitari*, in *Diritto, Immigrazione e citt.*, 4/2006, p. 81 ss.

(33) L'indennità di accompagnamento agli invalidi civili è una prestazione di natura universalistica non soggetta a limiti reddituali e prevista al solo titolo della minorazione. Ai sensi della legge 18/1980, viene concessa alle persone disabili per le quali sia stata accertata una inabilità al 100% e l'impossibilità di deambulare o compiere gli atti quotidiani della vita.

l'art. 10, comma 1, Cost., dal momento che tra le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute rientrano, a parere della Corte, anche quelle che «vietano discriminazioni nei confronti degli stranieri, legittimamente soggiornanti nel territorio dello Stato».

Con la più recente sentenza 11/2009, la Corte costituzionale è tornata sull'illegittimità dell'art. 80, comma 19, della legge 388/2000, con riferimento tuttavia ad un'altra prestazione assistenziale non contributiva. A tal proposito la Corte sembra aver raggiunto un traguardo ulteriore nella demolizione del sistema di riconoscimento di tali prestazioni per come delineato dalla finanziaria per il 2001, affermando in particolare che: «la intrinseca irragionevolezza del complesso normativo qui censurato e la disparità di trattamento che esso determina tra cittadini e stranieri legalmente e non occasionalmente soggiornanti in Italia – sussistono a maggior ragione anche con riguardo alla pensione di inabilità». Riferendosi ai principi precedentemente espressi nella citata sentenza 306/2008, la Corte rileva infatti che, mentre l'indennità di accompagnamento è concessa per il solo fatto della minorazione, senza che le condizioni reddituali vengano in alcun modo in rilievo, la pensione di inabilità è preclusa dalla titolarità di un reddito superiore ad una misura fissata dalla legge⁽³⁴⁾. Con riferimento a tale prestazione, la Corte ritiene quindi che la disciplina in questione violi l'art. 3 Cost. anche per «l'intrinseca irragionevolezza» del complesso normativo in questione, il quale, da un lato, prevede che tale prestazione sia erogata soltanto se il richiedente non superi un determinato livello di reddito, ma, allo stesso tempo, quando questi è straniero, esige il possesso di un titolo di soggiorno – carta di soggiorno, ora permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti – il cui rilascio è subordinato alla dimostrazione di un cer-

(34) La pensione di inabilità di cui all'art. 12 della legge n. 118 del 1971 è concessa ai mutilati ed invalidi civili di età superiore agli anni 18, nei cui confronti, in sede di visita medico-sanitaria, sia accertata una totale inabilità lavorativa. Quanto alle condizioni economiche richieste per la concessione della prestazione, è previsto un limite di reddito personale annuo pari ad € 14.466,57 (sul punto cfr. i dati pubblicati su www.inps.it).

to livello di reddito ⁽³⁵⁾.

4. *(Segue) Prestazioni sociali tra non discriminazione e discipline regionali e locali.*

La questione dell'accesso degli stranieri alle prestazioni assistenziali assume un particolare rilievo anche in ambito regionale e locale. Si sono infatti registrati orientamenti normativi differenti finalizzati talvolta a restringere o addirittura a precludere la fruizione di determinate prestazioni da parte dei cittadini extracomunitari, o, al contrario, ad estendere l'accesso degli stranieri al sistema integrato dei servizi sociali, anche in deroga a quanto previsto dall'art. 80, comma 19, della citata l. 388/2000.

Sotto quest'ultimo profilo appare interessante menzionare alcune leggi regionali in materia.

A tal proposito l'art. 3 della l.r. Liguria 12/2006, rubricato significativamente "destinatari dei diritti di cittadinanza sociale", prevede che accedono ai servizi, alle prestazioni, alle provvidenze economiche del sistema integrato di promozione e di protezione sociale tutte le persone residenti nel territorio della Regione, compresi: gli stranieri con permesso umanitario di cui all'articolo 18 del d.lgs. 286/1998 e gli stranieri con permesso di soggiorno di cui all'articolo 41 dello stesso decreto legislativo (lett. a)); i minori di qualsiasi nazionalità (lett. b)); i richiedenti asilo per la durata del permesso emesso nelle more dell'istruttoria della domanda di riconoscimento dello *status* di

(35) Per accedervi lo straniero non può superare un livello massimo di reddito fissato dalla legge, ma, allo stesso tempo, deve possedere il permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti, il cui rilascio è subordinato alla dimostrazione di un certo livello di reddito. A tal proposito si segnala che l'art. 80, comma 19, è oggetto di altre ordinanze di remissione attualmente pendenti dinanzi alla Corte costituzionale. Si tratta in particolare dell'ordinanza del 22 maggio 2008 del Tribunale di Pistoia, sempre in riferimento all'indennità di accompagnamento ed alla pensione di inabilità (analoga a quella già decisa con la sentenza 11/2009), e all'ordinanza del 27 maggio 2008 della Corte di Appello di Torino sollevata in riferimento all'indennità di accompagnamento e all'indennità di frequenza.

rifugiato, nonché durante il tempo dell'autorizzazione prefettizia a permanere sul territorio nazionale in pendenza di ricorso giurisdizionale a norma dell'articolo 17 del d.P.R. 303/2004 (lett. *c*) e gli stranieri cui è stato riconosciuto lo *status* di rifugiato (lett. *d*).

Tali soggetti possono quindi beneficiare degli interventi e delle prestazioni di cui all'art. 2 della medesima legge, tra i quali rientrano espressamente anche «gli emolumenti economici, erogati in forma occasionale, destinati a contrastare la povertà ed a rimuovere condizioni di insufficiente o mancato reddito, nonché a compensare incapacità involontaria di lavoro e di guadagno derivante da disabilità» (art. 2, comma 4).

A riguardo anche la l.r. Toscana 41/2005 prevede che abbiano diritto ad accedere agli interventi e ai servizi del sistema integrato tutte le persone residenti in Toscana, comprese: le donne straniere in stato di gravidanza e nei sei mesi successivi al parto, comunque presenti sul territorio regionale ⁽³⁶⁾ (lett. *a*); gli stranieri con permesso umanitario di cui all'articolo 18 del d.lgs. n. 286/1998 e gli stranieri con permesso di soggiorno di cui all'articolo 41 dello stesso decreto legislativo (lett. *b*); i richiedenti asilo e rifugiati (lett. *c*); i minori di qualsiasi nazionalità comunque presenti nel territorio regionale (comma 3). Anche in questo caso, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della medesima legge, per interventi e servizi sociali si intendono tutte le attività relative alla predisposizione ed alla erogazione di servizi, gratuiti e parzialmente o completamente a pagamento, o di *prestazioni economiche* destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona incontra nel corso della vita, escluse quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché le funzioni assicurate in sede di amministrazione della giustizia.

Giunge addirittura alla disapplicazione della disciplina statale la deliberazione della Giunta Provinciale di Bolzano, del 27 giugno 2005, recante “provvedimenti concernenti gli invalidi

(36) La formula “comunque presenti sul territorio nazionale” ricomprende anche le situazioni in cui lo straniero sia privo del permesso di soggiorno.

civili, ciechi civili e sordomuti". Con tale atto è stata infatti disposta la disapplicazione dell'art. 80, comma 19, in applicazione del citato regolamento (CE) n. 859/2003 che estende le disposizioni del regolamento (CEE) n. 1408/71 e del regolamento (CEE) n. 574/72 ai cittadini di Paesi terzi, in materia di parità di trattamento dei lavoratori all'interno degli Stati membri dell'Unione europea.

In particolare, la Provincia autonoma ha deliberato di considerare, per la concessione delle prestazioni economiche concesse ai sensi legge Provinciale 46/1978, recante "provvedimenti concernenti gli invalidi civili, i ciechi civili e i sordomuti", i requisiti previsti dall'art. 39 della legge 40/1998, il quale prevede che gli stranieri titolari di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno siano equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze economiche per invalidi civili, ciechi civili e sordomuti ⁽³⁷⁾.

In senso opposto si pone invece la discussa ordinanza 23 gennaio 2008, n. 4, del Sindaco del Comune di Azzano Decimo, in Provincia di Pordenone, con la quale si è proceduto all'esclusione dei cittadini extracomunitari e comunitari dalle prestazioni del "sistema integrato di interventi e servizi per la

(37) Poi confluito appunto nell'art. 41 del d.lgs. 286/1998. Con tale delibera si disponeva inoltre di accogliere il ricorso di un cittadino extracomunitario concedendogli la pensione per invalidi civili parziali anche in difetto di carta di soggiorno (titolo che, come abbiamo visto, è stato sostituito di recente dal permesso CE per soggiornanti di lungo periodo, ma ne sono rimasti pressoché invariati i presupposti). In riferimento a tale provvedimento si deve tuttavia evidenziare, come già accennato in riferimento alle sentenze del Tribunale di Trento n. 202 del 29 ottobre 2004 e del Tribunale di Perugia sentenza 20 agosto 2007, che il regolamento citato ha disposto l'equiparazione anche per i benefici in questione, ma alla condizione che si tratti di persone in situazione di soggiorno legale nel territorio di uno Stato membro e che «si trovino in una situazione in cui non tutti gli elementi si collochino all'interno di un solo Stato membro». Come precisato al punto 12 del preambolo del regolamento, esso non vale infatti "quando la situazione di un cittadino di un paese terzo presenta unicamente legami con un paese terzo e un solo Stato membro." A tal proposito cfr. R. MIELE in nota alla delibera, su www.immigrazione.it, il quale rileva come il provvedimento della Giunta di Bolzano avrebbe potuto correttamente disapplicare la normativa nazionale soltanto a condizione che il denegato diritto fosse stato rivendicato non dal cittadino straniero in quanto tale, ma in quanto cittadino di Paese terzo che si fosse avvalso della libertà di circolazione, trasferendo la sua dimora da uno Stato membro ad un altro, circostanza questa che non sembra sussistere nella caso in questione.

promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale”. La l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 6/2006 stabilisce infatti un principio di parità di trattamento tra cittadini italiani e stranieri regolarmente soggiornanti in materia di accesso agli interventi e ai servizi del sistema integrato, incluso il reddito di base di cittadinanza di cui all’art. 59 (reso poi esecutivo con decreto del Presidente della Regione n. 278 del 10 settembre 2007). Con tale provvedimento si dispone invece l’esclusione dei cittadini stranieri regolarmente soggiornanti dagli interventi di assistenza sociale erogabili dall’amministrazione, con l’ulteriore indicazione al proprio personale competente di provvedere alla segnalazione all’autorità di pubblica sicurezza di eventuali richieste di assistenza presentate da cittadini stranieri in stato di bisogno, ai fini dell’avvio di eventuali provvedimenti espulsivi o di allontanamento dal territorio nazionale ⁽³⁸⁾. Nelle premesse dell’ordinanza si fa riferimento al citato art. 80, comma 19, che riduce appunto il campo di ammissibilità alle prestazioni di servizi sociali ai soli titolari di carta di soggiorno (oggi permesso CE per soggiornanti di lungo periodo) ed al fatto che i titolari del permesso CE, secondo quanto previsto dalla direttiva europea 2003/109, recepita in Italia con il d.lgs. 3/2007, per acquisire lo *status* di soggiornante di lungo periodo, devono dimostrare di disporre di un reddito sufficiente e di una assicurazione contro le malattie, tale da non diventare un onere per lo Stato membro (parametrato nel nostro ordinamento all’importo an-

(38) Con l’ordinanza si incarica inoltre gli uffici comunali, e più precisamente i servizi socio-sanitari, il servizio demografico, il servizio di vigilanza a dare piena e completa attuazione a quanto disposto dal presente provvedimento ed, in caso di richieste di prestazioni da parte dei titolari di permesso, ai sensi del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, di procedere «a vagliare attentamente le documentazioni o autocertificazioni presentate a comprova di una condizione di indigenza (cioè sotto la soglia dell’assegno sociale) che diventano incompatibili con il diritto di soggiorno, per le eventuali segnalazioni alle autorità competenti». Nel caso tuttavia di accertato sopravvenuto stato di bisogno che necessiti di un intervento di assistenza sociale si prevede che esso possa essere programmato «unicamente per il tempo strettamente necessario a coprire l’*iter* procedurale connesso alla revoca del titolo di soggiorno, data oltre la quale lo straniero dovrà abbandonare il territorio nazionale se non autorizzato per altro titolo».

nuo dell'assegno sociale) ⁽³⁹⁾.

Con la successiva ordinanza 9 aprile 2008, n. 10, il Sindaco di Azzano Decimo ha disposto anche l'esclusione dal diritto alle prestazioni di cui al reddito di base per la cittadinanza, stabilito dall'art. 59 della citata l.r. 6/2006, di quei cittadini extracomunitari e comunitari nei limiti in cui tali provvidenze possano costituire elemento essenziale per l'acquisizione ed il perdurare del permesso di soggiorno. Tale disposizione aveva infatti istituito il reddito minimo di cittadinanza a favore delle persone residenti sul territorio della Regione Friuli-Venezia Giulia da almeno un anno ⁽⁴⁰⁾.

Si segnala tuttavia che il citato articolo 59 è stato comunque abrogato dalla l.r. Friuli-Venezia Giulia 9/2008, recante "Assessment del bilancio 2008 e del bilancio pluriennale per gli anni 2008-2010 ai sensi dell'art. 34 della legge regionale 8 agosto 2007, n. 21", con la quale peraltro è stata integralmente abrogata anche la l.r. 5/2005, recante "Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati". Peraltro ai sensi dell'art. 9 della medesima legge è stato istituito un apposito fondo da destinare ai Comuni finaliz-

(39) Nelle premesse si fa inoltre riferimento all'art. 54 del d.lgs. 267/2000 – inerente le attribuzioni conferite al Sindaco in qualità di ufficiale di Governo, tra le quali rientrano le funzioni in qualità di Autorità locale di pubblica sicurezza, al quale compete la vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico – ed alla necessità che anche l'organo amministrativo, nel caso in specie il Sindaco, o in senso lato, l'amministrazione comunale debba garantire la vigenza e l'applicazione del diritto comunitario (riferendosi appunto alla direttiva 2003/109). Deve tuttavia segnalarsi che l'art. 16, comma 2, lett. d), del d.P.R. 394/1999, recante "Norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'art. 1, comma 6, del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286", così come modificato dal d.P.R. 334/2004, prevede che il reddito necessario per richiedere la carta di soggiorno (oggi permesso CE per soggiornanti di lungo periodo) possa provenire anche da fonti derivanti dal trattamento pensionistico per invalidità.

(40) A tal proposito nell'ordinanza si rileva che l'art. 59 della l.r. 6/2006 ed il relativo regolamento abbiano alterato i parametri fissati a livello di legislazione statale dal d.lgs. 286/1998 per poter legalmente risiedere in Italia, in quanto le prestazioni assistenziali offerte dalla Regione vengono considerate e computate ai fini del riconoscimento del reddito minimo richiesto per ottenere il permesso di soggiorno, pur non essendo indicative di un'adeguata capacità di produrre reddito, ponendosi inoltre in contrasto con la disciplina comunitaria.

zato a perseguire il contrasto dei fenomeni di povertà e disagio sociale nel territorio regionale. I destinatari di tali provvidenze sono stati tuttavia individuati nei soli cittadini comunitari (italiani e di altri Stati membri dell'Unione europea) residenti nel territorio regionale da almeno 36 mesi, escludendo quindi radicalmente i cittadini extracomunitari ⁽⁴¹⁾.

A riguardo deve segnalarsi come l'esclusione dei cittadini extracomunitari da provvidenze regionali di carattere assistenziale sia stata già scrutinata dalla Corte costituzionale con la sentenza 432/2005. In tale occasione la Corte dichiarò costituzionalmente illegittima la previsione di una legge regionale lombarda che escludeva gli stranieri residenti nella Regione Lombardia dagli aventi diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea, riconosciuta alle persone totalmente invalide per cause civili ⁽⁴²⁾.

In particolare, sebbene la Regione avesse nella specie introdotto un regime di favore senz'altro eccedente i limiti dell'essenziale, sia sul versante del diritto alla salute, sia su quello delle prestazioni concernenti "i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", la Corte affermò chiaramente che ciò «non esclude affatto che le scelte connesse alla individuazione delle categorie dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie – debbano essere operate, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza». Al legislatore (statale o regionale che sia) è consentito, infatti, introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati «soltanto in presenza di una "causa" norma-

(41) In particolare, con delibera n. 199/2009 del 29 gennaio 2009, la Giunta regionale del Friuli-Venezia Giulia ha poi approvato il regolamento per la disciplina del Fondo. In riferimento alla legittimità della misura si veda la segnalazione dell'ASGI, Associazioni Studi Giuridici sull'Immigrazione, alla Commissione europea, al fine di avviare il procedimento di infrazione nei confronti della Repubblica Italiana per violazione degli obblighi comunitari (<http://www.asgi.it/content/documents/dl09021700.memo.comm.eu.fondo.poverta.pdf>).

(42) Sul punto M. CUNIBERTI, *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in *Le Regioni*, 2006, p. 510 ss. Si veda inoltre il commento di F. RIMOLI, *Cittadinanza, eguaglianza e diritti sociali: qui passa lo straniero*, in *Giur. cost.*, 2005, p. 4675 ss.

tiva non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria»⁽⁴³⁾. Ed a tal proposito, il requisito della cittadinanza non può assumersi quale criterio preliminare di accesso al beneficio, senza che lo stesso sia stato pensato in riferimento ad una specifica categoria di soggetti, integrando quindi una violazione dell'art. 3 Cost.⁽⁴⁴⁾.

5. *Diritto all'abitazione e accesso all'edilizia residenziale pubblica*

Un altro ambito particolarmente problematico nel quale è possibile indagare l'operatività del principio di non discriminazione attraverso l'eterogeneità delle discipline regionali e locali è quello relativo al diritto all'abitazione, con riferimento specifico all'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

L'art. 40, comma 6, del d.lgs. 286/1998 prevede che gli stranieri titolari di carta di soggiorno e gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo hanno diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali eventualmente predisposte da ogni Regione o dagli

(43) A tal proposito cfr. M. GNES, *Il diritto degli stranieri extracomunitari alla non irragionevole discriminazione in materia di agevolazioni sociali*, in *Giur. cost.*, 2005, p. 4681 ss., per il quale in tale occasione la Corte ha proceduto all'applicazione del principio di ragionevolezza non in collegamento con il principio di uguaglianza, bensì come parametro autonomo al quale il legislatore deve sempre attenersi.

(44) In particolare, la Corte ritiene che il requisito della cittadinanza non possa legittimamente concorrere a selezionare i fruitori della provvidenza in ragione delle esigenze finanziarie, al pari di quello della residenza, dal momento che «mentre la residenza, rispetto ad una provvidenza regionale, appare un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio – la cittadinanza si presenta invece come condizione ulteriore, ultronea ed incoerente agli effetti di un ipotetico regime differenziato rispetto ad una misura sociale che vede negli invalidi al 100% la categoria dei beneficiari». La Corte non ritiene infatti che vi sia 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. Cfr. *Cons. in dir.* § 5.2.

enti locali per agevolare l'accesso alle locazioni abitative e al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione.

Sul punto, tuttavia, coesistono discipline regionali e locali differenti: l'art. 10 della l.r. Emilia-Romagna 5/2004⁽⁴⁵⁾ e l'art. 16 della l.r. Liguria 7/2007 stabiliscono generalmente che vi possano accedere gli stranieri regolarmente soggiornanti nella Regione; l'art. 15 della l.r. Abruzzo 46/2004 fa riferimento agli stranieri immigrati residenti, domiciliati o altrimenti presenti, nel rispetto della normativa vigente, sul territorio della Regione, nelle ipotesi sia di immigrazione definitiva che di permanenza limitata e finalizzata.

Peraltro, in questo ambito, sono spesso le discipline locali a fissare i criteri di accesso degli stranieri agli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Alcuni Comuni hanno ad esempio condizionato l'accesso alla condizione di reciprocità, ossia a condizione che nello Stato di origine dell'interessato fosse riconosciuta pari possibilità di accesso del cittadino italiano all'edilizia pubblica⁽⁴⁶⁾, sebbene tale previsione non abbia poi passato il vaglio della magistratura⁽⁴⁷⁾.

Altri Comuni hanno invece subordinato l'accesso alla durata

(45) L'articolo è stato scrutinato dalla Corte nella citata sent. 300/2005 senza tuttavia affrontare questo specifico profilo. Sul punto D. STRAZZARI, *op. cit.*, p. 1042 ss., che sottolinea l'incertezza degli effetti delle future discipline regionali sul T.U. sull'immigrazione: se cioè debbano considerarsi cedevoli o espressione della competenza di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), dovendo essere garantite la fissazione di un minimo di tutela dei diritti degli stranieri non derogabile *in peius* dalle Regioni.

(46) Cfr. delibera di Giunta del Comunale di Chiari (BS) 18 novembre 2004, n. 239.

(47) Cfr. Tar Lombardia, sezione staccata di Brescia, ordinanza 25 febbraio 2005, n. 264, con la quale è stata disposta la sospensione della delibera impugnata. Il giudice amministrativo ha ritenuto che l'art. 2 del d.lgs. 286/1998, riconoscendo ai cittadini stranieri legalmente soggiornanti in Italia gli stessi diritti in materia civile ed economica di cui gode il cittadino italiano, prescinde dall'avveramento della condizione di reciprocità e non è pertanto riconoscibile un potere derogatorio in capo all'amministrazione comunale. In riferimento ad alcune discipline discriminatorie introdotte in bandi locali di accesso all'e.r.p., cfr. L. GILI, *La condizione di reciprocità non può essere condizione di discriminazione nell'accesso all'edilizia residenziale pubblica*, in *Dir. imm. e citt.*, 2005, p. 98 ss., e D. PIOMBO, *Sulla discriminazione per motivi razziali ai fini dell'assegnazione di alloggi popolari*, *Foro it.*, 2003, 11, p. 3175 ss.

della residenza. Così il bando di assegnazione di alloggi pubblici del Comune di Torino del 2001⁽⁴⁸⁾ richiedeva allo straniero il requisito di essere legalmente soggiornante e quello di svolgere una regolare attività di lavoro subordinato o autonomo da almeno tre anni dalla presentazione della domanda, mentre la l.r. Lombardia n. 1/2000 prevede, tra i criteri necessari per l'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica, la residenza o lo svolgimento di attività lavorativa nella Regione Lombardia da almeno 5 anni precedenti alla presentazione della domanda.

Entrambe le previsioni sono state impugnate. Con riferimento alla prima, il giudice amministrativo ha respinto il ricorso rilevando, con riferimento all'art. 3 Cost., «che la prescrizione di tale requisito per gli stranieri non implica una violazione del principio di parità di trattamento, trovando essa giustificazione nella preoccupazione del legislatore regionale di evitare che gli alloggi pubblici vengano assegnati a soggetti che non abbiano ancora un legame sufficientemente stabile con il territorio (e possano abbandonarli per trasferirsi altrove) rendendoli comunque inutilizzabili per altri soggetti aventi diritto e frustrandone in tal modo la funzione socio-assistenziale»⁽⁴⁹⁾. La seconda è stata addirittura oggetto di una questione di legittimità costituzionale, decisa dalla Corte costituzionale con l'ordinanza 32/2008. In tale occasione, la Corte, pur non argomentando in ordine alla congruenza tra il mezzo impiegato e le finalità che il legislatore regionale intendeva perseguire, ritiene costituzionalmente legittima la disposizione regionale ritenendo che il requisito della residenza continuativa, ai fini dell'assegnazione dell'alloggio, risulti 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»⁽⁵⁰⁾.

(48) Si tratta del bando pubblicato in data 29 ottobre 2001.

(49) A tal proposito cfr. Tar Piemonte, sez. I., sent. 13 febbraio 2002 n. 323.

(50) Sul punto cfr. F. CORVAJA, *Libera circolazione dei cittadini e requisito di residenza regionale per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica*, in *Le Regioni*, 2008, p. 633, il quale tuttavia rileva come, rispetto alla precedente sentenza 432/2005, la

Altri bandi e delibere hanno invece previsto l'attribuzione di punti aggiuntivi in relazione al possesso della cittadinanza italiana o a seconda della durata della residenza. A tal proposito si citano le delibere del Comune di Verona n. 4 del 4 settembre 2007 e n. 23 del 25 settembre 2007⁽⁵¹⁾. La prima di esse ha previsto una maggiorazione di punteggio, da uno fino a quattro punti, a favore dei soli cittadini italiani residenti nel Comune di Verona o che vi svolgano attività lavorativa principale da almeno 8, 10, 15 o 20 anni. La successiva delibera ha invece previsto una maggiorazione di quattro punti a favore dei nuclei familiari composti esclusivamente da persone di età superiore o uguale ad anni sessanta e con almeno un componente con età superiore od uguale ad anni sessantacinque, purché residenti nel Comune di Verona da almeno 10 anni⁽⁵²⁾.

Tali delibere hanno sollevato molteplici critiche⁽⁵³⁾ e sono state peraltro oggetto di una interrogazione alla Commissione europea⁵⁴, nonché di un parere dell'Ufficio nazionale contro le discriminazioni razziali (UNAR)⁽⁵⁵⁾.

Corte non argomenti in ordine alla congruenza tra il mezzo impiegato e le finalità perseguite e non dimostri l'adeguatezza del bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco.

(51) Entrambe in materia di assegnazioni relative ai bandi di concorso di cui alla l.r. Veneto 10/1996 per alloggi di edilizia residenziale pubblica.

(52) Entrambe le delibere citano quale fondamento legale l'art. 7, comma 1, lett. a), punto 10), della l.r. Veneto 10/1996 che prevede la possibilità per le autorità di assegnare, nella formazione della graduatoria, un punteggio aggiuntivo per particolari condizioni relative a situazioni presenti nel territorio comunale.

(53) A tal proposito si veda la nota dell'ASGI: <http://www.asgi.it/content/documents/dl08022102.agec.pareredéf.pdf>.

(54) Si tratta dell'interrogazione scritta E-6390/07, promossa da Donata Gottardi (PSE) ed altri. Con risposta del 20 febbraio 2008, l'allora Vicepresidente della Commissione europea Franco Frattini rilevò che uno Stato membro non può attribuire particolari privilegi ai propri cittadini senza attribuire i medesimi privilegi anche ai cittadini comunitari ed ai soggiornanti di lungo periodo, in conformità a quanto previsto dalle direttive 2004/38 e 2003/109, comunicando peraltro che sarebbero state contattate le autorità italiane al fine di ricevere maggiori informazioni sulla questione.

(55) Si tratta dell'ufficio nazionale per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica istituito dal d.P.C.m. 11 dicembre 2003, ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. 215/2003, recante "Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica". L'ufficio fornisce ausilio nei procedi-

A tal proposito l'UNAR ha rilevato che «le disposizioni di favore che sono previste in correlazione diretta con il possesso del requisito della cittadinanza italiana – oltre che *contra legem* – appaiono anche non giustificate riguardo all'oggetto delle relative determinazioni (attribuzione degli alloggi di edilizia residenziale) che riguardo agli scopi di codesto Ente», invitando conseguentemente l'AGEC (Agenzia Gestione Edifici Comunali) di Verona ad annullare in via di autotutela le predette deliberazioni per violazione dell'articolo 2 del d.lgs. 215 del 2003⁵⁶.

Peraltro analoghe disposizioni sono state già oggetto di una sentenza del Tribunale Milano, con la quale è stata accolta l'azione civile contro la discriminazione promossa ai sensi dell'art. 44 del T.U. 286/1998. In tale occasione il giudice dichiarò discriminatorio il sistema di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica stabilito dal Comune di Milano – che prevedeva l'attribuzione di cinque punti in ragione esclusivamente della cittadinanza italiana del richiedente – in quanto finiva per imporre agli stranieri, pur regolarmente soggiornanti in Italia, condizioni più svantaggiose di accesso agli alloggi, e ciò solo in ragione del loro *status* di cittadini stranieri. In particolare, il giudice ritenne che l'applicazione di tale sistema avesse come effetto inevitabile quello di determinare una condizione di favore per i cittadini italiani, con correlativa penalizzazione dei cittadini stranieri, osservando come non vi fosse alcuna ragione di interesse pubblico sottesa all'attribuzione dei punteggi nel modo anzidetto, né alcuna norma di legge che consentisse alla amministrazione di procedere in tal senso⁽⁵⁷⁾.

Nonostante le indicazioni provenienti dall'UNAR e dalla giurisprudenza, di recente sono state comunque introdotte ulte-

menti giurisdizionali o amministrativi alle vittime delle discriminazioni; svolge inchieste autonome dirette a verificare l'esistenza di fenomeni discriminatori; promuove l'adozione da parte di soggetti pubblici e privati di azioni positive dirette ad evitare o compensare situazioni di svantaggio che possono essere connesse alla razza o all'etnia; formula pareri e raccomandazioni; riceve ed esamina direttamente le denunce da parte di potenziali vittime di azioni discriminatorie o da parte di possibili testimoni.

(56) Cfr. parere 18 febbraio 2008, prot. n. 97/UNAR.

(57) Si veda Tribunale Milano, sentenza 21 marzo 2004, n. 3614.

riori previsioni restrittive. Si segnala a tal proposito l'art. 38, comma 1, della l.r. Friuli-Venezia Giulia 16/2008⁽⁵⁸⁾ che ha modificato il sistema di attribuzione dei punteggi per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica nel territorio regionale prevedendo una maggiorazione progressiva in base agli anni di residenza anagrafica nel territorio regionale. L'art. 38, comma 2, della medesima legge regionale ha poi introdotto quale ulteriore requisito per beneficiare dell'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica quello della residenza anagrafica ovvero dello svolgimento di attività lavorativa nel territorio nazionale da almeno dieci anni, anche non continuativi, di cui cinque nel territorio regionale⁽⁵⁹⁾.

6. *Minori stranieri tra bonus bebè e bonus istruzione*

Al centro dei recenti dibattiti si è posta peraltro anche la questione dei cosiddetti *bonus bebè*, prestazioni assistenziali erogate alternativamente da Stato, Regioni e Comuni in relazione alle nuove nascite.

Il caso più noto ha riguardato l'art. 1, comma 333, della l. 266/2005 (finanziaria per il 2006), che aveva previsto l'erogazione di una provvidenza (pari a 1.000 euro) per ogni figlio nato nel 2005 e nel 2006, sempreché il genitore fosse residente e cittadino italiano ovvero comunitario. Nonostante ciò, il bonus veniva comunque pubblicizzato in una lettera della Presidenza del Consiglio indirizzata a tutte le famiglie residenti, comprese quelle di extracomunitari, cui seguiva rettifica governativa diffusa attraverso i media e conseguenti azioni ministeriali di recupero della prestazione indebitamente percepita dai cittadini extracomunitari. All'esito delle numerose contestazio-

(58) Recante "Norme urgenti in materia di ambiente, territorio, edilizia, urbanistica, attività venatoria, ricostruzione, adeguamento antisismico, trasporti, demanio marittimo e turismo".

(59) Anche in questo caso si vedano le critiche dell'ASGI, e la richiesta alla Commissione europea di avviare un procedimento di infrazione nei confronti della Repubblica italiana per violazione degli obblighi comunitari (<http://www.asgi.it/content/documents/dl09021600.memoria.legge.regionale.16.pdf>).

ni fu poi approvato l'art. 1, comma 1287, della l. 296/2006 (finanziaria per il 2007) che dichiarava irripetibili le somme erogate in favore dei soggetti sprovvisti del requisito della cittadinanza italiana o comunitaria.

La questione appare tuttavia di particolare interesse, anche perché, al di là della *querelle* politica, essa è stata anche oggetto di una pronuncia del Tribunale di Biella, adito ai sensi dell'art. 44 del d.lgs. 286/1998 per accertare la sussistenza di un comportamento discriminatorio in relazione all'esclusione dei cittadini extracomunitari da tale beneficio. A riguardo il giudice ha avuto modo di precisare che l'art. 2 del d.lgs. 286/1998 (che sancisce la parità di trattamento tra extracomunitari e italiani) e l'art. 4 del medesimo decreto (che sancisce il diritto al riconoscimento delle prestazioni assistenziali a favore di tutti gli extracomunitari titolari di un permesso di soggiorno almeno annuale) esprimono principi generali cui occorre far riferimento anche nell'interpretazione di norme di legge speciale che attribuiscono misure economiche di assistenza sociale, nelle quali il sostantivo "cittadino" deve essere interpretato in coerenza con le predette norme. Secondo tale interpretazione, quindi, il comportamento del Ministero dell'economia e delle finanze volto a negare la corresponsione della predetta somma a favore della figlia extracomunitaria del ricorrente doveva ritenersi discriminatorio per ragioni di nazionalità⁽⁶⁰⁾.

La medesima questione si è riproposta di recente in riferimento alla delibera del 21 novembre 2008 del Comune di Brescia con la quale è stata prevista la corresponsione di una provvidenza di mille euro per le famiglie di ogni bambino nato nel 2008, purché almeno un genitore fosse italiano.

Anche in questo caso è intervenuto il Tribunale in sede di azione civile *ex art.* 44 del d.lgs. 286/1998, il quale, con

(60) Cfr. il commento di A. GUARISO, *Sul contrasto tra norme di legge in materia di discriminazione per nazionalità: il caso del «bonus bebé»*, in *D & L – Riv. crit. dir. lav.* 2007, p. 559 ss., il quale rileva come il giudice abbia in tal caso aderito ad una nozione più ampia di cittadinanza – non meramente giuridica – strumentale al riconoscimento di alcuni diritti essenziali a tutti coloro che vivono su un determinato territorio.

l'ordinanza n. 335 del 26 gennaio 2009, ha dichiarato discriminatorio il comportamento tenuto dal Comune e ha ordinato l'eliminazione di tale discriminazione e dei suoi effetti «attribuendo il beneficio a tutti gli stranieri che ne facciano richiesta e siano in possesso degli ulteriori requisiti diversi dalla cittadinanza». A seguito dell'ordinanza, tuttavia, il Comune ha ritirato la delibera in questione in quanto «l'estensione del beneficio a tutti gli stranieri in possesso dei requisiti risulterebbe in contrasto con la finalità prioritaria di sostegno alla natalità delle famiglie di cittadinanza italiana», mentre in sede di reclamo, con ordinanza 20 febbraio 2009, il Tribunale di Brescia confermava la natura discriminatoria della delibera ⁽⁶¹⁾.

Nello stessa direzione si pone peraltro anche il *bonus* introdotto dal d.l. 185/2008, recante «misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale», convertito con modificazioni nella l. 2/2009. In sede di conversione è stato infatti previsto che il rimborso delle spese occorrenti per l'acquisto di latte artificiale e pannolini per i neonati di età fino a tre mesi sia riconosciuto, ai sensi dell'art. 19, comma 18, esclusivamente ai figli di cittadini italiani, in forza del richiamo all'art. 81 del d.l. 112/2008 ⁽⁶²⁾.

Fortemente limitativa è invece la previsione contenuta nell'art. 10, comma 25, della l.r. Friuli-Venezia Giulia 17/2008 ⁽⁶³⁾, con il quale è stata istituita una misura finalizzata al sostegno alla natalità consistente nell'attribuzione di assegni *una tantum* correlati alle nascite e alle adozioni di minori avvenute a partire dall'1 gennaio 2007. La provvidenza economica viene

(61) Avendo tale giudizio natura cautelare, l'ordinanza emessa dal Tribunale di Brescia, sez. lavoro, era stata impugnata dal Comune di Brescia dinanzi al collegio. In riferimento alla revoca, il Tribunale afferma tuttavia che: «la revoca della delibera istitutiva del *bonus* bebè risulta del tutto irrilevante ai fini del presente giudizio in quanto non muta le questioni poste in discussione dagli odierni reclamati, ponendo, al più, la questione della legittimità o meno della disposta revoca».

(62) Nel limite di spesa di 2 milioni di euro per l'anno 2009.

(63) Recante «Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione (Legge finanziaria 2009)». L'art. 10, comma 25, inserisce, dopo l'articolo 8 della L.r. 11/2006, l'art. 8-*bis*, rubricato «Sostegno alle nascite».

infatti riconosciuta soltanto ai nuclei familiari nei quali almeno uno dei genitori sia residente da almeno dieci anni, anche non continuativi, sul territorio nazionale, di cui almeno 5 nel territorio regionale, ovvero che per il medesimo periodo vi abbia prestatto attività lavorativa. È evidente che l'elevato numero di anni ivi previsto è idoneo a pregiudicare maggiormente i cittadini extracomunitari, che difficilmente saranno residenti sul territorio regionale da così lungo tempo⁽⁶⁴⁾. Mentre la Regione Lombardia lega la fruizione del buono famiglia – istituito per l'anno 2009 a sostegno delle famiglie con tre o più figli (di cui uno almeno uno al di sotto dei sei anni) – alla residenza sul territorio regionale ed al possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo⁽⁶⁵⁾.

Anche i *bonus* istruzione non hanno peraltro avuto miglior esito. È stato oggetto di un'interrogazione di alcuni parlamentari europei⁶⁶ il caso del Comune di Romano d'Ezzelino, in Provincia di Ferrara, che ha recentemente cambiato il regolamento per l'assegnazione dei *bonus* istruzione emessi dal Comune. Si tratta di contributi economici che sostituiscono le vecchie borse di studio e secondo la nuova disciplina saranno assegnati, indipendentemente dal reddito, ad alunni di terza media, delle scuole superiori e ai laureati che avranno ottenuto il massimo dei voti, purché siano residenti da almeno tre anni sul territorio comunale e posseggano la cittadinanza italiana o di uno degli Stati membri dell'Unione europea. Anche in questo caso si escludono dalla provvidenza tutti i cittadini extracomunitari, anche se in possesso di un permesso CE per soggiornanti di lungo periodo.

(64) Sul punto si veda anche la denuncia dell'ASGI alla Commissione europea al fine di avviare una procedura di infrazione: <http://www.asgi.it/content/documents/dl09021701.memo.legge.regionale.bonus.bebe.comm.europea.def.pdf>.

(65) Cfr. la delibera di Giunta regionale n. 8881 del 20 gennaio 2009.

(66) Cfr. Interrogazione scritta E-6389/07 presentata da Donata Gottardi ed altri. Nella risposta del 20 febbraio 2008, l'allora Vicepresidente della Commissione europea Franco Frattini rilevava, tra l'altro, come in conformità a quanto previsto dalla direttiva 2003/109, in materia di soggiornanti di lungo periodo, uno Stato membro non può assegnare borse di studio ai propri cittadini senza concederle anche ai soggiornanti di lungo periodo che risiedono nel suo territorio.

7. *La manovra finanziaria per il 2009 ed alcuni dati sui “costi” e le “entrate” dell’immigrazione*

Anche la manovra finanziaria per il 2009 contiene alcune previsioni di dubbia legittimità costituzionale che sembrano celare, neppure troppo velatamente, trattamenti discriminatori nei confronti dei cittadini extracomunitari (e comunitari).

Si fa in particolare riferimento alla previsione dell’art. 11 del d.l. 112/2008, recante “disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”, convertito con modificazioni nella l. 133/2008, che istituisce il *Piano casa*, rivolto all’incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l’offerta di abitazioni di edilizia residenziale. Tra i soggetti destinatari del predetto intervento, figurano anche gli immigrati regolari a basso reddito (lett. g)), purché residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima Regione. Anche in tale caso non si può far a meno di notare come tale previsione sia idonea a pregiudicare maggiormente i cittadini extracomunitari che difficilmente potranno vantare una residenza decennale sul territorio nazionale⁽⁶⁷⁾.

Peraltro la disposizione si pone poi in contrasto, al pari delle previsioni regionali sopracitate, con lo stesso art. 40 del d.lgs. 286/1998, il quale, come abbiamo visto, subordina l’accesso dei cittadini extracomunitari agli alloggi di edilizia residenziale pubblica al solo permesso di soggiorno biennale.

Anche il riconoscimento dell’assegno sociale ha peraltro subito una sensibile limitazione. In sede di conversione del citato decreto legge 112, è stato infatti previsto che, a decorrere dall’1 gennaio 2009, l’assegno sociale di cui all’articolo 3, comma 6, della l. 335/1995 sia corrisposto agli aventi diritto a condizione che abbiano soggiornato legalmente, in via continuativa, per

(67) A tal proposito si vedano i rilievi di M. VRENNA, *Il decreto legge n. 112 del 2008 e le misure per il contenimento della spesa sociale e di quella sanitaria: piano casa, assegno sociale e questioni aperte sul trattamento dei comunitari*, in *Immigrazione.it*, n. 84 del 15 novembre 2008.

almeno dieci anni nel territorio nazionale.

Mentre del tutto preclusa è la cosiddetta “carta acquisti” istituita dall’art. 81, comma 32, del decreto e finalizzata all’acquisto di beni e servizi (generi alimentari, pagamento delle bollette energetiche, costo per la fornitura di gas da privati), con onere a carico dello Stato. Si prevede infatti che essa sia concessa unicamente ai residenti di cittadinanza italiana che versano in condizione di maggior disagio economico ⁽⁶⁸⁾.

A riguardo è stata già formulata un’interrogazione in sede europea ⁽⁶⁹⁾ alla quale il commissario europeo Jacques Barrot ha risposto richiamando la disciplina di cui all’art. 11 della direttiva n. 109/2003 sul permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti, che stabilisce il principio della parità di trattamento in materia di assistenza e protezione sociale, e annunciando di sollecitare le autorità italiane nel fornire maggiori informazioni in merito ai fatti riferiti.

Senza alcuna limitazione verrà invece concesso il *bonus* straordinario alle famiglie, istituito dall’art. 1 del già citato d.l. 185/2008, convertito con modificazioni nella l. 2/2009. In riferimento a tale prestazioni il legislatore italiano non ha infatti previsto alcuna limitazione legata alla cittadinanza o alla durata della residenza. A riguardo, con la circolare 2/E del 3.2.2009 dell’Agenzia delle Entrate è stato inoltre chiarito che per beneficiare del *bonus* è necessario che il richiedente sia residente in Italia, ma per gli altri componenti del nucleo familiare del richiedente (coniuge non separato, figli a carico, altri familiari a carico), invece, non è richiesta la residenza nel territorio dello Stato ⁽⁷⁰⁾.

Di fronte alle alterne soluzioni statali, regionali e locali passate in rassegna, viene tuttavia da chiedersi quanto in effetti gli stranieri contribuiscano alle entrate dello Stato. Dalla stima del

(68) Sul punto si veda anche il decreto del Ministero dell’Economia e delle Finanze del 16 settembre 2008.

(69) Cfr. interrogazione E-4721/08 dell’Onorevole Donata Gottardi e risposta del 5 novembre 2008 di Jaques Barrot.

(70) In riferimento ai chiarimenti forniti dall’Agenzia delle Entrate, cfr. in senso critico l’interrogazione a risposta immediata in Assemblea 3-00367 presentata da Roberto Cota in data 10 febbraio 2009.

Dossier Caritas Migrantes, il gettito fiscale assicurato dagli immigrati nel 2007 è stato di 3 miliardi e 749 milioni di euro, dei quali 3,1 miliardi per i soli versamenti Irpef e le restanti somme per diverse altre voci (addizionale Irpef regionale, Ici, Imposte catastali e ipotecarie), tra le quali le più consistenti sono quelle per l'imposta di registro (137,5 milioni) e per l'imposta sostitutiva del reddito d'impresa (254,5 milioni di euro).

Questi numeri non destano sorpresa, tenuto anche conto che gli immigrati concorrono per circa il 9% al prodotto interno lordo. Secondo le stime elaborate dal Centro Studi Unioncamere e dall'Istituto Guglielmo Tagliacarne, tale apporto è stato pari nel 2006 al 9,2% a livello nazionale (era dell'8,8% nel 2005) ma supera l'11% nelle principali Regioni d'inserimento: Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Più in generale, l'elaborazione conferma come il Centro-Nord, che già si distingue per la sua capacità attrattiva nei confronti dell'immigrazione, sia anche l'area che ne mette maggiormente a frutto il potenziale: ciò vale in particolare per Nord-Ovest e Nord-Est, dove il contributo al prodotto interno lordo derivante dal lavoro degli immigrati sfiora l'11% del totale ⁽⁷¹⁾.

Sull'altro versante, per quanto riguarda il "costo" sociale dell'immigrazione, il *Dossier* riporta i dati Istat (2005), secondo i quali per gli interventi diretti rivolti specificamente agli immigrati sono stati spesi dai Comuni 136,7 milioni di euro, il 2,4% della loro spesa sociale, pari a 53,9 euro *pro capite*. Tenendo conto del fatto che gli immigrati sono anche beneficiari dei servizi rivolti alla generalità della popolazione, secondo le

(71) Si tratta del rapporto 2008 elaborato da Unioncamere e Istituto Guglielmo Tagliacarne. Il rapporto si riferisce anche agli imprenditori stranieri, documentandone anche per il 2007 la grande vitalità. Sono state 37.531 le imprese individuali aperte dai cittadini extracomunitari. Rispetto all'anno precedente, il totale delle imprese individuali gestite da titolari immigrati da Paesi non appartenenti all'UE è così aumentato di 16.654 unità, raggiungendo il valore di 225.408 unità, l'8% in più rispetto al dato di fine 2006. Gli immigrati assicurano peraltro anche un contributo economico rilevante ai Paesi di origine tramite le rimesse, che nel 2007 a livello mondiale sono ammontate a 337 miliardi di dollari, mentre in Italia hanno raggiunto i 6 miliardi di euro, un quinto in più rispetto al 2006, dirette in prevalenza verso i Paesi emergenti e in via di sviluppo, in particolare verso la Cina e le Filippine.

stime contenute nel *Dossier*, le somme utilizzate a loro beneficio potrebbero salire al massimo a 1 miliardo di euro e sarebbero comunque abbondantemente coperte dalle entrate che essi garantiscono.

8. *Le condizioni giuridiche dello straniero tra titoli di soggiorno e discipline regionali e locali*

Attraverso la rassegna di questa copiosa casistica, si è voluto evidenziare come la condizione giuridica dello straniero, ovvero il complesso delle situazioni giuridiche che hanno lo straniero come destinatario o beneficiario, e che ne individuano e ne definiscono complessivamente la posizione nell'ordinamento italiano ⁽⁷²⁾, risulti frammentata non soltanto in riferimento al titolo di soggiorno da questi posseduto, ma anche in riferimento al luogo in cui risiede.

Se è indubbio, come rilevato anche in dottrina, che la generica nozione di "straniero" riveli al proprio interno una serie di categorie il cui unico comune denominatore sembra essere costituito dall'assenza in capo ai soggetti interessati del cosiddetto *status civitatis* ⁽⁷³⁾, con la riforma del Titolo V appare ancor più problematico ricostruire in termini unitari una (ed una soltanto) condizione giuridica dello straniero. Il complesso dei diritti di cui gode lo straniero sul territorio nazionale non dipende più soltanto dal titolo di soggiorno che possiede (si pensi alla considerevole differenza tra lo *status* del titolare del semplice permesso annuale e quello del titolare del permesso CE per soggiornanti di lungo periodo), ma anche dal luogo ove risiede, in riferimento al quale Regioni ed Enti locali, nell'esercizio della propria autonomia, riconoscono, garantiscono o limitano l'esercizio di determinati diritti. Si registra infatti una notevole differenziazione nell'accesso agli alloggi di edilizia residenzia-

(72) G. D'ORAZIO, *Lo straniero*, cit., p. 115.

(73) A tal proposito M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, cit., p. 193. Sull'inesistenza di una nozione unitaria di "straniero" in ragione del titolo di soggiorno e. E. GROSSO, *Straniero*, cit., p. 159.

le pubblica, nella fruizione di prestazioni assistenziali, anche in deroga a quanto previsto dalla disciplina statale (nelle specie dall'art. 41 del d.lgs. 286/1998 e dai principi espressi dal testo unico).

Ciò pone due distinte problematiche. Da un lato, le differenze sopra evidenziate tra le politiche di *welfare* sul territorio nazionale dimostrano come dalle scelte operate dagli enti territoriali e locali, anche in materie non direttamente incidenti su diritti fondamentali della persona, dipenda in realtà la garanzia di molti diritti sociali: dalla casa, all'assistenza sociale e socio-sanitaria.

Dall'altro lato, tali scelte vanno indirettamente ad incidere su tutta un'altra serie di diritti fondamentali dello straniero, come quello all'unità familiare, e più in generale sulle stesse condizioni di soggiorno e permanenza sul territorio. Un esempio per tutti è rappresentato dalla scelta dei criteri in base ai quali attribuire gli alloggi di edilizia residenziale pubblica, dai quali può conseguire non soltanto una limitazione dello straniero nell'accesso all'abitazione, ma anche l'impossibilità di richiedere il ricongiungimento familiare o il permesso CE per soggiornanti di lungo periodo, entrambi subordinati al possesso di un alloggio idoneo.

Se la differenziazione delle discipline regionali e locali in materia di *welfare* è il portato inevitabile dell'autonomia riconosciuta loro dalla stessa Costituzione – che investe del resto anche la condizione dei cittadini sul territorio nazionale – per lo straniero essa assume profili più complessi e ci riporta ad un problema di competenze relativa a cosa debba allora intendersi per condizione giuridica dello straniero ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *a*), Cost. e a quale ruolo potrà a tal proposito svolgere la fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *m*), Cost.

Tuttavia, nonostante l'inevitabile frammentazione della condizione dello straniero a seconda del luogo di residenza, è la pervasività del principio di non discriminazione a garantire la pari dignità sociale della persona in quanto tale nei confronti di

tutte le irragionevoli differenziazioni provenienti non solo dalla disciplina statale, ma anche da quella regionale e locale, ed anche in riferimento a diritti non fondamentali ⁽⁷⁴⁾. Proprio grazie all'azione civile contro la discriminazione, prevista all'art. 44 del d.lgs. 286/1998, qualsiasi comportamento di un privato o della pubblica amministrazione che produce una discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, potrà essere infatti scrutinato alla luce di tale principio. Un'azione, questa, di ampia portata ⁽⁷⁵⁾, che è quindi idonea a rappresentare un efficace strumento per contrastare anche le discriminazioni consumate dalle amministrazioni locali non solo in via diretta, ma anche indiretta. Le recenti misure adottate in materia di edilizia residenziale pubblica e in riferimento alle prestazioni assistenziali sembrano infatti correre maggiormente sul filo della discriminazione indiretta, attraverso l'adozione di discipline soltanto apparentemente neutre ma che sono tuttavia idonee a pregiudicare maggiormente i cittadini extracomunitari. Ed in questo quadro che il criterio della residenza continuata assume un rilievo centrale, quale nuova "frontiera" della discriminazione ⁽⁷⁶⁾.

A riguardo, alcune indicazioni provengono dalla giurisprudenza costituzionale. Ai fini dell'accesso al sistema di *welfare* si deduce con chiarezza l'inutilizzabilità del requisito della cittadinanza, anche in riferimento a prestazioni non essenziali (sent. 432/2005 cit.), mentre si ritiene ragionevole l'utilizzo del criterio della residenza continuata anche per una durata di cin-

(74) A tal proposito cfr. G. BRUNELLI, *Welfare e immigrazione: le declinazioni dell'eguaglianza*, in questa *Rivista*, con riferimento al recupero da parte della Corte costituzionale di un'idea di uguaglianza come diritto individuale ed un'estensione della protezione assistenziale dello straniero anche ai diritti non fondamentali.

(75) Contrariamente al testo unico, ad esempio, l'art. 2 del d.lgs. 215/2003 fa espressamente salve le differenze di trattamento basate sulla nazionalità e non pregiudica le disposizioni nazionali e le condizioni relative all'ingresso, al soggiorno, all'accesso all'occupazione, all'assistenza e alla previdenza dei cittadini dei Paesi terzi e degli apolidi nel territorio dello Stato, né qualsiasi trattamento, adottato in base alla legge, derivante dalla condizione giuridica dei predetti soggetti.

(76) Si veda per tale definizione A. GUAZZAROTTI, *Lo straniero, i diritti, l'eguaglianza*, in corso di pubblicazione su *Quest. gius.*

que anni (ord. 32/2008 cit.)⁽⁷⁷⁾. Da ultimo comunque la Corte ha precisato come al legislatore sia certamente consentito dettare norme, non palesemente irragionevoli e non contrastanti con obblighi internazionali che subordinino l'erogazione di determinate prestazioni, «non inerenti a rimediare a gravi situazioni di urgenza»⁽⁷⁸⁾, alla circostanza che il titolo di soggiorno dello straniero ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata (sent. 306/2008 cit.), tuttavia, una volta che non siano in discussione i predetti caratteri, i cittadini extracomunitari non possono essere discriminati nel godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini.

Lo scrutinio delle presunte discriminazioni indirette si giocherà quindi, in primo luogo, sul limite entro il quale l'accesso dello straniero al sistema di *welfare* potrà essere subordinato in ragione della durata della residenza e/o del possesso di un titolo di soggiorno che ne dimostri il carattere non episodico. A tal proposito, sembra si possa fin da ora escludere la legittimità di quelle previsioni legate ad una residenza continuata superiore ai cinque anni. Tale limite discende direttamente dalla normativa comunitaria, nelle specie dalla direttiva 2003/109, che lega a tale periodo la possibilità di richiedere il permesso CE per soggiornanti di lungo periodo e che in riferimento ai titolari di questo permesso sancisce la parità di trattamento con i cittadini nazionali per quanto riguarda, tra l'altro: l'istruzione e la formazione professionale, compresi gli assegni scolastici e le borse di studio secondo il diritto nazionale; le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legisla-

(77) Si veda in senso critico A. GUZZAROTTI, *op. cit.*

(78) In quei casi, la garanzia dei diritti fondamentali dello straniero non può trovare alcuna ragionevole limitazione. Come già affermato dalla Corte, infatti, «il diritto ai trattamenti sanitari necessari per la tutela della salute è “costituzionalmente condizionato” dalle esigenze di bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti, salva, comunque, la garanzia di un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana» e questo “nucleo irriducibile” di tutela della salute quale diritto fondamentale della persona «deve perciò essere riconosciuto anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso». Cfr. Corte cost. sent. 252/2001, § 2 *Cons. in dir.*

zione nazionale; l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, nonché alla procedura per l'ottenimento di un alloggio (art. 11, lett. *b*), *d*) e *f*)⁽⁷⁹⁾.

Deve comunque precisarsi che ulteriori limiti alla discrezionalità del legislatore e delle amministrazioni locali discendono dalle fonti internazionali e dagli accordi di associazione conclusi dall'Unione europea con alcuni Paesi terzi. Esistono infatti particolari categorie di stranieri ai quali specifiche fonti normative riconoscono parità di trattamento con il cittadino italiano in materia di sicurezza sociale. Si tratta in particolare dei rifugiati⁽⁸⁰⁾ e dei cittadini di Paesi terzi con i quali l'Unione europea ha concluso accordi di associazione che contemplano al loro interno condizioni più favorevoli di accesso ai sistemi di sicurezza sociale. In riferimento a queste categorie, quindi, una limitazione delle condizioni di accesso al *welfare* potrebbe configurare una violazione diretta del diritto internazionale o del diritto comunitario⁽⁸¹⁾. Ed anche in riferimento ai minori stranieri,

(79) La direttiva è stata recepita con il citato d.lgs. 3/2007 (che ha sostituito la figura del soggiornante di lungo periodo a quella previgente del titolare di carta di soggiorno). I riferimenti sopra indicati sono stati tuttavia trasposti con una formulazione non molto lineare, prevedendo che il diritto alla parità spetti «salvo che sia diversamente disposto e sempre che sia dimostrata l'effettiva residenza dello straniero sul territorio nazionale». A tal proposito si veda l'art. 9, comma 12, lett. *c*), del d.lgs. 286/1998. In senso critico cfr. A. GUARISO, *Sul contrasto tra norme di legge in materia di discriminazione per nazionalità*, cit., p. 563, il quale afferma che con tale formulazione si è di fatto introdotta una condizione del tutto incomprensibile (ogni legge di per sé vale «salvo che sia diversamente disposto») e un'altra meramente pleonastica.

(80) Si veda a tal proposito la direttiva 2004/83/CE, recante «norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta». In riferimento ai rifugiati l'art. 27 del d.lgs. 251/2007 riconosce parità di trattamento rispetto al cittadino italiano in materia di assistenza sociale e sanitaria. Ed a tal proposito, si segnala anche la sentenza del Tribunale di Milano, sez. lavoro, 31 gennaio 2008, n. 373, nella quale, anche indipendentemente da qualsiasi riferimento alla citata disposizione, il giudice di merito ha condannato l'INPS a corrispondere l'indennità di accompagnamento a favore di una cittadina congolese, il cui figlio minore era stato riconosciuto invalido civile e bisognoso di continua assistenza, in forza degli artt. 23 e 24 della Convenzione relativa allo *status* dei rifugiati, ratificata dallo Stato Italiano con la legge n. 722/1954.

(81) Si tratta dei lavoratori immigrati cittadini tunisini, algerini, turchi e marocchini ed i loro familiari conviventi (anche non lavoratori), in riferimento ai quali sono gli

sono le stesse fonti internazionali, come la Convenzione sui diritti del Fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata dall'Italia con la l. 176/1991, ad assicurare la tutela contro ogni forma di discriminazione.

Il quadro delineato evidenzia quindi come la tematica dei migranti, per riprendere le parole del Presidente della Corte costituzionale, ponga, in concreto, questioni di livello “differenziato” tra le varie normazioni che vi si dedichino, rendendo talvolta arduo ricomporre, secondo una linea coerente, le specifiche istanze che ciascuna delle diverse fonti intende soddisfare. Tuttavia, «la visione solidaristica della nostra Carta – che scaturisce dalla scelta di collocare la persona (e i diritti che valgono a definirla) al centro dell'apparato istituzionale tracciato dal Costituente – esprime, dunque, un limite estremo: il “punto di non ritorno” al di là del quale – ormai, anche per obblighi internazionali – il legislatore (qualsiasi legislatore) non può spingersi, neppure in presenza di particolari o eccezionali circostanze»⁽⁸²⁾.

specifici Accordi di associazione stipulati dall'Unione europea ed i rispettivi Paesi di origine a riconoscere parità di trattamento rispetto al cittadino comunitario in materia di sicurezza, e quindi anche in relazione alle prestazioni riconosciute agli invalidi. Per il testo degli accordi cfr. http://ec.europa.eu/external_relations/euro-med/index_en.htm. A tal proposito si segnala l'art. 65 dell'Accordo di associazione Unione europea-Marocco; l'art. 65 dell'Accordo di associazione Unione europea-Tunisia; l'art. 86 dell'Accordo Unione europea-Algeria; la decisione del Consiglio di associazione 19 settembre 1980, 3/80, relativa all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale degli Stati membri delle Comunità europee ai lavoratori turchi e ai loro familiari.

(82) Cfr. le considerazioni finali del Presidente Giovanni Maria Flick sulla giurisprudenza costituzionale del 2008, in occasione dell'Udienza straordinaria del 28 gennaio 2009, p. 10.