
ADiM BLOG
Giugno 2024
ANALISI & OPINIONI

*L'accesso (negato) degli stranieri alle provvidenze sociali
e il ruolo delle Corti*

Carla Di Martino

Ricercatrice
Università di Palermo

Parole Chiave

Stranieri – eguaglianza – Costituzione – Carta di Nizza – diritti fondamentali

Abstract

Il contributo propone una riflessione sugli interventi normativi, nazionali e regionali, che hanno limitato l'accesso degli stranieri alle provvidenze sociali. Per tali misure legislative è risultato evidente il contrasto con una giurisprudenza costituzionale consolidata e un indirizzo della Corte di Giustizia «monolitico». Le ragioni sottostanti alle scelte normative richiamate sembrano riconducibili a forme di "populismo legislativo".

This blogpost proposes a reflection on national and regional legislative measures that have restricted foreigners' access to social benefits. It tackles the relevant jurisprudence of the Italian Constitutional Court and the EU Court of Justice, with which these measures have «clashed». The reasons for these legislative decisions appear to be a form of 'legislative populism'.

1. L'accesso (negato) degli stranieri alle provvidenze sociali e il ruolo della Corte costituzionale

Nell'ultimo decennio, il legislatore ha ritenuto di potere limitare l'accesso degli stranieri alle provvidenze sociali in vario modo. Sono stati, ad esempio, approvati interventi normativi che hanno elevato la cittadinanza italiana o di uno Stato membro dell'Unione europea a condizione necessaria per beneficiare delle prestazioni socio-assistenziali. In alternativa, l'ottenimento di queste ultime è stato subordinato a requisiti di lungo-residenza nella comunità territoriale di riferimento. Ovvero ancora, allo stesso fine, sono stati introdotti oneri aggiuntivi a carico degli stranieri – rispetto a quelli imposti ai cittadini italiani ed europei.

Gli esempi che potrebbero essere menzionati sono molteplici.

Tra le misure, più recentemente al vaglio della Corte costituzionale, che hanno richiesto il possesso della cittadinanza italiana o europea, si pensi all'art. 80 della legge della Valle d'Aosta n. 3 del 2013, in materia di mutuo agevolato per il recupero di fabbricati.

Tra gli interventi che hanno contemplato requisiti di lungo-residenza, si pensi all'art. 25, comma secondo, lett. a) della [legge della Regione Veneto, n. 39 del 2017](#) o all'[art. 5, comma 1, lett. b, della legge reg. Liguria n. 10 del 2004, entrambi](#) in materia di accesso ai benefici dell'edilizia residenziale pubblica; o ancora all'art. 5, comma 4, lett. b) della [legge della Regione Toscana n. 73 del 2018](#), in materia di contributi per il sostegno di famiglie con figli minori disabili. Infine, tra le misure che hanno richiesto oneri aggiuntivi per gli stranieri, si consideri l'art. 18 della [legge del Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016](#), sempre in materia di edilizia residenziale pubblica; o di più l'art. 1, comma 125, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 che, per i soli cittadini di Paesi terzi, ha subordinato il riconoscimento dell'assegno di natalità alla titolarità del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

Questi e altri interventi normativi si sono «scontrati» con la giurisprudenza costituzionale. Così, in particolare, negli ultimi tre anni, la Corte costituzionale ha adottato una serie di decisioni di accoglimento che, accertando la violazione dell'art. 3 Cost., hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni richiamate, nella parte in cui queste hanno escluso dalla concessione delle provvidenze in questione gli stranieri.

Le pronunce in questione si collocano nel solco di un indirizzo del Giudice delle leggi ormai consolidato. La Corte costituzionale è stata, invero, chiamata, nel tempo, a definire lo *status* costituzionale dello straniero. In questa prospettiva, la stessa ha avuto modo di chiarire che [l'art. 3 della Costituzione deve essere interpretato](#) alla luce del principio personalista di cui all'[art. 2 Cost.](#), nonché della previsione di cui all'[art. 10, comma 2, Cost.](#) Quest'ultima rinvia a consuetudini e ad atti internazionali, i quali a loro volta, però, assicurano allo straniero la protezione dei diritti fondamentali.

Proprio in questa prospettiva, il Giudice delle leggi ha concluso che «se è vero che l'art. 3 si riferisce espressamente ai soli cittadini, è anche certo che il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando trattasi di rispettare quei diritti fondamentali», cioè quei «diritti inviolabili dell'uomo, garantiti allo straniero anche in conformità dell'ordinamento

internazionale»¹. Di conseguenza, il legislatore non può escludere gli stranieri dall'accesso alle prestazioni integranti «rimedi destinati a consentire il concreto soddisfacimento dei bisogni primari inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare» (sent. n. 252 del 2001). E la dottrina ha rilevato come la Corte costituzionale applichi uno scrutinio «stretto» nelle decisioni che hanno ad oggetto le prestazioni che soddisfano bisogni primari ([Cherchi](#)).

Discorso parzialmente diverso vale per le «prestazioni eccedenti i limiti dell'essenziale»². Nel tempo, infatti, la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto una certa discrezionalità legislativa nella selezione dei beneficiari delle provvidenze che non soddisfano bisogni primari. Purtuttavia, la Corte ha chiarito che il legislatore deve comunque individuare criteri che presentino un collegamento con la funzione del servizio e che, in questo senso, non risultino arbitrari alla luce della *ratio* delle provvidenze medesime. Ed essa si è riservata il potere di giudicare della sussistenza e della adeguatezza di tale collegamento, operando un controllo che segue la struttura tipica del sindacato svolto ai sensi dell'[art. 3, primo comma, Cost.](#), «il quale muove dall'identificazione della *ratio* della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale *ratio* del filtro selettivo introdotto».

È proprio alla luce del criterio della “ragionevole correlazione” fra le finalità del servizio da erogare e le caratteristiche soggettive richieste ai suoi potenziali beneficiari (inteso, come si è detto, quale portato del principio di ragionevolezza) che il Giudice delle leggi ha scrutinato anche gli interventi normativi dapprima richiamati.

In quest'ottica, la Corte ha recentemente osservato che, quando vengono riconosciuti dei benefici, pur al di fuori di quelli volti a soddisfare diritti fondamentali, l'individuazione delle categorie dei beneficiari deve essere operata, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza. In questo senso, al legislatore (statale o regionale) è consentito introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria. E, pur potendo, lo stesso valorizzare le esistenti differenze di fatto tra cittadini e stranieri, esso non può considerare lo *status* di straniero di per sé come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi³.

Queste stesse conclusioni sono da tempo reiterate dal Giudice costituzionale, il quale appunto nel tempo ha avuto modo di osservare che il requisito della cittadinanza non può mai assumersi quale «criterio preliminare di accesso alle provvidenze sociali, senza che lo stesso sia stato pensato in riferimento ad una specifica categoria di soggetti»⁴. In questo senso, il legislatore non può introdurre una preclusione destinata a escludere, dal novero dei fruitori delle prestazioni “non essenziali”, gli stranieri in quanto tali⁵.

Anche per quanto concerne le disposizioni che hanno contemplato requisiti di lungo-residenza, più di recente, la Corte è parsa muovere da una presunzione di illegittimità ed

¹ V. Corte cost., sentenze del 19 giugno 1969, n. 104 e del 16 luglio 1970, n. 144.

² Corte cost., sentenza del 28 novembre 2005, n. 432.

³ Corte cost., sentenza del 20 febbraio 2024, n. 53.

⁴ Corte cost., sentenza del 9 luglio 2020, n. 186.

⁵ Corte cost., sentenza del 20 febbraio 2024, n. 53.

operare uno scrutinio «stretto» di legittimità costituzionale.

Così, se si considerano le pronunce degli ultimi tre anni sul tema, il Giudice costituzionale ha più spesso considerato la richiesta della residenza protratta per un predeterminato e significativo periodo minimo di tempo irrispettosa dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, in quanto in grado di introdurre «nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari», rilevando che non esistesse alcuna «ragionevole correlazione» tra la durata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, costituenti il presupposto di fruibilità delle provvidenze sociali scrutinate⁶.

Discorso singolare deve essere svolto, però, con riguardo al c.d. «reddito di inclusione», rispetto al quale la Corte costituzionale ha riconosciuto che esso rappresenta una misura a sostegno dei membri della comunità che richiede un certo «radicamento territoriale»; un intervento rispetto al quale non «esorbita dai confini della ragionevolezza» la scelta del legislatore di escludere gli stranieri regolarmente soggiornanti, ma non in possesso di titoli di soggiorno «qualificati», strumentali ad attestarne la stabilità della presenza sul territorio italiano⁷.

Occorre tenere presente sul punto, tuttavia, che il Giudice delle leggi ha riconosciuto che il reddito di inclusione - così come il reddito di cittadinanza - pur presentando anche tratti propri di una misura di contrasto alla povertà non si risolve in un mero sussidio economico. Esso costituisce, al contrario, una misura più articolata, una complessa operazione di inclusione sociale e lavorativa, «che il legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, non irragionevolmente ha destinato agli stranieri soggiornanti in Italia a tempo indeterminato» (sentenza n. 34 del 2022).

2. La violazione del diritto euro-unitario e la spinosa questione della doppia pregiudizialità

V'è però da considerare un altro aspetto di eguale rilievo. Le stesse misure legislative hanno, invero, al contempo sollevato un delicato problema di compatibilità con il diritto euro-unitario. Obblighi di parità di trattamento sono imposti, difatti, anche a livello unionale, anzitutto tra cittadini dell'Unione europea. In questo senso, gli Stati membri non possono elevare la cittadinanza nazionale a condizione di accesso alle prestazioni assistenziali, conseguentemente escludendo i cittadini europei che si siano avvalsi del loro diritto alla libera circolazione e di soggiorno. D'altra parte, la libertà di circolazione, riconosciuta dai Trattati dell'Unione, rappresenta uno dei principi fondamentali per la creazione di uno spazio comune interno alla Unione europea.

Ciò che deve essere messo in luce, tuttavia, è che, a livello euro-unitario, si è affermata anche la strumentalità, ai fini della promozione della coesione economica e sociale, della integrazione dei cittadini dei Paesi terzi stabilitisi a titolo duraturo negli Stati membri. Inoltre, si è riconosciuto un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, a prescindere dalle finalità dell'ingresso iniziale nel

⁶ Corte cost., sentenze del 7 marzo 2024, n. 67, del 20 febbraio 2024, n. 42, del 3 dicembre 2020, n. 7.

⁷ Corte cost., sentenza dell'11 gennaio 2022 n. 34.

territorio dello Stato membro in questione, sulla base della parità di trattamento rispetto ai cittadini di quello Stato membro.

In questo senso, sono state adottate direttive che hanno previsto il divieto di «discriminazione diretta o indiretta» basata sulla «razza o l'origine etnica» ([art. 2 della direttiva 2000/43/CE](#)) in materia di protezione sociale e di prestazioni sociali (art. 3, paragrafo 1, lettere e-f – pur richiamandosi la previsione di cui all'art. 3, paragrafo 2, la quale esplicita, tra l'altro, che la direttiva «non riguarda le differenze di trattamento basate sulla nazionalità»), nonché sancito il diritto alla parità di trattamento dei lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, in particolare, per quanto in questa sede interessa, in riferimento ai settori della «sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) [n. 883/2004](#)» ([art. 12, paragrafo 1, lettera e\) della direttiva 2011/98/UE](#)). Ancora, la direttiva 2003/109/CE ha imposto agli Stati membri di non differenziare il trattamento degli stranieri con permesso di lungo soggiorno da quello riservato ai propri cittadini per quanto riguarda, in particolare, «le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale» ([art. 11, par. 1, lett. d\)](#)).

La Corte di Giustizia ha chiarito che, nell'attuazione dei provvedimenti normativi in questione, gli Stati membri sono chiamati a rispettare i diritti e osservare i principi previsti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁸. Segnatamente, essa ha evidenziato la «singolare connessione» con i diritti enunciati dall'[articolo 34 della Carta di Nizza](#)⁹.

Gli interventi legislativi richiamati si sono, dunque, scontrati anche con il diritto dell'Unione, oggetto di una giurisprudenza del Giudice di Lussemburgo «monolitica».

Merita di essere precisato che la stessa Corte costituzionale ha avvertito l'esigenza di richiamare i giudici comuni ad una esatta interpretazione del diritto dell'Unione richiamato, alla luce dell'indirizzo della Corte di Giustizia sul tema in questione.

Sul punto, va menzionata la sentenza n. 67 del 2022, con la quale il Giudice delle leggi ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice *a quo*, che aveva errato nell'interpretare i rapporti tra il diritto «euro-unitario» e diritto interno.

In estrema sintesi, la questione concerneva la disposizione nazionale, la quale, nel disciplinare l'assegno per il nucleo familiare, prevedeva che del nucleo familiare medesimo non facessero parte «il coniuge, i figli ed equiparati di cittadino straniero che non abbiano la residenza nel territorio della Repubblica, salvo che lo Stato di cui lo straniero è cittadino riservi un trattamento di reciprocità nei confronti dei cittadini italiani ovvero sia stata stipulata convenzione internazionale in materia di trattamenti di famiglia» (art. 2, comma 6-*bis*, del d.l. n. 69 del 1988, n. 69). In questo senso, la disposizione menzionata non riconosceva ai cittadini di Paesi terzi titolari di permesso unico la menzionata prestazione di sicurezza sociale alle stesse condizioni previste per i cittadini italiani.

A seguito di rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE, la stessa Corte di Giustizia aveva ritenuto incompatibile tale previsione con il menzionato art. 12, par. 1, lett. e), della direttiva 2011/98/UE. Ma il giudice rimettente aveva escluso che il diritto dell'Unione in questione avesse effetti diretti, attivando pertanto l'incidente di costituzionalità.

⁸ CGUE, sentenza del 10 giugno 2021, Land Oberösterreich, C-94/20, ECLI:EU:C:2021:477.

⁹ CGUE, sentenza del 24 aprile 2012, Kamberaj, C-571/10, ECLI:EU:C:2012:233. L'espressione «singolare connessione» menzionata nel testo richiama Corte cost., sentenza del 23 gennaio 2019, n. 20.

Ribadendo la posizione del Giudice di Lussemburgo sul tema in esame, in quella occasione, la Corte costituzionale ha sottolineato che alle norme di diritto europeo contenute negli artt. 11, par. 1, lett. *d*), della direttiva 2003/109/CE e 12, par. 1, lett. *e*), della direttiva 2011/98/UE deve riconoscersi effetto diretto. Difatti, le direttive richiamate prevedono un obbligo chiaro, preciso e incondizionato di non differenziare il trattamento del cittadino di paese terzo rispetto a quello riservato ai cittadini degli Stati in cui essi operano legalmente.

In questo senso, la Corte ha affermato che le disposizioni censurate si prestassero a essere disapplicate dal giudice rimettente. Di conseguenza, come si è anticipato, la questione di legittimità costituzionale è stata dichiarata inammissibile.

3. Alcune considerazioni conclusive

Considerato quanto si è detto, ci si può interrogare sulle ragioni che possono aver spinto il legislatore a porre in essere i controversi interventi normativi richiamati.

In questa prospettiva, si deve considerare che la legislazione grazie alla quale si realizzano interventi destinati a dispensare prestazioni o benefici¹⁰ deve fare i conti con il «costo dei diritti» ([S. HOLMES, C. R. SUSNSTEIN](#)). In tale prospettiva, il legislatore ha provato a circoscrivere alcuni interventi di *welfare* in ragione di certe «legature sociali» ([DAHRENDORF](#)), facendo leva sulla possibilità di trarre dal Testo costituzionale l'indicazione che esistano diritti di tutti e diritti riservati soli ai cittadini. Nella stessa ottica, il legislatore ha, dunque, ritenuto di potere limitare alcune prestazioni pubbliche nei confronti di coloro che, in quanto privi della cittadinanza italiana, assumono la qualificazione giuridica di straniero.

Lo stesso Giudice delle leggi, d'altra parte, ha riconosciuto che, stante la limitatezza delle risorse disponibili, al di là del confine invalicabile diritto inviolabile della persona, rientra nella discrezionalità del legislatore graduare con criteri restrittivi, e persino escludere, l'accesso del cittadino extra UE a provvidenze ulteriori, ma solo in ossequio al principio di ragionevolezza. Sul punto, tuttavia, va ricordato che la giurisprudenza costituzionale ha sottoposto a precisazioni e limiti la «natura condizionata» ([MERUSI](#)) dei c.d. diritti sociali. Difatti, essa ha riconosciuto la sussistenza di un nucleo essenziale insopprimibile¹¹ di soddisfacimento degli stessi che si sottrae alla discrezionalità del legislatore.

Proprio alla luce delle considerazioni che precedono, la questione sembra coinvolgere quello che la dottrina ha denominato «populismo legislativo». Ciò, in un duplice senso.

Per un verso, si è detto che «nelle democrazie contemporanee, [...] la legge tende ad avvicinarsi troppo alla volontà popolare, facendosi cioè espressione pressoché pura e nuda del volere [...] degli stessi rappresentati. Non solo con riferimento alle loro esigenze e ai loro interessi, ma anche e soprattutto nelle loro reazioni immediate, nei loro desideri e umori» ([LUPU](#)). Seguendo la stessa logica, anche gli interventi regolatori in esame potrebbero essere

¹⁰ Si richiama la definizione di «provvidenze sociali» di E. FERRARI. *I servizi sociali*, Giuffrè, Milano, 1986, 272 ss.

¹¹ Corte cost. sentenza del 20 gennaio 2010, n. 10.

stati mossi da un certo «timore di perdere consenso elettorale nel breve termine» ([PINELLI](#)). È possibile, in questa sede, d'altra parte, solo fare un cenno agli studi statistici che, da un lato, attestano un quadro di sostanziale crescita della popolazione straniera, ma, dall'altro lato, raffigurano un contesto in cui non decrescono gli episodi di intolleranza e discriminatori di matrice xenofoba e razziale, purtroppo anche tra le nuove generazioni ([DE STEFANO](#)). Per altro verso, seppure nella stessa prospettiva, si richiama anche quella «contro-narrazione costituzionale caratterizzata per un atteggiamento mimetico e parassitario rispetto alle categorie proprie del costituzionalismo» di cui ha parlato la dottrina ([La Placa](#)). Quest'ultima ha messo in rilievo come «[facendo proprie le nozioni costituzionali, i populistici ne stravolgono il significato a loro beneficio, minando l'equilibrio ordinamentale e valoriale previsto dalle carte fondamentali](#)».

La questione è indubbiamente complessa. Di certo, i giudici ordinari, la Corte costituzionale e la Corte di Giustizia dell'Unione sono stati chiamati ad assumere un ruolo di primo piano nella correzione delle scelte legislative. Essi hanno dovuto assicurare il «continuo adeguamento del diritto infra-costituzionale ai principi costituzionali» ([PINO](#)), ma potrebbe dirsi anche al diritto dell'Unione, provando così a porre rimedio a scelte legislative che avrebbero potuto generare irragionevoli disparità di trattamento, oltre che ostacolare processi di inclusione sociale.

APPROFONDIMENTI

Dottrina:

- P. BARILE, *Le libertà nella Costituzione: lezioni*, Padova, 1966.
- L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, 1965, 208-218.
- M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari di diritti fondamentali*, in *Riv. critica dir. priv.*, 1992, 224-228,
- F. CERRONE, *La cittadinanza e i diritti*, in *I diritti costituzionali*, in R. Nania e P. Ridola (a cura di), I, Torino, 209 ss..
- E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, Padova, 1997 .
- C. CORSI, *Lo Stato e lo straniero*, Padova 2001.
- G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza costituzionale italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Napoli, 2007.
- C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO (a cura di), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Napoli, 2016.
- F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI, *Diritto e immigrazioni. Percorsi di diritto costituzionale*, Bologna 2022.
- G. DI COSIMO, *Divario sociale ed eguaglianza*, in *Lacostituzione.info*, 11 aprile 2021.

Per citare questo contributo: C. DI MARTINO, *L'accesso (negato) degli stranieri alle provvidenze sociali*, ADiM Blog, Analisi & Opinioni, Giugno 2024.