



PAPER

Dicembre 2022

di Ennio Codini

Principio d'eguaglianza e accesso degli immigrati alle prestazioni sociali nella giurisprudenza della Corte costituzionale

Riflessioni in occasione di due recenti pronunce
in tema di reddito di cittadinanza e di assegno di natalità

Principio d'eguaglianza e accesso degli immigrati alle prestazioni sociali nella giurisprudenza della Corte costituzionale

Riflessioni in occasione di due recenti pronunce in tema di reddito di cittadinanza e di assegno di natalità

Ennio Codini

Sommario: 1. Le decisioni della Corte costituzionale n. 19 e n. 54 del 2022: due pronunce che arricchiscono una giurisprudenza ormai quasi ventennale – 2. Un'indicazione costante: agli stessi bisogni deve corrispondere di regola la stessa tutela – 3. La questione delle possibili eccezioni legate alla rilevanza della condizione dell'immigrato rispetto alla natura della prestazione – 4. Eccezioni legate alla titolarità di un permesso permanente – 5. Eccezioni legate alla durata del soggiorno – 6. Due pronunce nel segno della continuità – 7. Alcuni dubbi a proposito del radicamento e della sua rilevanza

1. Le decisioni della Corte costituzionale n. 19 e n. 54 del 2022: due pronunce che arricchiscono una giurisprudenza ormai quasi ventennale

Due recenti pronunce della Corte costituzionale, la n. 19 e la n. 54 del 2022, la prima sul reddito di cittadinanza, la seconda sull'assegno di natalità previsto nel 2014, hanno arricchito la giurisprudenza di tale corte sui vincoli posti dal principio d'eguaglianza ad eventuali limitazioni all'accesso degli immigrati alle prestazioni sociali sviluppatasi a partire dalla decisione n. 432 del 2005.

Invero, negli anni, molte sono state le pronunce della Consulta sul tema. Questo testimonia le tensioni sociali e politiche che si sono manifestate a proposito dell'accesso degli immigrati alle prestazioni sociali, nel contesto dell'immigrazione di massa e della crisi del Welfare State quanto alla corrispondenza tra risorse e bisogni, tensioni che hanno portato non di rado i legislatori, a livello statale così come a livello regionale, a cercare se non di negare di frenare tale accesso attraverso soluzioni in vario modo discriminatorie sulle quali spesso la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi.

In questo *paper* si dà conto, anzitutto, in generale di come si è orientata sul punto la giurisprudenza della Consulta con riferimento al principio d'eguaglianza; poi, di come le sopra citate decisioni n. 19 e n. 54 si inseriscono in tale contesto; e, infine, di quelle che appaiono essere le principali questioni interpretative aperte⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Percorsi tematicamente analoghi o comunque simili a quello qui proposto si possono riscontrare in diversi studi pubblicati quest'anno. Cfr. tra gli altri, A. Lamberti, *Dignità, eguaglianza e ragionevolezza nella recente giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali degli stranieri*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2/2022; E. Longo, *L'eguaglianza alla prova delle migrazioni: la giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni sociali a favore degli stranieri residenti*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2/2022; D. Loprieno, *Riflessioni sul reddito di cittadinanza e gli stranieri alla luce della sentenza n. 19 del 2022 della Corte costituzionale*, in *AIC – Osservatorio costituzionale*, 3/2022; B. Nascimbene – I. Anrò, *Primato del diritto dell'Unione europea e disapplicazione. Un*

2. Un'indicazione costante: agli stessi bisogni deve corrispondere di regola la stessa tutela

Se consideriamo la giurisprudenza della Corte costituzionale sui vincoli posti dal principio d'eguaglianza alla disciplina dell'accesso degli immigrati alle prestazioni sociali vediamo emergere, sin dalla già citata decisione n. 432 del 2005, un'indicazione costante: agli stessi bisogni deve corrispondere di regola la stessa tutela.

Assunto quale presupposto che il principio d'eguaglianza si applica anche agli stranieri, la Corte ha stabilito, ribadendolo più volte, che il suddetto principio impone che quando un immigrato si trova nella condizione di bisogno identificata dal legislatore come tale da richiedere-giustificare una determinata prestazione sociale quella prestazione non può essergli di regola negata avendosi altrimenti una discriminazione irragionevole. Come si legge nella citata decisione del 2005, adottata in relazione a una legge regionale tale da escludere i residenti stranieri dagli aventi diritto al trasporto gratuito sui mezzi di trasporto pubblico se invalidi totali, per siffatte provvidenze

le scelte connesse alla individuazione delle categorie dei beneficiari ... debb[on]o essere operate, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza; al legislatore ... è consentito ... introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una "causa" normativa non palesemente irragionevole o, peggio, arbitraria. (...) Distinguere, ai fini della applicabilità della misura in questione, cittadini italiani da cittadini di paesi stranieri ... ovvero apolidi, finisce [d'altra parte] ... per introdurre nel tessuto normativo elementi di distinzione del tutto arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlabilità tra quella condizione positiva di ammissibilità al beneficio (la cittadinanza italiana, appunto) e gli altri peculiari requisiti (invalidità al 100% e residenza) che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio e la funzione.

Da ciò la dichiarazione di illegittimità della disciplina in questione. Chiaro l'orientamento, poi costantemente ribadito dalla Corte con riguardo alle prestazioni sociali: il requisito che porta alla discriminazione per essere e renderla ragionevole deve di regola risultare coerente con gli altri. Ossia, in sostanza, poiché in generale per siffatte prestazioni i requisiti vanno a definire una situazione di bisogno, agli stessi bisogni deve di regola corrispondere la stessa tutela.

3. La questione delle possibili eccezioni legate alla rilevanza della situazione dell'immigrato rispetto alla natura della prestazione

Ferma restando l'indicazione di cui al paragrafo precedente, in specifici, particolari ma non rari casi la Corte costituzionale ha però valutato l'ipotesi che fosse ragionevole discriminare gli immigrati, pur portatori del bisogno identificato dal legislatore, per qualche tratto della loro situazione tale da rendere una determinata provvidenza *per sua natura* a loro non adatta o comunque non perfettamente adatta. Più precisamente, la Corte ha valutato l'ipotesi che fosse ragionevole nei termini di cui sopra discriminare *una parte* degli immigrati per qualche tratto della loro situazione idoneo a renderla in modo rilevante diversa da quella degli altri residenti, ivi compresi gli altri residenti stranieri.

Che tale ragionevolezza possa sussistere è indubbio. Si pensi agli immigrati privi di un titolo legittimante il loro soggiorno. I loro bisogni possono essere gli stessi degli altri residenti, ma è chiaro che dovendo i c.d. irregolari lasciare il territorio a loro non si adattano o comunque non

confronto tra Corte costituzionale, Corte di Cassazione e Corte di giustizia in materia di sicurezza sociale, in Giustizia insieme, marzo 2022.

si adattano perfettamente per la propria natura prestazioni con una logica di medio-lungo periodo. Può essere allora ragionevole discriminarli-escluderli, fermo restando il vincolo costituito da fatto che i loro bisogni devono comunque trovare tutela – grazie a prestazioni mirate o altrimenti in qualche modo erogando prestazioni pur non perfettamente adatte – specie se vengono in considerazione diritti umani fondamentali (come prevede in generale l'art. 2 del TU).

Il legislatore, seguendo tale logica, ha ad esempio sempre escluso l'assegnazione agli irregolari di alloggi di edilizia residenziale pubblica e la legittimità di tale esclusione non è mai stata nemmeno contestata concentrandosi semmai l'attenzione sulla necessità, comunque, di non lasciare queste persone in condizioni inaccettabili sul piano abitativo.

Se, ciò premesso, consideriamo i casi nei quali la Corte costituzionale ha valutato l'ipotesi che fosse ragionevole discriminare, quanto alle prestazioni sociali, una parte degli immigrati, pur portatori del bisogno identificato dal legislatore, per qualche tratto della loro situazione tale da rendere la prestazione considerata per la sua natura a loro non adatta o non perfettamente adatta, vediamo emergere come particolarmente rilevanti due tipi di discriminazione con riguardo a prestazioni con logica di medio-lungo periodo, a danno di immigrati in posizione regolare quanto al soggiorno essendo gli irregolari già esclusi in quanto tali dalle prestazioni in questione:

- discriminazione dell'immigrato privo di un permesso permanente, ossia di quel permesso inizialmente denominato carta di soggiorno e ora permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (di cui all'art. 9 del TU);
- discriminazione dell'immigrato residente da un numero di anni inferiore a una determinata soglia, variabile secondo i casi entro un range che va solitamente dai cinque ai dieci anni.

Tratto comune, la *ratio* della discriminazione, ravvisabile nell'idea che l'immigrato regolare privo di permesso permanente o soggiornante da 'pochi' anni sarebbe in una condizione di precarietà quanto al soggiorno non pari a quella dell'irregolare ma comunque tale da rendere la prestazione *de qua* non adatta o non perfettamente adatta in quanto avente una logica di medio-lungo periodo. Nel primo caso, si noti, la precarietà viene ravvisata sul piano del diritto, dovendo l'immigrato regolare privo di permesso permanente periodicamente rinnovare il titolo legittimante il soggiorno di cui dispone, e non essendo scontato che vi riesca. Nel secondo, invece, essa viene ravvisata in termini di dato di fatto, sulla base della presunzione che chi, seppur legalmente, 'da poco' soggiorna in un dato territorio sarebbe ivi poco radicato e in particolare assai meno di chi vi soggiorna invece da parecchi anni.

A fronte di siffatte discriminazioni la Corte costituzionale ha anzitutto stabilito con la sua pronuncia n. 329 del 2011 che si ha illegittimità quando

il condizionamento che viene imposto ai fini del riconoscimento del beneficio ... , rappresentato dalla titolarità della carta di soggiorno [o dalla previa residenza per un numero di anni non inferiore a una determinata soglia], finisce per determinare, per un periodo [non breve], ... una sostanziale vanificazione [della tutela, tale da] ... comprimere sensibilmente le esigenze di cura ed assistenza di soggetti che l'ordinamento dovrebbe invece tutelare, se non, addirittura, vanificarle in toto.

Vale, insomma, mutatis mutandis quanto già si è detto a proposito degli irregolari: l'essenziale, in questo caso da definire nella prospettiva di un soggiorno che può comunque protrarsi nel tempo, va sempre garantito il che, in assenza adeguate misure ad hoc, impone di erogare comunque la prestazione in generale prevista ancorché possa apparire in una qualche misura disegnata per situazioni di maggiore stabilità del soggiorno.

4. Eccezioni legate alla titolarità di un permesso permanente

Ciò premesso, a fronte delle discriminazioni legate al permesso permanente, la Corte costituzionale, con la decisione n. 306 del 2008, con riguardo a una disposizione di legge tale da negare agli stranieri privi di un tale permesso l'indennità d'accompagnamento si è pronunciata nei termini seguenti.

La Corte ritiene che sia manifestamente irragionevole subordinare l'attribuzione di una prestazione assistenziale quale l'indennità di accompagnamento – i cui presupposti sono ... la totale disabilità al lavoro, nonché l'incapacità alla deambulazione autonoma o al compimento da soli degli atti quotidiani della vita – al possesso di un titolo di legittimazione ... del soggiorno [quale il permesso permanente] che richiede per il suo rilascio, tra l'altro, la titolarità di un reddito. (...) / È possibile ... subordinare ... l'erogazione di determinate prestazioni – non [volte] a rimediare a gravi situazioni di urgenza – alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata; una volta, però, che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri [per una prestazione assistenziale quel l'indennità d'accompagnamento].

Due i punti chiave: 1) è legittimo, quanto agli stranieri, subordinare l'erogazione di una prestazione quale l'indennità d'accompagnamento, con una logica di medio-lungo periodo, al fatto che vi sia un titolo legittimante il soggiorno, escludendo così gli irregolari, e al fatto che tale titolo *dimostri il carattere non episodico e non di breve durata* del soggiorno stesso, escludendo così chi ha un permesso con scadenza a breve termine e non rinnovabile; 2) ma non è legittimo, per una tale prestazione, pretendere 'di più' per quel che riguarda il titolo legittimante il soggiorno e in particolare pretendere la titolarità di un permesso permanente, perché non basta una generica logica di medio lungo-periodo per giustificare la relativa discriminazione, considerato anche che la legge (il già citato art. 9) ricollega il rilascio del permesso permanente a diversi requisiti tra cui un certo livello di reddito e la disponibilità di un alloggio adeguato, sicché discriminando gli sprovvisti di tale permesso si finirebbe tra l'altro per discriminare i più poveri in contrasto con quella che non può non essere la ratio di un beneficio assistenziale di tipo economico.

Alla decisione n. 306 ne sono poi seguite molte concernenti altre discriminazioni-esclusioni di immigrati regolari a proposito di benefici economici di tipo assistenziale con logica di medio-lungo periodo, sempre basate sul requisito della titolarità di un permesso permanente, discriminazioni che sono state sistematicamente dichiarate illegittime con le stesse argomentazioni.

La Corte, si noti, in tali pronunce non ha mai escluso che la titolarità o meno di un permesso permanente possa essere fattore di legittima discriminazione per determinate prestazioni. Lo ha escluso per i benefici economici di tipo assistenziale considerati perché, come si è messo in evidenza, non basta che queste misure abbiano una generica logica di medio lungo-periodo per giustificare una discriminazione nell'accedervi degli stranieri regolarmente soggiornanti con titolo rinnovabile ma privi di permesso permanente, considerato anche il fatto che tra i requisiti per ottenere siffatto permesso vi è un determinato livello reddituale e la disponibilità di un alloggio adeguato.

5. Eccezioni legate alla durata del soggiorno

Quanto, invece, alle discriminazioni ai danni di chi soggiorna legalmente ma 'da poco', la Corte, chiamata a pronunciarsi su una legge regionale discriminante, quanto all'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, gli stranieri regolari (e, invero, anche i cittadini) non residenti da almeno cinque anni nel territorio della Regione, con la decisione n. 44 del 2020 ha affermato che

i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio (...). Il giudizio sulla sussistenza e sull'adeguatezza di tale collegamento – fra finalità del servizio da erogare e caratteristiche soggettive richieste ai suoi potenziali beneficiari – è operato da questa Corte secondo la struttura tipica del sindacato svolto ai sensi dell'art. 3, primo comma, Cost., che muove dall'identificazione della ratio della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale ratio del filtro selettivo introdotto. / Nel caso in esame, l'esito di tale verifica conduce a conclusioni di irragionevolezza del requisito della residenza ultra-quinquennale (...). Se infatti non vi è dubbio che la ratio del servizio è il soddisfacimento del bisogno abitativo, è agevole constatare che la condizione di previa residenza protratta dei suoi destinatari non presenta con esso alcuna ragionevole connessione (...) non essendo tale requisito rivelatore di alcuna condizione rilevante in funzione del bisogno che il servizio tende a soddisfare. / (...) Non è idoneo a superare la descritta incoerenza l'argomento [proposto dalla Regione] secondo cui il requisito ... servirebbe «a garantire un'adeguata stabilità nell'ambito della regione prima della concessione dell'alloggio» di edilizia residenziale pubblica ... [che è un] «beneficio di carattere continuativo». [Perché] la previa residenza ultra-quinquennale non è di per sé indice di un'elevata probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale...[risultando] ben più significativi altri elementi sui quali [invece] si può ragionevolmente fondare una prognosi di stanzialità [che potrebbe essere rilevante. Fermo restando che] lo stesso "radicamento" territoriale, quand'anche fosse adeguatamente valutato ... non potrebbe comunque assumere importanza tale da escludere qualsiasi rilievo del bisogno. [Perché,] data la funzione sociale del servizio di edilizia residenziale pubblica, è irragionevole che ... i soggetti più bisognosi siano esclusi a priori dall'assegnazione degli alloggi solo perché non offrirebbero sufficienti garanzie di stabilità. La prospettiva della stabilità può [dunque] rientrare tra gli elementi da valutare in sede di formazione della graduatoria ... ma non può costituire una condizione di generalizzata esclusione dall'accesso al servizio.

La Corte, premesso che nel caso la discriminazione non può giustificarsi in termini di differenza della situazione di bisogno, con questa sua pronuncia propone due affermazioni in generale rilevanti: 1) non è corretta, in fatto, la presunzione che chi soggiorna da un certo numero di anni per ciò solo sarebbe in una posizione decisamente meno precaria quanto al soggiorno ovvero, come anche si dice, avrebbe un maggior radicamento di chi soggiorna 'da poco', e perciò non la si può invocare per giustificare una discriminazione; 2) potrebbe essere, invece, ragionevole, con riferimento a una prestazione con una logica di medio-lungo periodo con le caratteristiche di quella considerata, ossia l'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica, discriminare sulla base di altri elementi idonei a fondare, per usare le parole della Corte, una *prognosi di stanzialità*, fermo restando che in tal caso comunque la discriminazione non potrebbe giungere al punto di escludere per ciò solo anche i soggetti più bisognosi potendo operare solo come fattore rilevante per selezionare gli altri.

Considerando tale pronuncia e quelle di cui al paragrafo 4 concernenti il permesso permanente, con riguardo a prestazioni sociali con logica di medio-lungo periodo vediamo emergere la seguente posizione della Corte: 1) il permesso permanente può porsi come specifico, rilevante indicatore di elevata stabilità del soggiorno. Già l'aver un permesso di soggiorno è indicatore di non precarietà rispetto alla situazione di chi è irregolare, e lo è ancor più se si tratta di un

permesso indefinitamente rinnovabile, ma l'averne un permesso permanente è indicatore per così dire specificamente *forte* di stabilità; 2) il risiedere da un numero di anni inferiore a una data soglia, invece, non può porsi come specifico, rilevante indicatore di radicamento; 3) la titolarità di un permesso permanente o altri elementi, diversi dalla mera durata del previo soggiorno, indicatori *forti* di radicamento, fermo restando quanto richiesto dalla necessità di tutelare comunque i diritti, possono porsi quali fattori di legittima discriminazione per determinate provvidenze sociali; 4) peraltro, siffatti elementi non possono avere tale valenza per *tutte* le prestazioni sociali con logica di medio-lungo periodo in quanto tali, ma *solo* per quelle con ulteriori particolari connotati.

Nel caso di cui alla decisione n. 44, il connotato ulteriore rilevante quanto alla possibilità di utilizzare siffatti elementi quali fattori di discriminazione è dato, con tutta evidenza, dal fatto che l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, diversamente dall'erogazione di contributi assistenziali, appare addirittura di fatto irrazionale se non si può prevedere un utilizzo dell'alloggio di una certa durata da parte dell'assegnatario.

6. Due pronunce nel segno della continuità

Rispetto agli orientamenti di cui sopra, le decisioni n. 19 e n. 54 del 2022 sono nel segno della continuità. Tuttavia, considerandole, la prima specialmente, emergono elementi tali da integrare il quadro dei vincoli posti secondo la Corte dal principio d'eguaglianza ad eventuali limitazioni all'accesso degli immigrati alle prestazioni sociali.

Con la decisione n. 19 concernente il reddito di cittadinanza la Corte ha affrontato ancora una volta la questione della possibilità di discriminare gli immigrati privi di permesso permanente. E in questo caso ha ravvisato tale possibilità così argomentando:

occorre verificare se esista una ragionevole correlazione tra il requisito fissato dalla norma [ossia la titolarità di un permesso permanente] e la ratio del reddito di cittadinanza. [A riguardo] va osservato che tale provvidenza non si risolve in un mero sussidio economico, ma costituisce una misura più articolata, comportante anche l'assunzione di precisi impegni dei beneficiari, diretta ad immettere il nucleo familiare beneficiario in un «percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale che prevede attività al servizio della comunità, di riqualificazione professionale, di completamento degli studi, nonché altri impegni individuati dai servizi competenti finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e all'inclusione sociale» (art. 4, comma 1, del d. l. n. 4 del 2019, come convertito). Va considerato inoltre che la durata del beneficio economico è di diciotto mesi (permanendo i requisiti), con possibilità di rinnovo (art. 3, comma 6). / (...) In questa prospettiva di lungo o medio termine del reddito di cittadinanza, la titolarità del diritto di soggiornare stabilmente in Italia non si presenta come un requisito privo di collegamento con la ratio della misura, sicché la scelta di escludere gli stranieri regolarmente soggiornanti, ma pur sempre privi di un consolidato radicamento nel territorio, non può essere giudicata esorbitante rispetto ai confini della ragionevolezza.

La conclusione nel segno della legittimità del requisito della titolarità di un permesso permanente, laddove a proposito dei contributi di tipo assistenziale considerati in precedenti pronunce la soluzione era stata come si è visto opposta, non segna, secondo la Corte, un cambio d'orientamento dovendosi invece tener conto di una differenza, a giudizio della Corte decisiva, concernente la natura della provvidenza – che la renderebbe simile, per ciò che qui interessa, non tanto ai contributi di tipo assistenziale quanto all'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica – ossia il fatto che il reddito di cittadinanza sarebbe una forma d'aiuto, considerata la disciplina nell'insieme, provvista di senso *solo se* si può prevedere un soggiorno del beneficiario di una certa durata, il che non vale per i contributi di tipo assistenziale.

Snodo chiave del ragionamento è dove la Corte afferma trattarsi di misura che, diversamente dagli ordinari contributi di tipo assistenziale, *non si risolve in un mero sussidio economico* comportando per i beneficiari *precisi impegni* parte di un *percorso di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale*. Così configurando la provvidenza la Corte arriva a concludere che, in questo caso, l'elevata garanzia di stabilità rappresentata dalla titolarità di un permesso permanente può essere rilevante, al punto da potersi legittimamente porre come requisito essenziale.

Nessun rilievo, si noti, viene invece nella pronuncia attribuito al fatto che, comunque, il reddito di cittadinanza è un beneficio economico legato all'integrazione sicché, riprendendo un riferimento come si è visto ricorrente nella giurisprudenza della Corte, potrebbe apparire irragionevole chiedere agli immigrati, per ottenerlo, la titolarità di un permesso permanente che presuppone requisiti d'integrazione socioeconomica sul piano reddituale così come quanto all'alloggio, andandosi così ad escludere i più deboli. Evidentemente, nel pensiero della Corte, quando una misura addirittura per sua natura *richiede* un elevato livello stabilità del soggiorno – e la Corte ritiene sia questo il caso del reddito di cittadinanza – ogni valutazione sui presupposti del permesso permanente passa in secondo piano.

Con la decisione n. 54, invece, la Corte ha affrontato la questione della possibilità di discriminare gli immigrati privi di permesso permanente con riguardo all'assegno di natalità introdotto nel 2014 e destinato poi a essere sostituito dall'assegno unico per i figli a carico oggi vigente, e ha escluso tale possibilità così argomentando:

spetta alla discrezionalità del legislatore il compito di individuare i beneficiari delle prestazioni sociali, tenendo conto del limite delle risorse disponibili. Tale individuazione, nondimeno, è vincolata al rispetto del canone di ragionevolezza. È dunque consentita l'introduzione di requisiti selettivi, a patto che obbediscano a una causa normativa adeguata e siano sorretti da una giustificazione razionale ... alla luce delle caratteristiche della singola provvidenza e delle finalità che ne condizionano il riconoscimento e ne delimitano la ratio (...) / L'assegno di natalità [risponde] a una peculiare situazione di bisogno, che si riconnette alla nascita di un bambino o al suo ingresso in una famiglia adottiva ... e varia notevolmente in proporzione al reddito familiare (...) / E allora, nel condizionare l'accesso alla misura all'aver un permesso permanente il cui rilascio è subordinato alla titolarità di un permesso di soggiorno in corso di validità da almeno cinque anni, al possesso di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e alla disponibilità di un alloggio idoneo, il legislatore ha fissato requisiti privi di ogni attinenza con lo stato di bisogno che le prestazioni in esame si prefiggono di fronteggiare [andandosi addirittura a pregiudicare proprio coloro] che versano in condizioni di bisogno più pressante.

La Corte ha così ribadito il suo orientamento secondo cui, quando l'esigenza è quella di rispondere a un bisogno attuale e non emerge una logica che renda l'erogazione per un tempo limitato contraria alla natura della misura, il legislatore non può chiedere agli stranieri l'elevata garanzia di stabilità derivante dalla titolarità di un permesso permanente, considerati anche i presupposti che lo caratterizzano.

La continuità nella giurisprudenza della Corte non deve peraltro indurre a ritenere che non possano sorgere dubbi a fronte di tale giurisprudenza che invece emergono considerando le fattispecie su cui la Corte si è pronunciata e le sue decisioni a riguardo.

7. Alcuni dubbi a proposito del radicamento e della sua rilevanza

La decisione n. 44 in tema di edilizia pubblica, per cominciare, lascia aperta la questione di *quali* potrebbero essere gli elementi di fatto, diversi dalla mera durata del previo soggiorno, indicatori *forti* di radicamento. Nell'argomentale della Corte pare emergere la convinzione che

essi dovrebbero essere agevolmente individuabili, laddove si parla dell'esistenza di elementi *ben più significativi* – rispetto al previo soggiorno per un certo numero di anni – *sui quali si può ragionevolmente fondare una prognosi di stanzialità*. Ma, a parere di chi scrive, se è vero che il previo soggiorno per un certo numero di anni può essere considerato un indicatore relativamente debole – secondo la Corte *troppo* debole – non è facile trovarne altri decisamente migliori. Potrebbe essere tale la sussistenza di legami familiari (con ciò che comporta talora anche, ad esempio, in termini di rapporto con la scuola); potrebbe essere tale lo svolgimento stabile di una determinata attività lavorativa⁽²⁾; non potrebbe certamente essere tale, a proposito dell'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica, la proprietà di un'abitazione. In ogni caso, si ritiene che il legislatore che volesse seguire la strada della discriminazione basata su elementi di fatto indicatori di radicamento diversi dalla mera durata del previo soggiorno dovrebbe basare la scelta degli stessi su evidenze scientifiche.

Quanto poi alla decisione n. 19 sul reddito di cittadinanza, essa, a parere di chi scrive, rende per così dire evidente la difficoltà, spesso, di stabilire in che misura un dato livello di stabilità del soggiorno si lega alla ragion d'essere della misura che viene in considerazione. È ben noto, infatti, che sin dal livello progettuale e poi via via passando per la concreta definizione delle norme e la successiva esperienza fino ad oggi la storia del reddito di cittadinanza si è caratterizzata per una fondamentale ambiguità⁽³⁾ essendo tale 'reddito':

- misura, come ha sottolineato la Corte, volta a dar vita a percorsi di integrazione lavorativa e più ampiamente sociale – che peraltro, si noti per inciso, potrebbero anche essere relativamente brevi, non si può certo equiparare da questo punto di vista l'assegnazione del reddito a quella di un alloggio di edilizia pubblica;
- ma anche misura volta a sottrarre comunque le persone alla povertà assoluta.

E non si tratta di due obiettivi in condizione di perfetta coincidenza, come ben si comprende considerando che in concreto un beneficiario per un insieme di circostanze ben può fare tutto quanto previsto ai sensi della relativa disciplina e ritrovarsi comunque senza un lavoro; e d'altra parte l'accesso alla misura non presuppone alcun filtro che selezioni coloro che hanno chance lavorative nel medio periodo.

La Corte ha enfatizzato il primo profilo-obiettivo, ossia l'integrazione lavorativa, se avesse messo in risalto il secondo, ossia il sottrarre comunque le persone alla povertà assoluta, le sue conclusioni circa il richiedere quale requisito per gli stranieri l'aver un permesso permanente sarebbero state probabilmente, sulla base della stessa giurisprudenza della Corte, opposte⁽⁴⁾.

C'è, infine, la questione della possibilità di far ricorso alla titolarità di un permesso permanente quando si tratta di prestazioni sociali. Tale permesso è certamente rilevante sul piano della stabilità del soggiorno – assicurando la legalità dello stesso sine die – ma è ineludibile il dato costituito dal fatto che, comunque, il suo rilascio presuppone requisiti d'integrazione tali per cui l'averli, o comunque l'averli avuti in un dato momento del percorso migratorio, è un dato che ci parla di una posizione di forza, che sembra sposarsi male con prestazioni che per loro natura dovrebbero essere assicurate anzitutto ai più deboli. La Corte, come si è messo in evidenza, ha più volte rilevato la contraddizione per poi, con riguardo al reddito di cittadinanza, considerarla non rilevante a fronte dell'asserita essenzialità di un soggiorno per un arco di tempo medio-lungo. Ma la tensione resta, con l'interrogativo: avendo la Corte stessa indicato nella sentenza n. 44 che vi possono essere *altri* indicatori *forti* di stabilità, non sarebbe corretto puntare su questi ultimi invece che sul permesso permanente privilegiando quelli che evitano la tensione propria del riferimento a tale permesso?

(2) Cfr. M. D. Ferrara, *Status degli stranieri e questioni di welfare tra diritti e inclusione sociale*, in *Rivista del Diritto e della Sicurezza Sociale*, 2/2017.

(3) Cfr. D. Loprieno, *Riflessioni* cit.

(4) Nella logica di questo studio l'illegittimità sarebbe stata ex art. 3. Vi è peraltro che, sempre valorizzando la valenza del reddito di cittadinanza quale risposta alla povertà assoluta, ipotizza un'illegittimità ex art. 2, ossia per violazione di un diritto inviolabile, trattandosi di misura essenziale rispetto a una situazione di estremo bisogno (così E. Longo, *L'eguaglianza* cit.).



Fondazione ISMU è un ente scientifico indipendente che promuove studi, ricerche, formazione e progetti sulla società multietnica e multiculturale, con particolare riguardo al fenomeno delle migrazioni internazionali. ISMU collabora con istituzioni, amministrazioni, terzo settore, istituti scolastici, aziende, agenzie internazionali e centri di ricerca scientifica italiani e stranieri.