



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

Rivista giuridica di classe A

2022, n. 2

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTORE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Titolare della Cattedra Jean Monnet 2017-2020 (Commissione europea)
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

COMITATO SCIENTIFICO

Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, Professore Emerito, Università di Salerno
Guido Raimondi, già Presidente della Corte EDU - Presidente di Sezione della Corte di Cassazione
Silvana Sciarra, Professore Emerito, Università di Firenze - Giudice della Corte Costituzionale
Giuseppe Tesauo, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale †
Antonio Tizzano, Professore Emerito, Università di Roma "La Sapienza" - Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE
Ennio Triggiani, Professore Emerito, Università di Bari
Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Verona
Giandonato Caggiano, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Alfonso-Luis Calvo Caravaca, Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universidad Carlos III de Madrid
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla
Inge Govaere, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges
Paola Mori, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro
Lina Panella, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Messina
Nicoletta Parisi, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - già Componente ANAC
Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - Giudice della Corte di giustizia dell'UE



COMITATO DEI REFEREEES

Bruno Barel, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova
Marco Benvenuti, Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"
Raffaele Cadin, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Ruggiero Cafari Panico, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania - Giudice dell'ITLOS
Federico Casolari, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna
Luisa Cassetti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Giovanni Cellamare, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Marcello Di Filippo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa
Rosario Espinosa Calabuig, Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universitat de València
Ana C. Gallego Hernández, Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Sevilla
Pietro Gargiulo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Teramo
Giancarlo Guarino, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Elsbeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS
Victor Luis Gutiérrez Castillo, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Jaén
Ivan Ingravallo, Associato di Diritto Internazionale, Università di Bari
Paola Ivaldi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova
Luigi Kalb, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno
Luisa Marin, Marie Curie Fellow, European University Institute
Simone Marinai, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa
Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata
Daniela Marrani, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Stefano Montaldo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino
Violeta Moreno-Lax, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London
Claudia Morviducci, Professore Senior di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Michele Nino, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Anna Oriolo, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Leonardo Pasquali, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa
Piero Pennetta, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Emanuela Pistoia, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo
Concetta Maria Pontecorvo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Pietro Pustorino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma
Santiago Ripol Carulla, Catedrático de Derecho internacional público, Universitat Pompeu Fabra Barcelona
Gianpaolo Maria Ruotolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Teresa Russo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidad do Minho
Angel Tinoco Pastrana, Profesor de Derecho Procesal, Universidad de Sevilla
Chiara Enrica Tuo, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Alessandra Zanobetti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Francesco Buonomena, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Angela Festa, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Caterina Fratea, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona
Anna Iermano, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Angela Martone, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Michele Messina, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Rossana Palladino (*Coordinatore*), Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione linguistica degli abstracts a cura di

Francesco Campofreda, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno



Rivista quadrimestrale on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies"
www.fsjeurostudies.eu

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli

CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017



Indice-Sommario **2022, n. 2**

Éditorial

Mandat d'arrêt européen et défaillances de l'État de droit: une analyse en deux étapes p. 1
Lucia Serena Rossi

Saggi e Articoli

La responsabilità civile dell'impresa transnazionale per violazioni ambientali e di diritti umani:
il contributo della proposta di direttiva sulla *due diligence* societaria a fini di sostenibilità p. 10
Gabriella Carella

La condizione giuridica dello straniero e il godimento dei diritti sociali fondamentali: la recente
giurisprudenza costituzionale (e il dialogo con la Corte di Lussemburgo) p. 42
Armando Lamberti

Il contenzioso tra Ucraina e Federazione russa davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo p. 88
Riccardo Pisillo Mazzeschi

Dalla protezione internazionale alla protezione immediata. L'accoglienza degli sfollati
dall'Ucraina come cartina di tornasole della proposta di trasformazione p. 101
Emanuela Pistoia

Il Consiglio d'Europa e gli effetti giuridico-istituzionali della guerra in Ucraina sul sistema p. 124
convenzionale
Guido Raimondi

Luci e ombre della Convenzione di Nicosia p. 140
Tullio Scovazzi

In Search of the Legal Boundaries of an "Open Society". The Case of Immigrant Integration in p. 151
the EU
Daniela Vitiello

Commenti e Note

Il difficile bilanciamento tra sicurezza nazionale e tutela dei diritti fondamentali nella "*data*
retention saga" dinanzi alla Corte di giustizia p. 188
Giovanna Naddeo



La sesta direttiva antiriciclaggio e la sua attuazione nell'ordinamento italiano: alcune considerazioni p. 218

Matteo Sommella

Il Panopticon digitale. I *cookies* tra diritto e pratica nell'Unione europea

p. 241

Flavia Zorzi Giustiniani



LA CONDIZIONE GIURIDICA DELLO STRANIERO E IL GODIMENTO DEI DIRITTI SOCIALI FONDAMENTALI: LA RECENTE GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE (E IL DIALOGO CON LA CORTE DI LUSSEMBURGO)

Armando Lamberti*

SOMMARIO: 1. Premessa e delimitazione del campo di indagine. – 2. Dignità, diritti fondamentali e solidarietà: alla ricerca di un paradigma costituzionale per lo straniero. Il percorso della giurisprudenza costituzionale. – 2.1. La centralità della dignità umana nella Carta costituzionale e nel “diritto costituzionale europeo”. Considerazioni preliminari. – 2.2. Lo statuto costituzionale dello straniero e l’interpretazione sistematica dei principi fondamentali nella giurisprudenza della Corte costituzionale. – 3. La giurisprudenza costituzionale nel 2020. – 3.1. La sentenza n. 44 del 2020. – 3.2. La sentenza n. 146 del 2020. – 3.3. La sentenza n. 186 del 2020. 4. La recente giurisprudenza costituzionale (2022) nel dialogo “intermittente” con la Corte di Giustizia dell’Unione Europea. – 4.1. La sentenza n. 19 del 2022. – 4.2. Dall’ordinanza n. 182 del 2020 alla sentenza n. 54 del 2022, “passando” per la Corte di Lussemburgo. – 4.3. La sentenza n. 67 del 2022: ancora una feconda occasione di dialogo tra le Corti. – 5. Conclusioni.

1. Premessa e delimitazione del campo di indagine

Il contributo intende approfondire i recenti sviluppi della giurisprudenza della Corte costituzionale sul rapporto tra immigrazione e diritti sociali, nella consapevolezza della centralità del valore dell’inclusione sociale alla luce dei principi costituzionali di solidarietà e di eguaglianza sostanziale, nonché della crescente sensibilità delle istituzioni europee – pur nel rispetto delle competenze nazionali¹ – verso le tematiche dell’integrazione e dell’inclusione, in una prospettiva volta al raggiungimento

Articolo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

* Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico e di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Salerno. Indirizzo e-mail: alamberti@unisa.it.

¹ Ed infatti, sulla base dell’articolo 79, paragrafo 4, del Trattato sul Funzionamento dell’Unione europea (TFUE) all’Unione europea è attribuita una competenza di sostegno (il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire misure volte a incentivare e sostenere l’azione degli Stati membri al fine di favorire l’integrazione dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti nel loro territorio) mentre resta espressamente esclusa qualsiasi forma di armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.

dell'obiettivo di assicurare anche ai migranti il pieno beneficio dal Pilastro europeo dei diritti sociali².

Il Patto sull'immigrazione e l'asilo³, infatti, dedica un'attenzione particolare al sostegno all'integrazione "per società più inclusive", sottolineando le criticità esistenti nel contesto attuale e promuovendo, nel quadro delle iniziative da assumere nel più ampio ambito della ricca agenda UE per l'inclusione sociale, un apposito piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione per il periodo 2021-2027⁴, unitamente ad un rinnovato partenariato europeo per l'integrazione con le parti sociali ed economiche.

L'interesse dell'Unione Europea su questi temi rappresenta un'occasione per riflettere sulla condizione giuridica dello straniero nell'ordinamento italiano alla luce dei principi costituzionali e della recente legislazione. Inoltre, il tema dell'inclusione – presupposta l'onnicomprendività del termine, suscettibile di differenti declinazioni in funzione della platea di "soggetti deboli" cui si rivolge – richiede una disamina dello statuto costituzionale dei diritti sociali, verificandone l'estensibilità alle persone migranti, anche in una prospettiva *multilevel*⁵.

La disamina avrà il suo *focus* finale sulla più recente giurisprudenza della Corte costituzionale concernente il rapporto tra immigrazione e diritti sociali. Oggetto di attenzione sarà innanzitutto la sentenza n. 44 del 2020, che, sulla scia di numerosi precedenti, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del requisito della residenza protratta sul territorio regionale – sancito da una legge regionale lombarda – ai fini dell'accesso ai servizi abitativi, evidenziandone l'irragionevolezza, con conseguente contrasto con l'articolo 3, primo comma, Cost. per una ingiustificata disparità di trattamento, e rilevando altresì la contrarietà al principio di eguaglianza sostanziale *ex art.* 3, comma 2, Cost. nella misura in cui le disposizioni censurate snaturano la funzione

² Il Pilastro europeo dei diritti sociali è stato proclamato e firmato dal Consiglio dell'UE, dal Parlamento europeo e dalla Commissione durante il vertice sociale per l'occupazione equa e la crescita di Göteborg, il 17 novembre 2017. Strumento non vincolante e per lo più ricognitivo dell'*acquis* europeo in materia sociale, il Pilastro fissa 20 principi che ruotano intorno a tre Capi: "Pari opportunità e accesso al mercato del lavoro", "Condizioni di lavoro eque", "Protezione sociale e inclusione".

³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europea e al Comitato delle Regioni, *Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo*, Bruxelles, 23 settembre 2020, COM(2020) 609 final.

⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Piano d'azione per l'integrazione e l'inclusione 2021-2027*, Bruxelles 24.11.2020, COM(2020) 758 final.

⁵ In un clima di rinnovato dialogo – dopo il noto *obiter dictum* contenuto nella sentenza 269/17 – tra la Corte costituzionale e la Corte di giustizia dell'Unione europea, come si segnala nel caso dell'ordinanza di rinvio pregiudiziale n. 182/2020 sollevata dalla Corte costituzionale (in ordine all'estensione dell'assegno di natalità e dell'assegno di maternità ai cittadini di paesi terzi, titolari di un permesso unico, ai sensi dell'articolo 2, lettera c, della direttiva 2011/98/CE), fondato sulla consapevolezza che il divieto di discriminazioni arbitrarie e la tutela della maternità e dell'infanzia, salvaguardati dalla Costituzione italiana necessitano di essere interpretati anche alla luce delle indicazioni vincolanti offerte dal diritto dell'Unione europea: "sulla portata e sulla latitudine di tali garanzie, che si riverberano sul costante evolvere dei precetti costituzionali, in un rapporto di mutua implicazione e di feconda integrazione" si concentrano appunto le questioni pregiudiziali poste al vaglio della Corte di giustizia dell'UE. A queste ultime la Grande Sezione della Corte di giustizia ha di recente fornito risposta con la sentenza del 2 settembre 2021, *O.D. e a. contro Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)*, causa C-350/20, ECLI:EU:C:2021:659.

sociale dell'edilizia pubblica residenziale, in considerazione della rilevanza costituzionale del diritto all'abitazione (di cui è richiamata, altresì, la valenza nel diritto dell'Unione Europea, alla luce dell'articolo 34 della Carta di Nizza, il cui comma 3 espressamente riconosce il diritto all' "assistenza abitativa").

Meritevole di disamina sarà anche la sentenza n. 146 del 2020, che ha invece dichiarato l'inammissibilità delle questioni sollevate dal giudice *a quo* con riguardo alla presunta violazione degli articoli 2, 3, 31, 38 e 117 Cost. (quest'ultimo con riferimento ai parametri interposti delle disposizioni della Cedu e della Carta di Nizza) ad opera della disciplina sul reddito di inclusione, nella parte in cui richiede il requisito, per gli stranieri, del possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

Ancora, motivo di approfondimento costituirà l'importante sentenza n. 186 del 2020, che ha censurato il divieto di iscrizione all'anagrafe per i richiedenti asilo previsto dal c.d. Decreto Sicurezza – di applicazione giurisprudenziale non incontrovertita e fonte di aspri conflitti politico-istituzionali – sottolineando l'"intrinseca irrazionalità" della disciplina impugnata in relazione ai suoi stessi fini (la dichiarata *ratio* della tutela della sicurezza territoriale). L'attenzione della Corte costituzionale è incentrata in particolare sul parametro dell'art. 3 Cost., con riguardo, oltre che al profilo della irragionevolezza, sia al problema dell'ingiustificata disparità di trattamento nei confronti di una categoria di stranieri, sia alla questione della violazione della "pari dignità sociale", mentre appare meno valorizzato – rispetto a quanto sarebbe stato auspicabile – il parametro dell'articolo 10, terzo comma, Cost.

Saranno, infine, analizzate tre recentissime pronunzie del 2022: la sentenza n. 19, con cui la Corte, con un ragionamento corretto nell'enunciazione di principio ma non esente da critiche nella sua applicazione, ha dichiarato ora inammissibili ora infondate le questioni di legittimità costituzionale prospettate in relazione alla disciplina del reddito di cittadinanza, nella parte in cui ne esclude dall'accesso gli stranieri non titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo; la sentenza n. 54, con cui la Consulta – a seguito di un fruttuoso dialogo con la Corte di Giustizia dell'Unione Europea – ha censurato la disciplina in materia di assegno di natalità e di maternità per irragionevole disparità di trattamento nei confronti degli stranieri, ora richiedendo il requisito del permesso di soggiorno di lungo periodo ora prevedendo per i cittadini di paesi terzi un regime più gravoso; infine, la sentenza n. 67, che, anch'essa espressione di un rapporto fecondo tra Corti, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disciplina in materia di assegno per il nucleo familiare, caratterizzata da un regime giuridico gravoso, irragionevolmente differenziato, per i cittadini extracomunitari titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

2. Dignità, diritti fondamentali e solidarietà: alla ricerca di un paradigma costituzionale per lo straniero. Il percorso della giurisprudenza costituzionale

2.1. La centralità della dignità umana nella Carta costituzionale e nel “diritto costituzionale europeo”. Considerazioni preliminari

Una riflessione che intenda focalizzarsi sul complesso rapporto tra immigrazione e diritti sociali, nell’ottica dell’integrazione e dell’inclusione sociale, non può prescindere da una ricostruzione preliminare e da una interpretazione sistematica dei principi costituzionali, non soltanto di quelli che contribuiscono a delineare la condizione giuridica dello straniero.

È, infatti, opportuno muovere da una (rapida) disamina del principio della dignità della persona umana⁶, che permea di sé il testo costituzionale e – con esso – tutti i gangli dell’ordinamento, assumendo una centralità indiscutibile, tale da indurre autorevole dottrina a parlarne in termini di autentica “bussola”⁷ per orientare il giurista anche nei mari più oscuri dell’ordinamento.

D’altronde, della centralità della dignità della persona umana – in quanto suo attributo indefettibile – v’è riprova, a monte, nella circostanza che – rispetto ai due modelli alternativi di Costituzione, secondo la ripartizione proposta da Costantino Mortati in relazione al diverso ruolo che può assumervi proprio la persona umana – la Costituzione italiana propende decisamente verso una sua configurazione come “valore-fine in sé”, invece che come “strumento per la realizzazione degli interessi collettivi”⁸. L’uomo come “scopo in se stesso” (*Zweck an sichselbst*), dunque, per dirla kantianamente.

Infatti, solo il riconoscimento della dignità di ogni essere umano – secondo un’opzione che rievoca la tradizione cristiana – “può rendere possibile la crescita comune e personale di tutti”⁹: una prospettiva che vede tutti gli esseri umani in quanto persone “libere ed eguali in dignità e diritti”, ricordando l’articolo 1 della coeva Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo. Una prospettiva per la quale – in quanto tutti gli esseri umani sono eguali nella comune dignità – “non c’è più giudeo né greco; non c’è più

⁶ Di fronte ad un “concetto multiforme e, per certi versi, nebuloso, connotato da molteplici accezioni assunte sia in senso diacronico che sincronico” (così A. DI STASI, *Brevi considerazioni intorno all’uso giurisprudenziale della nozione di dignità umana da parte della Corte di Giustizia dell’Unione Europea*, in *Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, p. 861), la prospettiva adottata dal presente lavoro non può prescindere da una declinazione della dignità in senso oggettivo, secondo la tradizione europeo-continentale. Cfr. G. M. FLICK, *Elogio della dignità (se non ora, quando?)*, in *Rivista AIC*, 4/2014. Come noto, la dignità rappresenta un valore centrale anche nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, che costruisce intorno ad esso l’intero Titolo I, il cui art. 1 considera la dignità umana come inviolabile: “essa deve essere rispettata e tutelata”.

⁷ Così G. ROLLA, *Profili costituzionali della dignità umana*, in E. CECCHERINI (a cura di), *La tutela della dignità dell’uomo*, Napoli, 2008, p. 71.

⁸ Così M. R. MORELLI, *La dignità della persona tra inviolabilità dei diritti fondamentali e doveri di solidarietà, nel quadro del pluralismo delle fonti nazionali e sovranazionali*, in *Studi Urbinati*, V. 67, N. 1-2 (2016), p. 106.

⁹ COMPENDIO DELLA DOTTRINA SOCIALE DELLA CHIESA, Città del Vaticano, 2004, p. 76.

schiaivo né libero; non c'è più uomo né donna, poiché tutti voi siete uno in Gesù Cristo" (Gal 3, 28).

Ed è attorno al valore centrale della dignità – il quale “permea di sé il diritto positivo” (Corte Cost., sent. 293/2000) – che ruota l'assetto costituzionale, già a partire dall'articolo 2, il quale rivoluziona il rapporto classico tra persona e Stato, demolendo l'impostazione, di marca hegeliana, di una (presunta) superiorità del secondo, nell'ottica – invece – dell'antioriorità dell'uomo e dei suoi diritti inviolabili, che (non a caso) risultano essere ri-conosciuti. L'alto compromesso raggiunto in Assemblea Costituente, cui diede un forte impulso l'ordine del giorno Dossetti del settembre 1946, fu, dunque, alla base del “principio della anteriorità e della precedenza dei diritti rispetto al riconoscimento dello stato, in quanto essi preesistono a questo come bagaglio insopprimibile della personalità individuale (così anche Corte Cost. nn. 1/1956 e 252/1983)”¹⁰.

La dignità¹¹, in questo contesto, appare come un attributo inscindibile e indissolubile della persona: in altre parole, essa si atteggia “come valore ultimo e fondante della persona; come clausola che ne riassume le caratteristiche e le qualità”¹². La dignità, dunque, è protetta in quanto “nucleo duro dell'umano”¹³, che vieta di “degradare l'uomo concreto a oggetto, semplice strumento, entità fungibile”¹⁴, perché la dignità, qualità e connotato insopprimibile che lo connatura, lo rende altro da una mera “res”¹⁵. La dignità umana, giuridicamente riconosciuta nella Costituzione italiana, può allora essere “intesa come la premessa della tutela dei diritti fondamentali e come una valvola che assicura alcune esigenze minime di tutela di ciò che è umano di fronte al rischio della sua reificazione”¹⁶.

Dunque, il principio personalistico¹⁷, quale spicca a partire dall'articolo 2, pone di fatto “la dignità come presupposto implicito di numerosi diritti fondamentali. È un presupposto destinato ad emergere dal riconoscimento, dalla definizione, dalla

¹⁰ Così P. RIDOLA, *Diritti fondamentali. Un'introduzione*, Torino, 2006, p. 126.

¹¹ Come è stato opportunamente evidenziato in dottrina, emergono 5 usi fondamentali della nozione di dignità in senso giuridico: “a) come limite ai diritti fondamentali; b) come fondamento di nuovi diritti; c) come ulteriore sostegno a diritti già riconosciuti; d) come perno del bilanciamento; e) come concetto utilizzato per definire altri concetti”. Così M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, Torino, 2018, p. 178.

¹² Così G. M. FLICK, *Elogio della dignità (se non ora, quando?)*, cit., p. 11.

¹³ Così M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, cit., p. 178.

¹⁴ G. DURIG, *Der Grundrechtssatz von der Menschenwürde*, in *Archiv des öffentlichen Rechts*, No. 2 (1956), pp. 117-175, ricordato da J. LUTHER, *Ragionevolezza e dignità umana*, in *POLIS Working paper*, n. 79, Ottobre 2006.

¹⁵ Ecco, ancora una volta, che risuonano echi cristiani, prima ancora che kantiani: “in nessun caso la persona umana può essere strumentalizzata per fini estranei al suo stesso sviluppo” (COMPENDIO DELLA DOTTRINA SOCIALE DELLA CHIESA, cit., p. 71).

¹⁶ Così M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, cit., p. 186.

¹⁷ Per quanto attiene al principio personalista, è significativa la sentenza della Cassazione civ., I sez., del 16 ottobre 2007, n. 21748, in cui si legge che esso “anima la nostra Costituzione, la quale vede nella persona umana un valore etico in sé, vieta ogni strumentalizzazione della medesima per alcun fine eteronomo e assorbente, concepisce l'intervento solidaristico e sociale in funzione della persona e del suo sviluppo e non viceversa, e guarda al limite del ‘rispetto della persona umana’ in riferimento al singolo individuo, in qualsiasi momento della sua vita e nell'integralità della sua persona, in considerazione del fascio di convinzioni etiche, religiose, culturali e filosofiche che orientano le sue determinazioni volitive”.

descrizione e dalla disciplina di quei diritti nel testo costituzionale”¹⁸: essa, in altre parole, assurge a meta-diritto, a base stessa dei diritti fondamentali¹⁹, o – riprendendo la lezione di Gaetano Silvestri – a “presupposto assiologico dei diritti fondamentali”²⁰. In qualche modo, quindi, può affermarsi che dietro l’inviolabilità²¹ dei diritti riconosciuti dall’articolo 2 si celi l’intangibilità della dignità umana, di quella *Menschenwürde* di cui parla la Costituzione tedesca.

L’art. 3, 1° comma, della Costituzione, a sua volta, contiene un richiamo alla dignità, che – come ricorda autorevole dottrina – ha una “spiccata connotazione, incentrata sulla concretezza delle condizioni di vita”²². La persona umana della Costituzione italiana, dunque, è l’*homme situè*, un uomo calato nella concretezza della dimensione storica, delle sue esigenze e dei suoi bisogni, della vita di tutti i giorni. La “dignità” della nostra Carta costituzionale, insomma, è un meraviglioso paradosso: è un universale concreto, che guarda a tutti indistintamente e nel contempo a ciascuno, nella sua esistenza specifica²³.

È, questa, una espressione che ci consente di cogliere la duplice dimensione della dignità come “dote indisponibile” e come “conquista”²⁴. Da una parte, cioè, la dignità

¹⁸ Così G. M. FLICK, *Elogio della dignità (se non ora, quando?)*, cit., p. 15.

¹⁹ “Non va dimenticato che la dignità umana non è tanto un diritto, quanto il fondamento costituzionale di tutti i diritti strettamente connessi allo sviluppo della persona. Rappresenta, in un certo senso, la bussola che serve per interpretare il sistema costituzionale dei diritti, i quali, pur possedendo ciascuno uno specifico significato, tutelano un bene giuridico unitario. I particolari profili della personalità umana, pur risultando autonomamente giustiziabili, appaiono riconducibili alla più generale espressione di dignità umana (...)”. Così G. ROLLA, *Profili costituzionali della dignità umana*, in E. CECCHERINI (a cura di), *La tutela della dignità dell’uomo*, Napoli, 2008, p. 71.

²⁰ Così G. SILVESTRI, *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, Intervento al Convegno trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, tenutosi a Roma il 1° ottobre 2007, https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/dottrina/libertadiritti/silvestri.html.

²¹ È d’uopo ricordare che “quando si dice (...) che i diritti fondamentali sono inviolabili si vuol dire che essi sono costituiti da un nucleo di interessi, che né le leggi né gli atti amministrativi e neppure gli atti di diritto privato possono ridurre e tantomeno eliminare, in quanto la persona umana gode di una posizione di supremazia rispetto allo Stato stesso e a tutti i settori in cui si articola la sua sovranità” (così G. BARONE, *Diritti fondamentali. Diritto a una vita serena. Il percorso della giurisprudenza*, Roma, 2008, p. 24).

²² P. RIDOLA, *Diritti fondamentali. Un’introduzione*, cit., p. 125: “Questa non ha dunque lo stesso spessore culturale, e non ha neppure lo spettro e la valenza onnicomprensivi della *Menschenwürde* della Legge fondamentale tedesca, ma concorre in ogni caso a porre sullo sfondo dell’impianto dei diritti un’immagine dell’uomo, che dalla concretezza del radicamento sociale del soggetto non può fare astrazione”.

²³ Scrive in proposito M. FIORAVANTI, *Art. 2*, Roma, 2017, p. 39: “la dignità (...) è da una parte la misura massima e più alta della persona nella sua unicità, e richiama così per un verso la dimensione della anteriorità della persona medesima alla norma positiva statale, e dunque la sua inviolabilità, come se essa fosse composta di materia indisponibile da parte della autorità politica, dei poteri costituiti, delle maggioranze; ma dall’altra è nello stesso tempo – come recita proprio il nostro art. 3 – concretamente ‘sociale’, perché riferita all’accesso che ciascuno possiede ai beni fondamentali che qualificano come ‘degni’ una vita, ovvero a quei beni (...) materia per la costruzione dei diritti sociali, e dunque l’istruzione, il lavoro, la salute”.

²⁴ Sul punto, cfr. M. RUOTOLO, *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, Napoli, 2012, p. 176 ss. Ad evidenziare la seconda connotazione della dignità, accentuandone la dimensione sociale, è M. LUCIANI, *Positività, metapositività e parapositività dei diritti fondamentali*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Napoli, 2009, vol. III, p. 1061 ss., il quale evidenzia come “tanto il paradigma della dignità umana (...) quanto quello della persona umana possono essere definiti solo in ragione di un apprezzamento sociale”, atteso che la dignità non è una “*Leeformel*, ma la concreta determinazione del suo contenuto non può essere astorica e asociale”.

come “dote e struttura ontologica dell’uomo”²⁵; dall’altra, la dignità come “prestazione”²⁶, come punto d’arrivo di un programma di emancipazione²⁷.

Il significato dell’art. 3 nel suo complesso viene rafforzato nell’ultimo comma, in forza del quale «è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli» che «impediscono il pieno sviluppo della persona umana» limitandone, «di fatto, la libertà e l’eguaglianza»²⁸. Rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale significa soprattutto emancipare l’uomo dalle maglie del bisogno, al fine di consentirne il pieno sviluppo della personalità ed il godimento effettivo di quei diritti fondamentali di cui proprio la dignità, come detto in precedenza, è il presupposto assiologico. In altre parole, si delinea “una prospettiva dinamica, che ruota attorno al valore del libero sviluppo della personalità e permette di ricostruire lo stesso concetto costituzionale di libertà quale ‘libertà positiva’, come autodeterminazione del singolo in tutte le direzioni possibili (civili, etico sociali, economico politiche)”²⁹.

Logico corollario di questo legame “ontologico” tra dignità ed eguaglianza è il fecondo rapporto tra dignità e solidarietà: “La persona, inserita nel sociale, si realizza nel rapporto con gli altri ad un tempo eguali e diversi da lui; proprio a fronte della specificità e delle diversità di ciascuno, non può esservi eguaglianza senza solidarietà, che è capace di superare la diversità nella prospettiva dell’eguaglianza. La solidarietà è necessaria per evitare che la diversità e le differenze – da rispettare e garantire come espressioni del diritto alla propria identità e del pluralismo su cui si fonda l’essenza della democrazia – ed i fattori positivi in cui esse si traducono, degenerino in fattori negativi di sopraffazione e di discriminazione”³⁰. Ne è ulteriore conferma il fatto che, senza l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà, non è possibile realizzare il disegno emancipativo prospettato dal principio di eguaglianza sostanziale.

Ecco, allora, che emerge in tutta la sua decisiva importanza il tema dell’indissolubilità del rapporto tra diritti e doveri, di cui è consacrazione normativa l’articolo 2 della Costituzione: il dovere costituzionale di solidarietà “deve essere funzionale alla miglior

²⁵ Così G. TARANTINO, *Sulla dignità umana come presupposto dei diritti dell’uomo e sul Welfare State. Itinerari per uno studio*, in M. DEL MILAGRO MARTIN LOPEZ, F. TORCHIA (a cura di), *Dittatura economica, democrazia, Welfare State*, Milano, p. 221.

²⁶ Ivi, p. 224.

²⁷ Da un lato, dunque – come si osserva nella conclusione di P. BECCHI, *Il principio dignità umana*, Brescia, 2009, p. 85 ss. – una teoria che simboleggia l’universale; dall’altro, una teoria della dignità – come osserva G. TARANTINO, *Sulla dignità umana come presupposto dei diritti dell’uomo e sul Welfare State. Itinerari per uno studio*, cit., p. 231 – “che si riferisce all’individuale, il quale esige una tutela non univoca, ma differenziata”.

²⁸ “La persona alla quale si allude nel testo costituzionale è centro di rapporti umani, vive e si realizza nel contesto sociale, tramite le relazioni che intrattiene con gli altri, in una rete di interscambi continui”: la prospettiva del pieno sviluppo della persona umana è, dunque, quella di “una libertà intesa come coinvolgimento attivo nell’autogoverno della comunità, ma anche come orizzonte nel quale è data a tutti la possibilità di esplicitare le proprie potenzialità a cominciare dalla garanzia delle basi materiali dell’esistenza”: così M. DOGLIANI, C. GIORGI, *Art. 3*, Roma, 2017, p. 114.

²⁹ Così M. RUOTOLO, *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, cit., pp. 138-139.

³⁰ Così G. M. FLICK, *Elogio della dignità (se non ora, quando?)*, cit., p. 22.

tutela dei diritti fondamentali dell'altro"³¹. La dimensione dei doveri di solidarietà traduce nella sfera del giuridico la fraternità cristiana e illuministica³², calandola nella dimensione concreta dei rapporti sociali: "riconoscere l'altro come essere umano, per un'antropologia personalistica" come quella adottata dalla Costituzione italiana, "significa allora accoglierne e sostenerne la strutturale condizione di fragilità e disporre l'organizzazione dei rapporti sociali alla cura come a un dovere inderogabile"³³.

Ben si può comprendere, allora, la tesi di Maurizio Fioravanti, che – ricorrendo ad una immagine significativa – nel rapporto tra diritti inviolabili e doveri inderogabili³⁴ ravvisa i due fuochi dell'ellisse che rappresenta la Costituzione: da una parte, l'invulnerabilità dei diritti riconosciuti alla persona umana, punto nodale di un "nucleo essenziale e irrinunciabile di principi fondamentali condivisi"³⁵, a fondamento di una visione della Costituzione come "ordine costituzionale"³⁶; dall'altra parte, la solidarietà – il secondo fuoco – concretizzante la Costituzione come "indirizzo fondamentale"³⁷, o – se si vuol dire diversamente – come programma che guarda al futuro, ad un'idea di società nuova.

³¹G. AZZARITI, *Il dovere costituzionale della solidarietà*, in C. SMURAGLIA (a cura di), *La Costituzione, 70 anni dopo*, Roma, 2019, p. 245.

³² Si pensi alla terza parola del motto dei rivoluzionari francesi ("liberté, égalité, fraternité").

³³ Così F. PIZZOLATO, *Il principio costituzionale di fraternità. Itinerario di ricerca a partire dalla Costituzione italiana*, Roma, 2012, p. 39. Sul tema, cfr. anche F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 2002; A. M. BAGGIO (a cura di), *Il principio dimenticato. La fraternità nella riflessione politologica contemporanea*, Roma, 2007; A. MARZANATI, A. MATTIONI (a cura di), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Roma, 2007; S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, 2014. In particolare, secondo A. MATTIONI, *Solidarietà giuridicizzazione della fraternità*, in A. MARZANATI, A. MATTIONI, op. cit., p. 42, la fraternità è un'idea "filiata da culture differenti, dottrine religiose, filosofie giusnaturalistiche ed illuministiche, elaborazioni scientifiche senza che questi diversi approcci, storicamente documentati, possano essere considerati alternativi. La fraternità in quanto idea naturale (...) adempie anche alla funzione di rendere possibile un'accentuata positivizzazione della solidarietà giuridicizzazione della prima e di far sì che principi che nelle diverse forme che assume la governano risultino sottratti alla disponibilità di procedure giuridiche capaci di derogarvi". Sul rapporto tra principio personalista e principio solidarista, cfr. B. DE MARIA, *Etica repubblicana e Costituzione dei doveri*, Napoli, 2013, pp. 33-34: "l'art. 2 Cost. include nel modello dei rapporti tra autorità e libertà posto a fondamento dell'ordine repubblicano, ossia nella forma di Stato configurata dai principi fondamentali della Costituzione, il valore della persona che, tra l'altro, è definita come soggetto 'titolare' di diritti inviolabili e di doveri inderogabili, questi ultimi finalizzati alla costruzione di un contesto sociale, politico ed economico improntato al valore della solidarietà. L'inderogabilità dei doveri solidaristici proclamata da questo articolo si traduce, dunque, in uno strumento per la definizione di un certo tipo di 'contesto' per la persona, e ispira la configurazione delle regole che disciplinano le relazioni tra singoli; tra questi e le formazioni sociali intermedie; tra formazioni sociali; nonché tra singoli, formazioni sociali e pubblici poteri".

³⁴ Sull'interdipendenza diritti/doveri nel prisma della dignità della persona umana, cfr. le riflessioni compiute, alla luce della speculazione di Christian Wolff, in M. RUOTOLO, *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, cit., p. 132 ss.

³⁵ M. FIORAVANTI, *Art. 2*, cit., p. 4.

³⁶ Ivi, p. 3

³⁷ Ivi, p. 8. Dello stesso Autore, cfr. anche *Il cerchio e l'ellisse. I fondamenti dello Stato costituzionale*, Roma-Bari, 2020.

Queste riflessioni sul rapporto diritti/doveri inducono a soffermarci sull'importanza del legame costitutivo tra dignità della persona e riconoscimento dei diritti sociali³⁸: è evidente, infatti, come rileva autorevole dottrina, che “se il singolo, per motivi di carattere materiale, non fosse in grado di esercitare effettivamente la propria libertà, allora questa avrebbe soltanto un valore formale; rimarrebbe sulla carta”³⁹.

Un legame indissolubile e dal significato cruciale, questo, che ci induce ad individuare un'autentica rivoluzione della dignità, la quale designa, di fatto, una nuova forma di Stato: “È la ‘persona’ a offrire il principio sostanziale che, coordinato con le strutture ‘formali’ dello Stato di diritto, separa alla radice la nuova democrazia costituzionale dallo ‘Stato totalitario’; è la ‘persona’ a suggerire un'immagine del soggetto distante dall' ‘individualismo’ liberale, a opporre la ‘solidarietà’ all' ‘egoismo’, i diritti ‘sociali’ alla mera libertà ‘negativa’”⁴⁰.

Il passaggio dallo Stato liberale allo Stato sociale⁴¹, dallo Stato di diritto allo Stato costituzionale di diritto democratico-pluralista⁴², dallo Stato monoclasse allo Stato pluriclasse – secondo la fortunata formulazione di Massimo Severo Giannini – è segnato proprio dal “protagonismo” di una “pari dignità sociale” delle persone, fondamento e

³⁸ Sul tema del riconoscimento dei diritti sociali nel prisma della dignità della persona, sia consentito rinviare ad A. LAMBERTI, *Il diritto all'istruzione delle persone con disabilità e inclusione scolastica*, Napoli, 2020 (in particolare, cfr. cap. I).

³⁹ Così P. HÄBERLE, *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, Roma, 1993, p. 49.

⁴⁰ Così P. COSTA, *Lo Stato di diritto: un'introduzione storica*, in P. COSTA, D. ZOLO (a cura di), *Lo Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Milano, 2003, p. 152.

⁴¹ In particolare, osserva Adriana Apostoli, “la dignità sociale allude a una dimensione socioeconomica legata indissolubilmente alle radici della nostra peculiare concezione di Welfare State, che permette di conciliare il dualismo persistente nella prima parte della Costituzione all'interno di una visione molto concreta della persona, tanto è vero che due delle tre disposizioni costituzionali che citano espressamente la dignità hanno riguardo ai rapporti economici”. Così A. APOSTOLI, *La dignità sociale come orizzonte della uguaglianza nell'ordinamento costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2019, p. 12. Sulla “pari dignità sociale” come motore del superamento dell'individualismo liberale, cfr. le autorevoli riflessioni di G. FERRARA, *La pari dignità sociale (Appunti per una ricostruzione)*, in *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, II, Milano, 1973, p. 1098 ss.

⁴² In particolare, si segnalano le riflessioni di L. Ferrajoli sulla configurazione di uno Stato sociale di diritto: “ripensare lo stato sociale nelle forme dello stato costituzionale di diritto è oggi uno dei compiti principali di una teoria giuridica della democrazia costituzionale. Così come il ‘liberalismo’ non è pensabile al di fuori del paradigma dello ‘stato liberale di diritto’, analogamente il ‘socialismo’, dopo il fallimento dei vari socialismi reali, non è oggi pensabile se non nelle forme dello ‘stato sociale di diritto’: da un lato tramite la sua articolazione nelle funzioni di garanzia, primarie e secondarie, delle varie classi di diritti sociali – alla sussistenza, al lavoro, alla salute, all'istruzione – e la configurazione come indebite lacune della loro eventuale mancanza in capo alla sfera pubblica; dall'altro sulla base dello sviluppo, ad opera di leggi di attuazione imposte dalla costituzionalizzazione di tali diritti, di istituzioni di garanzia indipendenti, a loro volta primarie e secondarie, separate funzionalmente e organicamente da quelle politiche di governo. Accanto al vecchio *garantismo liberale*, occorre insomma sviluppare un *garantismo sociale*, che non appartiene al paradigma del costituzionalismo classico, bensì al costituzionalismo rigido del secondo dopoguerra, e che tuttavia non solo non è con esso incompatibile ma ne rappresenta al contrario una condizione essenziale di effettività. Contrariamente alle tesi (...) del virtuale conflitto tra diritti fondamentali e di una sorta di ‘somma zero’ per quanto riguarda gli effetti della loro tutela, esiste infatti un duplice nesso tra democrazia sociale e democrazia politica e liberale, tra diritti sociali e diritti politici e di libertà, in forza del quale la garanzia degli uni non solo non va a scapito di quella degli altri ma è rispetto a questa complementare. Così L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia. 2. Teoria della democrazia*, Roma-Bari, 2007, p. 396.

alimento dei diritti – civili e sociali, di prima e seconda generazione – di cui esse sono titolari.

Allora, posto che l'articolo 3 della Costituzione ci consegna l'idea di una "pari dignità sociale", e – dunque – della dignità di un uomo 'in relazione'⁴³, non di un individuo-atomo senza legami e senza radici, ben può comprendersi l'esigenza di "rafforzare la tutela dei soggetti deboli e della loro dignità"⁴⁴, garantendo al contempo "il loro diritto alla diversità"⁴⁵, atteso che la dignità costituisce "il presupposto della relazione con l'altro e del riconoscimento reciproco"⁴⁶, atteggiandosi come fondamento del rispetto di ogni diversità⁴⁷.

Dunque, "sotto questo profilo, il tema della dignità offre ampio spazio alla riflessione sulla necessità di rafforzare la tutela dei soggetti deboli e della loro dignità; e su quella, connessa, di garantire il loro diritto alla diversità: così da evitare, da un lato, che la garanzia della diversità si risolva in discriminazione e, dall'altro, che quella dell'eguaglianza si risolva in una assimilazione forzata"⁴⁸.

Inoltre, la pari dignità sociale⁴⁹ non è soltanto il punto di partenza ed il presupposto della tutela dei diritti fondamentali della persona umana, ivi compresi i diritti dei soggetti "deboli" (persone con disabilità, anziani, bambini, ammalati...), ma ne è al contempo l'esito concreto: "se è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli che limitano la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, le norme costituzionali, così come quelle legislative, non possono che tendere alla pari dignità, superando le distinzioni che impediscono il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo. La descritta impostazione assicura eguali *chance* di emancipazione a tutti i cittadini e postula la neutralizzazione delle circostanze esistenziali e materiali che ledono lo sviluppo della persona. La sintesi di eguaglianza e dignità, funzionale alla perequazione delle asimmetrie socio-economiche, precipita nella valorizzazione delle singole personalità, favorendo il godimento uniforme dei diritti e delle libertà fondamentali"⁵⁰.

In questo contesto, pertanto, appare manifesto come l'esclusione sociale rappresenti la "negazione in fatto di tutti i diritti"⁵¹ e ciò tanto più è vero quanto più si considerino i

⁴³ Parla di "persona sociale" A. BALDASSARRE, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, 1997, *passim*.

⁴⁴ G. M. FLICK, *Dignità umana e tutela dei soggetti deboli: una riflessione problematica*, in E. CECCHERINI (a cura di), *La tutela della dignità dell'uomo*, Napoli, 2008, p. 56.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Sul punto, si rinvia a C. COLAPIETRO, in *Diritti dei disabili e Costituzione*, Napoli, 2010, p. 96.

⁴⁸ G. M. FLICK, *Dignità umana e tutela dei soggetti deboli: una riflessione problematica*, cit., p. 51.

⁴⁹ Sul tema, v. anche A. PIROZZOLI, *Il valore costituzionale della dignità. Un'introduzione*, Roma, 2007; G. ALPA, *Dignità personale e diritti fondamentali*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011, vol. 1, p. 43 ss.; F. POLITI, *Diritti sociali e dignità umana nella Costituzione repubblicana*, Torino, 2011; A. RUGGERI, *Appunti per uno studio sulla dignità dell'uomo, secondo diritto costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1/2011.

⁵⁰ F. MASCI, *L'inclusione scolastica dei disabili: inclusione sociale di persone*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2017, p. 162.

⁵¹ Così F. MODUGNO, *I diritti del consumatore: una nuova «generazione» di diritti?*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Napoli, 2008, tomo III, p. 1391.

soggetti deboli, assai sovente emarginati e resi subalterni da rovinose barriere sociali ed economiche di varia natura.

Di qui l'importanza della rivoluzione promessa consegnata dalla Costituzione repubblicana, come amava ripetere Calamandrei, una rivoluzione democratica che si rivolge anzitutto ai soggetti deboli⁵², per renderne effettiva la libertà e garantirne lo sviluppo della personalità, nell'ottica della piena partecipazione all' "organizzazione politica, economica e sociale del Paese" (art. 3 Cost.).

Ecco, allora, che personalismo, solidarismo ed eguaglianza si incontrano e si intrecciano per perseguire questo scopo. E l'incontro tra personalismo, solidarismo ed eguaglianza non può non avvenire sul terreno del riconoscimento e della garanzia dei diritti sociali⁵³, ove i "diritti sociali rivestono (...) il duplice ruolo di strumento sia di attuazione che di possibile ulteriore perfezionamento del principio democratico, in quanto consentono l'effettiva partecipazione di ciascun individuo alla vita politica ed economica del paese, tutelando in tal modo il substrato di valore della democrazia stessa rappresentato dalla pari dignità di ciascun uomo"⁵⁴.

La centralità della dignità⁵⁵ emerge con ulteriore nitidezza dall'articolo 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, che, nell'aprire il primo titolo dedicato per l'appunto alla "dignità" della persona umana, afferma solennemente – sulla scia della norma di apertura della Legge fondamentale della Repubblica Federale di Germania del 1949 – che "la dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata".

Già prima che la Carta acquisisse efficacia vincolante in quanto fonte di diritto primario (a seguito del Trattato di Lisbona, con il quale l'articolo 6 TUE si è arricchito di un ulteriore paragrafo che equipara la Carta ai trattati medesimi), la giurisprudenza della Corte di Giustizia ne aveva valorizzato i contenuti: ne è esempio illustre la sentenza *Omega* del 2004, che vede il principio di dignità transitare dalla dimensione nazionale (quella della *Grundgesetz* tedesca) verso il livello sovranazionale, configurandosi come un "principio generale del diritto comunitario"⁵⁶ (come tale "idoneo a limitare una libertà

⁵² Cfr. M. AINIS, *I soggetti deboli nella giurisprudenza costituzionale*, in *Politica del diritto*, 1/1999, p. 25 ss. Sul tema, cfr. anche L. AZZENA, *Divieto di discriminazione e posizione dei soggetti "deboli". Spunti per una teoria della "debolezza"*, in C. CALVIERI (a cura di), *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2006, p. 35 ss. In prospettiva civilistica, v. P. STANZIONE, *Tutela dei soggetti deboli*, Roma, 2004.

⁵³ Su cui, cfr., tra i tanti, A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, *Enc. Giur.*, Roma, 1989; M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Studi Mazziotti*, Padova, 1995; D. BIFULCO, *L'invulnerabilità dei diritti sociali*, Napoli, 2003; M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, Torino, 2013; E. CATELANI, R. TARCHI (a cura di), *I diritti sociali nella pluralità degli ordinamenti*, Napoli, 2015; L. DI SANTO, *Per un'ermeneutica dei diritti sociali. I quattro pilastri. Famiglia lavoro partecipazione salute*, Bologna, 2020.

⁵⁴ Così F. POLITI, *I diritti sociali*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, volume III, p. 1025, nel ricordare la lezione di P. HÄBERLE (*Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, trad. it., Roma, 1993).

⁵⁵ Cfr. F. SACCO, *Note sulla dignità umana nel diritto costituzionale europeo*, in S. P. PANUNZIO (a cura di), *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Napoli, 2005, p. 583 ss; M. DI CIOMMO, *Dignità umana e Stato costituzionale. La dignità umana nel costituzionalismo europeo, nella Costituzione italiana e nelle giurisprudenze europee*, Firenze, 2010.

⁵⁶ G. VETTORI, *La lunga marcia della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in E. PACIOTTI (a cura di), *I diritti fondamentali in Europa*, Roma, 2011, p. 47.

fondamentale” economica prevista dai Trattati, “tramite la nozione di ordine pubblico che la costituzione nazionale intende assicurare nel proprio territorio”⁵⁷) attraverso il “filtro delle tradizioni costituzionali comuni”⁵⁸.

In tal modo, la dignità della persona intesa in senso oggettivo-relazionale – ovverosia “nei rapporti che la persona istituisce con gli altri consociati”⁵⁹ –, il cui riconoscimento è presupposto ineludibile e indefettibile di tutti i diritti fondamentali, ivi compresi i diritti sociali, accolti nel catalogo di Nizza, viene ad atteggiarsi quale il fondamento dell’intero edificio comunitario⁶⁰. Un edificio chiamato ad abbandonare la logica del mercato in favore della dimensione della persona umana, nella concretezza dei suoi bisogni e nella sua concretezza di vita.

Questa valenza della dignità della persona, invero, trascende la stessa dimensione comunitaria, se guardiamo agli strettissimi rapporti, nel quadro di un costituzionalismo sempre più *multilevel*⁶¹, che intercorrono tra la CDFUE e la Convenzione Europea per la

⁵⁷ *Ibidem*. Afferma, sul punto, M. CARTABIA, *L’ora dei diritti fondamentali nell’Unione Europea*, in ID. (a cura di), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Bologna, 2007, p. 47, che “il caso avrebbe potuto essere interamente risolto argomentando unicamente in base ad esigenze di ordine pubblico. Ma la Corte ha voluto utilizzare il lessico dei diritti fondamentali, ha voluto cogliere l’occasione per affermare che la dignità umana non è solo uno dei valori fondamentali della Costituzione tedesca, ma è parte dei valori tutelati dall’ordinamento comunitario. La Corte di Giustizia ha voluto sottolineare il *commitment* dell’Unione Europea per il rispetto della dignità umana, tanto è vero che ha esplicitamente fatto rinvio alle ampie considerazioni svolte dall’avvocato generale Stix-Hackl nelle sue conclusioni, relative al riconoscimento della dignità umana negli strumenti internazionali di tutela dei diritti umani, nelle Costituzioni europee e nella giurisprudenza delle Corti costituzionali europee, oltre che in vari strumenti del diritto comunitario, tra cui la Carta dei diritti fondamentali che si apre proprio con l’affermazione della tutela della dignità umana come valore inviolabile”.

⁵⁸ T. GROPPI, *I diritti fondamentali in Europa e la giurisprudenza “multilivello”*, in E. PACIOTTI (a cura di), *I diritti fondamentali in Europa*, Roma, 2011, p. 27.

⁵⁹ Così G. ALPA, *Art. 1*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea*, Milano, 2017, p. 19. Cfr. anche M. OLIVETTI, *Art. 1*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L’Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea*, Bologna, 2001, p. 38 ss.

⁶⁰ Cfr. I. PERNICE, *The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights*, in (eds.) GRILLER, ZILLER, *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Wien N.Y., 2008, p. 703.

⁶¹ Le dottrine del costituzionalismo multilivello e del relativo concetto di *Europäischer Verfassungsverbund* si inquadrano nelle diverse letture della *post-national constellation* di Jürgen Habermas (cfr. *Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie*, in ID., *Die postnationale Konstellation. Politische Essays*, Frankfurt/Main, 1998, p. 91 ss.), e fanno riferimento inevitabilmente alla riflessione teorica di Ingolf Pernice (cfr. *Multilevel constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European constitutionmaking revisited*, in *Common Market Law Review* 1999, p. 703 ss.; ID., *Multilevel constitutionalism in the European Union*, in *European Law Review* 2002, p. 511 ss.; I. PERNICE - F. MAYER, *La Costituzione integrata dell’Europa*, in AA.VV., *Diritti e Costituzione nell’Unione Europea*, a cura di G. ZAGREBELSKY, Roma-Bari, 2003, p. 43 ss.; I. PERNICE, *The Treaty of Lisbon: multilevel constitutionalism in action*, in *Columbia Journal of European Law* 2009, p. 349 ss.).

Più in generale, cfr. N. MACCORMICK, *Beyond the Sovereign State*, in *The Modern Law Review* 1990, p. 1 ss.; D.M. CURTIN, *Postnational democracy: the European Union in search of a political philosophy*, The Hague-London-Boston 1999, p. 41 ss.; J. SHAW, *Postnational constitutionalism in the European Union*, in *Journal of European Public Polity* 1999, p. 579 ss.; N. WALKER, *Postnational constitutionalism and the problem of translation*, in AA.VV., *European Constitutionalism Beyond the State*, a cura di J.H.H. WEILER - M. WIND, Cambridge 2003, p. 27 ss.; G. DE BÚRCA, O. GERSTENBERG, *The Denationalization of Constitutional Law*, in *Harvard International Law Journal* 2006, p. 244 ss.

Nella dottrina italiana, e *pluribus*, talora in senso critico rispetto al nuovo paradigma di una costituzione senza (o oltre lo) Stato, cfr. M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giur.*

salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Questi fruttuosi rapporti si instaurano tanto sotto il profilo testuale quanto sotto il profilo dell'applicazione giurisprudenziale.

Sotto la prima prospettiva, può rammentarsi la straordinaria influenza che la CEDU – resa un *living instrument* nell'interpretazione offerta dalla Corte di Strasburgo – ha esercitato sui redattori della Carta di Nizza: a titolo meramente esemplificativo, con riferimento specifico al Titolo I della CDFUE dedicato alla dignità, è bastevole sottolineare la formulazione identica dell'articolo 4 (“Nessuno può essere sottoposto a tortura, né a pene o trattamenti inumani o degradanti”) e dell'articolo 3 della CEDU.

Sotto la seconda prospettiva, analizzando la copiosa giurisprudenza tanto della Corte di Lussemburgo quanto della Corte di Strasburgo, appare manifesto come la dignità si configuri quale punto nevralgico di una reciproca influenza ed alimentazione semantica tra le Corti nell'ottica di una *cross-fertilization* dei diritti fondamentali.

2.2. Lo statuto costituzionale dello straniero e l'interpretazione sistematica dei principi fondamentali nella giurisprudenza della Corte costituzionale

Se, dunque, il rapporto tra dignità della persona, uguaglianza, solidarietà e riconoscimento dei diritti fondamentali – diritti civili e sociali – è costituzionalmente qualificante la nostra forma di Stato, dobbiamo ora chiederci in che modo queste interconnessioni siano messe alla prova dalla figura dello straniero e, in particolare, del migrante.

Il problema non è di poco momento, in quanto ci induce a toccare il problema della stessa idea di cittadinanza in rapporto alla valenza potenzialmente universale dei diritti,

cost., 2006, p. 1643 ss.; L. MONTANARI, *I diritti dell'uomo nell'area europea tra fonti internazionali e fonti interne*, Torino 2002; C. AMIRANTE, *Multilevel constitutionalism? Il costituzionalismo europeo del novecento tra maturità e crisi*, in ID., *Costituzionalismo e Costituzione nel nuovo contesto europeo*, Torino, 2003, 1 ss.; P. BILANCIA - F.G. PIZZETTI, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, 2004; AA.VV., *Tutela dei diritti fondamentali e costituzionalismo multilivello: tra Europa e Stati nazionali*, a cura di A. D'Atena e P. Grossi, Milano, 2004; F. SORRENTINO, *La tutela multilivello dei diritti*, in *Riv. it. dir. pubbl. comp.* 2005, p. 79 ss.; A. D'ATENA, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, 2007; A. RUGGERI, *Riconoscimento e tutela “multilivello” dei diritti fondamentali, attraverso le esperienze di normazione e dal punto di vista della teoria della Costituzione*, in *www.associazionedeicostituzionalisti*, 8 giugno 2007, nonché ID., *Costituzione, sovranità, diritti fondamentali, in cammino dallo Stato all'Unione europea e ritorno, ovvero la circolazione dei modelli costituzionali e adattamento dei relativi schemi teorici*, in *www.federalismi.it*, 1 giugno 2016; AA.VV., *La tutela multilivello dei diritti sociali*, a cura di E. BALBONI, Napoli, 2008; V. SCJARABBA, *Tra fonti e Corti. Diritti e principi fondamentali in Europa: profili costituzionali e comparati degli sviluppi sovranazionali*, Padova, 2008; S. BARTOLE, *Costituzione e costituzionalismo nella prospettiva sovranazionale*, in *Quad. cost.* 2009, p. 590 ss.; S. GAMBINO, *Diritti fondamentali e Unione europea*, Milano, 2009; AA.VV., *Multilevel constitutionalism tra integrazione europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, a cura di G. D'IGNAZIO, Milano, 2011; A. CARDONE, *Diritti fondamentali (Tutela multilivello)*, in *Enc. dir.*, Annali, IV, Milano, 2011, p. 335 ss., nonché ID., *La tutela multilivello dei diritti fondamentali*, Milano, 2012; V. ZAGREBELSKY, R. CHENAL, L. TOMASI, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, Bologna, 2022, ultima edizione.

E ancora, sulla prospettiva della formazione di un vero e proprio «diritto costituzionale europeo» v. P. HÄBERLE, *Riflessioni sul senso delle Costituzioni*, in *Nomos*, 2009, p. 17 ss.

una questione – invero – antica quanto il costituzionalismo, se si considera la “scissione” tra *homme* e *citoyen* già proclamata nel titolo, ma invero non chiara nelle disposizioni, della celebre Dichiarazione Universale del 1789.

Come conciliare l’universalità dei diritti – e, aggiungiamo con lo sguardo del costituzionalismo del Secondo Dopoguerra, della dignità – con l’angusto limite nazional-statale della cittadinanza? E come ri-conciliare l’*homme* – oggi punto di riferimento della disciplina internazionalistica sui diritti umani (al punto che la Dichiarazione Onu del 1948 guarda, sin dal suo titolo, all’*uomo* in quanto tale) – con il *citoyen* dello Stato nazionale (la cui sovranità è ritenuta in crisi da almeno un secolo, ma che non ha conosciuto veri sostituti giuridico-politici)? E, ancora, come interpretare il riconoscimento, nelle Costituzioni contemporanee, della libertà di emigrare (si consideri, a titolo esemplificativo, l’ultimo comma dell’art. 35 della nostra Costituzione) a fronte della mancanza di un diritto “ad immigrare”?

Questi problemi si acutizzano laddove, in considerazione del contrasto tra la vocazione universalista dell’articolo 2 (che riconosce i diritti inviolabili dell’uomo, ecco di nuovo l’*homme* in quanto tale, senza barriere né distinzioni) e la ineliminabile presenza dello *status civitatis*, si sottolinei la mancanza di definitiva chiarezza della nostra Costituzione, se è vero che “presi alla lettera, i diritti dell’uomo sono distinti dai diritti del cittadino: ma quando si tenta di elencarli si finisce con l’identificarli, se non con tutti, almeno con i principali fra i diritti riconosciuti agli artt. 13 e ss. (...). Queste incertezze che caratterizzano il lessico costituzionale hanno offerto alla Corte costituzionale un’ampia libertà nella costruzione delle analogie e delle differenze di trattamento tra cittadini e stranieri⁶², ossia di quelle due parti che formano il genere che l’art. 2 evoca

⁶² Sul tema della condizione giuridica dello straniero e sul problema del riconoscimento dei diritti degli stranieri, v., *inter alia*, G. D’ORAZIO, *Lo straniero nella Costituzione italiana. Asilo – Condizione giuridica – Estradizione*, Padova, 1992; P. BONETTI, *La condizione giuridica del cittadino extracomunitario*, Rimini, 1993; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell’uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, 1997; G.U. RESCIGNO, *Note sulla cittadinanza*, in *Diritto pubblico*, 2000; C. CORSI, *Lo Stato e lo straniero*, Padova, 2001, G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali. L’esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Napoli, 2007; M. BENVENUTI, *Il diritto d’asilo nell’ordinamento costituzionale italiano. Un’introduzione*, Padova, 2007; A. DI STASI, *Straniero (voce)*, in *Enciclopedia giuridica del Sole 24 Ore*, Milano, 2007, p. 449 ss.; AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Napoli, 2010, Atti del XXIV Convegno AIC; A. RUGGERI, *Note introduttive a uno studio sui diritti e sui doveri costituzionali degli stranieri*, in *Rivista AIC*, 2/2011; M.C. LOCCHI, *I diritti degli stranieri*, Roma, 2011; R. CHERCHI, *Lo straniero e la costituzione. Ingresso soggiorno e allontanamento*, Napoli, 2012; F. SCUTO, *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell’immigrazione irregolare*, Milano, 2012; AA.VV., *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, a cura di C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO, Napoli, 2016; AA.VV., *Il diritto in migrazione. Studi sull’integrazione giuridica degli stranieri*, a cura di F. CORTESE, G. PELACANI, Trento, 2017; A. PITINO, *Gli stranieri nel diritto pubblico italiano. Profili attuali della parità di trattamento con i cittadini tra Stato, autonomie e Unione europea*, Torino, 2018; AA.VV., *Fenomeni migratori ed effettività dei diritti. Asilo, minori, welfare*, a cura di L. CORAZZA, M. DELLA MORTE, S. GIOVA, Napoli, 2018. Per un esauriente quadro delle *open legal questions* in tema di migranti, v. I. CARACCILO, G. CELLAMARE, A. DI STASI, P. GARGIULO (a cura di) *Migrazioni internazionali. Questioni giuridiche aperte*, Napoli, 2022; v. anche il numero monografico “Verso un quadro comune europeo ed una nuova governance della migrazione e dell’asilo” della *Rivista Freedom Security & Justice: European Legal Studies*, n. 2/2021. Sia consentito, altresì, rinviare ad A. LAMBERTI, “Sostenere l’integrazione per società più inclusive”: *immigrazione e*

quando parla di diritti inviolabili dell'uomo e coincide con i "tutti" ai quali certi diritti vengono riconosciuti"⁶³.

Non bisogna omettere, poi, di ricordare che non esiste, nonostante il riferimento costituzionale alla "condizione giuridica dello straniero" – inteso come un *unicum* dall'art. 10, comma 2, Cost. –, una categoria unitaria, né tantomeno esiste, nella legislazione, uno *status* univoco del migrante (escludendo un nucleo essenziale di diritti riconosciuti nell'ordinamento interno attraverso la "porta" della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie).

La rottura dell'unitarietà dello *status* di straniero, in effetti, sembrerebbe essere altresì agevolata dalla considerazione autonoma che viene oggi riconosciuta al fenomeno dell'immigrazione – alla luce dei profondi mutamenti sociali indotti dai processi di globalizzazione – dal novellato articolo 117 Cost., che – al secondo comma, lettera b) – definisce la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "immigrazione", con ciò distinguendola dalla potestà – anch'essa esclusiva – spettante allo Stato nella materia, *inter alia*, del "diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea" (art. 117, secondo comma, lettera a).

Si potrebbe, in qualche modo, evidenziare che la distinzione delle materie, da un punto di vista oggettivo, è prodromica ad una scomposizione della stessa figura soggettiva dello straniero, in virtù della quale andrebbe ad assumere così una valenza autonoma e differenziata la categoria dell'immigrato. Invero, si è a ragione sottolineato che non è riscontrabile neppure "un'unica categoria di immigrati giacché gli ordinamenti (ai diversi livelli) attribuiscono loro *status* differenziati, che determinano una forma di stratificazione civica: clandestini, irregolari, titolari di permesso di soggiorno, di permesso di soggiorno (di lungo periodo) UE, rifugiati; a cui occorre aggiungere i cittadini dell'Unione che soggiornano nel territorio degli Stati membri"⁶⁴, senza obliare i

diritti sociali nella recente giurisprudenza costituzionale, in I. CARACCILO, G. CELLAMARE, A. DI STASI, P. GARGIULO (a cura di), *Migrazioni internazionali. Questioni giuridiche aperte*, cit., p. 521-548.

Con riguardo alla giurisprudenza costituzionale, v. M. SAVINO, *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale: tra cittadinanza e territorialità*, in *Quad. cost.*, 1/2017, p. 41 ss.; G. ROMEO, *Il cosmopolitismo pragmatico della Corte costituzionale tra radicamento territoriale e solidarietà*, in AA.VV., *I sistemi di welfare alla prova delle nuove dinamiche migratorie*, a cura di L. MONTANARI - C. SEVERINO, Napoli, 2018, nonché in www.rivistaaic.it, 1/2018, 30 marzo 2018; M. CARTABIA, *Gli «immigrati» nella giurisprudenza costituzionale: titolari di diritti e protagonisti della solidarietà*, in C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO (cur.), *Quattro lezioni sugli stranieri*, Napoli, 2016, p. 1 ss. Sul dialogo tra le Corti, v. A. PAJNO, *Rapporti tra le Corti. Diritti fondamentali e immigrazione*, in *Federalismi.it*, 21/2017, Editoriale, p. 2 ss.

⁶³ G. CORSO, *La disciplina dell'immigrazione tra diritti fondamentali e discrezionalità del legislatore nella giurisprudenza costituzionale*, Relazione del 26 ottobre 2012, p. 2 del dattiloscritto.

⁶⁴ Così A. GARILLI, *Immigrati e diritti sociali: parità di trattamento e tutela multilivello*, in *Diritti Lavori Mercati*, Vol. 15, 2017, p. 13. V. anche L. MEZZETTI, *I sistemi sanitari alla prova dell'immigrazione. L'esperienza italiana*, in G. CERRINA FERONI (a cura di), *Sistemi sanitari e immigrazione: percorsi di analisi comparata*, Torino, 2019, specie pp. 139-140: "Con l'avvento dell'UE e con l'affermazione della cittadinanza europea, lo *status* della persona migrante viene a 'slegarsi' dall'appartenenza al singolo ordinamento dello Stato membro dell'UE. Si assiste, così, alla frammentazione dello *status* dello straniero, sul piano sia terminologico sia regolativo. Sotto il primo versante, viene in rilievo la moltiplicazione definitoria del soggetto 'straniero': accanto ai cittadini europei, esiste la categoria dei cittadini extra-UE regolarmente soggiornanti, quella dei cittadini extra-UE privi di permesso di soggiorno, quella dei rifugiati

richiedenti asilo, sui quali torneremo *infra* con riguardo alla recente sentenza n. 186 del 2020 della Corte costituzionale.

Ricostruire allora un eventuale *status* di straniero – e di migrante –, onde comprendere quali diritti siano riconoscibili a questa figura, richiede un lavoro ermeneutico di non poco momento, che non può prescindere da un'interpretazione sistematica delle norme costituzionali.

Oltre all'articolo 2, altro punto di riferimento per un ragionamento siffatto è senz'altro l'articolo 10 della Carta costituzionale⁶⁵, che – subito dopo aver enunciato al primo comma il principio di adattamento automatico del diritto interno al diritto internazionale generale (il celebre “trasformatore permanente” di cui parlava Perassi) – si sofferma, al secondo comma, sulla condizione giuridica dello straniero, introducendo una riserva di legge rinforzata per contenuto: detta condizione è “regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali”, affermazione – quest'ultima – che oggi si consolida alla luce del novellato art. 117, primo comma. Il terzo comma dell'art. 10 Cost., poi, riconosce il diritto di asilo⁶⁶ nel territorio della Repubblica allo “straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana”.

Il quadro delle disposizioni costituzionali si chiude, poi, con l'art. 11 e con il novellato art. 117 Cost., il cui 1° comma esplicita i limiti alla potestà legislativa statale e regionale, individuandoli nella Costituzione e nei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo e dagli obblighi internazionali.

Appare evidente, allora, l'importanza di ampliare il discorso nella direzione dei principi gius-internazionalistici in materia di diritti umani. Spicca, in questa prospettiva, l'articolo 26 della Convenzione Internazionale delle Nazioni Unite per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (ICCPR), adottata nel 1965 ed entrata in vigore nel 1969, che garantisce tanto l'eguaglianza innanzi alla legge quanto il diritto ad una eguale tutela da parte della legge. Il Comitato dei diritti umani, alla luce del combinato disposto dell'art. 2, par. 1, del Patto internazionale sui diritti civili e politici, e del citato art. 26 ICCPR, ha sostenuto che – pur in mancanza di una espressa previsione nel novero dei motivi di discriminazione vietati – le discriminazioni operate sulla base della stessa cittadinanza cadono sotto il divieto generale, considerando così la cittadinanza quale una delle “altre condizioni” di discriminazione cui si riferiscono i periodi finali di entrambe le menzionate disposizioni. Nel suo Commento Generale n. 15 sulla condizione giuridica degli stranieri, il Comitato ha conseguentemente affermato che i diritti sanciti nel Patto si

politici e quella dei richiedenti asilo. (...) [La] differenziazione [sul piano regolativo, ndr] involge tre diversi profili: quello della fonte della disciplina rilevante per il trattamento giuridico dello straniero; quello della qualificazione soggettiva dello straniero ad opera della legislazione medesima e, da ultimo, quello del territorio, a seconda delle diverse visioni politico-culturali delle maggioranze responsabili dei relativi livelli di governo in materia di accesso al *welfare* locale dei migranti”.

⁶⁵ Sul tema, cfr. A. CASSESE, *Artt. 10-12*, in G. BRANCA (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1975.

⁶⁶ Su cui, cfr. M. BENVENUTI, *Il diritto d'asilo nell'ordinamento costituzionale italiano. Un'introduzione*, Padova, 2007; P. PISICCHIO, *Ordinamenti giuridici e gestione dei flussi migratori*, Bari, 2021, p. 19 ss. e p. 88 ss.

applicano con riguardo a “tutti”, indipendentemente da condizioni di reciprocità e dalla nazionalità/cittadinanza o apolidia⁶⁷. Sicché, tramite l’art. 26 ICCPR il principio di non discriminazione “viene ad essere esteso a materie e diritti (ad es. quelli economici, sociali e culturali) non coperti in quanto tali dal trattato”⁶⁸.

A ben vedere, però, i principi di eguaglianza e non discriminazione non implicano una assoluta irrilevanza della cittadinanza e, conseguentemente, una automatica illegittimità, dal punto di vista della conformità agli obblighi internazionali, di ogni trattamento differenziato tra cittadini e stranieri: come lo stesso Comitato ha affermato (ad esempio nel Commento generale n. 18), “una distinzione che persegua obiettivi legittimi”, “fondata su criteri ragionevoli e oggettivi” e “proporzionata agli scopi perseguiti”, non determina una violazione del principio, con ciò evidenziandosi una separazione tra il concetto di ragionevole “distinzione” e quello di “arbitraria discriminazione”⁶⁹.

Una differenza, in fondo, affine a quella operata, come si vedrà meglio *infra*, sotto il profilo interno, dalla Corte costituzionale, e che finisce col far leva pressoché esclusivamente sul principio di ragionevolezza.

Secondo un filone interpretativo, inoltre, il principio di eguaglianza tra cittadini e stranieri farebbe parte anche del diritto internazionale generale. La Corte Interamericana dei diritti umani lo ha affermato, ad esempio, in un parere consultivo del 2003 sul tema della condizione giuridica e sui diritti dei migranti irregolari, spingendosi finanche ad attribuire natura di *ius cogens* al principio, con la conseguenza di una piena estensione ai lavoratori migranti non soltanto di tutti i diritti riconducibili al rapporto di lavoro in quanto tale (divieto di lavori forzati, divieto di discriminazione salariale) ma anche di diritti quali la libertà di associazione sindacale, il diritto all’equa retribuzione, il diritto alla sicurezza sociale. Una affermazione, questa, senza dubbio importante, ma che al più potrebbe essere considerata come rivelatrice di una tendenza, piuttosto che di una corrispondenza (in mancanza di ulteriori conferme) allo stato dell’arte del diritto internazionale consuetudinario (e, a maggior ragione, del diritto cogente).

L’interpretazione sistematica dei principi costituzionali (e dei principi di diritto internazionale) appare, pertanto, ineludibile, ed è lungo questo percorso ermeneutico, d’altronde, che la Corte costituzionale è andata costruendo la sua giurisprudenza in materia. Ad essere valorizzato, sin dalla storica sentenza 120/1967, è proprio il combinato disposto degli articoli 10 e 2, di talché può affermarsi che “i diritti che la Costituzione proclama inviolabili spettano ai singoli non in quanto partecipi di una determinata

⁶⁷ Cfr. M. GESTRI, *Obblighi internazionali di protezione dello straniero e tutela dei diritti ‘universali’ della persona*, in A. M. CALAMIA, M. GESTRI, M. DI FILIPPO, S. MARINAI, F. CASOLARI (a cura di), *Lineamenti di diritto internazionale ed europeo delle migrazioni*, Milano, 2021, p. 295.

⁶⁸ Ivi, p. 296. Si segnala, sul punto, la decisione nel caso *Ibrahima Gueye et al. c. Francia*, n. 196/1985, 3 aprile 1989, con cui il Comitato ha ritenuto non conforme agli obblighi internazionali la previsione, da parte di una disposizione di legge francese, di un trattamento sfavorevole quanto al riconoscimento del diritto sociale alla pensione, rispetto ai cittadini francesi, nei confronti di militari di origine senegalese che avevano prestato regolare servizio nelle forze armate francesi e che, dopo la proclamazione d’indipendenza del Senegal, avevano acquisito la cittadinanza del nuovo Stato.

⁶⁹ Ivi, p. 296.

comunità politica, ma in quanto esseri umani” (così la sent. 105/2001) e che, conseguentemente, “lo straniero è titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona” (sent. 148/2008). Si è così valorizzata, attraverso il richiamo all’art. 10, ai fini dell’estensione del principio di eguaglianza, anche l’evoluzione della tutela dei diritti umani in ambito internazionale⁷⁰.

Ancora, “tale lettura sistematica si completa con il riferimento all’art. 3 Cost., il quale sebbene testualmente riferito ai ‘cittadini’ deve ritenersi applicabile a ogni persona”⁷¹, dal momento che “quando viene in gioco il riferimento al godimento dei diritti inviolabili dell’uomo (...), il principio costituzionale di eguaglianza in generale non tollera discriminazioni fra la posizione del cittadino e quella dello straniero” (sent. 54/1979).

Insomma, una lezione chiara alla Corte a partire dalla già citata sentenza 120/1967, il cui passo nodale, a partire dal vaglio della disciplina dell’arresto, può considerarsi sintetico delle precedenti considerazioni: “Il raffronto tra la disposizione contenuta nell’art. 139 della legge doganale, secondo cui deve essere mantenuto nello stato di arresto lo straniero finché non abbia prestato idonea cauzione o malleveria, e l’art. 3 della Costituzione non deve farsi con questa norma, isolatamente considerata, ma con la norma stessa in connessione con l’art. 2 e con l’art. 10, secondo comma, della Costituzione, il primo dei quali riconosce a tutti, cittadini e stranieri, i diritti inviolabili dell’uomo, mentre l’altro dispone che la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali. Ciò perché, se è vero che l’art. 3 si riferisce espressamente ai soli cittadini, il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando trattasi di rispettare (i) diritti fondamentali”.

In questo senso, i principi ora analizzati finiscono col relegare in situazione di mera residualità, anche rispetto allo straniero extracomunitario, la condizione di reciprocità di cui all’articolo 16 delle preleggi e, soprattutto, rappresentano un limite netto alla sia pur ampia discrezionalità di cui gode il legislatore in materia. Se è vero che appare “incontestabile, in effetti, che il potere di disciplinare l’immigrazione rappresenti un profilo essenziale della sovranità dello Stato, in quanto espressione del controllo del territorio” (Corte cost., sent. n. 250/2010), è vero anche che la disciplina legislativa volta a regolamentare i fenomeni migratori, e segnatamente l’ingresso e il soggiorno degli stranieri entro il territorio della Repubblica, in quanto connotata di significativa discrezionalità nel bilanciare interessi pubblici differenti (sovente di pari rango costituzionale: dalla solidarietà alla tutela dell’ordine pubblico o della salute pubblica), manifestandosi nel porre limiti all’ingresso nel territorio nazionale, può essere sindacata dalla Corte “nel caso in cui le scelte operate si palesino manifestamente irragionevoli” (sent. n. 250/2010) così da ritenere violati gli artt. 2-3-10 Cost.

⁷⁰ M. GESTRI, *Obblighi internazionali di protezione dello straniero e tutela dei diritti ‘universali’ della persona*, cit., p. 298.

⁷¹ Così F. BIONDI DAL MONTE, *La condizione giuridica dello straniero. Alcune chiavi di lettura*, in F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI (a cura di), *Diritti oltre frontiera. Migrazioni, politiche di accoglienza, integrazione*, Pisa, 2020, p. 25.

Dunque, è indubitabile che “lo Stato non può [...] abdicare al compito, ineludibile, di presidiare le proprie frontiere: le regole stabilite in funzione di un adeguato flusso migratorio vanno dunque rispettate, e non eluse [...] essendo poste a difesa della collettività nazionale e, insieme, di tutti coloro che le hanno osservate e che potrebbero ricevere danno dalla tolleranza di situazioni illegali” (sent. n. 353/1997). La disciplina dell’ingresso e del soggiorno degli stranieri nel territorio dello Stato è, infatti, “collegata alla ponderazione di svariati interessi pubblici, quali, ad esempio, la sicurezza e la sanità pubblica, l’ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in materia di immigrazione” (sentt. 148/2008, n. 206/2006 e n. 62/1994 richiamate dalla citata sent. 250/2010; da ultimo, sent. n. 172/2012). Ma, per l’appunto, la discrezionalità legislativa non può spingersi oltre i limiti sopra descritti.

Il problema si complica allorché si inizia ad affrontare il tema specifico dei diritti sociali⁷², sebbene la piena equiparazione tra i medesimi ed i diritti civili, unitamente alla “fondamentalità” ed “inclusività”⁷³ insiti nella vocazione universale dei diritti, faccia ritenere inequivoco *prima facie* un pieno riconoscimento dei medesimi anche in capo agli stranieri.

Tuttavia, il Testo Unico sull’immigrazione (d. lgs. 286/1998 e successive modificazioni) – dopo aver affermato all’art. 2, primo comma, in conformità alla lettura sistematica dei principi costituzionali sopra esposta, che “allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti” – dedica il suo Titolo V ai diritti sociali, distinguendo varie fattispecie e prevedendo per talune (come nel caso delle cure mediche di cui all’articolo 35, comma 3, oppure dell’obbligo scolastico per i minori) una piena equiparazione tra il cittadino e lo straniero, “comunque presente sul territorio italiano”, per altre invece condizionando il godimento del diritto al regolare soggiorno ovvero ad un dato tipo ovvero ad una determinata durata del permesso di soggiorno.

L’approccio del legislatore, verosimilmente influenzato dalla preoccupazione di evitare l’aggravio di costi per le casse dello Stato che deriverebbe dal riconoscimento generalizzato dei diritti sociali – diritti di prestazione per eccellenza – in capo agli

⁷² Su cui, *inter alia*, B. PEZZINI, *Una questione che interroga l’uguaglianza: i diritti sociali del non cittadino*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., p. 163 ss.; S. BUDELLI, *Immigrazione: salute, sicurezza, sussidiarietà*, Torino, 2012; F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, 2013; E. V. ZONCA, *Cittadinanza sociale e diritti degli stranieri. Profili comparatistici*, Padova, 2016; P. MASALA, *L’inclusione sociale degli immigrati e i limiti alle politiche di esclusione*, in *Rivista AIC*, 1/2022, p. 12 ss.; C. PANZERA, A. RAUTI (a cura di), *Dizionario dei Diritti degli Stranieri*, Napoli, 2020: v., in particolare, i contributi nel volume di E. VIVALDI, *Abitazione*, pp. 1-16, E. LONGO, *Assistenza*, pp. 67-84, W. CHIAROMONTE – M. D. FERRARA, *Previdenza*, pp. 521-541, F. BIONDI DAL MONTE, *Salute*, pp. 654-673.

⁷³ Le espressioni sono riprese da A. RUGGERI, *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2/2018, v. par. 4. Sul tema della “inclusività” dei diritti, cfr. A. LOLLO, *Eguaglianza e cittadinanza. La vocazione inclusiva dei diritti fondamentali*, Milano, 2016.

stranieri, è stato pertanto quello di distinguere tra le fattispecie, ritenendo evidentemente possibile individuare un discrimine tra diritti riconducibili alla stessa categoria.

La Corte costituzionale, invero, ha più volte chiarito in proposito che, quando la prestazione legislativamente prevista per i cittadini rappresenta “un rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento di ‘bisogni primari’ inerenti alla sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare” (sent. n. 187/2010), lo straniero deve essere pienamente equiparato al cittadino.

Occorre operare una distinzione, in altri termini, tra bisogni primari o essenziali e bisogni ulteriori; rispetto ai primi, la tutela della persona umana in quanto tale e il perseguimento dell’eguaglianza sostanziale assumono una netta prevalenza, divenendo un limite invalicabile per la discrezionalità del legislatore, di talché i diritti immediatamente riconducibili al soddisfacimento di questi bisogni, in quanto intrinsecamente connessi alla dignità umana, sono riconosciuti a tutti, stranieri compresi, potendo così essere inquadrati in termini di “inviolabilità” ai sensi dell’art. 2 Cost.; rispetto ai secondi, non essenziali, il legislatore può legittimamente individuare dei requisiti ai fini del godimento da parte degli stranieri.

Questa chiave ermeneutica è stata utilizzata più volte nella giurisprudenza costituzionale, al punto che di recente la Corte – nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale di una norma di legge subordinante il riconoscimento del diritto al c.d. assegno sociale alla titolarità del permesso di soggiorno UE di lungo periodo – ha sostenuto che “il legislatore può legittimamente prevedere specifiche condizioni per il godimento delle prestazioni assistenziali eccedenti i bisogni primari della persona, purché tali condizioni non siano manifestamente irragionevoli né intrinsecamente discriminatorie, com’è appunto nella specie la considerazione dell’inserimento socio-giuridico del cittadino extracomunitario nel contesto nazionale, come certificata dal permesso di soggiorno UE di lungo periodo” (sent. 50/2019).

In sostanza, a fronte di un nucleo “duro” di diritti sociali, sussistono diritti, corrispondenti a prestazioni “eccedenti i bisogni primari della persona” (ammesso che sia possibile individuare con chiarezza cosa sia “primario” e cosa non lo sia⁷⁴), rispetto al cui godimento il legislatore può operare distinzioni e fissare condizioni, purché ragionevoli e non discriminatorie.

Ancora, la predetta distinzione finisce col proiettarsi anche su un altro piano, vale a dire quello della differenziazione interna ad un medesimo diritto, sì che la Corte viene a ricorrere alla categoria del “contenuto essenziale” per giustificare la diversità di regimi a seconda della natura della prestazione – riconducibile o meno, per l’appunto, al contenuto essenziale del diritto – presa in considerazione. In particolare, in materia di diritto alla

⁷⁴ Sottolineano, difatti, L. MONTANARI, F.E. GRISOSTOLO, *I diritti degli stranieri di fronte al giudice costituzionale italiano. Il ruolo della questione incidentale nel complesso del sistema della tutela dei diritti*, in C. SEVERINO, H. ALCARAZ (a cura di), *Systèmes de contrôle de constitutionnalité par voie incidente et protection des personnes en situation de vulnérabilité. Approche de droit comparé*, Aix en Provence, 2021, p. 375, che “Il perimetro dei «bisogni primari» a cui accenna la Corte si presta, ovviamente, a una diversità, di interpretazioni e richiederà necessariamente un’ulteriore opera di specificazione caso per caso da parte dei giudici costituzionali”.

salute, dove risulta essere maggiore lo “spazio per soluzioni differenziate”⁷⁵, la Corte costituzionale ha così asserito come occorra “rilevare che, secondo un principio costantemente affermato dalla giurisprudenza (...), 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, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l’attuazione di quel diritto’...” (sent. 252/2001).

Nucleo irriducibile, dunque, “che deve (...) 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” (*ivi*), per cui anche lo straniero che sia presente irregolarmente sul territorio italiano ha “diritto di fruire di tutte le prestazioni che risultino indifferibili ed urgenti (...), trattandosi di un diritto fondamentale della persona”.

La Corte, dunque, recupera la nozione di “nucleo irriducibile” di un diritto, o – se si preferisce alla tedesca – di “contenuto essenziale”, elaborata dalla dottrina e dalla giurisprudenza in materia di bilanciamento⁷⁶. Detta nozione, impiegata sovente nella giurisprudenza della Consulta, anche sulla scia del concetto di *Wesengehalt* da tempo affermato nella dottrina e nella giurisprudenza tedesche, emerge in particolare sul terreno del bilanciamento dei diritti, ponendosi come limite costituzionale che il legislatore non può oltrepassare, “pena la compressione della loro soglia di effettività”⁷⁷.

La garanzia del contenuto essenziale dei diritti fondamentali, *ivi* compresi i diritti sociali, è infatti strutturalmente ed indefettibilmente connessa con il valore supremo della dignità della persona, quale è scolpito negli artt. 2-3 Cost., come tale intangibile in ogni operazione di bilanciamento. Il criterio della ragionevolezza, allora, tradizionalmente impiegato dalla giurisprudenza costituzionale, finisce – nei giudizi aventi ad oggetto disposizioni di leggi od atti aventi forza di legge che limitino l’erogazione di prestazioni sociali – proprio con l’identificarsi nella soglia minima di godimento dei diritti che non può non riconoscersi alla persona umana, a pena di incorrere in una violazione della sua dignità. È d’uopo chiarire, incidentalmente, che il bilanciamento deve pur sempre operare tra entità fra loro omogenee: quest’affermazione non è certo di secondaria importanza, giacché ci consente di ridimensionare – o quanto meno di guardare attraverso una luce diversa – la questione del rapporto tra diritti sociali e vincoli di bilancio: difatti, “non si

⁷⁵ L. MONTANARI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di diritti degli stranieri*, in *Federalismi.it*, 2/2019, p. 74.

⁷⁶ Concetto proprio anche dell’ordinamento europeo: l’art. 52, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, nell’ammettere eventuali limitazioni all’esercizio dei diritti e delle libertà da essa riconosciute, stabilisce che dette limitazioni debbano essere previste dalla legge e “rispettare il contenuto essenziale” dei diritti e delle libertà.

⁷⁷ Così E. PESARESI, *La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e la materia tutela della salute: la proiezione indivisibile di un concetto unitario di cittadinanza nell’era del decentramento istituzionale*, in *Giur. cost.*, 2006, p. 1741.

dovrebbe bilanciare (...) direttamente fra diritti sociali ed esigenze di bilancio, bensì fra diritti sociali e diritti sociali o comunque fra diritti e diritti”⁷⁸.

Lo sviluppo della giurisprudenza costituzionale in materia appare segnato, dunque, da questa distinzione fondamentale tra bisogni primari e bisogni ulteriori, nei limiti della ragionevolezza. Esemplificando, con la sent. n. 187/2010, la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’articolo 80, comma 19 della legge finanziaria 2001, nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno il riconoscimento agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell’assegno mensile di invalidità previsto dall’articolo 13 della legge 118/1971. Si è detto, infatti, che “la disposizione censurata, nel subordinare il diritto alle prestazioni previdenziali che costituiscono diritti soggettivi, fra i quali deve certamente annoverarsi l’assegno di invalidità previsto dall’art. 13 della legge n. 118 del 1971”, che risponde alla finalità di cui all’art. 38 Cost., “alla titolarità della carta di soggiorno, e dunque al requisito della presenza nel territorio dello Stato da almeno cinque anni, introdurrebbe un ulteriore requisito atto a generare una discriminazione dello straniero nei confronti del cittadino, in contrasto con i principi enunciati dall’art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, e dall’art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa”.

Nella sent. 222/2013, invece, la Corte si trova a sindacare la legge di modifica della normativa regionale del Friuli-Venezia Giulia “in materia di accesso alle prestazioni sociali e di personale”, “che prevede, in generale, per tutti gli interessati al godimento delle prestazioni garantite dalla Regione, il requisito di risiedere da almeno 24 mesi nel territorio regionale, mentre per gli stranieri aggiunge quello di risiedere in Italia da non meno di cinque anni (salvo che siano cittadini UE o per alcune prestazioni titolari dello status di rifugiato o protezione sussidiaria o titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo)”⁷⁹.

Nella pronuncia in questione si è affermato, con riguardo alle prestazioni riconducibili immediatamente ai diritti fondamentali, che l’individuazione come requisito esclusivo della residenza protratta per una certa durata rappresenta una violazione del canone di ragionevolezza, e conseguentemente dell’art. 3 Cost.: infatti, “il legislatore (...) per sottrarre eventuali restrizioni nell’accesso alle prestazioni sociali ad un giudizio di ineguaglianza e di manifesta irragionevolezza, è tenuto a rivolgere lo sguardo non soltanto, per il passato, alla durata della residenza sul territorio nazionale o locale oltre una soglia temporale minima, ma anche, in prospettiva, alla presenza o all’assenza di indici idonei a testimoniare il legame tendenzialmente stabile tra la persona e la comunità” (sent. 220/2013). Quanto, poi, al carattere regionale della residenza, “la Regione, in quanto ente esponenziale della comunità operante sul territorio, ben può (...) favorire, entro i limiti della non manifesta irragionevolezza, i propri residenti, anche in rapporto al contributo che essi hanno apportato al progresso della comunità operandovi per un non

⁷⁸ Così afferma autorevolmente M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant’anni della Corte Costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3/2016, p. 13.

⁷⁹ L. MONTANARI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di diritti degli stranieri*, cit., p. 75.

indifferente lasso di tempo, purché tale profilo non sia destinato a soccombere, a fronte di provvidenze intrinsecamente legate ai bisogni della persona, piuttosto che al sostegno dei membri della comunità”.

Ed è questo percorso argomentativo, pertanto, che induce la Corte a dichiarare l’illegittimità di alcune disposizioni, che individuavano il requisito della residenza regionale per almeno ventiquattro mesi con riguardo agli assegni di studio ed ai fondi regionali per il contrasto della povertà e del disagio sociale, nella misura in cui le provvidenze in questione sono riconducibili al soddisfacimento di bisogni primari cui corrispondono diritti sociali fondamentali riconosciuti alla persona in quanto tale, mentre invece non vengono censurate dalla Corte quelle disposizioni della legge regionale (ad esempio in tema di assegni di sostegno alla natalità e alle famiglie), relative a bisogni ulteriori rispetto a quelli primari, con cui il legislatore ha inteso “valorizzare, con misure eccedenti i livelli essenziali delle prestazioni, il contributo offerto alla comunità dal nucleo familiare, con adeguata costanza, sicché non è manifestamente irragionevole indirizzare i propri sforzi a favore dei nuclei già attivi da tempo apprezzabile, e perciò stesso parti vitali della comunità”.

In attesa di affrontare la disamina delle pronunce più recenti della Corte, si può in ogni caso segnalare che l’attenzione manifestata nel vagliare il rispetto del canone di ragionevolezza ha determinato in concreto – ferma restando la distinzione tra il *civis* e lo straniero – una lenta, tendenziale, convergenza⁸⁰ delle due figure nel godimento dei diritti. Una convergenza, questa, che permette altresì di superare la frammentazione della condizione giuridica dello straniero verso una tendenziale “universalizzazione” dei diritti sociali, riferiti alla persona in quanto tale, o – se si vuole – all’ “uomo” (art. 2 Cost.) in quanto uomo⁸¹. Una convergenza, si diceva, comunque “tendenziale”, non priva di oscillazioni e di problemi.

A partire, per esempio, proprio dall’interpretazione dell’ “essenzialità” di talune prestazioni e dal rapporto con i bisogni primari della persona: “profili che rischiano di non essere facilmente e univocamente determinabili, ai quali deve aggiungersi anche la considerazione della ‘polifunzionalità’ di certe prestazioni sociali, finalizzate ad offrire

⁸⁰ Cfr. A. RUGGERI, *Il principio di solidarietà alla prova del fenomeno migratorio*, Relazione al Convegno su Cittadinanza, immigrazione e diritti: i sistemi di *welfare* alla prova delle nuove dinamiche migratorie, Udine 27 ottobre 2017, paragrafo 4 del dattiloscritto.

⁸¹ Cfr. F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, cit., p. 228. Prosegue l’Autrice: “Il motore di tale prospettiva sembra rintracciabile nella tutela della dignità umana, alla quale la giurisprudenza, soprattutto costituzionale, ha in molte occasioni fatto espresso riferimento nella protezione dei diritti sociali fondamentali. Del resto tutte le questioni che attengono ai diritti della personalità e alle connesse libertà toccano il concetto di dignità dell’uomo” (ivi, pp. 229-230); “ecco quindi che molti pilastri di quella ‘frammentazione’ (...) sono stati rimossi soprattutto grazie alla giurisprudenza, verso un progressivo avvicinamento della condizione degli stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio a quella dei cittadini. Il quadro viene quindi corretto con l’affermazione di un complesso di diritti comune a tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio: salute, assistenza sociale, anche in riferimento alle erogazioni economiche connesse a stati di invalidità; istruzione, nelle sue varie articolazioni (primaria, secondaria e terziaria); prestazioni connesse allo status di lavoratore; accesso all’abitazione (...)” (ivi, p. 231).

una risposta a più bisogni sociali”⁸², come nel caso dell’accesso agli asili nido o – come si vedrà analizzando la recente sentenza 19/2022 – nel caso del reddito di cittadinanza.

Peraltro, ad aver destato perplessità in autorevole dottrina è proprio l’utilizzo in questa materia – da parte della giurisprudenza costituzionale – della nozione di “nucleo duro” dei diritti sociali⁸³; nozione, questa, che “può prestarsi ad usi strumentali, irragionevolmente discriminatori, da parte degli organi della direzione politica come pure di quelli di garanzia: a conti fatti, si ha la sensazione che si pensi di poterla far valere secondo buon senso, facendo luogo a scelte che possono condividersi come non condividersi. I rischi, nondimeno, che si corrono ad ammettere in partenza selezioni tra le persone, fondate sulle sabbie mobili di una nozione così evanescente, è proprio quello di assoggettare le stesse a sacrifici insopportabili, con riflessi immediati a carico della loro esistenza ‘libera e dignitosa’”⁸⁴.

Queste legittime preoccupazioni, invero, si accrescono allorché la nozione in questione viene utilizzata non già in una operazione di bilanciamento, che deve pur sempre operare tra entità fra loro omogenee, ma in sedicenti operazioni che ben si potrebbero definire di “pseudo-bilanciamento”, ove cioè siano messe in comparazione entità eterogenee (come i diritti sociali da una parte e i vincoli di bilancio dall’altra).

Ciò induce, pertanto, a respingere l’assunto per cui i diritti sociali sarebbero “finanziariamente condizionati”: non soltanto, infatti, come da tempo rilevato⁸⁵, tutti i diritti costano – civili e sociali, di prima e seconda generazione (e non è un caso, d’altronde, che il legislatore costituente del 2001 abbia parlato, nel citato art. 117, secondo comma, lett. m, di “prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”); in secondo luogo, la fruizione dei diritti, specie dei diritti sociali, non deve condizionarsi ai vincoli di bilancio, facendo del principio consacrato dal “nuovo” articolo 81 Cost. un “super-valore” costituzionale.

La stessa giurisprudenza costituzionale, nonostante alcune oscillazioni, è giunta, più di recente, ad affermare, nel rapporto tra “il principio dell’equilibrio finanziario e la tutela costituzionale dei diritti incomprimibili”⁸⁶, la prevalenza di questi ultimi, sostenendo che

⁸² F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI, *Diritto e immigrazioni. Percorsi di diritto costituzionale*, Bologna, 2022, pp. 201-202.

⁸³ Preferisce discorrere di “diritti sociali personalissimi”, B. PEZZINI, *Una questione che interroga l’uguaglianza: i diritti sociali del non cittadino*, cit., p. 223, secondo la quale: “si potrebbe parlare di diritti sociali personalissimi, in cui viene in gioco l’esistenza stessa della persona, perché il bene oggetto del diritto coincide con la vita o con una sua qualità essenziale: si tratta del nucleo essenziale della salute per la persona adulta e di tutti i diritti dei minori, che garantiscono all’essere umano in via di sviluppo la possibilità di raggiungere la condizione di soggetto pienamente autonomo. La motivazione sociale rimanda all’interesse collettivo alla salute e all’interesse collettivo al futuro delle generazioni; per il diritto dei minori all’istruzione l’interesse collettivo fa riferimento anche alla qualità della partecipazione sociale garantita dall’istruzione”.

⁸⁴ A. RUGGERI, *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, cit., p. 17.

⁸⁵ Il riferimento è inevitabilmente a S. HOLMES, C. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, 2000, *passim*.

⁸⁶ In questi termini, E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali. La ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all’istruzione dei disabili*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, 1/2017, p. 18.

“è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione” (Corte cost., sent. 275/2016).

Non manca, allora, chi – di fronte a simili preoccupazioni – sostenga come, con riguardo ai diritti sociali, “la catena della cittadinanza, in cui trova applicazione il principio di ragionevole differenziazione, potrebbe al più includere il solo diritto al lavoro”, laddove invece “i diritti sociali appartengono alla catena del personalismo, in cui va applicato il divieto di discriminazione”, in una prospettiva di piena valorizzazione del combinato disposto degli artt. 2-3 Cost che accolga una “nozione forte dell’uguaglianza” tale da recuperare la “dimensione soggettiva della pari dignità sociale come vero e proprio diritto all’uguaglianza”⁸⁷.

Meriterebbe, poi, una maggiore valorizzazione nella giurisprudenza costituzionale il richiamo ai principali strumenti di tutela internazionale in tema di diritti (anche sociali) della persona. L’art. 2 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, per esempio, introduce, al par. 2., una significativa clausola di non discriminazione, che impone agli Stati contraenti di garantire i diritti riconosciuti nel Patto senza alcuna discriminazione, quand’anche fosse basata sulla cittadinanza. Come il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali ha rilevato nel Commento Generale n. 20, tali diritti “debbono essere garantiti nei confronti di rifugiati, apolidi e lavoratori migranti, anche laddove questi ultimi si trovino in una condizione di irregolarità”⁸⁸.

Maggiore rilievo, invece, ha nella giurisprudenza interna – anche grazie ad una feconda opera di “dialogo fra Corti”, come testimonia anche la recente giurisprudenza costituzionale del 2022, di cui *infra* – il richiamo alle fonti comunitarie, in modo particolare ad alcuni atti di diritto derivato, *in primis* la direttiva 2003/109 relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo⁸⁹ (che abbiano vissuto legalmente e continuativamente in uno Stato membro per almeno 5 anni e dimostrino di disporre di risorse economiche regolari e stabili), i quali godono dello stesso trattamento dei cittadini dello Stato con riguardo all’istruzione, al lavoro, alla sicurezza sociale.

Resta ferma la possibilità per gli Stati membri di limitare la parità di trattamento alle sole prestazioni c.d. essenziali: ed è proprio sull’identificazione del concetto di “prestazioni essenziali” – non diversamente da quanto avviene nella giurisprudenza costituzionale con riferimento alla distinzione tra prestazioni funzionali o non alla soddisfazione di bisogni essenziali – che la giurisprudenza è sovente chiamata a

⁸⁷ B. PEZZINI, *Una questione che interroga l’uguaglianza: i diritti sociali del non cittadino*, cit., pp. 221-222.

⁸⁸ F. CASOLARI, *La sfera economica e sociale*, in A. M. CALAMIA, M. GESTRI, M. DI FILIPPO, S. MARINAI, F. CASOLARI (a cura di), *Lineamenti di diritto internazionale ed europeo delle migrazioni*, cit., p. 326.

⁸⁹ Su cui, v. A. DI STASI, *L’(in)effettività dello statuto del soggiornante di lungo periodo. Verso la riforma della direttiva 2003/109/CE fra criticità applicative e prassi giurisprudenziale*, in *Papers di Diritto Europeo*, 2021, pp. 9-44; EAD, *La prevista riforma della direttiva sul soggiornante di lungo periodo: limiti applicativi e sviluppi giurisprudenziali*, in I. CARACCILO, G. CELLAMARE, A. DI STASI, P. GARGIULO (a cura di) *Migrazioni internazionali. Questioni giuridiche aperte*, cit., pp. 433-460; EAD., *L’integrazione del lungo soggiornante*, in G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l’integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell’Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014, pp. 241-269.

pronunziarsi, non mancando di risolvere le questioni interpretative alla luce dei parametri della Carta di Nizza (com'è avvenuto, per esempio, nella storica sentenza *Kamberaj*, C-571/10 del 24 aprile 2012, con riguardo agli artt. 21 e 34 della CDFUE).

3. La giurisprudenza costituzionale nel 2020

3.1. La sentenza n. 44 del 2020

La tendenza giurisprudenziale sopra esaminata si può considerare sostanzialmente confermata dalle pronunce più recenti, che appaiono di sicuro interesse ai nostri fini. Spicca, nel quadro della giurisprudenza del 2020, la sentenza n. 44 della Corte costituzionale⁹⁰, che – come anticipato – ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 22, comma 1, lett. b), della legge regionale lombarda n. 16 del 2016, nella parte in cui individua il requisito della residenza o dell'occupazione ultraquinquennale sul territorio regionale quale condizione di accesso ai servizi abitativi.

La ricca ordinanza del giudice rimettente segnalava molteplici violazioni del disposto costituzionale, nella misura in cui la previsione del requisito della residenza protratta per almeno cinque anni in regione appariva contrastante tanto con il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, 2° comma, Cost., snaturando la funzione sociale dell'edilizia pubblica residenziale, quanto con il principio di ragionevolezza, essendo la protratta residenza un criterio di distinzione arbitrario e non potendosi, peraltro, ravvisare una correlazione tra la durata della residenza e la situazione di vulnerabilità socio-economica che legittima il ricorso ai servizi pubblici abitativi.

Inoltre, il giudice *a quo* contestava la violazione dell'articolo 10, 3° comma, Cost., con riferimento alla categoria dei titolari di protezione internazionale e di protezione umanitaria, per i quali il requisito della protratta residenza appare palesemente irragionevole.

Occorre segnalare, ancora, che veniva lamentata la violazione dell'articolo 117, 1° comma, Cost., in relazione al parametro interposto dell'art. 11 par. 1 della direttiva 2003/19 CE, il quale – alla lett. f) – afferma espressamente la parità di trattamento tra cittadini e stranieri soggiornanti di lungo periodo con riguardo alla “procedura per l'ottenimento di un alloggio”, con il richiamo alla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e, soprattutto, ad un precedente della stessa Consulta (la sent. n.

⁹⁰ Per un commento alla decisione, cfr. M. GORLANI, *Le politiche abitative regionali e il requisito della residenza qualificata: un monito della Corte convincente e, in un certo senso, conclusivo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2/2020, p. 354 ss.; C. PADULA, *Uno sviluppo nella saga della “doppia pregiudiziale”? Requisiti di residenza prolungata, edilizia residenziale pubblica e possibilità di disapplicazione della legge*, in *ConsultaOnline*, 1/2020, p. 173 ss.; C. DOMENICALI, *Sull'illegittimità del criterio del radicamento territoriale per l'accesso all'edilizia popolare: dalla condizionalità all'universalità dei diritti sociali?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3/2020, p. 574 ss.; F. CORVAJA, *Finale di partita. L'incostituzionalità dei requisiti di lungo-residenza previsti dalle leggi regionali quali condizioni di accesso alle prestazioni sociali*, in *Osservatorio Costituzionale*, 6/2020, p. 431 ss.

168/2014, con cui la Corte aveva censurato, ravvisando una violazione dell'art. 117, 1° comma, Cost., in relazione al medesimo parametro interposto, una disposizione di una legge regionale concernente il requisito della residenza in regione per almeno otto anni ai fini dell'accesso ai servizi abitativi pubblici).

Il rimettente, in particolare, richiamava la giurisprudenza della Corte di giustizia che ha accertato il contrasto tra i requisiti di residenza protratta e l'art. 21 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona, sulla libertà di circolazione e soggiorno, osservando che “la norma censurata non perseguirebbe uno scopo legittimo, implicando «l'esclusione *tout court* di persone bisognose», né rispetterebbe il principio di proporzionalità, in quanto la residenza ultraquinquennale è presupposto di ammissione al beneficio e non criterio di preferenza”, senza contare che “il fatto che la norma de qua discrimini anche i cittadini italiani non residenti in Lombardia da più di cinque anni non sarebbe rilevante ai fini della conformità al diritto europeo”.

Su questo aspetto, invero, bisogna puntualizzare che il giudice rimettente, in luogo di sollevare la questione di legittimità costituzionale, avrebbe potuto (anzi, dovuto) disapplicare la disposizione della legge regionale impugnata: non soltanto, infatti, l'articolo 11, par. 1, della citata direttiva era già stato ritenuto dalla Corte di Lussemburgo una disposizione avente effetto diretto, proprio con riguardo ai sussidi per l'alloggio (sent. *Kamberaj*, 24 aprile 2012, C-571/10), ma sarebbe stato necessario valorizzare, ai fini della disapplicazione della norma regionale *de qua*, le norme europee che scolpiscono il principio generale di uguaglianza (ad es., art. 20 CDFUE).

Senza tenere conto, poi, del fatto che il giudice rimettente avrebbe potuto sollevare una questione pregiudiziale di interpretazione della norma interposta di matrice comunitaria davanti alla Corte di Lussemburgo, onde chiarire i presupposti di un'eventuale disapplicazione della disposizione della legge regionale contrastante: una scelta, quella (non) fatta dal giudice *a quo*, non esattamente lineare, ma comprensibile alla luce delle oscillazioni della giurisprudenza costituzionale (al punto che se ne è parlato in termini di “saga”) in tema di doppia pregiudizialità.

Entrando nel merito della questione, la Corte costituzionale ha accolto le censure del giudice rimettente. Preliminarmente, la Consulta ha opportunamente segnalato, sulla scia di alcuni precedenti, il carattere fondamentale del diritto all'abitazione, requisito essenziale caratterizzante “la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione”: un diritto che, sebbene non espressamente riconosciuto dal testo della Carta del '48, è immediatamente inscrivibile nel novero dei diritti inviolabili della persona umana *ex art. 2 Cost.* (contribuendo il suo godimento “a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana”, di talché l'edilizia residenziale pubblica finisce con l'assicurare un' “esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti”). Già queste considerazioni preliminari, che valorizzano la portata universale dei diritti – quella vocazione inclusiva di cui si è più volte discusso in precedenza – ed il loro legame

strettissimo con la dignità della persona – dell’uomo in quanto uomo –, fanno presupporre invero l’esito della decisione.

Più avanti, la Corte si interroga, giungendo a conclusione affermativa, circa la violazione del canone di ragionevolezza: “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”. L’irragionevolezza del requisito si coglie, analizzando il cristallino argomentare della Corte, nell’incongruità del medesimo rispetto al fine (cioè la funzione del servizio), non essendo esso in grado di rappresentare un indice rivelatore di una situazione rilevante ai fini del “bisogno che il servizio intende soddisfare”. In questo modo, pertanto, introducendo una “condizione di generalizzata esclusione dall’accesso al servizio” – ragionamento, questo, replicato anche rispetto all’analogo ed equipollente requisito della previa occupazione ultraquinquennale – la disposizione finisce col negare “in radice la funzione sociale dell’edilizia residenziale pubblica”, snaturando nella sua essenza il diritto costituzionale all’abitazione e divenendo così essa stessa fonte di un ostacolo al pieno sviluppo della persona umana (in netta antitesi con il principio di eguaglianza sostanziale affermato dall’art. 3, 2° comma, Cost.).

3.2. La sentenza n. 146 del 2020

Simile questione, ma con esito diverso, è quella al centro della sentenza n. 146 del 2020 della Corte costituzionale. In tale occasione, ad essere stata eccepita, dal giudice rimettente, è la violazione degli artt. 2, 3, 31, 38, 117 della Costituzione (quest’ultimo con riguardo alle norme interposte rappresentate dall’art. 14 Cedu e dagli artt. 20, 21, 33, 34 CDFUE) ad opera della disposizione di cui all’art. 3, comma 1, lettera a), numero 1), del decreto legislativo n. 147 del 2017, il quale – nell’individuare i requisiti necessari ai fini del diritto all’ottenimento del reddito di inclusione – richiedeva agli stranieri il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

Le argomentazioni del giudice *a quo* appaiono affini a quelle *supra* analizzate con riguardo alla sentenza n. 44 del 2020 e, in effetti, richiamano principi consolidati nella giurisprudenza della Corte. In particolare, il tribunale rimettente sostiene che il reddito di inclusione, nel frattempo abolito, era legislativamente definito in termini di “misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all’esclusione sociale”: questa immediata qualificazione teleologica è eletta, allora, ad indice della natura di “prestazione essenziale” del reddito di inclusione, sicché tale provvidenza è direttamente riconducibile alle prestazioni volte al soddisfacimento di “bisogni primari”. La conseguenza di questa impostazione, sulla scia del consolidato indirizzo giurisprudenziale della Consulta, dovrebbe allora essere – secondo il giudice rimettente – il pieno riconoscimento del diritto sociale *de quo*, in quanto relativo a bisogni essenziali inerenti alla tutela della persona umana (e della sua dignità), in capo ai soggetti stranieri, senza distinzione alcuna. Una volta che viene istituito un collegamento inscalfibile tra la misura legislativamente prevista e lo stesso nucleo dei diritti inviolabili dell’articolo 2, nell’ottica di assicurare

alla persona umana un'“esistenza libera e dignitosa”, qualsiasi regime giuridico differenziato tra cittadini italiani e stranieri si pone in situazione di chiara incostituzionalità.

Il ragionamento del giudice rimettente non si ferma qui (ché anzi si arricchisce di profili di ulteriore interesse): quand'anche, infatti, il reddito di inclusione fosse incluso nel novero delle prestazioni esterne al nucleo dei bisogni essenziali, l'introduzione di requisiti limitativi dovrebbe pur sempre rispondere al canone di ragionevolezza, in presenza – cioè – di una “ragionevole correlazione tra la richiesta e le situazioni di bisogno o di disagio, in vista delle quali le singole prestazioni sono state previste”.

Il che, secondo il condivisibile sentire del giudice *a quo*, non avverrebbe nel caso di specie, in quanto l'esclusione, legislativamente prevista, degli stranieri privi del permesso di soggiorno UE di soggiornanti di lungo periodo finirebbe col “penalizzare proprio i nuclei familiari più bisognosi, tradendo l'intento dichiarato dal legislatore”. Insomma, un chiaro esempio di incongruità e di incoerenza rispetto al fine, che macchia di irragionevolezza la disposizione impugnata, giacché introduce un criterio discrezionale arbitrario.

Nondimeno, nel caso di specie, la Corte non ha potuto spingersi neppure fino alla valutazione nel merito della questione, dichiarata – difatti – inammissibile a seguito dell'accoglimento delle eccezioni opposte dall'Avvocatura dello Stato e dall'Inps. Il giudice *a quo*, ad avviso della Corte, ha del tutto omesso di considerare l'avvenuta abrogazione del Capo II del decreto legislativo n. 147 del 2017 ed il conseguente superamento del modello del reddito di inclusione, sostituito dal reddito di cittadinanza. La “radicale modifica del quadro normativo” non è affrontata dal tribunale rimettente, così da porre nel nulla le questioni di legittimità costituzionale da esso prospettate. In particolare, “la totale mancanza di una benché minima argomentazione sulla portata della norma transitoria (...) e sulla permanente applicabilità della norma censurata nei giudizi pendenti si traduce in una omessa motivazione sulla rilevanza di tutte le questioni, con la conseguenza della loro inammissibilità”.

3.3. La sentenza n. 186 del 2020

Di particolare rilievo ai fini della discussione generale sul rapporto tra immigrazione e diritti fondamentali appare, senza dubbio, la sentenza n. 186 del 2020⁹¹, che ha censurato una disposizione – da tempo discussa anche nell'opinione pubblica e nel dibattito politico generale – del c.d. decreto Sicurezza. La Corte costituzionale, con la pronuncia in commento, ha difatti dichiarato l'illegittimità dell'articolo 4, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 142 del 2010, come introdotto dall'articolo 13, comma 1, lettera

⁹¹ Su cui, cfr. C. MORSELLI, *La Consulta boccia l'art. 13 d.l.113/2018 (c.d. decreto Sicurezza) sul veto di iscrizione anagrafica del richiedente asilo, ma lo scrutinio ablativo risulta monopolizzato dal parametro dell'art. 3 C. (in un cono d'ombra l'art. 10, co. 3, C.)*, in *Federalismi.it*, 26/2020, p. 110 ss.; A. R. SALERNO, *Poteri, diritti e conflitti intorno alla sentenza n. 186 del 2020 sul “decreto sicurezza”*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, 3/2020; N. CANZIAN, *L'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo dopo la sentenza n. 186/2020 della Corte Costituzionale*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 1/2021, p. 49 ss.

a), numero 2), del decreto legge n. 113 del 2018, e – in via consequenziale – delle altre disposizioni dell’articolo 13 del decreto in questione.

Le questioni, sollevate da tre tribunali di merito, vertevano sulle disposizioni del c.d. decreto Sicurezza riguardanti l’inidoneità del permesso di soggiorno per richiesta di asilo ai fini dell’iscrizione anagrafica [“il permesso di soggiorno (...) non costituisce titolo per l’iscrizione anagrafica (...)”]. La Corte costituzionale, in proposito, aderisce all’opzione ermeneutica della disposizione impugnata propria dei tribunali rimettenti, secondo la quale essa debba essere interpretata nel senso di una preclusione diretta per il titolare di permesso di soggiorno per richiesta di asilo di iscriversi all’anagrafe, diversamente – invece – da un filone interpretativo, fatto proprio in sede giurisprudenziale da alcune corti di merito, propenso a considerare la mera insufficienza del possesso del permesso *de quo* ai fini dell’iscrizione anagrafica. L’interpretazione accolta dalla Corte e dai giudici rimettenti – che conduce al giudizio di incostituzionalità – è ampiamente giustificata dai lavori preparatori e dalla relazione illustrativa del decreto legge così come della legge di conversione, nonché dalla prassi amministrativa frattanto consolidatasi e dall’interpretazione sistematica della norma con le disposizioni del Testo Unico sull’immigrazione.

Preliminarmente, merita un cenno la questione prospettata dal Tribunale di Milano con riguardo all’articolo 77 Cost., che contesta la sussistenza dei presupposti straordinari di necessità e di urgenza del c.d. decreto Salvini. La Corte rigetta tale questione, nella misura in cui appaiono pienamente rispettati i criteri sulla base dei quali essa è chiamata a sindacare la conformità dei decreti legge alla disposizione costituzionale di riferimento (vale a dire, la “coerenza della norma rispetto al titolo del decreto e al suo preambolo”, l’ “omogeneità contenutistica o funzionale della norma rispetto al resto del decreto legge”, l’ “utilizzo dei lavori preparatori”, il “carattere ordinamentale o di riforma della norma”).

Quanto al nucleo duro della questione, la Corte condivide le censure prospettate dai tribunali rimettenti in relazione all’articolo 3 della Costituzione. La disposizione impugnata, infatti, risulta affetta da una radicale “irrazionalità intrinseca”, dovuta alla “sua incoerenza rispetto alle finalità” stesse perseguite dal decreto legge emanato nel 2018. “Il legislatore”, osserva acutamente la Corte, “contraddice la *ratio* complessiva del decreto-legge”, giacché, “a dispetto del dichiarato obiettivo dell’intervento normativo di aumentare il livello di sicurezza pubblica” – che connota il decreto sin dal suo (discutibile) titolo –, la norma impugnata (“impedendo l’iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo”) finisce col “limitare le capacità di controllo e monitoraggio dell’autorità pubblica sulla popolazione effettivamente residente sul suo territorio, escludendo da essa una categoria di persone, gli stranieri richiedenti asilo, regolarmente soggiornanti sul territorio italiano”.

Il canone di ragionevolezza delle leggi, che discende dall’articolo 3 della Carta costituzionale, risulta pertanto violato manifestamente dalla disposizione del c.d. decreto Sicurezza, al punto che – in luogo di accrescere la sicurezza complessiva del territorio – il divieto di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo al contrario rischierebbe di aumentare ulteriormente i problemi legati al monitoraggio degli stranieri, vanificando –

per giunta – la portata dell’articolo 5 del d. lgs. 142/2015, che impone l’obbligo di comunicare il proprio domicilio alla questura competente, perché la conoscibilità della permanenza sul territorio dello straniero verrebbe di fatto impedita ai Comuni.

In questa prospettiva, potremmo pacificamente affermare, nonostante il silenzio della Corte sul punto, che la disposizione censurata, in quanto idonea ad accrescere i problemi di funzionalità delle pubbliche amministrazioni, si pone altresì in contrasto con l’articolo 97 della Costituzione, e segnatamente con il principio di buon andamento dell’azione amministrativa, in termini di efficacia, efficienza ed economicità (cfr. art. 1 legge 241/1990).

A queste considerazioni, inoltre, si aggiunge l’“irragionevole disparità di trattamento che la norma censurata determina tra stranieri richiedenti asilo e altre categorie di stranieri legalmente soggiornanti sul territorio italiano, oltre che con i cittadini italiani”. Come si è visto sin dall’analisi della storica sentenza 120 del 1967, infatti, “se è vero che l’art. 3 si riferisce espressamente ai soli cittadini, il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando trattasi di rispettare (i) diritti fondamentali”, sicché una causa di distinzione nei regimi giuridici applicabili, che dovesse risultare irrazionale o arbitraria, si pone in chiaro contrasto con l’articolo 3 della Costituzione. Ed è proprio questo connotato di arbitrarietà che si ravvisa nel caso di specie, in quanto – se la “registrazione anagrafica è semplicemente la conseguenza del fatto oggettivo della legittima dimora abituale in un determinato luogo” – il dato che “si tratti di un cittadino o di uno straniero, o di uno straniero richiedente asilo, comunque regolarmente insediato, non può presentare alcun rilievo”.

Ancora, è interessante notare che la Corte valorizza – nell’economia dell’art. 3 Cost. quale parametro nel giudizio di legittimità costituzionale della disposizione impugnata – il riferimento alla “pari dignità sociale”, che trascende gli angusti confini della cittadinanza. Si potrebbe a ragione sostenere, pertanto, che – in occasione della pronuncia in commento – la Corte abbia fatto valere quella naturale vocazione universale della dignità umana di cui più volte si è disquisito *supra*.

È, dunque, da accogliere con favore il fatto che la Corte abbia affermato quanto segue: “per la portata e per le conseguenze anche in termini di stigma sociale dell’esclusione operata con la norma” censurata, “di cui non è solo simbolica espressione l’impossibilità di ottenere la carta d’identità, la prospettata lesione dell’art. 3, primo comma, Cost. assume in questo contesto – al di là della stessa violazione del principio di uguaglianza – la specifica valenza di lesione della connessa ‘pari dignità sociale’”.

Ciò si comprende ulteriormente alla luce della circostanza che, tenuto conto di una valutazione ordinamentale complessiva, sovente l’iscrizione anagrafica costituisce un elemento rilevante ai fini dell’accesso a servizi sociali immediatamente volti al soddisfacimento dei bisogni essenziali della persona umana. Conseguentemente, il diniego di iscrizione anagrafica di cui alla disposizione impugnata finisce col negare in radice quel diretto rapporto tra dignità della persona e diritti sociali fondamentali che si è cercato più volte di mettere in evidenza.

Pertanto, può asserirsi che la norma oggetto della questione prospettata alla Corte si pone in immediato contrasto anche con lo stesso articolo 2 (fondamento del principio personalista e angolo visuale di riferimento per sostenere la natura inviolabile dei diritti fondamentali) e con l'articolo 3, comma 2 della Costituzione, risultando il diniego *de quo* un ostacolo giuridico al pieno sviluppo della persona umana e, dunque, alla liberazione umana dalle catene del bisogno e del disagio sociale.

Occorre, infine, puntualizzare, che – nonostante la questione venga ritenuta dalla Corte assorbita nella precedente – sarebbe stato opportuno valorizzare, in combinato disposto con gli articoli 2 e 3 della Costituzione, anche l'art. 10, comma 3, che fonda il riconoscimento costituzionale del diritto di asilo. Infatti, se – come si è rilevato – la preclusione di iscriversi negli elenchi anagrafici per i richiedenti asilo titolari del relativo permesso di soggiorno rappresenta un ostacolo all'esercizio effettivo dei diritti inviolabili della persona umana in quanto tale, allora il contrasto con l'articolo 10, comma 3, appare pacifico, giacché la norma censurata contribuisce a rendere di fatto ineffettive quelle “libertà democratiche garantite dalla Costituzione” – violate nel Paese di provenienza del richiedente asilo – in ragione del cui godimento il Costituente ha previsto lo stesso riconoscimento del diritto di asilo. La “*ratio*” di tutela dell'articolo 10, comma 3, Cost., conseguentemente, finisce con l'essere svuotata dall'irragionevole disposizione del c.d. decreto Sicurezza.

4. La recente giurisprudenza costituzionale (2022) nel dialogo “intermittente” con la Corte di Giustizia dell'Unione Europea

4.1. La sentenza n. 19 del 2022

Ulteriori conferme degli indirizzi giurisprudenziali esaminati si rinvencono anche nelle recentissime sentenze pronunciate nel 2022 dalla Corte costituzionale.

Particolare interesse riveste la sentenza n. 19/2022⁹², con cui la Corte – in materia di reddito di cittadinanza – ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), numero 1), del d.l. 4/2019, convertito in legge 26/2019, in relazione ai parametri degli artt. 31, 38 e 117, 1° comma, della Costituzione, e ha dichiarato altresì infondate le questioni – aventi ad oggetto la medesima disposizione – con riguardo ai parametri degli artt. 2, 3 e 117, 1° comma, Cost. (quest'ultimo in relazione all'art. 14 Cedu).

Nel caso di specie, il Tribunale di Bergamo aveva eccepito l'incostituzionalità della disposizione impugnata, nella parte in cui, individuando i requisiti necessari per l'ottenimento delle prestazioni del reddito di cittadinanza, richiede agli stranieri la titolarità del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. Appellandosi

⁹² Per un primo commento alla sentenza, v. D. LOPRIENO, *Riflessioni sul reddito di cittadinanza e gli stranieri alla luce della sent. n. 19 del 2022 della Corte Costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, 3/2022, pp. 1-22.

alla consolidata giurisprudenza *supra* ricostruita, il giudice *a quo* aveva sostenuto che il reddito di cittadinanza fosse “riconducibile nell’alveo dei diritti essenziali”, volti, cioè, al soddisfacimento dei bisogni primari della persona e, dunque, al suo sostentamento, con la conseguenza che l’introduzione – da parte del legislatore – di un trattamento differenziato, tale da richiedere agli stranieri il possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo quale requisito indefettibile ai fini della prestazione in questione, si sarebbe posta in violazione degli artt. 2 e 3 Cost. (oltre che delle specifiche disposizioni costituzionali a tutela della famiglia e del lavoro), nonché dell’art. 117, 1° comma, in relazione al parametro interposto dell’art. 14 Cedu e degli artt. 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea, “in tema di principi di eguaglianza e non discriminazione”.

Secondo la prospettazione del tribunale rimettente, inoltre, quand’anche il reddito di cittadinanza non fosse configurabile alla stregua di una prestazione essenziale, nondimeno si sarebbe potuta ravvisare una violazione del principio di ragionevolezza *ex* art. 3 Cost., non essendo sussistente alcuna correlazione ragionevole “tra la condizione cui è subordinato il beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne definiscono la *ratio*, cioè tra il requisito posto e le situazioni di bisogno che la provvidenza è volta a fronteggiare”. Si segnala, inoltre, un aspetto interessante nell’individuazione dei parametri: la parte del processo *a quo*, costituitasi nel giudizio costituzionale, aggiungeva a queste censure anche la lamentata violazione dell’art. 31 Cost., in quanto “il numero dei familiari incide sulle possibilità di accesso al Rdc e sul suo importo, mentre per gli stranieri si innescherebbe un circolo vizioso ancora più illogico, giacché più alto è il numero dei familiari, più alto è il reddito necessario per conseguire il permesso di lungo periodo e, dunque, più difficile sarebbe ottenere il reddito di cittadinanza”.

Veniamo al ragionamento della Corte. In primo luogo, sono state (giustamente) dichiarate inammissibili le questioni basate sugli artt. 20 e 21 CDFUE, non essendo stato illustrato dal giudice rimettente il presupposto di applicabilità della Carta di Nizza, vale a dire in che modo, eventualmente, le norme in materia di reddito di cittadinanza potessero considerarsi attuative del diritto dell’Unione europea (secondo l’art. 51 CDFUE). Parimenti inammissibili sono state ritenute le questioni fondate sugli articoli 38 (attesa la mancata motivazione sul punto da parte del giudice *a quo*) e 31 Cost. (anche in tal caso per l’assenza di specifica motivazione: probabilmente, se la corte rimettente avesse argomentato in maniera puntuale, alla stregua di quanto prospettato – come si è visto – dalla stessa parte ricorrente nel giudizio principale, le conclusioni della Corte sarebbero state diverse).

Ora, secondo la Corte, devono considerarsi infondate le questioni prospettate in relazione agli artt. 2 e 3 Cost.: la disciplina del reddito di cittadinanza – pur avendo, evidentemente, una natura ancipite – sarebbe tesa, in prima battuta, a definire un percorso di reinserimento nel mondo del lavoro, prima ancora che ad intervenire su situazioni di bisogno, differentemente da altre provvidenze sociali.

Conseguentemente, non potendo il Rdc essere accostato alle ordinarie misure di contrasto all’indigenza, non avrebbe la natura di prestazione essenziale, diretta al

soddisfacimento di esigenze primarie di sostentamento della persona, con il logico corollario che non potrebbero applicarsi i consolidati principi giurisprudenziali a tutela degli stranieri, e potendo il legislatore – al contrario – ragionevolmente differenziare il trattamento giuridico dei destinatari della misura. Secondo la Corte, verso questa conclusione militerebbero due argomenti decisivi: a far propendere verso l'esclusione della natura di provvidenza assistenziale del reddito di cittadinanza – di talché detta misura è volta in primo luogo a perseguire articolati obiettivi di politiche attive del lavoro – sarebbero la “temporaneità della prestazione” ed il suo “carattere condizionale” (cioè l'assunzione di specifici impegni da parte dei destinatari a seguito della sottoscrizione di appositi Patti). Analogamente, è da ritenere infondata anche la questione della violazione dell'art. 117, 1° comma, Cost., in relazione al parametro interposto dell'art. 14 Cedu, proprio perché, nel caso di specie, non ci si trova di fronte a provvidenze socio-economiche destinate “a far fronte al sostentamento della persona”, ragion per cui – trattandosi di prestazioni non essenziali – verrebbe meno il presupposto necessario per l'applicazione del divieto di discriminazione di cui all'art. 14 Cedu. Infine, secondo la Corte, non si potrebbe neppure sostenere l'irragionevolezza intrinseca della disposizione impugnata (per cui è da escludere anche la lamentata lesione dell'art. 3 Cost.), sussistendo, invece, una ragionevole correlazione tra il requisito fissato dalla norma impugnata e la “*ratio*” del reddito di cittadinanza: in particolare, “l'orizzonte temporale della misura non è (..) di breve periodo, considerando sia la durata del beneficio sia il risultato perseguito. Gli obiettivi dell'intervento implicano infatti 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. 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 concessa”.

Orbene, questa pronuncia appare certamente confermativa di un indirizzo fondamentale, vale a dire quello della distinzione tra prestazioni essenziali all'assolvimento dei bisogni primari della persona, – per le quali non è costituzionalmente ammissibile alcuna forma di trattamento differenziato tra cittadini e non cittadini – e prestazioni “ulteriori”, per le quali il legislatore resta libero di esercitare la sua discrezionalità, nei limiti del principio di ragionevolezza, nell'individuazione dei destinatari delle misure.

Il punto, però, nel caso di specie, è capire se questo consolidato principio di diritto sia stato correttamente applicato. A ben vedere, infatti, la Corte costituzionale ha sottovalutato la natura ancipite del reddito di cittadinanza e, soprattutto, non ha considerato (ma qui, evidentemente, ci sono anche responsabilità del giudice rimettente, che avrebbe dovuto prospettare un contrasto con gli artt. 4 e 35 Cost.) i profili attinenti alla tutela del diritto al lavoro.

Quand'anche si ritenesse il Rdc come esclusivamente (o almeno prevalentemente) rivolto a realizzare obiettivi di politica attiva del lavoro, dovremmo infatti chiederci, a questo punto, se esso possa considerarsi – alla luce dell'intento del legislatore – una

“prestazione essenziale”, non già, in questo caso, a fini socio-assistenziali, ma comunque per l’assolvimento di un bisogno primario della persona umana, quale il lavoro.

Se il lavoro è un diritto inviolabile (alla luce del combinato disposto degli artt. 2 e 4 Cost.), espressione della dignità della persona e architrave dell’impianto sociale tracciato dalla Costituzione, le condizioni per rendere effettivo questo diritto, allora, debbono essere promosse e garantite non soltanto nei confronti dei cittadini, ma anche degli stranieri che si trovino per un certo periodo temporale a risiedere nel nostro territorio, anche in assenza di un permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. Per di più, “non si deve dimenticare che per moltissimi stranieri lo svolgimento di una attività lavorativa che consenta il proprio sostentamento e quello dei propri familiari si configura come la prima condizione per ottenere (e conservare) la regolarità del soggiorno, tanto che è comune nella letteratura (...) la constatazione che per il migrante il lavoro, prima di essere un diritto, si pone come un dovere”⁹³.

Peraltro, il radicamento territoriale dei beneficiari del Rdc è già oggetto del requisito della residenza decennale in Italia: la presenza di tale requisito, allora, induce a ritenere, evidentemente, che l’esclusione dello straniero risulti collegata soltanto alla mancanza del reddito. Il che, a ben vedere, rappresenta un “contro-senso”, visto che la prestazione del reddito di cittadinanza è finalizzata proprio a garantire una forma di sostentamento economico a chi non ha occupazione e, al contempo, alla realizzazione di politiche attive del lavoro attraverso la ricerca di un’occupazione.

Se consideriamo, allora, che tra i requisiti per l’ottenimento del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo vi sono un reddito minimo e un alloggio idoneo (che, evidentemente, presuppongono lo svolgimento di un’attività lavorativa dignitosa), allora impedire – alla luce del doppio requisito della residenza decennale e del permesso di soggiorno *de quo* quali condizioni per il Rdc – l’accesso ad uno strumento, quale il reddito di cittadinanza, pensato per agevolare la ricerca di un’occupazione (laddove l’occupazione è “doverosa” ai fini della regolarità del soggiorno) sarebbe decisamente irragionevole, oltre a rappresentare un ostacolo (ulteriore) all’integrazione dello straniero⁹⁴.

⁹³ Ivi, p. 22.

⁹⁴ In una simile contraddizione, a ben vedere, la Corte stessa era caduta nella sentenza 50/2019, laddove, nel rigettare la questione di costituzionalità proposta dal giudice *a quo*, “salvava” la disciplina legislativa dell’assegno sociale – qualificando l’assegno alla stregua di una prestazione non essenziale, cioè eccedente la soddisfazione dei bisogni essenziali della persona – , non evidenziando, però, l’incoerenza normativa della duplice presenza di un requisito reddituale per il permesso di soggiorno e del requisito del permesso di soggiorno per chi risulta privo di reddito.

4.2. Dall'ordinanza n. 182 del 2020 alla sentenza n. 54 del 2022, "passando" per la Corte di Lussemburgo

Al centro dell'attenzione della decisione della Consulta n. 54 del 2022⁹⁵ si trovano due disposizioni di legge in materia di assegno di natalità e di maternità. Con plurime ordinanze (il che ha indotto la Corte costituzionale a riunire i giudizi), infatti, la Corte di Cassazione aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 125, della legge 190/2014 (legge di stabilità per il 2015) e dell'art. 74 del d.lgs. 151/2001, nella parte in cui subordinavano il riconoscimento sia dell'assegno di natalità che dell'assegno di maternità, per i cittadini di Paesi extra-europei, al possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. La Corte rimettente, muovendo dalla configurazione di entrambe le provvidenze quali prestazioni essenziali per il soddisfacimento di un bisogno primario della persona, riconducibile al sostentamento della famiglia e alla tutela del minore, lamentava la violazione degli artt. 3, 31 e 117 Cost. In particolare, in relazione al primo parametro invocato, i giudici di legittimità sostenevano che il legislatore avesse introdotto un requisito irragionevole, "privo di ogni collegamento" con i bisogni "immediati ed indifferibili" che le provvidenze in questione mirano ad affrontare, ed oltretutto con la conseguenza di escludere proprio "chi si trova in situazione di maggior bisogno", così da porre nel nulla la funzione stessa degli assegni. Ciò determinava, conseguentemente, la violazione dello stesso art. 31 Cost., pregiudicando la tutela della famiglia e del minore. Infine, veniva lamentata la violazione dell'art. 117, 1° comma, Cost., in relazione ai parametri interposti degli artt. 20, 21, 24, 33 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Il ragionamento della Consulta è lineare e condivisibile e, soprattutto, è ispirato alle logiche della leale collaborazione e del fecondo dialogo tra le Corti. In prima battuta, infatti, la Corte ricorda di aver emesso l'ordinanza n. 182/2020, con cui aveva promosso il rinvio pregiudiziale innanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, al fine di verificare la riconducibilità dell'assegno di natalità e dell'assegno di maternità alla tutela riconosciuta dall'art. 34 CDFUE e al connesso principio di parità di trattamento e di divieto di discriminazione previsto in materia di sicurezza sociale. La Corte costituzionale, pertanto, pur evidenziando la "stretta connessione" (ovverosia "mutua implicazione e feconda integrazione") tra i principi costituzionali e le norme della Carta di Nizza a tutela dei diritti sociali, ha evitato di intraprendere la strada "ri-accentratrice" a suo tempo avviata dalla discussa sentenza 269/2017, ma ha optato per la via del rinvio pregiudiziale, in uno spirito che essa stessa riconosce essere di "leale collaborazione";

⁹⁵ Per un commento alla sentenza, v. B. SBORO, *Ancora in tema di assegni di natalità e maternità: la sent. 54 del 2022 della Corte costituzionale dopo il verdetto della Corte di giustizia*, in *Diritti Comparati*, 31 marzo 2022; B. NASCIBENE, I. ANRÒ, *Primato del diritto dell'Unione europea e disapplicazione. Un confronto fra Corte costituzionale, Corte di cassazione e Corte di giustizia in materia di sicurezza sociale*, in *Giustizia Insieme*, 31 marzo 2022; F. FERRARO – V. CAPUANO, *Bonus bebè e assegno di maternità: convergenza tra Corti e Carte in nome della solidarietà*, in *LavoroDirittiEuropa*, 1/2022, pp. 1-23.

“volto a salvaguardare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell’Unione”.

La Corte di Giustizia, con la sentenza 2 settembre 2021, causa C-350/20, nel rispondere alla Corte italiana, ha sottolineato che l’art. 12 della direttiva 2011/98 riconosce ai cittadini di paesi terzi titolari del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo lo stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano in relazione al sistema di sicurezza sociale. Sia l’assegno di natalità sia l’assegno di maternità, potendo entrambi qualificarsi come prestazioni previdenziali e familiari, ricadono nell’ambito di attuazione della disciplina europea sul sistema di sicurezza sociale – oltre che dell’articolo 34 CDFUE sul diritto alla sicurezza e all’assistenza sociali – e, pertanto, le rispettive discipline sono soggette al principio euro-unitario di parità di trattamento, non essendosi lo Stato italiano, nell’esercizio della discrezionalità legislativa, avvalso della facoltà di deroga riconosciuta dalla direttiva (non avendo, cioè, manifestato inequivocabilmente la volontà di limitare il campo di applicazione della parità di trattamento⁹⁶).

La pronuncia della Corte di giustizia ha, dunque, ricondotto gli assegni di maternità e di natalità nell’ambito dei settori della sicurezza sociale oggetto del Regolamento n. 883/2004, così da consentire ai cittadini extracomunitari di fruire della parità di trattamento riconosciuta dall’articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della citata Direttiva.

Tale conclusione è stata affermata all’esito di un percorso motivazionale lineare e condivisibile, che ha fatto ricorso ad un’“interpretazione che ha valorizzato gli elementi costitutivi di ciascuna prestazione, in particolare le sue finalità ed i presupposti per la sua applicazione”⁹⁷. La trama argomentativa della sentenza ha, difatti, privilegiato “la sostanza sulla forma e si è collocata nel solco del diritto dell’Unione, che spesso ha utilizzato una propria terminologia superando gli ostacoli derivanti da rigidi schemi formali o ristrette qualificazioni giuridiche nazionali”⁹⁸.

Proprio a partire da questa premessa e da una consolidata interpretazione estensiva della nozione di sicurezza sociale nella giurisprudenza euro-unitaria, la Corte ha potuto chiarire che “la concessione delle prestazioni di cui si discute non dipende da una valutazione individuale e dalle esigenze personali del richiedente, bensì da criteri oggettivi e legalmente definitivi”⁹⁹.

Segnatamente, quanto all’assegno di natalità, si tratta di un contributo pubblico al bilancio familiare attribuito indipendentemente dal livello del reddito del nucleo familiare, sebbene il suo importo sia computato sulla base dello stesso indicatore economico reddituale; analogamente, l’assegno di maternità “viene concesso sulla base

⁹⁶ Corte di giustizia dell’Unione europea, sentt. 25 novembre 2020, causa C-302/19, *Istituto nazionale della previdenza sociale*, punto 27, e 21 giugno 2017, nella causa C-449/16, *Kerly Del Rosario Martinez Silva*, punto 29.

⁹⁷ F. FERRARO – V. CAPUANO, *Bonus bebè e assegno di maternità: convergenza tra Corti e Carte in nome della solidarietà*, cit., p. 9

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ *Ivi*, p. 10.

del criterio oggettivo della condizione economica del richiedente”¹⁰⁰, indi per cui è riconducibile nell’ambito del settore della sicurezza sociale di cui all’art. 3, par. 1, lett. b) del Regolamento 883/2004.

Come logica conseguenza della propria qualificazione giuridica degli assegni di maternità e di natalità, “la Corte di giustizia ha messo in chiara evidenza che tali prestazioni di sicurezza sociale non possono essere negate ai soggetti che non beneficiano dello *status* di soggiornanti di lungo periodo, non avendo, peraltro, lo Stato italiano deciso di avvalersi della facoltà prevista dalla Direttiva di derogare al diritto alla parità di trattamento né fornito alcuna giustificazione razionale e trasparente per limitare questo diritto”¹⁰¹.

Alla luce del “dialogo” intrapreso con la Corte di Lussemburgo, la Corte costituzionale ha accolto le questioni prospettate dal giudice rimettente. È evidente, pertanto, il contrasto con l’art. 117, 1° comma, Cost., in relazione al diritto europeo secondario e al parametro interposto dell’art. 34 CDFUE, atteso che – come la Corte di Lussemburgo ha rilevato – «il diritto alla parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale, definito nei suoi contenuti essenziali dalla direttiva 2011/98/UE, “dà espressione concreta al diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale di cui all’articolo 34, paragrafi 1 e 2, della Carta”».

La Corte costituzionale, anzi, sembra avere valorizzato la Carta di Nizza con ancor maggior attenzione rispetto alla Corte euro-unitaria, così promuovendo, anche in virtù della più ampia dimensione offerta dalla Carta di Nizza, “il suo approccio solidaristico volto alla tutela della persona in quanto tale”¹⁰², in una prospettiva sensibile all’universalismo della solidarietà personalista.

È vero che la Corte “nelle sue motivazioni non dedica spazio alla solidarietà come principio generale, prediligendo un approccio pragmatico e sostanziale”, ma è altrettanto vero che proprio questo approccio “concretizza tale principio attraverso un’applicazione ampia e generalizzata delle provvidenze in esame. Tale scelta se, da un lato, può apparire come un’occasione mancata per i teorici della solidarietà, dall’altro lato, rappresenta un ottimo esempio di solidarietà *de facto* e universale. Aiutare le categorie più deboli, sostenere chi ha bisogno a prescindere da rigidi requisiti di reddito o di cittadinanza: questa sembra la vera frontiera della solidarietà sociale europea di cui la Consulta diventa autorevole portavoce”¹⁰³.

Parimenti violati risultano gli artt. 3 e 31 Cost., nella misura in cui “la tutela dei valori primari della maternità e dell’infanzia, tra loro inscindibilmente connessi, non tollera distinzioni arbitrarie e irragionevoli”: atteso che entrambe le provvidenze si pongono un obiettivo di eguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2, Cost.) e rappresentano una specifica attuazione dell’art. 31 Cost., assolvendo ad una finalità primaria di tutela della madre e del minore, esse assicurano “un nucleo di garanzie”, *rectius* un nucleo essenziale, e non

¹⁰⁰ *Ibidem*.

¹⁰¹ *Ivi*, pp. 10-11.

¹⁰² *Ivi*, p. 21.

¹⁰³ *Ibidem*.

possono essere accostate “alle provvidenze aggiuntive” di carattere *non* essenziale, con la conseguenza che “nel condizionare il riconoscimento dell’assegno di natalità e dell’assegno di maternità 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”, oltre ad istituire, a carico dei soli cittadini di Paesi terzi, “un sistema irragionevolmente più gravoso”, tale da denegare una tutela adeguata a tutti coloro i quali, pur essendo privi dei requisiti reddituali imposti ai fini del rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, nondimeno siano legittimamente presenti sul territorio nazionale”.

Come si è anticipato, è, quindi, “la tutela dei valori primari della maternità e dell’infanzia, tra loro inscindibilmente connessi” a non tollerare “distinzioni arbitrarie e irragionevoli”, alla luce dei principi costituzionali e delle garanzie sancite dalla Carta UE¹⁰⁴, “nel loro vicendevole integrarsi in un arricchimento degli strumenti di tutela dei diritti fondamentali”.

Come la Corte ha rilevato, dunque, “il principio di parità di trattamento nel settore della sicurezza sociale, nei termini delineati dalla CDFUE e dal diritto derivato e poi ribaditi dalla Corte di giustizia dell’Unione europea, si raccorda ai principi consacrati dagli artt. 3 e 31 Cost. e ne avvalorava e illumina il contenuto assiologico, allo scopo di promuovere una più ampia ed efficace integrazione dei cittadini dei Paesi terzi”.

Un ragionamento, questo, assolutamente condivisibile, che fa leva tanto sull’irragionevolezza del trattamento differenziato quanto sul principio euro-unitario della parità di trattamento – alla luce dell’interpretazione fornita dalla CGUE grazie al fecondo “dialogo” instaurato dalla Corte costituzionale –, così da condurre al risultato della declaratoria di illegittimità costituzionale delle due disposizioni censurate e, in via consequenziale, anche delle disposizioni di proroga dell’assegno di natalità introdotte dalla nuova normativa di delega in attesa del riordino della disciplina.

Invero, “il risultato cui perviene la sentenza sarebbe stato raggiunto anche in assenza del rinvio pregiudiziale”¹⁰⁵, facendo buon uso della disapplicazione¹⁰⁶: in effetti, la Consulta fornisce, tanto nell’ordinanza di rimessione quanto nella successiva n. 54/2022, “una prova inconfutabile dell’elevato grado di maturità oramai raggiunto rispetto ai

¹⁰⁴ V. G. PISTORIO, *Il diritto integrato, “figlio” del dialogo tra Corti. Note alla sentenza n. 54 del 2022 della Corte Costituzionale*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, 1/2022, p. 1.

¹⁰⁵ Così F. FERRARO – V. CAPUANO, *Bonus bebè e assegno di maternità: convergenza tra Corti e Carte in nome della solidarietà*, cit., p. 19.

¹⁰⁶ Cfr. le riflessioni di R. PALLADINO, *Rapporti tra ordinamenti e cooperazione tra Corti nella definizione di un “livello comune di tutela” dei diritti fondamentali*, in questa *Rivista*, 3/2020, p. 93: “La scelta del giudizio accentrato di costituzionalità, pur con le aperture al dialogo tra Consulta e Corte di giustizia, tende in concreto all’elisione – seppure, potrebbe dirsi, in via temporanea – dell’obbligo di disapplicazione della normativa interna contraria al diritto dell’Unione europea, obbligo evidentemente connesso alla necessità di assicurare, in maniera immediata, la tutela giuridica che il diritto dell’UE attribuisce ai soggetti dell’ordinamento, garantendone la piena efficacia. La ‘disapplicazione della disapplicazione’ si era già palesata con riferimento alla connessa (omessa) applicazione delle disposizioni della Carta dei diritti fondamentali, come può evidenziarsi con riferimento alla questione del diritto al silenzio”.

rilevanti profili europei. Pertanto, la necessità del conforto del giudice lussemburghese sembra in queste circostanze giustificata dalla delicatezza dei temi in causa che (...) si collocano nel ‘limbo’ delle competenze concorrenti, la cui attrazione nel cono d’ombra del diritto europeo pare ancora oggetto di particolare attenzione da parte degli ordinamenti nazionali. In altri termini, nella sentenza in commento la Corte costituzionale rimarca l’estensione delle competenze europee in materia di politiche sociali e, a questo fine, sembra gradire l’avallo del giudice dell’Unione”¹⁰⁷.

Ma, soprattutto, il rinvio pregiudiziale alla Corte di Lussemburgo ha rappresentato in questa vicenda “l’occasione per proseguire il cammino verso l’armonizzazione dei diritti sociali nel contesto europeo e di chiarire la portata del principio di parità di trattamento stabilito da una direttiva che ha dato luogo, nell’ordinamento italiano, ad un vasto contenzioso”: pertanto, la pronuncia in esame è da considerare favorevolmente, come si è osservato in dottrina, sotto una duplice ottica, sia perché essa ha inteso chiudere “una stagione di forte incertezza nel panorama italiano sul fronte della fruizione degli assegni di natalità e maternità per i cittadini di Paesi terzi”, sia in quanto “si inserisce nel solco di un percorso di collaborazione tra Corte costituzionale e Corte di giustizia inaugurato dalla sent. n. 269 del 2017 volto a creare una rete europea di diritti tenendo conto delle tradizioni costituzionali degli Stati membri”¹⁰⁸.

4.3. La sentenza n. 67 del 2022: ancora una feconda occasione di dialogo tra le Corti

Molto rilevante, infine, appare anche la sentenza n. 67 del 2022¹⁰⁹, espressione di un fecondo esempio di dialogo tra le Corti. La Corte costituzionale, con la pronuncia in commento, ha dichiarato inammissibili per difetto di rilevanza le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 6-bis, del d.l. 69/1988, convertito nella legge 153/1988, in materia di assegno per il nucleo familiare.

La Corte di Cassazione, sezione lavoro, aveva infatti sollevato la questione di legittimità costituzionale della disposizione citata, nella parte in cui anche “per i cittadini non appartenenti all’Unione Europea titolari di permesso di lungo soggiorno” prevede che non facciano parte del nucleo familiare, ai fini dell’ottenimento dell’assegno, il coniuge, i figli ed equiparati non aventi la residenza nel territorio italiano (salva la

¹⁰⁷ Così F. FERRARO – V. CAPUANO, *Bonus bebè e assegno di maternità: convergenza tra Corti e Carte in nome della solidarietà*, cit., p. 19.

¹⁰⁸ Così B. SBORO, *Ancora in tema di assegni di natalità e maternità: la sent. 54 del 2022 della Corte costituzionale dopo il verdetto della Corte di giustizia*, cit., p. 5.

¹⁰⁹ Per un commento alla sentenza, v. A. RUGGERI, *Alla Cassazione restia a far luogo all’applicazione diretta del diritto eurounitario la Consulta replica alimentando il fecondo “dialogo” tra le Corti*, in *ConsultaOnline*, 1/2022, p. 252 ss.; B. NASCIMBENE, I. ANRÒ, *Primato del diritto dell’Unione europea e disapplicazione. Un confronto fra Corte costituzionale, Corte di cassazione e Corte di giustizia in materia di sicurezza sociale*, cit.; A. O. COZZI, *Per un elogio del primato, con uno sguardo lontano. Note a Corte cost. n. 67 del 2022*, in *ConsultaOnline*, 27/2022, p. 410 ss.; F. TORRE, *L’assegno per il nucleo familiare sfugge dalla morsa della doppia pregiudizialità: occasione mancata o balzo in avanti per il dialogo tra Roma e Lussemburgo? (prime riflessioni a margine della sent. n. 67/2022)*, in *ConsultaOnline*, 2/2022, p. 447 ss.

condizione di reciprocità). La Suprema Corte, invero, aveva emesso l'ordinanza di rimessione alla Consulta solo dopo aver ricevuto risposta dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea ad esito di un rinvio pregiudiziale, previamente disposto, concernente l'interpretazione della direttiva UE sui soggiornanti di lungo periodo. La Corte di Giustizia, con la sentenza 25 novembre 2020, in causa C-303/109, aveva dichiarato che l'art. 11, par. 1, lett. d) della direttiva dovesse essere interpretato nel senso di ostare ad una disposizione, come l'art. 2, comma 6-*bis*, della legge 153/1988, non essendosi lo Stato italiano avvalso della facoltà di deroga consentita dallo stesso art. 11 della direttiva.

Quel che viene a trovarsi oggetto di censure, dunque, sia in sede europea che in sede nazionale, è la diversa nozione di nucleo familiare riferita ai cittadini stranieri, atteso che, ai fini del riconoscimento del diritto all'assegno familiare, "il requisito della residenza nel territorio italiano non è richiesto per i familiari del cittadino italiano, mentre lo è per i familiari del cittadino straniero, salvo che sussista un regime di reciprocità o sia in vigore una convenzione internazionale con il paese d'origine di quest'ultimo". Ora, come la Corte di Giustizia ha rilevato nel suo pronunciamento, in mancanza dell'esercizio della facoltà di deroga riconosciuta agli Stati membri dall'art. 11, par. 2, della direttiva Ue, il beneficio di una prestazione di sicurezza sociale, a maggior ragione ove si tratti – volendo utilizzare una terminologia cara alla Consulta – di prestazioni essenziali per il soddisfacimento di bisogni primari della persona, "non può essere rifiutato o ridotto" ai soggiornanti di lungo periodo sulla base della asserita residenza estera dei suoi familiari, nel momento in cui, invece, il medesimo beneficio è attribuito ai cittadini italiani "indipendentemente dal luogo in cui i loro familiari risiedono". In altri termini, sarebbe discriminatorio un trattamento differenziato tra cittadini e stranieri soggiornanti di lungo periodo.

Conseguentemente, come affermato dalla Corte di giustizia nella sentenza *Stollwitzer*¹¹⁰, "l'eliminazione della discriminazione deve essere assicurata mediante il riconoscimento alle persone appartenenti alla categoria sfavorita degli stessi vantaggi di cui beneficiano le persone della categoria privilegiata", atteso che "il regime applicato alla categoria privilegiata costituisce il solo riferimento normativo da prendere in considerazione fino a quando il legislatore nazionale non abbia provveduto a ristabilire la parità di trattamento, e con essa la conformità del diritto interno a quello dell'Unione".

Ora, alla luce di quanto sostenuto dalla Corte di Lussemburgo, le questioni prospettate innanzi alla Corte costituzionale sono state dichiarate inammissibili per carenza di rilevanza (come la stessa difesa delle parti private aveva eccepito). Differentemente da quanto argomentato dalla Corte di Cassazione nell'ordinanza di rimessione, deve infatti essere riconosciuto effetto diretto alle disposizioni della direttiva Ue 2003/109, laddove prescrivono l'obbligo di parità di trattamento tra i cittadini degli Stati membri e le varie categorie di stranieri (compresi i soggiornanti di lungo periodo) ivi elencate. L'intervento dell'Unione consiste, allora, "nella previsione dell'obbligo di

¹¹⁰ Sentenza del 14 marzo 2018, causa C-482/16, *Stollwitzer*, punto 30.

non differenziare il trattamento del cittadino di paese terzo rispetto a quello riservato ai cittadini degli stati in cui essi operano legalmente. Si tratta di un obbligo imposto dalle direttive richiamate in modo chiaro, preciso e incondizionato, come tale dotato di effetto diretto”.

Dunque, il giudizio della Consulta è netto: “la Corte di Cassazione avrebbe dovuto disapplicare”, mentre invece essa “ha erroneamente ‘sovrapposto’ la disciplina degli assegni familiari (pacificamente di competenza nazionale) con l’obbligo della parità di trattamento, di matrice comunitaria”¹¹¹.

Pertanto, la logica conseguenza di questo approccio è la necessaria disapplicazione da parte del giudice rimettente delle disposizioni di legge incompatibili col diritto euro-unitario, non sussistendo i presupposti (cioè la natura non *self-executing* delle norme delle direttive Ue) per la proposizione di una questione di legittimità costituzionale fondata sul parametro dell’art. 117, 1° comma, Cost.

Questa pronuncia, a ben vedere, ha avuto il merito, più in generale, di sfuggire alla lamentata tendenza ri-accentratrice della Consulta (specie a seguito della sent. 269/2017), quantunque non si sia in presenza, nel caso di specie, di questioni riguardanti l’applicazione della Carta di Nizza. La Corte costituzionale ha inteso, difatti, ribadire i principi in materia di obbligo di disapplicazione di disposizioni di legge interne incompatibili col diritto euro-unitario – a maggior ragione a seguito dell’intervenuta sentenza pregiudiziale della Corte di Lussemburgo – oltre ad aver sottolineato il rilievo ordinamentale dello strumento del rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia – quale “cerniera (...) tra gli ordinamenti e, dunque, motore della integrazione sovranazionale”¹¹² – , evidenziandosi che “il sindacato accentrato di costituzionalità, configurato dall’art. 134 Cost., non è alternativo a un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo (...) ma con esso confluisce nella costruzione di tutele sempre più integrate”, nell’ottica del principio del primato, quale “architrova su cui poggia la comunità di corti nazionali, tenute insieme da convergenti diritti e obblighi”.

È, questa, la *jurisprudence des petits pas*¹¹³ che, attraverso “aggiustamenti cautamente ed opportunamente fatti a piccoli passi e sempre presentati nel segno della continuità”¹¹⁴, “in realtà, sta lentamente costruendo il progetto europeo”, sicché, “riavvolgendo il nastro della storia, la visione che ci viene consegnata è quella di una goccia che scava la pietra: la paziente opera della Corte di giustizia e l’atteggiamento

¹¹¹ Così B. NASCIBENE, I. ANRÒ, *Primato del diritto dell’Unione europea e disapplicazione. Un confronto fra Corte costituzionale, Corte di cassazione e Corte di giustizia in materia di sicurezza sociale*, cit.

¹¹² Così A. RUGGERI, *Alla Cassazione restia a far luogo all’applicazione diretta del diritto euorunitario la Consulta replica alimentando il fecondo “dialogo” tra le Corti*, cit., p. 255.

¹¹³ L’espressione, tratta da G. GENTILE, M. BONELLI, *La giurisprudenza des petits pas: C-561/19, Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi and Catania Multiservizi*, in *REALaw.blog*, 26 novembre 2021, è ripresa da F. TORRE, *L’assegno per il nucleo familiare sfugge dalla morsa della doppia pregiudizialità: occasione mancata o balzo in avanti per il dialogo tra Roma e Lussemburgo? (prime riflessioni a margine della sent. n. 67/2022)*, cit., p. 465, nelle conclusioni.

¹¹⁴ Così A. RUGGERI, *La Corte costituzionale “equilibrata”, tra continuità e innovazione, sul filo dei rapporti con la Corte EDU*, in *I quaderni europei*, 36/2011, p. 10.

cooperativo della Corte costituzionale (...) sono riusciti a porre, pur tra accelerazioni e rallentamenti, i diritti fondamentali al fulcro della integrazione fra ordinamenti”¹¹⁵.

5. Conclusioni

L’analisi della giurisprudenza della Corte costituzionale e, in modo particolare, il *focus* sulle recenti pronunzie emesse nel corso del 2020 e del 2022, evidenziano una lenta, ma progressiva convergenza tra la figura del cittadino e quella dello straniero nel godimento dei diritti, in un’ottica – come si è già *supra* rilevato – di (solo) tendenziale superamento della frammentazione della condizione giuridica dello straniero verso una tendenziale “universalizzazione” dei diritti sociali, riferiti alla persona in quanto tale, nonché di mutua implicazione e feconda integrazione tra i principi costituzionali e le norme della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea a tutela dei diritti sociali.

Si potrebbe dire, dunque, che lo *status personae* stia conoscendo un graduale allargamento, ovvero una lenta espansione a scapito dello *status civitatis*, consentendo così al non cittadino di fruire di un ventaglio sempre più ampio di diritti, non solo quelli tradizionalmente riconducibili ad un nucleo fundamentalissimo.

Insomma, “da una tendenziale assimilazione dello *status* degli immigrati regolari a quello dei cittadini, si è passati ad una graduale estensione dei diritti (anche sociali) agli immigrati irregolari, purché ritenuti fondamentali”, così ponendosi evidentemente il problema – aperto – dell’“individuazione di un catalogo di ‘diritti sociali fondamentali’, rimesso all’elaborazione giurisprudenziale, e per ciò stesso instabile e soggetto a continua evoluzione”¹¹⁶.

Pertanto, la definizione che si è cercato di offrire del quadro costituzionale (*in primis* degli artt. 2-3-10) ci induce a concepire i diritti sociali fondamentali come situazioni giuridiche “oggetto di necessaria tutela sia a favore del cittadino sia a favore dello straniero, immigrato regolare o irregolare, in quanto esseri umani che condividono una eguale e comune dignità umana”¹¹⁷.

Soprattutto in riferimento all’accesso al *welfare* e al godimento dei diritti sociali, resta nondimeno evidente la presenza di un “quadro a geometria variabile nel quale i diritti dello straniero non possono essere definiti in astratto, ma dipendono da alcuni fattori che ne influenzano la titolarità e il contenuto, come il tipo di permesso di soggiorno posseduto (...) e il luogo di residenza (...). Dinnanzi a tale quadro emerge, però, il ruolo unificante della giurisprudenza, “lungo i filoni della tutela della dignità e del divieto di discriminazione. Proprio grazie alla giurisprudenza molti pilastri di questa ‘frammentazione’ sono stati rimossi verso la definizione di un complesso di diritti

¹¹⁵ Così F. TORRE, *L’assegno per il nucleo familiare sfugge dalla morsa della doppia pregiudizialità: occasione mancata o balzo in avanti per il dialogo tra Roma e Lussemburgo? (prime riflessioni a margine della sent. n. 67/2022)*, cit., p. 465.

¹¹⁶ L. MEZZETTI, *I sistemi sanitari alla prova dell’immigrazione. L’esperienza italiana*, cit., p. 164.

¹¹⁷ Ivi, p. 166.

fondamentali quale attributo inalienabile della persona umana, e un progressivo avvicinamento della condizione degli stranieri regolarmente soggiornanti a quella dei cittadini”¹¹⁸.

Ecco, allora, che – in questa prospettiva teorico-costituzionale – gli stessi doveri inderogabili di solidarietà politica, economia e sociale – che l’art. 2 Cost. connette al riconoscimento dei diritti inviolabili – finiscono con l’acquistare una “quadruplica dimensione”, “declinandosi – oltre che secondo la classica direzione dei doveri di solidarietà dei consociati nei confronti dello Stato-comunità – secondo la direzione della solidarietà che i soggetti pubblici devono realizzare nei confronti dei consociati (cittadini e stranieri, regolari e irregolari, senza alcuna distinzione), secondo la direzione della solidarietà che i soggetti pubblici devono realizzare nei confronti di altri soggetti pubblici (art. 119, 5° comma, Cost.), nonché secondo la direzione della solidarietà che i soggetti privati possono realizzare nei confronti di altri consociati (anche in questo caso, cittadini e stranieri, regolari e irregolari, senza alcuna distinzione) (art. 118, 4° comma, Cost.)”¹¹⁹.

Può dunque asserirsi che il merito della giurisprudenza più recente sia stato quello di aver valorizzato – anche direttamente come parametro di costituzionalità – il principio della dignità della persona, come attributo indefettibile dell’uomo in quanto tale e presupposto dell’indivisibilità dei diritti fondamentali, evidenziandone, per giunta, le sue molteplici sfaccettature.

Il riferimento primario è, senza dubbio, proprio alla sentenza n. 186/2020 della Corte costituzionale, le cui argomentazioni appaiono di particolare rilievo ed interesse nel censurare, per violazione diretta dell’articolo 3 della Costituzione, il divieto di iscrizione anagrafica degli stranieri richiedenti asilo (disposto dal c.d. decreto Sicurezza), ritenuto lesivo della “pari dignità sociale”, riferita – in un’ottica che, lungi dal limitarsi al dato letteral-testuale, guarda inevitabilmente all’articolo 2 – alla “persona” in quanto “persona”.

Ed è, quindi, “il ‘pieno sviluppo della persona umana (art. 3, secondo comma, Cost.) la bussola che deve orientare l’azione del legislatore, sia statale sia regionale, specie quando è chiamato a erogare prestazioni e servizi connessi ai bisogni vitali dell’individuo, come quello abitativo”. Pertanto, per esempio, “ogni tentativo di far prevalere sulle condizioni soggettive e oggettive del richiedente valutazioni diverse, quali in particolare quelle dirette a valorizzare la stabile permanenza nel territorio, sia nazionale sia comunale, deve essere (...) oggetto di uno stretto scrutinio di costituzionalità che verifichi la congruenza di siffatte previsioni rispetto all’obiettivo di assicurare il diritto all’abitazione ai non abbienti e ai bisognosi (Corte Cost., sent. 9/2021)”.

Le considerazioni che precedono, invero, non debbono indurci a conclusioni affrettate. Quanto osservato a proposito della segnalata (tendenziale) convergenza tra lo statuto del cittadino e quello dello straniero non comporta il venir meno di ogni distinzione tra le due figure, ma non si può fare a meno di rilevare che è l’intrinseca universalità del paradigma della “dignità” della persona, accolto dagli artt. 2-3 della

¹¹⁸ F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI, *Diritto e immigrazioni. Percorsi di diritto costituzionale*, cit., p. 170.

¹¹⁹ L. MEZZETTI, *I sistemi sanitari alla prova dell’immigrazione. L’esperienza italiana*, cit., p. 166.

Costituzione – letti in combinato disposto – a mettere in crisi, o quantomeno ad erodere, lo stesso istituto della cittadinanza, specie se inteso come rigida barriera distintiva.

Proprio per questo, dunque, appare fondamentale il richiamo alla ragionevolezza, principio che – non a caso – tocca trasversalmente tutte le pronunce, menzionate o analizzate in questo scritto, della Corte costituzionale (oltre a rappresentare, più in generale, il parametro per eccellenza usato nella giurisprudenza della Consulta, al punto che la ragionevolezza può essere considerata il nuovo volto dell’eguaglianza).

È dunque la ragionevolezza dei trattamenti differenziati o, se si vuole, l’irragionevolezza che sfocia in trattamenti discriminatori, il vero banco di prova per sondare – anche nel prossimo futuro –, attraverso una prospettiva analitica che guardi alla giurisprudenza, l’evoluzione delle relazioni tra lo statuto del cittadino e quello del non cittadino e, conseguentemente, per apprezzare in concreto quel rapporto – complesso e sfaccettato – tra l’istituto della cittadinanza e la vocazione, inevitabilmente universalista, del principio della dignità della persona.

ABSTRACT: Analizzando la giurisprudenza della Corte costituzionale – in modo particolare le recenti pronunzie emesse nel corso del 2020 e del 2022 – il contributo evidenzia una lenta, ma progressiva convergenza tra la figura del cittadino e quella dello straniero nel godimento dei diritti, in un’ottica di (solo) parziale superamento della frammentazione della condizione giuridica dello straniero verso una tendenziale “universalizzazione” dei diritti sociali, riferiti alla persona in quanto tale, nonché di mutua implicazione e feconda integrazione tra i principi costituzionali e le norme della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea a tutela dei diritti sociali.

KEYWORDS: condizione giuridica dello straniero – diritti sociali fondamentali – Corte costituzionale – Corte di giustizia dell’UE – feconda integrazione.

THE LEGAL STATUS OF THE FOREIGNER AND THE ENJOYMENT OF FUNDAMENTAL SOCIAL RIGHTS: THE RECENT CONSTITUTIONAL JURISPRUDENCE (AND THE DIALOGUE WITH THE LUXEMBURG COURT)

ABSTRACT: Analyzing the jurisprudence of the Italian Constitutional Court – in particular the recent judgments issued in 2020 and 2022 – the present article highlights a slow, but growing convergence between the position of the citizen and that of the foreigner in the enjoyment of social rights, in a perspective of (only) partial overcoming of the fragmentation of the legal status of the foreigner, towards a sort of “universalization” of social rights, as referred to the person as such. The contribution also underlines a mutual implication and fruitful integration between the Italian

constitutional principles and the norms of the Charter of Fundamental Rights of the European Union in the field of social rights.

KEYWORDS: legal status of the foreigner – fundamental social rights – Italian Constitutional Court – Court of Justice – fruitful integration.