

I diritti sociali degli stranieri attraverso gli studi di Cecilia Corsi

Francesca Biondi Dal Monte

1. Premessa. Diritti sociali e appartenenza alla comunità

Lo studio dei diritti sociali dello straniero non può prescindere da un confronto con gli scritti di Cecilia Corsi, che già nel saggio “Diritti fondamentali e cittadinanza”¹ chiaramente metteva in luce le tensioni tra universalità e particolarità, tra apertura universale e senso di appartenenza alla base del riconoscimento dei diritti della persona, cittadina o straniera. Ciò è particolarmente evidente con riguardo ai diritti sociali. Come noto, i più frequenti problemi di convivenza sociale sembrano nascere davanti alle graduatorie di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica o in relazione al riconoscimento di prestazioni assistenziali anche agli stranieri, che divengono il bersaglio di politiche di esclusione sociale finalizzate a restringere la platea dei destinatari delle prestazioni ‘più costose’, e quindi soprattutto di quelle di natura sociale. Viene dunque a crearsi una sorta di ‘concorrenza’ tra fasce deboli della popolazione dinanzi ad un sistema di welfare a cui sono destinate risorse sempre più limitate.

¹ Cfr. C. Corsi, “Diritti fondamentali e cittadinanza,” *Diritto pubblico* 3 (2000): 793 sgg., ripubblicato anche in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* 2 (2023): 1 sgg. Si veda più in generale anche C. Corsi, “Straniero (diritto costituzionale),” in *Enciclopedia del diritto. Annali VI* (Milano: Giuffrè, 2013), 861 sgg.

Francesca Biondi Dal Monte, Sant’Anna School of Advanced Studies Pisa, Italy, Francesca.Biondi@santannapisa.it, 0000-0002-1406-6735

Referee List (DOI 10.36253/fup_referee_list)

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Francesca Biondi Dal Monte, *I diritti sociali degli stranieri attraverso gli studi di Cecilia Corsi*, © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2.12, in Umberto Allegretti, Andrea Cardone, Andrea Simoncini, Giovanni Tarli Barbieri, Claudio Tucciarelli (edited by), *La grazia e la conoscenza. Scritti in memoria di Cecilia Corsi*, pp. 53-66, 2026, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-1065-2, DOI 10.36253/979-12-215-1065-2

Si assiste quindi a una diminuzione delle prestazioni offerte ovvero a una maggiore selezione dei beneficiari delle medesime che vede spesso esclusi i non cittadini o i non residenti (da più o meno tempo), grazie alla sperimentazione – con sempre maggiore frequenza – di politiche di appartenenza, finalizzate a favorire coloro che hanno un legame più intenso ovvero duraturo con il territorio nazionale, regionale o locale. Come evidenziato da Cecilia Corsi nella monografia *Lo Stato e lo straniero*², spetta al legislatore individuare, di volta in volta, quel collegamento con la comunità italiana che dà accesso al godimento dei diritti, un compito «assai delicato in quanto viene ad individuare in quali casi deve scattare la solidarietà della nostra comunità nei confronti delle necessità di un singolo che non è cittadino italiano»³. Talvolta si richiama la condizione di lavoratore, in altri casi il dato della residenza o dell'abituale dimora, in altri ancora è sufficiente la mera presenza sul territorio. La scelta di tale collegamento dipende in primo luogo dalla natura del diritto o prestazione e dalla condizione della persona. Così le prestazioni sanitarie urgenti e indifferibili sono riconosciute anche agli stranieri meramente presenti sul territorio (e quindi anche non in regola con le norme sull'ingresso e il soggiorno)⁴, il lavoratore straniero gode di parità di trattamento rispetto al lavoratore italiano anche alla luce delle convenzioni OIL ratificate dall'Italia⁵, i minori stranieri hanno parità di accesso all'istruzione a prescindere dal possesso di un permesso di soggiorno⁶. Più aggravate sono state invece le condizioni stabilite nel corso degli anni per l'accesso all'assistenza sociale, incluse le prestazioni economiche connesse alla condizione di disabilità, e agli alloggi di edilizia residenziale pubblica: ambiti ai quali Cecilia Corsi ha dedicato approfondite analisi.

Le recenti politiche migratorie evidenziano inoltre la tendenza degli Stati nazionali a consentire l'ingresso degli stranieri solo in presenza di determinate condizioni, come la titolarità di un rapporto di lavoro o il possesso di risorse economiche sufficienti. Si tratta di 'politiche selettive' degli ingressi finalizzate ad evitare che lo straniero divenga un onere eccessivo per il sistema di welfare nazionale. Dinanzi a scelte legislative che talvolta hanno visto adottare misure discriminatorie verso la popolazione immigrata, gli studi di Cecilia Corsi hanno dedicato ampia attenzione alla giurisprudenza costituzionale di riferimento, nonché a quella di merito sviluppata nell'ambito dell'azione civile contro la discriminazione⁷.

² C. Corsi, *Lo Stato e lo straniero* (Padova: Cedam, 2001).

³ Corsi, *Lo Stato e lo straniero*, 338.

⁴ Si veda ad esempio l'art. 34 del d.lgs. n. 286/1998 (testo unico in materia di immigrazione, in seguito TUI).

⁵ Cfr. art. 2, comma 3, TUI, che richiama la convenzione dell'OIL n. 143 del 24 giugno 1975, ratificata con legge 10 aprile 1981, n. 158.

⁶ Cfr. art. 38 TUI.

⁷ L'azione è prevista agli artt. 43 e 44 TUI.

Nel presente lavoro, dedicato alla memoria di una studiosa che rappresenta un esempio di riflessione critica e rigore scientifico nei vari ambiti di ricerca affrontati nella sua carriera accademica, si evidenzierà il contributo fondamentale offerto da Cecilia Corsi allo studio dei diritti sociali degli stranieri a partire da alcuni suoi scritti relativi al riparto di competenze in materia, per analizzare poi criticamente alcune misure che chiaramente hanno legato l'accesso a prestazioni di natura sociale alla cittadinanza o alla condizione di residenza prolungata sul territorio. Una particolare attenzione sarà dedicata alla giurisprudenza costituzionale di riferimento e al legame tra diritti sociali e integrazione sul territorio.

2. I diritti sociali nel quadro del riparto di competenze tra Stato e Regioni

Già nella sua monografia sullo Stato e lo straniero, Cecilia Corsi evidenziava l'importante ruolo svolto dagli enti territoriali anche in assenza di una disciplina nazionale di riferimento e prima della riforma del titolo V della Costituzione. Alcune Regioni avevano adottato proprie leggi in materia di accoglienza e integrazione dei cittadini stranieri fin dalla fine degli anni Ottanta, mostrando la particolare sensibilità dei territori verso un fenomeno che di lì a poco avrebbe caratterizzato in via strutturale l'Italia e che chiedeva risposte in termini di organizzazione e accesso ai servizi da parte di una popolazione più ampia di quella costituita dai soli cittadini.

La riflessione prosegue qualche anno dopo con lo scritto "Immigrazione e ruolo degli enti territoriali"⁸ nel quale viene analizzata la potestà legislativa regionale nel quadro del riformato titolo V della Costituzione, che vede attribuire le materie «condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» e «immigrazione» alla legislazione esclusiva statale e al contempo alcune materie centrali per la vita delle persone sul territorio, come quelle dell'assistenza sanitaria e dell'istruzione ovvero dell'assistenza sociale, alla competenza regionale concorrente o residuale. In quello scritto l'attenzione è posta sulle novità contenute in alcuni statuti regionali adottati nei primi anni 2000⁹, che si erano distinti per la particolare apertura ai diritti della popolazione migrante, includendo anche un espresso richiamo alla promozione dell'estensione del diritto di voto agli immigrati. Come si ricorderà quelle previsioni furono impugnate dal governo dinanzi alla Corte costituzionale, che ne affermò il carattere non prescrittivo e non vincolante, avendo esse «una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa»¹⁰. In relazione a tali profili i ricorsi furono dunque ritenuti inammissibili. Una particolare attenzione è inoltre dedicata da Cecilia Corsi alla prima legge regionale adottata in tema di integrazione dei cittadini stranieri dopo il 2001, la legge regionale dell'Emilia-

⁸ Cfr. C. Corsi, "Immigrazione e ruolo degli enti territoriali," *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* 1 (2005): 36 sgg.

⁹ Il riferimento è allo statuto della Regione Toscana e a quello della Regione Emilia-Romagna.

¹⁰ Cfr. Corte cost. sent. n. 372/2004, par. 2 *Cons. in dir.* Si veda altresì Corte cost. sent. n. 376/2004.

Romagna n. 5/2004, dando atto della sua impugnazione da parte del governo ma anticipando già, in modo assai lucido, quella che sarebbe poi stata la decisione della Corte costituzionale circa l'infondatezza delle censure governative.

Il tema viene ripreso anche nel successivo scritto "Immigrazione e diritti sociali: il nodo irrisolto del riparto di competenze tra Stato e regioni"¹¹, nel quale vengono richiamate le varie legislazioni regionali adottate dopo il primo intervento emiliano, per analizzare poi nello specifico i chiarimenti offerti dalla giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze in materia. Proprio l'impugnazione governativa della legge emiliana consentì, infatti, alla Corte costituzionale di chiarire che l'intervento pubblico

non si limita al doveroso controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma riguarda necessariamente altri ambiti, dall'assistenza all'istruzione, dalla salute all'abitazione, materie che intersecano ex Costituzione, competenze dello Stato con altre regionali, in forma esclusiva o concorrente¹².

In questo quadro le Regioni possono anche introdurre interventi socio-assistenziali a favore degli stranieri presenti sul proprio territorio e non in regola con le norme sull'ingresso e soggiorno, in stretta connessione con il principio personalista di cui all'art. 2 Cost. e con la tutela dei diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti¹³.

Peraltro, è lo stesso TUI a richiamare l'intervento di Regioni ed enti locali – già prima della riforma del titolo V della Costituzione – in settori nevralgici per l'integrazione dello straniero sul territorio. In questo nuovo quadro costituzionale, Cecilia Corsi si chiede tuttavia quale debba essere l'efficacia delle previsioni del TUI incidenti su materie di competenza regionale. Si tratta di una questione ancora centrale a distanza di quasi trenta anni dell'entrata in vigore del TUI, dal momento che esso costituisce tuttora la disciplina di riferimento in materia di immigrazione (ingresso, soggiorno ma anche condizione giuridica dello straniero). Senz'altro, chiarisce Cecilia Corsi, esse non possono più svolgere il ruolo di legge quadro, ma ciò non implica che esse siano da considerarsi 'superate', a seguito della riforma del titolo V della Costituzione. Molte previsioni contenute nel TUI possono, infatti, essere considerate come disposizioni che fissano una sorta di standard di cui anche la legislazione regionale deve tener conto. Coerente con il nuovo quadro costituzionale appare anche l'articolazione delle funzioni amministrative prospettata dal TUI e il profilo della sussidiarie-

¹¹ C. Corsi, "Immigrazione e diritti sociali: il nodo irrisolto del riparto di competenze tra Stato e Regioni," in *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, a cura di E. Rossi, F. Biondi Dal Monte, e M. Vrenna (Bologna: il Mulino, 2013), 229 sgg.

¹² Corte cost. sent. n. 300/2005, par. 5 *Cons. in dir.* Sul punto si veda anche Corte cost. sent. n. 156/2006.

¹³ Si vedano sul punto Corte cost. sent. nn. 269, 299/2010 e 61/2011, con particolare riferimento all'assistenza sanitaria e all'accoglienza abitativa.

tà orizzontale e del possibile coinvolgimento dei privati. Alla luce di tale contesto, secondo Cecilia Corsi, gli interventi contenuti nel TUI devono ritenersi

un *minus* obbligatorio rispetto a tutti quegli interventi di carattere sociale in favore degli immigrati che ciascun ente territoriale riterrà opportuno promuovere, in relazione alle esigenze della propria realtà locale¹⁴.

E in questo quadro le Regioni potranno anche adottare interventi a favore della popolazione straniera presente sul proprio territorio, anche priva di permesso di un regolare permesso di soggiorno, quando trattasi di tutelare i loro diritti fondamentali, che spettano ai singoli «non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani»¹⁵.

3. Prestazioni sociali, cittadinanza e status di lungo soggiornante

La selezione dei beneficiari del sistema di welfare è stata nel corso degli anni la questione maggiormente problematica che i legislatori e gli amministratori a livello nazionale e locale si sono trovati ad affrontare di fronte a risorse sempre più limitate. Tra i primi tentativi vi è stato il ricorso alla condizione di cittadinanza, come requisito di accesso ai benefici. Si ricorderà senz'altro quello che per gli addetti ai lavori è divenuto una sorta di *leading case*, rappresentato dalla disciplina della Regione Lombardia che aveva riconosciuto ai soli cittadini il trasporto gratuito per le persone in condizione di disabilità, previsione poi dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 432/2005. In quell'occasione la Corte ebbe modo di chiarire come la disposizione in discussione si ponesse in contrasto con l'art. 3 Cost., poiché il requisito della cittadinanza «si presenta come condizione ulteriore, ultronea ed incoerente, agli effetti di un ipotetico regime differenziato rispetto ad una misura sociale che vede negli invalidi al 100% la categoria dei beneficiari». Infatti, distinguere tra cittadini italiani e cittadini stranieri ovvero apolidi finisce per introdurre nel tessuto normativo

elementi di distinzione del tutto arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlabilità tra quella condizione positiva di ammissibilità al beneficio (la cittadinanza italiana, appunto) e gli altri peculiari requisiti (invalidità al 100% e residenza) che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio* e la funzione¹⁶.

Cecilia Corsi richiama la sentenza n. 432/2005 affrontando un filone di interventi condizionati al possesso della cittadinanza e riguardante i c.d. “bonus

¹⁴ Cfr. Corsi, “Immigrazione e diritti sociali,” 250.

¹⁵ Cfr. Corte cost. sent. n. 105/2001, par. 4 *Cons. in dir.* Come chiarito poi successivamente da Corte cost., sent. n. 194/2019, par. 7.9. *Cons. in dir.*, «le Regioni possono erogare prestazioni anche agli stranieri in posizione di irregolarità e possono farlo senza che ciò interferisca in alcun modo con le regole per il rilascio del permesso di soggiorno, che restano riservate alla legge statale sulla base della competenza esclusiva in materia di “immigrazione” e “diritto di asilo”».

¹⁶ Corte cost. sent. n. 432/2005, par. 5.2 *Cons. in dir.*

bebè” o “assegni per natalità”. Nello specifico, nel saggio “Prestazioni assistenziali e cittadinanza”¹⁷ viene analizzato il caso del Comune di Brescia che nel 2008 aveva condizionato l’erogazione di un tale tipo di prestazione al possesso, tra i vari requisiti, della cittadinanza italiana. La misura, che si poneva come finalità l’incentivo alla natalità delle famiglie italiane (e bresciane in particolare), fu dichiarata discriminatoria dal Tribunale di Brescia nell’ambito di un’azione civile contro la discriminazione. Singolare il prosieguo della vicenda che vedeva il Comune revocare il beneficio per tutti, anziché estenderlo anche a favore dei nuclei familiari composti da genitori stranieri, andando dunque ad integrare un’ulteriore discriminazione nuovamente accertata dal Tribunale di Brescia. La vicenda è oltremodo interessante, come rileva Cecilia Corsi, perché viene ribadito

il principio che ogni diversità di disciplina tra cittadino e straniero, per non essere discriminatoria (e quindi rispettosa del principio di eguaglianza), deve trovare giustificazione in un’effettiva diversità di situazioni in relazione allo scopo della norma.

Né assumono rilievo le argomentazioni del Comune circa l’incapienza del fondo stanziato per l’estensione del beneficio anche ai non cittadini o il carattere strettamente politico della scelta di revoca del beneficio (espressione di un’attività discrezionale non imposta né da legge, né da regolamenti). Al contrario la revoca in toto della delibera, rivela

un uso illegittimo della discrezionalità amministrativa, in quanto il comando giudiziale era funzionale al ripristino della parità di condizioni di accesso, presupponendo non la ritrattazione dell’iniziativa, ma al contrario la riaffermazione dei suoi contenuti¹⁸.

In via generale, molti sono stati nel corso degli anni gli ostacoli che gli stranieri hanno incontrato nell’accesso alle prestazioni di natura sociale. Sebbene nella sua originaria formulazione l’art. 41 TUI prevedesse che le prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale fossero riconosciute agli stranieri in possesso di regolare permesso di soggiorno di durata non inferiore all’anno e agli stranieri in possesso del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo¹⁹, il cammino per un pieno riconoscimento di tali diritti ai migranti regolarmente presenti sul territorio è stato piuttosto accidentato. Infatti, nell’ambito di una successiva legge finanziaria per il 2001, l’accesso alle prestazioni assistenziali di natura economica è stato circoscritto ai soli titolari del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo e, indirettamente, ai presupposti del suo rilascio, tra cui risultano la residenza almeno quinquennale sul territorio, il possesso di un determina-

¹⁷ C. Corsi, “Prestazioni assistenziali e cittadinanza,” *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* 2 (2009): 30 sgg.

¹⁸ Corsi, “Prestazioni assistenziali e cittadinanza,” 34.

¹⁹ L’art. 41 TUI è stato modificato con legge n. 238/2021, prevedendo ulteriori differenziazioni nell’accesso alle prestazioni sociali in relazione al possesso del permesso unico di lavoro, del permesso di soggiorno per motivi di studio e del permesso per motivi di ricerca.

to livello di reddito e di un'abitazione²⁰. La disposizione è stata impugnata in più occasioni dinanzi alla Corte costituzionale. Con particolare riferimento al condizionamento dell'indennità di accompagnamento²¹ al permesso per soggiornanti di lungo periodo, richiamando la sentenza n. 306/2008, Cecilia Corsi evidenziava l'irragionevolezza della disciplina censurata che «finisce per incidere sul diritto alla salute, da cui ne consegue il contrasto non soltanto con l'art. 3 Cost., ma anche con gli artt. 32 e 38 Cost.»²². Come precisato dalla Corte costituzionale, infatti, al legislatore italiano è certamente consentito dettare norme, non palesemente irragionevoli e non contrastanti con obblighi internazionali, che regolino l'ingresso e la permanenza degli stranieri in Italia, così come subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni – non inerenti a rimediare a gravi situazioni di urgenza – alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata. Tuttavia, una volta che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione «non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini»²³.

Numerose sono state poi le sentenze che si sono susseguite sempre relative alle limitazioni introdotte con l'art. 80, comma 19, della legge finanziaria per il 2001, venendo ad assumere «incidenza generale ed immanente nel sistema di attribuzione delle relative provvidenze»²⁴ e contribuendo a mettere a fuoco i termini di quella ragionevole correlazione che deve sussistere tra condizione di accesso ad una prestazione e ratio della stessa. Come rileva Cecilia Corsi,

se erano evidenti le ragioni di carattere finanziario che avevano guidato il legislatore nell'approvare detta disposizione, erano altrettanto evidenti i profili di incostituzionalità della novella, che veniva a escludere irragionevolmente lo straniero regolarmente soggiornante, ma non in possesso dello status di lungo soggiornante²⁵.

²⁰ Cfr. art. 80 della l. 23 dicembre 2000, n. 388. Sulle condizioni di rilascio del permesso per soggiornanti di lungo periodo, cfr. art. 9 TUI.

²¹ Ai sensi della legge 11 febbraio 1980, n. 18, l'indennità di accompagnamento è un sussidio economico mensile erogato dall'INPS alle persone in condizione di invalidità totale che non possono deambulare senza assistenza o compiere gli atti quotidiani della vita.

²² Cfr. Corsi, "Prestazioni assistenziali e cittadinanza," 47.

²³ Corte cost. sent. n. 306/2008, par. 10 *Cons. in dir.*

²⁴ Corte cost. sent. n. 61/2011, par. 7.1 *Cons. in dir.*

²⁵ Sul punto Cfr. C. Corsi, "La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l'accesso alle prestazioni sociali," *Le Regioni* (2018): 1172. Come evidenziato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 40/2013, il legislatore della legge finanziaria del 2001 «ha così finito per introdurre nei confronti degli stranieri, pur legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, una variegata gamma di presupposti limitativi», contrassegnati dai diversi requisiti cui altra normativa ha subordinato il rilascio del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo. Il che ha generato un'indubbia disparità di trattamento fra stranieri e cittadini, particolarmente grave non solo per il diretto coinvolgimento di diritti fondamentali della persona, ma anche perché «destinata a riverberarsi automaticamente nei confronti degli stessi nuclei familiari in cui i potenziali beneficiari delle provvidenze – non di rado anche minori – si trovano inseriti».

Si è così originato un lungo contenzioso costituzionale nel quale è stata rilevata

oltre ad una illogicità nel richiedere la titolarità di un titolo di soggiorno, che implica il possesso di un certo reddito, per accedere a provvidenze che presuppongono, tra l'altro, un disagio economico, anche una irragionevolezza nel richiedere un titolo di soggiorno il cui rilascio presuppone almeno cinque anni di residenza, in quanto si può così vanificare la possibilità di soddisfare bisogni primari dell'individuo²⁶.

4. La residenza prolungata come condizione di accesso all'abitazione

Sotto altro profilo, l'accesso al sistema di welfare è stato condizionato alla residenza protratta sul territorio, quale indice del radicamento della persona in un determinato contesto territoriale nazionale o regionale/locale, e quindi condizione di accesso ad una comunità di beni e servizi. Si tratta di un criterio che può tradursi in forme di discriminazione indiretta, più difficili da dimostrare e da contrastare, in quanto i cittadini potranno di norma integrare tale condizione più facilmente degli stranieri.

Un ambito nel quale tale condizione è stata sperimentata con una certa regolarità a livello regionale e locale è rappresentato dall'accesso all'edilizia residenziale pubblica, avallato in un primo momento anche dalla giurisprudenza costituzionale, tanto da sollecitare la riflessione critica di Cecilia Corsi nello scritto "Il diritto all'abitazione è ancora un diritto costituzionalmente garantito anche agli stranieri?"²⁷. L'analisi muove dall'ordinanza n. 32/2008 della Corte costituzionale, nella quale per la prima volta fu sottoposta all'attenzione della Corte la legge regionale della Lombardia n. 7/2005, nella parte in cui richiedeva la residenza o lo svolgimento di attività lavorativa nel territorio regionale da almeno 5 anni. La questione fu dichiarata infondata in relazione alla lamentata violazione dell'art. 3 della Costituzione, in quanto

il requisito della residenza continuativa, ai fini dell'assegnazione, risulta non irragionevole (sentenza n. 432 del 2005) quando si pone in coerenza con le finalità che il legislatore intende perseguire (sentenza n. 493 del 1990), specie là dove le stesse realizzino un equilibrato bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco (ordinanza n. 393 del 2007).

La motivazione assai sintetica fu criticata da Cecilia Corsi, ritenendo la questione meritevole di una maggiore attenzione, anche in considerazione del diritto

²⁶ Corsi, "La trilogia della Corte costituzionale," 1172. Sul lungo contenzioso costituzionale si veda altresì C. Corsi, "Diritti sociali e immigrazione nel contraddittorio tra Stato, Regioni e Corte costituzionale," *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* 2 (2012): 43 sgg.; "Stranieri, diritti sociali e principio di eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale," *Federalismi. it* 3 (2014): 1 sgg.; nonché "Peripezie dell'accesso degli immigrati alle prestazioni sociali," in *Welfare. Attualità e prospettive*, a cura di C. Giorgi (Roma: Carocci, 2022), 117 sgg.

²⁷ Cfr. C. Corsi, "Il diritto all'abitazione è ancora un diritto costituzionalmente garantito anche agli stranieri?," *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* 3-4 (2008): 141 e sgg.

to sociale all'abitazione come diritto fondamentale della persona e della finalità solidaristica dell'edilizia residenziale pubblica²⁸.

Tali considerazioni critiche sono ulteriormente sviluppate da Cecilia Corsi in relazione alla sentenza n. 222/2013 della Corte costituzionale²⁹, ove, sulla stessa scia, si afferma che l'abitazione è un «bene di primaria importanza e a godimento tendenzialmente duraturo» ma si ritiene in ogni caso che le politiche sociali delle Regioni legate al soddisfacimento dei bisogni abitativi ben possono prendere in considerazione un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla sola residenza, purché contenuto entro limiti non palesemente arbitrari e irragionevoli. A parere della Corte, l'accesso all'abitazione si colloca infatti «a conclusione del percorso di integrazione della persona presso la comunità locale» e, per altro verso,

può richiedere garanzie di stabilità, che, nell'ambito dell'assegnazione di alloggi pubblici in locazione, scongiurino avvicendamenti troppo ravvicinati tra conduttori, aggravando l'azione amministrativa e riducendone l'efficacia.

Una tale posizione ha visto poi una riforma, nel corso degli anni, in relazione ad alcune previsioni regionali che avevano richiesto una residenza prolungata sul territorio fino a 8 o 10 anni, anche in contrasto con la direttiva dell'Unione europea 2003/109/CE, che prevede la parità di trattamento tra cittadini e stranieri titolari di permesso per soggiornanti di lungo periodo. Peraltro, come rileva Cecilia Corsi,

non si può non rimarcare quanto la disponibilità di un alloggio sia per gli stranieri un elemento centrale anche per la permanenza stessa in Italia o per esercitare il diritto all'unità familiare e per integrarsi in un tessuto sociale³⁰.

La svolta decisiva è tuttavia rappresentata dalla sentenza n. 44/2020, con la quale la Corte ha l'occasione di tornare sulla previsione regionale lombarda relativa al requisito della residenza ultra quinquennale (o dello svolgimento di attività lavorativa per pari periodo) per affermarne in modo netto la non conformità rispetto all'art. 3 Cost., sia sotto il profilo dell'irragionevolezza che in riferimento al principio di eguaglianza sostanziale. Come anticipato in modo lungimirante da Cecilia Corsi sin dal 2009, la Corte costituzionale afferma che anche l'edilizia residenziale pubblica deve essere ricondotta all'ambito dei «servizi sociali» e i relativi criteri di accesso devono presentare un collegamento fra finalità del servizio

²⁸ Corsi, "Il diritto all'abitazione," 142.

²⁹ Il caso oggetto di giudizio riguarda la legge regionale del Friuli-Venezia Giulia n. 16/2011, recante disposizione di modifica della normativa regionale in materia di accesso alle prestazioni sociali e di personale, che aveva subordinato l'accesso all'edilizia residenziale pubblica alla residenza sul territorio regionale, per cittadini e stranieri, di durata almeno biennale.

³⁰ Cfr. Corsi, "La trilogia della Corte costituzionale," 1185-86. Più in generale sul diritto all'unità familiare, cfr. C. Corsi, "Il diritto al ricongiungimento familiare," *Minori Giustizia* 3 (2008): 60 sgg., "Il ricongiungimento familiare," in *Immigrazione e Cittadinanza*, a cura di P. Morozzo Della Rocca (Torino: Utet, 2008), 283-97.

da erogare e caratteristiche soggettive richieste ai suoi potenziali beneficiari³¹. Tale collegamento non è però rinvenibile nella condizione di pregressa residenza sul territorio regionale, «non essendo tale requisito rivelatore di alcuna condizione rilevante in funzione del bisogno che il servizio tende a soddisfare»³². In tale caso, infatti, la condizione di accesso si risolve in una soglia rigida che porta a negare l'accesso all'ERP a prescindere da qualsiasi valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio del richiedente (quali ad esempio condizioni economiche, presenza di disabili o di anziani nel nucleo familiare, numero dei figli). Infatti, a differenza del requisito della residenza tout court (che serve a identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione ed è un requisito che ciascun soggetto può soddisfare in ogni momento), quello della residenza protratta integra una condizione che può determinare l'esclusione di un soggetto da prestazioni sociali fondamentali, con la conseguenza che le norme che introducono tale requisito vanno vagliate con particolare attenzione,

in quanto implicano il rischio di privare certi soggetti dell'accesso alle prestazioni pubbliche solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza³³.

Si tratta infatti di previsioni che peraltro possono pregiudicare non solo la condizione degli stranieri (soprattutto neoarrivati), ma anche quella dei cittadini italiani che si spostano da una Regione all'altra.

5. Rilievi conclusivi. Dai diritti sociali all'integrazione

Lo studio dei diritti sociali degli stranieri porta Cecilia Corsi ad una riflessione anche sui percorsi di integrazione in Italia, che dovrebbero in primo luogo basarsi sul riconoscimento progressivo dei diritti della persona, dall'assistenza alla salute, dall'istruzione alla formazione professionale, dall'inserimento lavorativo all'accesso all'alloggio. Tuttavia, le limitazioni variamente sperimentate per ostacolare l'accesso dei migranti al sistema di welfare dimostrano come spesso

³¹ Si rileva in particolare come l'edilizia residenziale pubblica sia diretta ad assicurare in concreto il soddisfacimento di questo bisogno primario, perché serve a «“garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi” (sentenza n. 176 del 2000), al fine di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti (art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), mediante un servizio pubblico deputato alla “provvisoria di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti”» (Corte cost. sent. n. 44/2020, par. 3 *Cons. in dir.*).

³² Analoghe considerazioni sono estese all'altro requisito previsto dalla norma censurata (lo svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda) poiché «anch'esso si risolve in una soglia rigida di accesso che porta a negare qualsiasi rilievo al bisogno nella concessione del beneficio, e anzi comporta la sua negazione proprio ai soggetti economicamente più deboli, in contraddizione con la funzione sociale del servizio» (Corte cost. sent. n. 44/2020, 3.2 par. *Cons. in dir.*).

³³ Cfr. Corte cost. sent. nn. 107/2018 e 44/2020.

si dimentichi (o si vuol dimenticare) «che il poter fruire di provvidenze tese a tutelare la dignità di ogni essere umano costituisce elemento fondamentale per avviare cammini virtuosi di inclusione»³⁴.

Al riguardo, molti possono essere i punti di osservazione attraverso i quali cercare di comprendere l'atteggiamento di una comunità sociale nei confronti di chi inizia a farne parte. Tra i diversi profili da prendere in considerazione, a parere di Cecilia Corsi,

un ruolo, senz'altro determinante, è svolto dall'accesso alle prestazioni sociali. Diritto che è sempre più messo a repentaglio anche nei confronti degli stessi cittadini; osservarlo dal punto di vista del trattamento dell'immigrato può davvero rappresentare una sorta di cartina di tornasole per comprendere il modello di integrazione cui intendiamo dar vita³⁵,

nonché il tipo di coesione sociale verso cui le nostre istituzioni tendono.

L'accidentato cammino verso i diritti sociali dei migranti – per riprendere un'immagine di Cecilia Corsi – dà conto degli ostacoli frapposti ad un reale percorso di integrazione a cui si aggiungono, sotto altro profilo, tutte quelle normative apparentemente assai rigide, ma nella sostanza irrealistiche, che disciplinano il sistema degli ingressi e il soggiorno sul territorio alimentando casi di irregolarità. Con la conseguenza che, come rileva Cecilia Corsi, anche

l'inefficace sistema di incrocio tra domanda e offerta di lavoro adottato dal nostro legislatore, oltre a condurre allo sfruttamento lavorativo a cui sono spesso assoggettati i migranti irregolari, finisce per costituire un formidabile ostacolo all'integrazione.

Una maggiore flessibilità dei meccanismi che sovrintendono al soggiorno degli stranieri consentirebbe percorsi maggiormente inclusivi e permetterebbe l'emersione di situazioni di lavoro irregolare³⁶. Sarebbe pertanto auspicabile un intervento del legislatore per favorire i canali di ingresso regolare nel nostro paese, porre le condizioni per facilitare la conversione dei vari permessi di soggiorno in motivi di lavoro ed evitare la forviante commistione tra immigrazione, sicurezza e ordine pubblico³⁷.

³⁴ Cfr. Corsi, "La trilogia della Corte costituzionale," 1187. Sul tema più in generale anche "Da stranieri a cittadini. Linee di un percorso," in *Società multiculturali e percorsi di integrazione*, a cura di G. Cerrina Feroni e V. Federico (Firenze: Firenze University Press, 2017), 37 sgg. Sul punto si veda anche "Percorsi accidentati d'integrazione. Il caso italiano," in *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, a cura di G. Cerrina Feroni e V. Federico (Napoli: Edizioni italiane scientifiche, 2018), 649 sgg.

³⁵ Cfr. C. Corsi, "Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici," *Rivista AIC* 1 (2018): 1 sgg.

³⁶ Corsi, "Peripezie," 28.

³⁷ Sugli interventi legislativi adottati tra il 2018 e il 2020, cfr. C. Corsi, "Profili di illegittimità costituzionale," in *Il decreto Salvini. Immigrazione e sicurezza*, a cura di F. Curi (Pisa: Pacini Giuridica, 2019), 1 sgg.; "L'incessante disciplina "emergenziale" dell'immigrazione e dell'asilo," in *Immigrazione, protezione internazionale e misure penali*, a cura di M. Giovannetti, N. Zorzella (Pisa: Pacini Giuridica, 2021), 15 sgg.; "Il decreto legge n. 130/2020 tra continu-

In questo contesto lo studio dei diritti sociali degli stranieri sollecita una riflessione più generale sull'apertura verso l'*altro*, sui processi di integrazione e sulle vie per realizzare un'effettiva coesione sociale. Al contempo il tema è strettamente connesso a quello della partecipazione politica, nonché dell'accesso alla cittadinanza: infatti, mantenere invariata una legge sulla cittadinanza, ormai in molte parti superata, «non va certo nella direzione di supportare politiche di inclusione». Basti pensare, ad esempio, alle seconde generazioni di migranti, che, non avendo oramai quasi più legami con il paese di origine dei genitori, «rischiano di sentirsi “stranieri” in ogni luogo»³⁸. Dunque, studiare i diritti sociali degli stranieri porta ad interrogarci sui meccanismi di fondo dello Stato sociale, sui confini della sua comunità distributiva di beni e servizi, sulla rinegoziazione dei meccanismi di esclusione e alterità.

Non possiamo non concludere con le parole di Cecilia Corsi che proprio in tema di integrazione degli stranieri ha avuto modo di affermare con grande lucidità come

il non estendere, sia pur con gradualità e ragionevolezza, la titolarità dei diritti e doveri politici, il non modificare una legge sulla cittadinanza ormai in molte parti superata sono tutti elementi che scavano un solco tra un noi ed un loro. Sarebbe invece utile cominciare a osservare dal punto di vista di chi è al margine; la marginalità come punto privilegiato di osservazione, come luogo capace di offrirci la possibilità di una prospettiva radicale da cui guardare, nella quale risaltano le contraddizioni e le possibili involuzioni di un sistema, ma sperabilmente ci potrebbe anche consentire di immaginare alternative e nuovi mondi³⁹.

Riferimenti bibliografici

- Allegretti, U. *Amministrazione pubblica e Costituzione*. Padova: Cedam, 1996.
- Corsi, C. “Da stranieri a cittadini. Linee di un percorso.” In *Società multiculturali e percorsi di integrazione*, a cura di G. Cerrina Feroni, e V. Federico, 37 sgg. Firenze: Firenze University Press, 2017.
- Corsi, C. “Democrazia partecipativa e procedimento amministrativo: un raffronto attraverso l'esperienza della legge toscana.” In *La partecipazione politica e sociale fra crisi e innovazione. Il caso della Toscana*, a cura di F. Bortolotti, e C. Corsi, 221 sgg. Roma: Ediesse, 2012.
- Corsi, C. “Diritti fondamentali e cittadinanza.” *Diritto pubblico* 3 (2000): 793 sgg. (ripubblicato in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* 2 (2023): 1 sgg.).

ità e cambiamento. Cenni introduttivi sui profili dell'immigrazione e dell'asilo,” *Forum di Quaderni Costituzionali* 1 (2021): 67 sgg. Più in generale sul tema, C. Corsi, “Un (in)arrestabile indebolimento delle garanzie costituzionali nei confronti degli stranieri?,” *Osservatorio sulle fonti* 2 (2018): 1 sgg.

³⁸ Corsi, “Peripezie,” 29. Sul tema si veda in particolare “La cittadinanza tra istanze universalistiche e autodeterminazione della comunità statale,” *Revista general de derecho público comparado* 32 (2022): 136 sgg.

³⁹ Corsi, “Peripezie,” 29-30.

- Corsi, C. "Diritti sociali e immigrazione nel contraddittorio tra Stato, Regioni e Corte costituzionale." *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* 2 (2012): 43 sgg.
- Corsi, C. "I diritti delle persone rom e sinti alla circolazione, al soggiorno e all'abitazione." In *La condizione giuridica di rom e sinti in Italia*, a cura di P. Bonetti, A. Simoni, e T. Vitale, 759 sgg. Milano: Giuffrè, 2011.
- Corsi, C. "Il decreto legge n. 130/2020 tra continuità e cambiamento. Cenni introduttivi sui profili dell'immigrazione e dell'asilo." *Forum di Quaderni Costituzionali* 1 (2021): 67 sgg.
- Corsi, C. "Il diritto all'abitazione è ancora un diritto costituzionalmente garantito anche agli stranieri?" *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* 3-4 (2008): 141 sgg.
- Corsi, C. "Il diritto al ricongiungimento familiare." *Minori Giustizia* 3 (2008): 60 sgg.
- Corsi, C. "Il diritto alla salute alla prova delle migrazioni." *Le Istituzioni del Federalismo* (2019): 45 sgg.
- Corsi, C., e S. Dall'Oglio. "Il quadro normativo." In *Immigrazione e lavoro: quali regole?*, a cura di P. Bonetti, M. D'Onghia, P. Morozzo della Rocca, e M. Savino, 395 sgg. Napoli: Editoriale scientifica, 2022.
- Corsi, C. "Il ricongiungimento familiare." In *Immigrazione e Cittadinanza*, a cura di P. Morozzo Della Rocca, 283-97. Torino: Utet, 2008.
- Corsi, C. "Immigrazione e diritti sociali: il nodo irrisolto del riparto di competenze tra Stato e Regioni." In *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, a cura di E. Rossi, F. Biondi Dal Monte, e M. Vrenna, 229 sgg. Bologna: il Mulino, 2013.
- Corsi, C. "Immigrazione e ruolo degli enti territoriali." *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* 1 (2005): 36 sgg.
- Corsi, C. "La cittadinanza tra istanze universalistiche e autodeterminazione della comunità statale." *Revista general de derecho público comparado* 32 (2022): 136 sgg.
- Corsi, C. "La democrazia partecipativa tra fonti statali e fonti degli enti territoriali." *Osservatorio sulle fonti* 1 (2009).
- Corsi, C. "La potestà normativa degli enti locali nel progetto di riforma costituzionale." *Osservatorio sulle fonti* 2 (2016).
- Corsi, C. "La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l'accesso alle prestazioni sociali." *Le Regioni* (2018): 1170 sgg.
- Corsi, C., e M. Rosini. "Le fonti degli enti locali attraverso la lente della giurisprudenza (2007-2012)." *Osservatorio sulle fonti* 3 (2012).
- Corsi, C. "L'accesso degli stranieri ai diritti sociali." In *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, vol. VIII: *Cittadinanze amministrative*, a cura di A. Bartolini, e A. Pioggia, 133 sgg. Firenze: Firenze University Press, 2016.
- Corsi, C. "L'incessante disciplina 'emergenziale' dell'immigrazione e dell'asilo." In *Immigrazione, protezione internazionale e misure penali*, a cura di M. Giovannetti, e N. Zorzella, 15 sgg. Pisa: Pacini Giuridica, 2021.
- Corsi, C. *Lo Stato e lo straniero*. Padova: Cedam, 2001.
- Corsi, C. "Lo straniero nel diritto dei mercati." In *Scritti in onore di Antonio Ruggeri*, 1251 sgg. Napoli: Editoriale scientifica, 2021.
- Corsi, C. "Migranti e immigrati di fronte all'emergenza coronavirus: tra vecchie e nuove fragilità." *Diritto pubblico* (2020): 901 sgg.
- Corsi, C. "Percorsi accidentati d'integrazione. Il caso italiano." In *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, a cura di G. Cerrina Feroni, e V. Federico, 649 sgg. Napoli: Edizioni scientifiche italiane, 2018.
- Corsi, C. "Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici." *Rivista AIC* 1 (2018): 1 sgg.

- Corsi, C. "Peripezie dell'accesso degli immigrati alle prestazioni sociali." In *Welfare. Attualità e prospettive*, a cura di C. Giorgi, 117 sgg. Roma: Carocci, 2022.
- Corsi, C. "Prestazioni assistenziali e cittadinanza." *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* 2 (2009): 30 sgg.
- Corsi, C. "Profili di illegittimità costituzionale." In *Il decreto Salvini. Immigrazione e sicurezza*, a cura di F. Curi, 1 sgg. Pisa: Pacini Giuridica, 2019.
- Corsi, C. "Stranieri, diritti sociali e principio di eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale." *Federalismi.it* 3 (2014): 1 sgg.
- Corsi, C. "Straniero (diritto costituzionale)." In *Enciclopedia del diritto. Annali VI*, 861 sgg. Milano: Giuffrè, 2013.
- Corsi, C. "Un (in)arrestabile indebolimento delle garanzie costituzionali nei confronti degli stranieri?" *Osservatorio sulle fonti* 1 (2018): 1 sgg.