



ELENA VALENTINA ZONCA

MULTICULTURALISMO E PROTEZIONE SOCIALE DEI “NON CITTADINI”.

UNO STUDIO COMPARATIVO DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE  
ITALIANA E FRANCESE.

SOMMARIO: – 1. Premessa. – 2. La cittadinanza nazionale e la protezione sociale dei “non cittadini” nella giurisprudenza costituzionale italiana e francese. – 3. Segue: la previsione di criteri relativi alla residenza. – 4. Considerazioni conclusive.

#### 1. PREMESSA.

Chiarirò, in via preliminare, i tre diversi concetti utilizzati nel titolo: quello di “multiculturalismo”, di “protezione sociale” e di “non cittadini”, cercando brevemente di spiegare le relazioni intercorrenti fra gli stessi. Da questo punto di vista, si può qui ricordare che il termine “multiculturalismo” ha natura polisemica ed è emerso, fra gli anni Sessanta e Settanta, in Paesi di *Common Law*<sup>1</sup>, diffondendosi in Europa<sup>2</sup>, a seguito delle significative migrazioni avvenute dopo il 1989. Sul piano linguistico, il lemma può indicare la convivenza in un unico spazio «di culture diverse» o «di gruppi sociali dotati di una

---

<sup>1</sup> Mi riferisco, in particolare, al Canada, all’Australia, alla Gran Bretagna e agli Stati Uniti. Si può qui ricordare che uno dei primi a utilizzare in un intervento pubblico il termine “multiculturalismo” fu il premier canadese Pierre Trudeau nel 1971, che ne fece uso per spiegare la sua proposta politica di una convivenza tollerante fra i numerosi gruppi etnici presenti sul suolo del Canada. Il termine era stato preceduto dall’espressione “mosaico canadese”, che si contrapponeva al modello nordamericano del *melting pot*, con cui si intendeva la politica assimilazionista adottata, almeno sino alla fine degli anni Sessanta, negli Stati Uniti: v. J. Battle e A. Pastrana jr., *Melting pot*, in *The Blackwell Encyclopedia of Sociology*, vol. VI, MA e Oxford 2007, 2944 ss.

<sup>2</sup> Traggo queste definizioni da T. Modood, *Multiculturalism*, in G. Ritzer (ed.), *The Blackwell Encyclopedia of Sociology*, vol. VI, cit., 3104; A. Ripstein, *Multiculturalism*, in E. Craig (ed.), *Routledge Encyclopedia of Philosophy*, vol. VI, London e New York 1998, 600.

singularità culturale, religiosa o linguistica» o, ancora, «di diverse razze, religioni, linguaggi e tradizioni »<sup>3</sup>.

La dottrina comparatistica ha dedicato particolare attenzione al tema del multiculturalismo contribuendo a delinearne, insieme ad altre discipline, modelli diversi<sup>4</sup>, determinati da fattori culturali e da tradizioni giuridiche, che non possono, tuttavia, essere analizzati in questa sede. Si può, in ogni caso, rilevare come anche l'analisi dei profili pubblicistici di questo fenomeno<sup>5</sup> presupponga l'interazione del diritto costituzionale con altre scienze, come la storia, la filosofia<sup>6</sup>, la sociologia, la scienza politica, la statistica e l'antropologia<sup>7</sup>.

Ho legato poi il concetto di multiculturalismo a quello di “protezione sociale” e al partitivo “dei non cittadini”. Anche il concetto di “protezione sociale” non è facilmente definibile, ricomprendendosi in questa espressione non soltanto i diritti sociali, ma anche le politiche pubbliche, le azioni positive e le attività di prevenzione in campo sociale e assistenziale, poste in essere da soggetti pubblici – *in primis* lo Stato – e rivolte alla

---

<sup>3</sup> Si veda la Voce “*Multicultural*”, in S. Wehmeier (ed.), *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*, VI ed., Oxford 2000, 835.

<sup>4</sup> Sul concetto di modello, si rinvia a A. Badiou, *Il concetto di modello. Introduzione ad una epistemologia materialista della matematica*, trad., Trieste 2011, 67 ss.

<sup>5</sup> La bibliografia in tema di multiculturalismo è vastissima e interessa discipline diverse. Cfr. A. Gutmann (ed.), *Multiculturalism and “The politics of Recognition”*, Princeton 1994; W. Kymlicka, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford 1995; N. Glazer, *We are All Multiculturalists Now*, Cambridge, MA 1997; B. Parekh, *Rethinking Multiculturalism; Cultural Diversity and Political Theory*, London e Cambridge, MA 2000; T. Modood, *Multicultural Politics: Racism, Ethnicity, and Muslims in Britain*, Edinburgh and Minnesota 2005. Si veda anche il numero monografico *Multiculturalism* della Rivista *Michigan Journal of Law Reform*, 25/1992, 3; S. Allievi, *Multiculturalism in Europe*, reperibile all'indirizzo <http://www.sant.ox.ac.uk/ext/princeton/allievi-full.pdf>.

<sup>6</sup> In ambito filosofico, il tema del multiculturalismo è stato associato al “relativismo etico”: si veda J.M. Herscovitz, *Cultural relativism. Perspectives in cultural pluralism*, New York 1972.

<sup>7</sup> Cfr. R. Sacco, *Antropologia giuridica*, Bologna 2007; B. Pozzo (cur.), *Multiculturalisms. Different Meanings and Perspectives of Multiculturalism in a Global World*, Berne 2009.



protezione di soggetti particolarmente esposti<sup>8</sup>. In particolare, i principali studi su questo tema e i documenti provenienti dagli organi dell'Unione Europea, mettono in evidenza alcune fondamentali tipologie di protezione sociale, fra le quali: l'assistenza sociale e sanitaria, le prestazioni previdenziali, l'assicurazione sociale, gli interventi per il mercato del lavoro e quelli delle comunità di base.

In tempi di forte crisi economica, gli interventi e le politiche, a livello statale e regionale, nel campo della protezione sociale possono subire drastici ridimensionamenti, che spesso conducono ad escludere gli stranieri residenti in un determinato territorio dal godimento di alcune prestazioni sociali. In questo contesto, anche il più generale processo di integrazione sociale ed economica degli appartenenti ad altre culture potrebbe essere ridimensionato, potendo incidere le scelte pubbliche non solo sui diritti degli stranieri – e sul loro senso di appartenenza alla comunità<sup>9</sup> –, ma anche sulla stessa società civile<sup>10</sup>.

L'ultimo concetto di questo breve intervento è quello di “non cittadini”, utilizzato in questo scritto per indicare i lavoratori migranti<sup>11</sup> privi del possesso della cittadinanza nazionale e, nel contesto più limitato dell'Unione europea, coloro che sono privi della cittadinanza europea. Se la mancanza di cittadinanza non pregiudica i diritti fondamentali dei soggetti presenti in un determinato territorio, riconosciuti sulla base del principio costituzionale di eguaglianza, tuttavia lo stesso potrebbe non avvenire in relazione agli interventi pubblici in materia di assistenza e sicurezza sociale – attualmente in forte crisi – che incidono necessariamente sulla solidarietà e l'integrazione tra cittadini e “non

<sup>8</sup> Nella vastissima bibliografia, cfr. A. Bosco e M. Hutsebaut, *Social protection in Europe: facing up to changes and challenges*, Brussels 1997.

<sup>9</sup> Cfr. M.C. Locchi, *I diritti degli stranieri*, Roma 2011.

<sup>10</sup> Si veda J.V. White, *Multiculturalism and Civil Rights in the United States: Lessons for Europe?*, in B. Pozzo, *Multiculturalisms*, cit., 38 ss.

<sup>11</sup> Cfr. *Ex multis* D. Baines e N. Sharma, *Migrant Workers as Non-Citizens: The Case against Citizenship as a Social Policy Concept*, in *Studies in Political Economy*, 69, Autumn 2002, 75; A. Apostoli, *Diritti senza scuse*, Gussago 2010.



cittadini”<sup>12</sup>. Occorre, dunque, chiedersi in che modo le scelte normative nazionali possano contemperare l’esigenza di integrazione e protezione sociale degli stranieri presenti su un determinato territorio con la mancanza della cittadinanza nazionale o europea.

Il presente contributo intende esaminare le soluzioni che la giurisprudenza costituzionale di Italia e Francia ha fornito su questo tema, con particolare attenzione al possesso della cittadinanza nazionale e al criterio di residenza quali condizioni per l’accesso alle prestazioni nel campo della protezione sociale. Ho scelto la Francia, quale ordinamento di comparazione con l’Italia, da un lato, per le forti assonanze presenti sul piano legislativo nella materia e, dall’altro, per il peculiare modello di integrazione e “assimilazione” dei cittadini stranieri, un *reference model* sul piano comparativo, formatosi progressivamente in tale ordinamento sin dagli esordi dell’esperienza coloniale.

Ho ritenuto di scegliere il formante giurisprudenziale, rispetto a quello normativo – cui pure farò brevemente cenno – e a quello dottrinale, per il limitato spazio di questo intervento, riservandomi di valorizzare gli altri formanti in uno studio più ampio sul tema dei diritti sociali degli stranieri.

## 2. LA CITTADINANZA NAZIONALE E LA PROTEZIONE SOCIALE DEI “NON CITTADINI” NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE ITALIANA E FRANCESE.

In via generale, gli ordinamenti giuridici nazionali equiparano lo straniero al cittadino per quanto concerne l’accesso ai diritti sociali. Tuttavia, sempre più spesso la giurisprudenza costituzionale è chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di interventi normativi che istituiscono regimi derogatori rispetto a tale equiparazione, in particolare in tema di accesso alle prestazioni sociali e assistenziali.

---

<sup>12</sup> Si veda W. Kymlicka e K. Banting, *Immigrazione, multiculturalismo e welfare state*, in *La rivista delle politiche sociali*, 2/2010, 13.



Prima di procedere all'esame di alcune sentenze in questa materia, vorrei precisare, sul piano normativo, che, nell'ordinamento italiano, l'art. 41 del d.lgs 286/1998 *Testo unico in materia di immigrazione* subordina l'equiparazione del cittadino italiano allo straniero, ai fini dell'accesso al sistema di sicurezza sociale, a una ragionevole stabilità del rapporto con lo Stato. Tale stabilità si sostanzia nella titolarità di una carta di soggiorno - divenuta permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, a seguito del recepimento da parte dell'Italia della direttiva 2003/109/CE – oppure di un permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno.

In Francia, invece, il settore della *Protection sociale* include il ramo della *Sécurité Sociale* propriamente detta e quello dell' *Aide Sociale*, destinato ai soggetti in situazione di bisogno. I due rami della *Protection Sociale* sono disciplinati da due *Codes* distinti. L'art. L 311-7 del *Code de la Sécurité Sociale* prevede che «*Les travailleurs étrangers et leurs ayants droit bénéficient des prestations d'assurances sociales. A l'exception des prestations d'assurance vieillesse, le bénéfice de ces prestations est subordonné à la justification de leur résidence en France*». L'art. L 111-1 del *Code de l'action sociale et des familles* stabilisce che «*Toute personne résidant en France bénéficie, si elle remplit les conditions légales d'attribution, des formes de l'aide sociale telles qu'elles sont définies par le présent code*».

Sul piano della giurisprudenza, si può, invece, rilevare che, a partire dagli anni Sessanta, le due Corti si sono orientate nel riconoscere la possibilità di trattamenti differenziati per cittadini e stranieri ove titolari di uno *status* differenziato disciplinato discrezionalmente dal legislatore per contemperare interessi diversi. Differenziazione che la giurisprudenza ha,



comunque, ritenuto costituzionalmente illegittimo ove il legislatore non garantisca anche allo straniero il godimento dei diritti fondamentali<sup>13</sup>.

In un periodo successivo, a partire dagli anni Novanta, sia la Corte Costituzionale italiana sia il *Conseil Constitutionnel* francese sono stati chiamati a giudicare la conformità a Costituzione di disposizioni legislative che condizionavano l'accesso alla protezione sociale al possesso della cittadinanza nazionale.

L'orientamento delle due Corti è stabile nel giudicare tale condizione contraria a Costituzione poiché viola il principio di eguaglianza<sup>14</sup> e costituisce una discriminazione fondata sulla nazionalità, proibita a livello nazionale e internazionale<sup>15</sup>.

In tal senso in Francia, con la *décision* 89-269 DC del 22 gennaio 1990 *Egalité entre Français et étrangers*, il *Conseil Constitutionnel* ha dichiarato la non conformità alla Costituzione di una prestazione non contributiva di invalidità riservata ai cittadini francesi<sup>16</sup>, poiché non esiste un legame coerente tra la disparità di trattamento e la finalità della disposizione oggetto di giudizio<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> Si vedano, in particolare le sentenze della Corte Costituzionale italiana n. 104/1969, n. 244/1974 e n. 62/1994 in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org); e le *décisions* del *Conseil Constitutionnel* francese n. 89-269 DC e n. 93-325 DC in [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr).

<sup>14</sup> I riferimenti sono, ovviamente, l'art. 3 della Costituzione per l'Italia e l'art. 6 della *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* del 1789 per la Francia.

<sup>15</sup> Si veda, a tale proposito, I. Daugareilh, *La loi du 11 mai 1998 sur l'entrée et le séjour des étrangers en France. Les modifications apportées en droit de la protection sociale*, in *R.D.Sanit.Soc.*, 1998, 634; J. Kissangoula, *La Constitution Française et les étrangers*, Paris 2001; K. Michelet, *Le droit des étrangers à la protection sociale. De l'affirmation à sa mise en œuvre?*, in *Inf. Soc.*, 6/2007, n° 142, 80; M. Cuniberti, *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in *Le Regioni*, 2/2006, 510; W. Chiaromonte, *Accesso al welfare e principio di parità di trattamento dei cittadini non comunitari: riflessioni sul caso italiano, in prospettiva europea*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 3/2006, 715.

<sup>16</sup> L'art. L 815-5 del *Code de la sécurité sociale* prevedeva che la prestazione fosse destinata agli stranieri solo «*en application des règlements communautaires ou de conventions internationales de réciprocité*».

<sup>17</sup> In riferimento alla differenza di trattamento in deroga al principio di eguaglianza, il *Conseil Constitutionnel* utilizza la formulazione seguente: «*le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu' il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct*





Il *Conseil* prende in considerazione il carattere di *minimum vital* della prestazione in oggetto affermando che «*l'allocation supplémentaire du fonds national de solidarité est accordée à des personnes âgées, notamment à celles devenues inaptes au travail, dans le cas où elles ne disposeraient pas d'un montant de ressources, quelle qu'en soit l'origine, leur assurant un minimum vital*». Si tratta quindi di una prestazione essenziale da cui dipende il sostentamento delle persona e in riferimento alla quale non sono ammesse discriminazioni sulla base della cittadinanza nazionale.

A tale *décision* del *Conseil Constitutionnel* ha fatto seguito la soppressione della condizione di nazionalità per la maggior parte delle prestazioni sociali<sup>18</sup>: sia per l'accesso alle prestazioni di *sécurité sociale* che per le prestazioni riferite all'*aide sociale*.

Anche in Italia, i regimi derogatori che limitano le prestazioni socio-assistenziali ai soli cittadini italiani sono stati oggetto di controllo da parte della Corte Costituzionale: si pensi alla sentenza 432/2005 con cui è stata riconosciuta l'illegittimità costituzionale della legge della regione Lombardia che limitava ai soli invalidi cittadini italiani la circolazione gratuita sui mezzi del trasporto pubblico regionale<sup>19</sup>.

Come osservato correttamente in dottrina, emerge una tendenza per cui «la cittadinanza sembra assumere sempre più un carattere recessivo, per lasciare il posto alla pari dignità sociale»<sup>20</sup>, ciò non solo in riferimento alle prestazioni essenziali, bensì anche nel caso in cui si sia introdotto «un regime di favore senz'altro eccedente i limiti dell' essenziale»<sup>21</sup>.

---

*avec l'objet de la loi qui l'établit*». Sul punto si veda O. Jouanjan, *Le Conseil Constitutionnel, gardien de l'égalité?*, in *Ius Politicum*. 7/2012, <http://www.juspoliticum.com/Le-Conseil-constitutionnel-gardien.html>.

<sup>18</sup> Il *Conseil Constitutionnel* ha ribadito tale orientamento in occasione di tre recenti *décisions* QPC (*Question Prioritaire de Constitutionnalité*) sulla legislazione in tema di pensioni agli ex combattenti e funzionari della guerra d'Algeria: *déc.* n. 2010-1 QPC, *déc.* n. 2010-18 QPC e *déc.* n. 2010-93 QPC.

<sup>19</sup> Il riferimento è l'art. 8, co. 2, l. Regione Lombardia 1/2002, come modificato dall'art. 5, co. 7, l. Regione Lombardia 25/2003.

<sup>20</sup> A.O. Cozzi, *Un piccolo puzzle: stranieri e principio di eguaglianza nel godimento delle prestazioni socio-assistenziali*, in *Quad. Cost.*, 3/2010, 556.

<sup>21</sup> In questi termini la sentenza della Corte Costituzionale n. 432/2005.



Secondo la Corte Costituzionale italiana l'esistenza di trattamenti differenziati è legittima se risponde ad un criterio di ragionevolezza e, quindi, se la “causa” normativa che giustifica tali regimi non è palesemente irrazionale o arbitraria<sup>22</sup>.

La Corte ha riaffermato tale schema argomentativo in riferimento alla conformità alla Costituzione di interventi legislativi che, in deroga all'art. 41 del d.lgs. 286/1998 in tema di parità d'accesso alle prestazioni socio-assistenziali tra cittadino e straniero stabilmente soggiornante, condizionano l'accesso alle prestazioni socio-assistenziali al possesso di una determinata tipologia di permesso di soggiorno. In tal modo la Corte è giunta infatti a dichiarare l'illegittimità costituzionale della subordinazione dell'accesso a prestazioni quali l'indennità di accompagnamento, la pensione di inabilità, l'assegno di invalidità e l'indennità di frequenza per minori stranieri, al possesso di un permesso CE per soggiornanti di lungo periodo, il cui rilascio richiede anche la titolarità di un reddito<sup>23</sup>.

### 3. SEGUE: LA PREVISIONE DI CRITERI RELATIVI ALLA RESIDENZA.

<sup>22</sup> Nella sentenza n. 432/2005 la Corte precisa che la cittadinanza «si presenta come criterio ulteriore, ultroneo e incoerente, agli effetti di un ipotetico regime differenziato rispetto ad una misura sociale che vede negli invalidi al 100% la categoria dei beneficiari. Distinguere, ai fini della applicabilità della misura in questione, cittadini italiani da cittadini di paesi stranieri – comunitari o extracomunitari – ovvero apolidi, finisce dunque per introdurre nel tessuto normativo elementi di distinzione del tutto arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlabilità tra quella condizione positiva di ammissibilità al beneficio (la cittadinanza italiana, appunto) e gli altri peculiari requisiti (invalidità al 100% e residenza) che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio* e la funzione».

<sup>23</sup> Rispettivamente sent. n. 306/2008, n. 11/2009, n. 187/2010 e n. 329/2011 (in riferimento all'art. 80, co. 19, l. 388/2000). Nella sentenza n. 306/2008, la Corte considera «manifestamente irragionevole subordinare l'attribuzione di una prestazione assistenziale quale l'indennità di accompagnamento – i cui presupposti sono, come si è detto, la totale disabilità al lavoro, nonché l'incapacità alla deambulazione autonoma o al compimento da soli degli atti quotidiani della vita – al possesso di un titolo di legittimazione alla permanenza del soggiorno in Italia che richiede per il suo rilascio, tra l'altro, la titolarità di un reddito». Nella sentenza n.11/2009, relativa alla pensione di inabilità, la Corte afferma che «la subordinazione dell'attribuzione di tale prestazione al possesso, da parte dello straniero, di un titolo di soggiorno il cui rilascio presuppone il godimento di un reddito, rende ancora più evidente l'intrinseca irragionevolezza del complesso normativo in scrutinio».





Entrambe le Corti distinguono il criterio della titolarità della cittadinanza nazionale da quello dell'anzianità di residenza: nella sentenza 432/2005 la Corte Costituzionale italiana stabilisce che la cittadinanza non è un requisito in base al quale «selezionare i fruitori della provvidenza in ragione delle esigenze finanziarie», a differenza del criterio della residenza che, invece, «rispetto ad una provvidenza regionale, appare un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio».

Anche il *Conseil Constitutionnel* francese, nella *décision* 2010-93 QPC del 4 febbraio 2011, afferma che il criterio della nazionalità o di data di acquisizione della nazionalità<sup>24</sup> è contrario alla Costituzione, mentre il criterio di residenza in Francia o in un altro Stato membro dell'Unione Europea può essere giustificato dall'oggetto della legge<sup>25</sup>.

Nelle sentenza 40/2011, operando una distinzione tra prestazione essenziale e non essenziale, la Corte Costituzionale italiana ha censurato la legge 6/2006<sup>26</sup> della regione Friuli Venezia Giulia in tema di diritti di “cittadinanza sociale” sia sotto il profilo della nazionalità sia sotto quello dell'anzianità di residenza: risultavano infatti beneficiari di tali prestazioni solo i cittadini comunitari residenti in regione da almeno trentasei mesi. Ad avviso della Corte, le prestazioni oggetto della legge impugnata «per la loro stessa natura, non tollerano distinzioni basate né sulla cittadinanza, né su particolari tipologie di residenza volte ad escludere proprio coloro che risultano i soggetti più esposti alle condizioni di

<sup>24</sup> Nella lingua francese, il termine *nationalité* si riferisce alla cittadinanza nazionale.

<sup>25</sup> Il *Conseil Constitutionnel* afferma che il legislatore «*a pu, sans méconnaître le principe d'égalité, instituer un critère de résidence en lien direct avec l'objet de la loi; qu'en revanche, il ne pouvait, sans méconnaître ce même principe, établir, au regard de l'objet de la loi, de différence selon la nationalité; qu'en conséquence, doivent être déclarés contraires aux droits et libertés que la Constitution garantit*».

<sup>26</sup> Il riferimento è l'art. 9, co. 51, 52 e 53, l. Regione Friuli-Venezia Giulia 24/2009, modificativo dell'art. 4, l. Regione Friuli-Venezia Giulia 6/2006.



bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale»<sup>27</sup>.

La Corte ha espresso invece un orientamento di segno opposto nell'ordinanza 32/2008, in cui ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale relativa alla legge della regione Lombardia 7/2005<sup>28</sup>, che subordinava l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale alla condizione di cinque anni di residenza o attività lavorativa in regione.

Secondo la Corte «il requisito della residenza continuativa, ai fini dell'assegnazione, risulta non irragionevole (sentenza 432/2005) quando si pone in coerenza con le finalità che il legislatore intende perseguire (sentenza 493/1990), specie là dove le stesse realizzino un equilibrato bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco (ordinanza 393/2007)». In materia di “edilizia residenziale pubblica”, la Corte ha ritenuto che la scelta del legislatore regionale non incidesse, in ogni caso, sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale.

Un orientamento analogo è rinvenibile nella recente *décision* del *Conseil Constitutionnel* francese 2011-137 QPC del 17 giugno 2011, in cui l'oggetto del giudizio di costituzionalità è la previsione normativa che, solo per gli stranieri, subordina di fatto l'accesso al *Revenu de Solidarité Active* (RSA)<sup>29</sup>, prestazione di assistenza sociale

<sup>27</sup> Corte Costituzionale, sent. n. 40/2011. Secondo la Corte, le disposizioni oggetto di giudizio rischierebbero «di colpire proprio i soggetti più esposti alle condizioni di disagio che quelle leggi si propongono di superare, in contraddizione con i principi di ragionevolezza e di uguaglianza».

<sup>28</sup> Il riferimento è l'art. 3, co. 41-bis, l. Regione Lombardia 7/2005.

<sup>29</sup> La prestazione RSA, che ha sostituito le due prestazioni RMI (*Revenu Minimum d'Insertion*) e API (*Allocation de Parent Isolé*), è disciplinata dall'art. L 262-4 del *Code de l'action sociale et des familles* (CASF). Le altre prestazioni facenti parte della categoria delle *allocations minima sociaux* sono ASPA (*Allocation de Solidarité aux Personnes Agées*), comunemente chiamata *minimum vieillesse*, e ASI (*Allocation Supplémentaire d'Invalidité* o *pension minimum d'invalidité*). La condizione di anzianità di residenza vige per le tre *allocations* di *minima sociaux*. Per la prestazione RSA, l'anzianità di residenza di cinque anni è stata introdotta nel 2008 dalla legge 2008-1949 del 1° dicembre 2008 mentre per le prestazioni

appartenente alla categoria delle *allocations* denominate *minima sociaux*, ad un'anzianità di residenza di cinque anni. Solo ai cittadini di Paesi Terzi infatti viene richiesto il possesso di un titolo di soggiorno che autorizzi l'attività lavorativa da almeno cinque anni.

Il *Conseil Constitutionnel* ha dichiarato che tale disparità di trattamento non viola né il principio di eguaglianza né l'undicesimo *alinéa* del *Préambule* del 1946 (ovvero il riferimento ai *moyens convenables d'existence*) dichiarando che: «*le législateur a institué (...) une différence de traitement en rapport direct avec l'objet de la loi; qu'il a fixé un critère qui n'est pas manifestement inapproprié au but poursuivi*».

In relazione a questa *décision*, è stato messo in rilievo l'arretramento operato dal *Conseil* in tema di diritti delle fasce di popolazione più deboli: secondo la considerazione del *Conseil*, infatti, la finalità della prestazione RSA è ridotta principalmente a un aiuto per l'inserimento o il re-inserimento professionale. Si tratterebbe invece di una prestazione di *minimum d'existence*<sup>30</sup> (e, dunque, una prestazione che potremmo definire essenziale)<sup>31</sup>.

Non si comprende poi, nel giudizio del *Conseil*, quale relazione vi sia tra il criterio di residenza, imposto solo alla categoria degli stranieri titolari di una determinata autorizzazione al soggiorno, e l'accesso ad una prestazione innanzitutto finalizzata al sostentamento delle categorie più deboli.

---

ASPA e ASI essa vige dal 2005 a seguito dell'entrata in vigore della legge 2005-1579 del 19 dicembre 2005. Alcune categorie di cittadini di Paesi Terzi sono esenti da tale condizione: i rifugiati, gli apolidi, i beneficiari della protezione sussidiaria, i titolari della *carte de résident* (valida per 10 anni).

<sup>30</sup> Non a caso il *Revenu de Solidarité Active* è inserito nel Titolo VI del *Code de l' Action Sociale et des Familles* denominato “*Lutte contre la pauvreté et les exclusions*”. L'art. L 262-1, che ne definisce lo scopo, recita: «*Le revenu de solidarité active a pour objet d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence*» e solo successivamente «*d'inciter à l'exercice d'une activité professionnelle et de lutter contre la pauvreté de certains travailleurs, qu'ils soient salariés ou non salariés*».

<sup>31</sup> In merito alla nozione di *minimum d'existence* nell'ambito della giurisprudenza si veda C. Fercot, *Le juge et le droit au minimum. Les ambiguïtés du droit à des conditions minimales d'existence en droit comparé*, in D. Romain, *Droits des pauvres: pauvres droits? Recherches sur la justiciabilité des droits sociaux*, 2010, reperibile all'indirizzo [http://droits-sociaux.u-paris10.fr/assets/files/rapport\\_final/Justiciabilit%C3%A9\\_droits\\_sociaux\\_rapport\\_final.pdf](http://droits-sociaux.u-paris10.fr/assets/files/rapport_final/Justiciabilit%C3%A9_droits_sociaux_rapport_final.pdf).



Pur nella diversità del contesto, questa situazione è per certi aspetti affine a quella affrontata dalla Corte Costituzionale in riferimento all'art. 80, co. 19, l. 388/2000<sup>32</sup>. In entrambi i casi infatti si subordina l'accesso ad una prestazione di *minimum social* (finalizzata anche all'inserimento lavorativo) alla titolarità di un permesso di soggiorno che autorizzi l'attività lavorativa, e che, in molti casi, richiede l'esistenza di un lavoro per poter essere rinnovato<sup>33</sup>.

Possiamo soltanto chiederci se le condizioni preliminari richieste per accedere a un diritto sociale finiscano col coincidere con la prestazione cui lo straniero aspira<sup>34</sup>.

#### 4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.

Per concludere, si può mettere qui in evidenza come seppure la giurisprudenza di entrambe le Corti abbia contribuito in modo significativo a definire alcuni principi relativi allo *statuto costituzionale* del “non cittadino” e alla titolarità in capo a quest’ultimo dei diritti sociali, la stessa presenti, tuttavia, elementi di perplessità. Se è vero infatti, come sostiene Valerio Onida, che lo *status* di cittadino finisce oggi spesso per costituire un fattore di diseguglianze giuridiche, che sopravvivono al progresso della civiltà politica<sup>35</sup>, la neutralizzazione della valenza di esclusione della cittadinanza nazionale operata dalle Corti non ne esaurisce, di conseguenza, i profili di criticità.

<sup>32</sup> Si veda nota 23.

<sup>33</sup> Per un’analisi delle condizioni per il rinnovo delle diverse tipologie di titolo di soggiorno e, più in generale, della normativa sull’immigrazione si veda B. Nascimbene, *Diritto degli stranieri*, Padova 1994; V. Tchen, *Etrangers – Séjour en France*, in *J- Cl. Adm*, Fasc. 233-260; X. Vandendriessche, *Le droit des étrangers*, Paris 2012.

<sup>34</sup> A tale proposito Barbara Pezzini parla di “un vero e proprio corto-circuito normativo”, un *killer loup*: B. Pezzini, *Una questione che interroga l’uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Atti del XXIV Convegno Annuale dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti. Cagliari, 16-17 ottobre 2009, Napoli 2010, 163 ss.

<sup>35</sup> V. Onida, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit, 3 ss.



Il criterio di anzianità di residenza sortisce da un lato, l'effetto di rendere difficile, se non impossibile, l'accesso alle prestazioni da parte della categoria degli stranieri, che sempre più difficilmente posseggono tale requisito, e dall'altro, produce effetti distorsivi e diseguaglianze sempre più evidenti all'interno della stessa categoria dei cittadini, che, come si è detto in precedenza, ostacolano significativamente il processo di integrazione sociale fra appartenenti a culture diverse.

La dottrina ha messo in evidenza la necessità di ripensare lo schema concettuale rimasto pressoché immutato dalle prime pronunce delle due Corti, che caratterizza le decisioni in tema di eguaglianza e non discriminazione tra cittadini e stranieri.

Secondo questo schema il cittadino ha con lo Stato un «rapporto di solito originario e comunque permanente», mentre lo straniero ne ha uno «acquisito e generalmente temporaneo»<sup>36</sup> e, afferma il *Conseil Constitutionnel*, «*il existe une différence objective de situation entre nationaux et étrangers pouvant justifier une inégalité dans la mise en oeuvre de prestations sociales*»<sup>37</sup>.

Al «paradigma “ancestrale” della sovranità statale sul territorio»<sup>38</sup> dovrebbe, invece, succedere una forma giuridica dell'appartenenza che valorizzi «i criteri di collegamento “volontaristici” e “sostanziali” legati alla scelta di risiedere in un determinato territorio e far parte di un determinato gruppo umano»<sup>39</sup>.

E' infine opportuno soffermarsi sugli effetti che le pronunce delle due Corti hanno avuto sulla legislazione in tema di accesso alle prestazioni socio-assistenziali da parte degli stranieri: in Francia, a seguito della *décision* 89-269 DC del 22 gennaio 1990, le

<sup>36</sup> Così la Corte Costituzionale italiana nelle sentenze n. 104/1969, n. 244/1974 e n. 62/1994.

<sup>37</sup> *Conseil Constitutionnel*, *déc.* 89-269 DC.

<sup>38</sup> M.C. Locchi, *Facta sunt servanda. Per un diritto di realtà in tema di uguaglianza degli stranieri*, in *Quad. Cost.*, 3/2010, 576.

<sup>39</sup> M.C. Locchi, *Facta sunt servanda*, *cit.*, 582.



disposizioni discriminatorie oggetto di giudizio non entrarono in vigore. Tuttavia, leggi anteriori contenenti la condizione di cittadinanza nazionale rimasero valide per diversi anni.

Solo con la legge sull'immigrazione 1998-349 dell'11 maggio 1998, la cosiddetta *Loi Chevènement* o *Loi Reseda*, i poteri pubblici francesi abolirono tale clausola e conformarono il *Code de la sécurité sociale* al principio di eguaglianza e non discriminazione<sup>40</sup>.

Anche in Italia, l'esecuzione delle sentenze della Corte Costituzionale che sanciscono l'illegittimità di disposizioni che violano il principio di eguaglianza presenta profili contrastanti: ad esempio, a seguito delle sentenze 306/2008, 11/2009, 187/2010 e 329/2011 non vi è stato uno specifico intervento del legislatore bensì un proliferare di ricorsi ed il puntuale riconoscimento del diritto alle provvidenze assistenziali agli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso dei requisiti soggettivi, anche se non titolari del permesso CE per soggiornanti di lungo periodo.

Inoltre, nonostante l'orientamento della Corte Costituzionale sia stabile nel giudicare discriminatoria la clausola della cittadinanza nazionale, ad oggi continuano ad esistere prestazioni il cui accesso è riservato ai soli cittadini italiani.

Tali considerazioni, legate al richiamo sull'effettività dei diritti sociali che degli stessi costituisce l'essenza<sup>41</sup>, fanno emergere, con tutta evidenza, la necessità di analizzare il tema in oggetto andando oltre lo studio della giurisprudenza delle Corti, valorizzando la giurisprudenza costituzionale ma, allo stesso tempo, aprendo alla riflessione teorica sul ruolo del legislatore e della dottrina nella ridefinizione dei caratteri dello Stato Sociale.

---

<sup>40</sup> Sul punto si veda I. Daugareilh, *La loi du 11 mai 1998 sur l'entrée et le séjour des étrangers en France. Les modifications apportées en droit de la protection sociale*, in *R.D. Sanit. Soc.*, 3/1998, 634-645.

<sup>41</sup> B. Pezzini, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in *AA.VV.*, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., 163 ss.





Come afferma Massimo Luciani, le attuali vicende delle relazioni fra economia e politica richiedono agli studiosi del diritto costituzionale «di non cedere alla tentazione della retorica dei diritti, senza cogliere le situazioni di potere ch'essi sottendono» e «di abbandonare l'idea, più o meno esplicitamente condivisa, che il diritto costituzionale si esaurisca per intero nel diritto "detto" dalle giurisdizioni costituzionali. La durezza della crisi e il visibile scontro di poteri economici e politici (e di interessi nazionali) che è in atto attendono i propri interpreti. I costituzionalisti possono, debbono essere tra questi»<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> M. Luciani, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Diritto e società*, 4/2011, 718.

