

Modalità di accesso alle prestazioni sociali. Quando differenziare è discriminatorio.

Tra azione politica e ruolo della giurisprudenza.

di

Francesca Paruzzo*

SOMMARIO: 1. Premessa. I casi. - 2. Cittadini e stranieri. Il diritto di emigrare. Cenni. - 3. Stranieri e accesso alle prestazioni sociali. Parità di trattamento e differenziazioni. - 4. Giudizio antidiscriminatorio e principio di non discriminazione: il nucleo forte del principio di uguaglianza formale. - 4.1. Il principio di non discriminazione: la tutela internazionale e all'interno dell'Unione europea- 4.2. Il divieto di discriminazione e la legislazione ordinaria- 5. Considerazioni conclusive.

1.Premessa. I casi.

“E' discriminatorio e illegittimo richiedere ai cittadini stranieri una documentazione diversa da quella richiesta agli italiani per l'accesso alle prestazioni sociali”.

Così afferma il Tribunale di Milano, con l'ordinanza del 13 Dicembre 2018, accogliendo il ricorso presentato dall'ASGI (Associazione studi giuridici sull'immigrazione)¹ e dal NAGA (Associazione volontaria di assistenza socio-sanitaria e per i diritti di cittadini stranieri, rom e sinti) contro il Comune di Lodi, il cui “Regolamento sull'accesso alle

* Dottoressa di ricerca. Università degli Studi di Torino.

¹ L'A.S.G.I. va ricordata tra i soggetti collettivi maggiormente attivi nel contrasto alle discriminazioni: questa associazione, negli ultimi anni, ha promosso numerosi ricorsi contro i provvedimenti discriminatori adottati a livello locale e non solo; le relative pronunce giurisdizionali sono raccolte nel volume a cura di A. Guarisio, *Senza distinzioni. Quattro anni di contrasto alle discriminazioni istituzionali nel Nord Italia*, Quaderni di APN, 2, 2012, il quale costituisce un utile “spaccato” del fenomeno discriminatorio in danno agli stranieri, nonché delle sue ricadute sistematiche sulla definizione del contenuto del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. La Corte di Cassazione, peraltro, con le sentenze n. 11165 e 11166 del 2017, ha rilevato come non sia possibile negare la rilevanza nell'ordinamento di discriminazioni collettive fondate sulla nazionalità e su condotte offensive nei confronti di una pluralità di soggetti accomunati da tale fattore e, in tal senso, ha riconosciuto la legittimazione ad agire ad associazioni come l'A.S.G.I.

prestazioni sociali agevolate”² richiedeva, ai soli cittadini non appartenenti all’Unione europea, la produzione, in aggiunta all’ISEE, di dichiarazioni consolari attestanti l’assenza di qualsivoglia reddito nel Paese di origine.

Se questa pronuncia è quella che, più di altre, nell’ultimo anno, ha suscitato clamore mediatico, soprattutto per gli effetti che sono seguiti all’applicazione di tale Regolamento³, essa in realtà si pone nel solco di una tendenza che, sempre più spesso, vede i giudici impegnati ad accertare le condotte discriminatorie di numerose amministrazioni che considerano la nazionalità quale fattore in grado di incidere sull’accesso (o sulle modalità di accesso) a prestazioni di carattere sociale.

Solo a guardare alle pronunce successive⁴ a quella del Tribunale di Milano, tra le più recenti, è del 9 aprile 2019 l’ordinanza con cui il Tribunale di Bergamo, Sezione Lavoro, afferma che la condotta tenuta dal Comune di Palazzago - consistente nella richiesta di presentazione, ai soli cittadini extra UE, della certificazione prodotta dalle competenti autorità del Paese di origine relativa ai redditi mobiliari e immobiliari posseduti all’estero da tutti i componenti del nucleo familiare e necessaria al fine di accedere alle prestazioni sociali agevolate (bonus gas ed energia), al contributo “frequenza scolastica”, all’assegno di maternità di base e agli assegni ai nuclei familiari - costituisce “discriminazione diretta da parte dell’ente territoriale che non può introdurre modifiche, differenziando in base alla nazionalità, nell’applicazione dell’ISEE ai fini dell’accesso alle prestazioni”⁵.

² Modificato, per il punto che qui interessa, con delibera del 04.10.2017, n. 28.

³ A fronte delle difficoltà riscontrate nel reperire la documentazione richiesta, le famiglie interessate non hanno potuto avere accesso alle agevolazioni per i servizi scolastici. Non riuscendo, pertanto, sostenere le spese integrali per la mensa scolastica dei figli, questi ultimi sono stati esclusi dall’accesso al servizio. Ne è derivata una campagna di raccolta fondi che ha consentito di ottenere, grazie alla solidarietà collettiva, gli importi necessari per non escludere i bambini da queste prestazioni.

⁴ Tutte possono essere consultate a partire dalla banca dati dell’A.S.G.I. al seguente indirizzo <https://www.asgi.it>.

⁵ Si tratta di un ricorso presentato ex art. 28 d.lgs. n. 150/2011 da cittadini senegalesi titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, nei confronti del Comune di Palazzago, al fine di ottenere il riconoscimento del carattere discriminatorio della condotta del Comune, il quale, ritenendo incomplete le domande di assegno INPS per il nucleo familiare, assegno di maternità di base, bonus energia e gas e contributo alla frequenza scolastica, chiedeva ai ricorrenti, in quanto cittadini extra-comunitari, la produzione di certificazioni o attestazioni rilasciate dalla competente autorità estera relative al patrimonio mobiliare o immobiliare posseduto.

Nello stesso senso, di poco anteriore, è l'ordinanza, del Tribunale di Milano, del 27 marzo 2019, che accerta e dichiara il carattere discriminatorio della condotta tenuta dal Comune di Vigevano, consistente nell'aver approvato e posto in esecuzione la delibera di Giunta n. 51 del 4 ottobre 2017: essa prevedeva che il cittadino di un Paese non membro dell'Unione europea non potesse accedere a prestazioni sociali agevolate, al pari del cittadino italiano, mediante semplice presentazione del modello ISEE, ma dovesse integrarlo con "certificati o attestazioni rilasciati dalla competente autorità dello Stato estero, legalizzati dalle autorità consolari italiane e corredati di traduzione in lingua italiana".

Allo stesso modo, con sentenza del 17 gennaio 2019⁶, la Corte d'Appello di Milano attesta come sussista, per il cittadino straniero extra UE, il diritto di percepire la pensione di invalidità (di cui all'art. 12 della l. n. 118 del 1971) alle medesime condizioni documentali dei cittadini italiani - e, quindi, mediante autocertificazione degli eventuali redditi prodotti all'estero - ; la previsione, per i soli cittadini stranieri, di documentare fatti e qualità personali mediante certificati o attestazioni rilasciati dalla competente autorità dello Stato estero, corredati da traduzione in lingua italiana autenticata dall'autorità consolare contrasta, infatti, con il principio di parità di trattamento⁷. Ancora, il Tribunale di Bergamo, con ordinanza del 20 dicembre 2018, stabilisce come il diniego di concessione, da parte di un Comune, dell'assegno ai nuclei familiari numerosi ex art. 65 del d.lgs. n. 448 del 1998, fondato sulla asserita incompletezza della domanda per mancata produzione di certificazioni rilasciate da autorità estera attestanti redditi e proprietà nello Stato di provenienza, costituisce

⁶ Si tratta di procedimento che trae origine da un ricorso di un cittadino della Repubblica dominicana titolare di permesso di soggiorno, giudicato invalido al 100%, che vedeva rifiutata la propria richiesta di pensione di invalidità da parte dell'Inps.

⁷ Dal quadro normativo, afferma la Corte d'Appello di Milano, emerge che il cittadino straniero, come quello italiano, può autocertificare i propri redditi e, nel caso di redditi prodotti all'estero, l'autocertificazione è ammessa, sia per gli italiani che per gli stranieri, nei casi da individuarsi mediante DM (art. 49 co 1 L. 289/02). Nel caso in esame, l'appellato ai fini dell'ottenimento della pensione di invalidità civile non ha fatto altro che agire secondo la normativa vigente che, come visto, consente l'autocertificazione ai fini del requisito reddituale, e pone a carico dell'ente erogatore, in questo caso l'Inps, l'onere di individuare l'organismo che nello Stato estero, nel nostro caso la Repubblica Dominicana, può rilasciare la dovuta certificazione relativa all'eventuale erogazione di prestazioni previdenziali ed assistenziali. L'Inps non ha provveduto né in sede amministrativa né in sede giudiziale ad individuare per la Repubblica Dominicana detto organismo.

discriminazione perché la disciplina del medesimo art. 65 fa riferimento all'ISEE e questo, a sua volta, prevede una procedura unica, senza differenze tra italiani e stranieri⁸.

Le pronunce citate – che, invero, prendono in considerazione un arco temporale estremamente limitato⁹ - mostrano, così, in modo significativo il ruolo centrale che, oggi, le azioni antidiscriminatorie rivestono all'interno del nostro ordinamento; attraverso di esse, infatti, è possibile osservare e, a partire da ciò, approfondire a che punto è il percorso di effettiva equiparazione tra cittadini e stranieri quanto all'effettivo godimento dei diritti fondamentali – elemento, spesso, questo, indicatore del livello di maturità civile delle comunità investite da tali questioni¹⁰ - : ciò che ne emerge è una “storia” di rivendicazioni che, soprattutto nell'ambito qui preso in considerazione – ossia, quello più prettamente delle prestazioni socio - assistenziali¹¹ - vede la magistratura impegnata a sottolineare (e censurare) la natura discriminatoria della condotta di molte amministrazioni locali, così qualificata non solo quando essa si estrinsechi in un'esclusione degli stranieri dall'accesso a prestazioni sociali agevolate, ma anche qualora essa preveda e imponga, ai fini di poter fruire delle medesime prestazioni, modalità e procedure più gravose rispetto a quelle richieste per i cittadini.

2. Cittadini e stranieri. Il diritto di emigrare. Cenni.

⁸ Sempre con riferimento al contrasto alle discriminazioni, possono altresì menzionarsi Tribunale di Savona, ordinanza del 1 marzo 2019, e Corte d'Appello di Venezia, sentenza del 18 gennaio 2019.

⁹ Di poco anteriori alla sentenza del Tribunale di Milano del 13 dicembre 2018, ma sempre sullo stesso tema, Tribunale di Milano, ordinanza del 19 Novembre 2018 o Cassazione civile, ordinanza n. 23763 del 2018 secondo cui, ai fini del riconoscimento delle prestazioni sociali, volte a rispondere a bisogni primari della persona, non è consentita nel nostro ordinamento, ai sensi degli artt. 2 e 3 Cost., nessuna differenziazione tra cittadini italiani e stranieri che hanno titolo al soggiorno nel territorio dello Stato italiano.

¹⁰ F. Abbondante, S. Prisco, *La condizione giuridica degli immigrati e le politiche degli enti territoriali tra integrazione e rifiuto*, in *Stabilità dell'esecutivo e democrazia rappresentativa*, M. Scudiero (a cura di), Jovene, Napoli, 2009, 750 ss.

¹¹ Per una ricostruzione del diritto all'assistenza sociale e dei servizi alla persona, come intesi nell'ordinamento italiano, cfr. N. Vettori, *Persona e diritti all'assistenza*, in *Diritto Pubblico*, n. 1 del 2016, 307 ss. Per lungo tempo, invero, nonostante il ricorso al concetto di diritto, nelle diverse disposizioni dell'art. 38 della Costituzione, era prevalsa la tesi per cui nonostante tali espressioni, non si era attribuito un diritto soggettivo, ma ci si era limitati a porre un obiettivo al legislatore ordinario.

Il sistema degli Stati moderni appare, oggi, “intrappolato tra la sovranità e l’ospitalità, tra la prerogativa di voler scegliere se prender parte o meno ai Trattati [...] sui diritti umani e l’obbligo di estendere il riconoscimento di questi ultimi a tutti”¹².

Affrontare il tema delle discriminazioni fondate sulla nazionalità e l’origine etnica non può prescindere dal dover considerare, se pur brevemente, ciò che ne sta alla base: il tema dell’accesso ai diritti in condizioni di uguaglianza¹³ e il significato da attribuire alla cittadinanza¹⁴; oggi, quest’ultima – ai fini di una più piena coerenza con il dato costituzionale – sembra assumere una connotazione più ampia e comprensiva¹⁵, da intendersi quale “partecipazione dello straniero regolarmente soggiornante a una comunità - in cui l’appartenenza è data dall’elezione di residenza - che raggruppi tutti coloro che, condividendo le sorti di un territorio per il solo fatto di viverci, sono tra loro legati da vincoli di diritti e doveri”¹⁶; invero, è proprio l’art. 2 della Costituzione

¹² S. Benhabib, *Cittadini globali. Cosmopolitismo e democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2008, 46.

¹³ Non sono indagati, in questo caso, i rapporti tra cittadini e stranieri appartenenti all’Unione europea. L’indagine è, così, limitata al rapporto tra cittadini e stranieri extra-comunitari e apolidi Cfr. B. Nascimbene, *Comunitari ed extracomunitari: le ragioni del doppio standard*, in *La condizione giuridica dello straniero nella giurisprudenza costituzionale*, Atti del Seminario svoltosi in Roma – Palazzo della Consulta, 26 ottobre 2012, Giuffrè, Milano, 2013, 95 e segg. Cfr. E. Grosso, *Straniero (status costituzionale dello)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1999, 159, il quale osserva come – dietro il termine straniero – si nascondano invero una pluralità di figure giuridiche profondamente diverse: (a) i cittadini europei; (b) i cittadini extracomunitari (regolarmente residenti ai sensi della legislazione in materia di soggiorno e residenza, oppure irregolari); (c) gli apolidi; (d) i non-cittadini cui è accordata specifica protezione (i titolari del diritto di asilo, oppure i rifugiati ai sensi della Convenzione di Ginevra).

¹⁴ D. Gottardi, *Le discriminazioni basate sulla razza e sull’origine etnica*, in M. Barbera (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, Giuffrè, Milano, 2007, 2.

¹⁵ Cassazione SS.UU. n. 20661 del 2014 in tema di accesso degli stranieri al servizio civile e Corte cost. n. 172 del 1999. Più di recente, si veda anche Corte cost., n. 119 del 2015. Cfr. in dottrina, A. Lollo, *Eguaglianza e cittadinanza. La vocazione inclusiva dei diritti fondamentali*, Giuffrè, Milano 2016, 11 ss.; si veda anche, nella sterminata letteratura sul punto, E. Grosso, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli di riconoscimento*, Cedam, Padova, 1997; C. Panzera, A. Rauti, C. Salazar, A. Spadaro (a cura di), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Atti del Convegno internazionale di studi svoltosi a Reggio Calabria, 26-27 marzo 2015, Editoriale Scientifica, Napoli 2016; R. Caridà, *I diritti di cittadinanza inclusiva tra esigenze di sicurezza e doveri di solidarietà*, in www.federalismi.it, n. 14 del 2017; G. Berti, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, 11; E. Grosso, *Cittadinanza giuridica e partecipazione politica*, Relazione presentata al IX convegno internazionale della S.I.S.E., Firenze, 14-15 dicembre 2006, reperibile in ius.regione.toscana.it/elezioni/Documenti/IXConvegnoSISE/Grosso.pdf; M. Luciani, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L’esperienza italiana*, in *Rivista critica di diritto privato*, 1992.

¹⁶ S. BENHABIB, *Cittadini globali. Cosmopolitismo e democrazia*, cit. Secondo P. Costa, *La cittadinanza*, Laterza, Roma - Bari, 2005, 3. Cfr., altresì, S. Veca, *Cittadinanza. Riflessioni filosofiche sull’idea di emancipazione*, Feltrinelli, Milano, 1990. Più in generale sono gli stessi flussi migratori

che, là dove riconosce i diritti inviolabili dell'uomo e richiede l'adempimento dei corrispettivi doveri di solidarietà, prescinde del tutto dal legame stretto di cittadinanza¹⁷.

È una nozione che, a maggior ragione, sembra integrarsi con il senso più proprio del diritto di emigrare¹⁸, quale ricostruito dalla Corte costituzionale nel 1986, con la sentenza n. 269: in questa pronuncia i giudici costituzionali definiscono tale diritto come quello proprio di ogni essere umano di partecipare alla vita della comunità dei popoli¹⁹ e rimarca come tale libertà debba essere "riconosciuta quale bene, valore fondamentale, realizzativo della personalità di ciascuno, che non nasce quale graziosa concessione dello Stato": invero, "un legislatore che, ancorato a visioni arretrate del fenomeno migratorio, ritenesse, oggi, di poterlo determinare autoritariamente quale "anonimo" fenomeno di massa, si porrebbe nettamente contro la Costituzione".

Se è certamente vero - nella consapevolezza delle differenze esistenti tra cittadino emigrante e straniero immigrato - che il quadro entro cui la Corte si muove è finalizzato a evidenziare quella *libertà di emigrazione* che la Carta fondamentale espressamente riconosce al cittadino italiano (art. 35 comma 4 Cost.), tuttavia gli argomenti utilizzati dai giudici costituzionali ai fini della ricostruzione interpretativa del fenomeno migratorio, assumono un carattere generale che non consente di ignorare la circolarità del fenomeno stesso, in base alla quale il soggetto è sempre il medesimo:

a costituire un fattore di accelerazione della crisi degli Stati-nazione, sollecitando risposte specifiche in termini di diritti e integrazione sociale e culturale, come rileva P. Carrozza, *Nazione (voce)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 1995, 126 e ss., in particolare, 156.

¹⁷ Corte cost., n. 172 del 1999.

¹⁸ Giova ricordare, in questo senso, il contributo di L. Ferrajoli, *L'America, la conquista. L'idea di sovranità nel mondo moderno*, in *Meridiana*, n. 15 del 1992, 20 ss.. L'Autore ripercorre la configurazione dello *ius migrandi* da parte del teologo Francisco De Vitoria che fonda la questione della legittimazione, da un punto di vista giuridico, della conquista spagnola nel nuovo mondo. Quest'ultimo, nelle sue *Relectiones de Indis* del 1539, ricostruisce il diritto di emigrare quale diritto universale e, insieme, come fondamento del nascente diritto internazionale. È una tesi che deriva, secondo il teologo, dall'esistenza di una società naturale quale *communitas orbis*, da una comunità, cioè, di Stati liberi, indipendenti e, quindi, uguali soggetti all'esterno ad un medesimo diritto delle genti e all'interno alle leggi costituzionali che essi stessi si sono dati. Sul piano pratico, però, questo diritto di emigrare, così inteso, era, in quel tempo, del tutto asimmetrico: benchè formalmente universale, era di fatto a uso esclusivo degli occidentali. Oggi questa prospettiva si è rovesciata. E al rovesciamento dell'asimmetria sembra conseguire un rovesciamento del diritto.

¹⁹ Allorché, invece, la libertà d'emigrazione è costituzionalmente, e in maniera espressa, sancita e, come è stato esplicitamente dichiarato da alcuni Costituenti, essa deve rimanere, quanto più possibile, scevra da limiti.

emigrante rispetto allo Stato di provenienza; immigrato rispetto a quello di destinazione²⁰.

Pertanto, pur non volendo intendere che tale diritto possa tradursi in un'assoluta "libertà di immigrazione", esso, così inteso, impone che ogni regolamentazione del fenomeno migratorio risulti, nel rapporto tra il mezzo (le limitazioni dei diritti riconosciuti agli stranieri) e il fine (la salvaguardia di specifici interessi statuali), proporzionata e adeguata²¹: il legislatore e le amministrazioni (statali e locali) non possono, quindi, orientare le proprie politiche in chiave di disciplinamento autoritario, dimenticando l'irriducibile e primaria qualità umana dei soggetti migranti²²; ciò, sia per quanto riguarda la disciplina dell'ingresso e del soggiorno sul territorio nazionale²³, sia, a maggior ragione, per ciò che attiene alla condizione giuridica dello straniero ormai presente sul territorio.

In una direzione del tutto opposta rispetto alle premesse così delineate sembrano però muoversi, come detto, gli atti comunali impugnati (e censurati dalle pronunce citate), paradigma di una tendenza da parte di enti territoriali della Repubblica²⁴ alla "riscoperta" dell'identità nazionale²⁵, alla riproposizione di un'idea di cittadinanza – ancorata a un dato prettamente legale - intesa quale legittimo fattore di esclusione²⁶ (di diritto o di fatto), in grado di circoscrivere l'ambito dei beneficiari dei diritti

²⁰ B. Pezzini, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non cittadino*, in *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, (Atti del XXIV Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Cagliari 16 -17 ottobre 2009), Jovene, Napoli, 2010, p. 224.

²¹ B. Pezzini, *Una questione che interroga l'uguaglianza*, cit. 224.

²² B. Pezzini, *Una questione che interroga l'uguaglianza*, cit., 227.

²³ Sul fatto che il legislatore non possa limitarsi al "rigoroso controllo dell'ingresso e soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale" si veda Corte cost., n. 299 del 2010, che richiama, a sua volta, le sentenze n. 300 del 2005 e 156 del 2006.

²⁴ Nello specifico dei casi considerati, ad opera dei Comuni: tra le materie in cui si sono verificate le discriminazioni maggiori rientrano l'iscrizione anagrafica, la salute e, appunto, l'assistenza sociale. Cfr. G. Sobrino, *Fonti del diritto e (in)attuazione del principio di uguaglianza*, in A. Giorgis, E. Grosso, M. Losana (a cura di), *Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell'uguaglianza formale*, cit. 38; A. Morelli, *Solidarietà, diritti sociali e immigrazione nello Stato sociale*, in *Consulta Online*, n. 3 del 2018; per una rassegna completa, per quanto limitata al Nord Italia, A. Guariso, *Senza distinzioni. Quattro anni di contrasto alle discriminazioni istituzionali nel Nord Italia*, cit.

²⁵ A. Gentili, *Il principio di non discriminazione nei rapporti civili*, in *Rivista critica di diritto privato*, 2009, 226, la discriminazione non è soltanto disparità di trattamento, ma in primo luogo offesa alla dignità di una persona.

²⁶ A. Giorgis, E. Grosso, M. Losana, *Introduzione*, in A. Giorgis, E. Grosso, M. Losana (a cura di), *Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell'uguaglianza formale*, cit., 7.

fondamentali²⁷ e di giustificare differenziazioni tra cittadino e straniero nel godimento degli stessi.

Ciò che è chiamata in causa, nell'ambito di tali questioni, è, quindi, la dimensione costituzionale dell'uguaglianza e, in particolare, la sua prospettiva anti-discriminatoria, la quale gioca un ruolo decisivo nel definire lo statuto costituzionale del non cittadino.

3. Stranieri e accesso alle prestazioni sociali. Parità di trattamento e differenziazioni

Attraverso il prisma dello straniero è possibile cogliere come il nostro ordinamento si rapporta, in una prospettiva di giustizia sociale, con il principio di parità di trattamento²⁸.

Come noto, nel tempo, si è assistito a una progressiva emancipazione dalla lettera della Costituzione, secondo cui una serie di diritti fondamentali sono riservati al "cittadino"²⁹ : attraverso l'affermazione del principio di non discriminazione³⁰ e

²⁷ In senso critico sul punto, cfr. L. Ferrajoli, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. ZOLO (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari, 1994, 288. Cfr. altresì, F. Cerrone, *La cittadinanza e i diritti*, in R. Nania, P. Ridola (a cura di), *I diritti costituzionali*, vol. I, Giappichelli, Torino, 2001, 264; G. U. Rescigno, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, 37 ss.. In via generale sul punto si rinvia alle opere di E. Grosso, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici storiche di riferimento*, cit. 1997, e M. Cuniberti, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, cit.

²⁸ L. Paladin, *Il principio di eguaglianza*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, Giuffrè, 1965, 214.

²⁹ A. O. Cozzi, *Un piccolo puzzle: stranieri e principio di eguaglianza nel godimento delle prestazioni socio-assistenziali*, in *Quaderni costituzionali* n. 3 del 2010, 552.

³⁰ Se in un primo tempo era più forte una contrapposizione tra ambiti coperti dai diritti fondamentali e ambiti rimessi alla discrezionalità del legislatore, ora sembra essersi attenuata. La tutela dell'uguaglianza si estende, infatti, ai diritti riconosciuti in generale dall'art. 2, così come a quelli ricavati, attraverso il richiamo operato dall'art. 10 dalle consuetudini o dalle dichiarazioni internazionali. *Ex multiis*, a livello giurisprudenziale si veda Corte cost., n. 120 del 1967; 104 del 1969; 144 del 1970; 109 del 1974; 244 del 1974; 40 del 1975; 46 del 1977; 54 del 1979; 460 del 1987; n. 62 del 1994; n. 490 del 1988; n. 432 del 2005; C. Corsi, *Straniero (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 2013, 878.; M. Luciani, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Rivista critica di diritto privato*, 1992, 214; E. Grosso, *Straniero (status costituzionale dello)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, cit., 156 ss.; G.P. Dolso, *Cittadini extracomunitari e diritti costituzionali*, in AA.VV., *Cittadinanza europea, accesso al lavoro e cooperazione giudiziaria*, Eut, Trieste, 2005, 53 ss; G. Bascherini, *Immigrazione e diritti fondamentali*, Jovene, Napoli, 2007; L. Ferrajoli, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari, 1999, 287 ss.; P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Il Mulino, Bologna, 32; G. Corso, *La disciplina dell'immigrazione tra diritti fondamentali e discrezionalità del legislatore nella giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *La condizione giuridica dello straniero nella*

utilizzando il canone della ragionevolezza³¹, da un lato quegli stessi diritti fondamentali sono stati riconosciuti come spettanti anche allo straniero³² e, dall'altro, si sono potute censurare, grazie all'opera della giurisprudenza, quelle disparità di trattamento fondate su criteri distintivi - irrazionali o arbitrari - rispetto alla causa normativa della disciplina generale da cui il non cittadino era escluso³³.

È nell'ambito di questo processo che è stata riconosciuta la titolarità, in capo allo straniero, del diritto a una serie di prestazioni di natura assistenziale³⁴, riconducibili all'art.38 della Costituzione³⁵.

Invero, la Corte costituzionale, in due pronunce³⁶ aventi ad oggetto l'art. 80, comma 19, della l. n. 388 del 2000 (Legge finanziaria per il 2001) - che limitava il godimento di determinate prestazioni sociali ai soli titolari della carta di soggiorno³⁷ - dichiara

giurisprudenza della Corte costituzionale, Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 26 ottobre 2012, Giuffrè, Milano, 2013.

³¹ La distinzione tra cittadino e straniero era già stata analizzata in termini di ragionevolezza per esempio da Corte cost., n. 144 del 1970, n. 201 e 204 del 1974. Più di recente, si vedano Corte costituzionale, n. 230 del 2015, n. 22 del 2015, n. 329 del 2011, n. 187 del 2010.

³² Sul come interpretare le disposizioni costituzionali che incidono sulla condizione giuridica degli stranieri si veda M. Losana, *Stranieri e principio costituzionale di uguaglianza*, in A. Giorgis, E. Grosso, M. Losana (a cura di), *Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell'uguaglianza formale*, cit., 67; V. Onida, *Lo Statuto costituzionale del non cittadino*, in *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Atti del XXIV Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Cagliari, 16-17 ottobre 2009, Jovene, Napoli, 2010.

³³ Il riferimento è a Corte cost., n. 432 del 2005; cfr. M. Cuniberti, *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in *Le Regioni*, 2006, 510 ss.; in questo testo, l'autore sottopone a critica il criterio che limita l'eguaglianza tra cittadino e straniero ai soli diritti fondamentali.

³⁴ Si rinvia *ex multis*: F. Biondi Dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013; W. Chiaromonte, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri*, Giappichelli, Torino, 2013; A. Ciervo, *I diritti sociali degli stranieri: un difficile equilibrio tra principio di non discriminazione e pari dignità sociale*, in A. Angelini, M. Benvenuti, A. Schillaci (a cura di), *Le nuove frontiere del diritto dell'immigrazione: integrazione, diritti, sicurezza*, Jovene, Napoli, 2011; G. Bascherini, A. Ciervo, *I diritti sociali degli immigrati*, in *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*, Passigli, Firenze, 2012; E. Rossi, F. Biondi Dal Monte, M. Vrenna (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Il Mulino Bologna, 2013; L. Paladin, *Il principio di eguaglianza*, in *Enciclopedia del diritto*, cit.; C. Salazar, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2000, 131 ss.; T. Caponio, *Governo locale e immigrazione in Italia. Tra servizi di welfare e politiche di sviluppo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2004, 805; A. Patroni Griffi, *I diritti sociali dello straniero tra costituzione e politiche regionali*, in L. Chieffi (a cura di), *Il regionalismo tra diritti sociali e prospettive federali*, Cedam, Padova, 1999, 350.

³⁵ Per un commento all'art. 38 Cost. sotto il profilo più generale del diritto alla sicurezza sociale, cfr. C. Tripodina, *Art. 38*, in S. Bartole, R. Bin (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, 370..

³⁶ Corte cost., n. 306 del 2008 e n. 11 del 2009.

³⁷ Ora permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

parzialmente illegittima la disposizione impugnata con riferimento, prima, all'indennità di accompagnamento (sentenza n. 306 del 2008) e, in seguito, alla pensione di inabilità (sentenza n. 11 del 2009)³⁸; utilizzando lo stesso ragionamento applicato nella sentenza n. 432 del 2005³⁹, in materia di circolazione gratuita degli invalidi totali sui mezzi di trasporto pubblico, afferma che per comprendere la ragionevolezza della distinzione tra cittadini e stranieri si deve guardare al confronto tra la *causa normativa* della disciplina che introduce la provvidenza sociale e il criterio distintivo prescelto per circoscrivere i beneficiari della prestazione; nei casi considerati, il criterio della cittadinanza era "ultroneo ed incoerente" rispetto alla *causa normativa* della disciplina impugnata⁴⁰, la quale era istitutiva di una misura sociale volta a migliorare le condizioni di vita e di relazione di soggetti accomunati dalla medesima condizione soggettiva di svantaggio; è proprio quest'ultima, nel giudizio di rilevanza sui caratteri comuni delle fattispecie poste a confronto, a dover essere considerata come prevalente rispetto al possesso dello *status* di cittadino⁴¹.

Più recenti, sempre sul tema dell'uguaglianza nelle condizioni di accesso alle prestazioni sociali, sono le sentenze della Corte costituzionale n. 106⁴², 107⁴³ e, in particolare, n. 166 del 2018⁴⁴.

³⁸ Una precedente questione di costituzionalità avente ad oggetto l'art. 80, c. 19, l. n. 388/2001 si era risolta con una sentenza di inammissibilità, per aver, il giudice a quo, erroneamente ritenuto applicabile la normativa sopravvenuta ai rapporti assistenziali già in corso; si tratta di Corte costituzionale, n. 324 del 2006. Si vedano anche Corte costituzionale, n. 187/2010; n. 329/2011; n. 40/2013; n. 22/2015; n. 230/2015. In dottrina, cfr. W. Chiaromonte, *Le prestazioni di assistenza sociale per i cittadini comunitari ed il principio di non discriminazione. Una rassegna critica della giurisprudenza nazionale ed europea*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 117 del 2008, 101 ss.

³⁹ Il Tar Lombardia, solleva, in riferimento agli artt. 3 (parametro richiamato in motivazione, ma non riprodotto in dispositivo), 32, primo comma, 35, primo comma, e 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione Lombardia 12 gennaio 2002, n. 1, come modificato dall'art. 5, comma 7, della legge regionale 9 dicembre 2003, n. 25, nella parte in cui non include i cittadini stranieri, residenti nella Regione, fra gli aventi il diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea, riconosciuto alle persone totalmente invalide per cause civili.

⁴⁰ Il test di ragionevolezza fondato sulla ricerca della "causa normativa" è descritto in maniera paradigmatica in Corte cost., n. 89 del 1996.

⁴¹ G.P. Dolso, *Cittadini extracomunitari e diritti costituzionali*, in AA.VV., *Cittadinanza europea, accesso al lavoro e cooperazione giudiziaria*, cit., 72.

⁴² È impugnata la legge regionale della Liguria n. 13 del 2017, che aveva stabilito che, ai fini dell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, il requisito prescritto per i cittadini di paesi extracomunitari (che la normativa precedente individuava nella titolarità di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno almeno biennale abbinato ad esercizio di attività

Secondo i giudici costituzionali – che, in questo ultimo caso, censurano la disposizione impugnata in quanto volta a introdurre una irragionevole discriminazione a danno dei cittadini di Paesi extra UE, richiedendo solo a essi il possesso del certificato storico di residenza da almeno dieci anni sul territorio nazionale⁴⁵ - il legislatore può legittimamente circoscrivere la platea dei beneficiari delle prestazioni sociali in ragione della limitatezza dei mezzi destinati al loro finanziamento⁴⁶ (soprattutto in un ambito che richiede una costante ricerca di equilibrio tra l'ampiezza dei destinatari e la scarsità

lavorativa) fosse sostituito dalla regolare residenza da almeno dieci anni consecutivi nel territorio nazionale. La Corte ha dichiarato illegittima la normativa impugnata per contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost., in relazione agli artt. 4 e 11 della direttiva 2003/109/CE, del Consiglio, la quale riconosce lo status di soggiornanti di lungo periodo ai cittadini di paesi terzi che risiedano regolarmente in uno Stato membro da almeno cinque anni e prevede che coloro che siano in tale condizione vengano equiparati ai cittadini dello Stato membro in cui si trovano ai fini, tra l'altro, del godimento dei servizi e delle prestazioni sociali. Sul diritto all'abitazione qualificato come diritto inviolabile si veda Corte costituzionale n. 49 del 1987; n. 217 del 1988 e n. 404 del 1988. Cfr. con riferimento alla riferibilità del diritto all'abitazione agli stranieri, F. Pallante, *Gli stranieri di fronte al diritto all'abitazione*, in A. Giorgis, E. Grosso, M. Losana (a cura di), *Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell'uguaglianza formale*, cit., 244 ss.; E. Olivito, *Il diritto costituzionale all'abitare: spunti teorico-dogmatici e itinerari giurisprudenziali*, in *Politica del diritto*, 2016; F. Bilancia, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2010; si veda altresì Corte costituzionale, n. 222 del 2013.

⁴³ Una pronuncia analoga, poi, ha dichiarato l'illegittimità della normativa contenuta nella legge della Regione Veneto n. 6 del 2017, che dava titolo di precedenza per l'ammissione all'asilo nido, dopo i bambini portatori di disabilità, ai figli di genitori residenti in Veneto anche in modo non continuativo da almeno quindici anni o che avessero prestato attività lavorativa in Veneto ininterrottamente da almeno quindici anni, compresi eventuali periodi intermedi di cassa integrazione, di mobilità o di disoccupazione.

⁴⁴ Con ordinanza del 7 novembre 2016, la Corte d'appello di Milano, sezione lavoro, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 13, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, in riferimento all'art. 3 della Costituzione. La norma censurata prevedeva che “[a]i fini del riparto del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, di cui all'articolo 11 della legge 9 dicembre 1998, n. 431, i requisiti minimi necessari per beneficiare dei contributi integrativi come definiti ai sensi del comma 4 del medesimo articolo devono prevedere per gli immigrati il possesso del certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima Regione”. Secondo la Corte rimettente questa previsione, a parità di condizioni di bisogno, discriminerebbe i cittadini dei Paesi non appartenenti all'Unione europea, in quanto richiederebbe solo per i questi ultimi un periodo di residenza sul territorio nazionale o regionale, senza che sia ravvisabile alcuna ragionevole correlazione tra la durata della residenza e l'accesso alla misura di sostegno al pagamento del canone di locazione.

⁴⁵ Ovvero da almeno cinque anni nella medesima Regione.

⁴⁶ Corte cost., n. 133 del 2013.

delle risorse disponibili⁴⁷), ma tali scelte non sono esenti da vincoli di ordine costituzionale⁴⁸: perché possa essere considerata ragionevole, deve esistere, come detto, una *causa normativa* della differenziazione, “giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l’attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio*”⁴⁹.

Tuttavia, in un contesto in cui si avverte uno scarto crescente tra le pretese della politica di adottare in nome della volontà popolare scelte consapevolmente e intenzionalmente discriminatorie verso i non cittadini e quelle dei diritti costituzionali, un’opera essenziale è svolta, altresì, come si è visto, dalla magistratura ordinaria⁵⁰ a cui è assegnato, attraverso il giudizio antidiscriminatorio, un decisivo ruolo nell’eliminazione delle disuguaglianze⁵¹.

4. Giudizio antidiscriminatorio e principio di non discriminazione: il nucleo forte del principio di uguaglianza formale

Il nucleo forte del principio di uguaglianza formale – nel suo significato di divieto di discriminazioni soggettive – rappresenta, così, una garanzia irrinunciabile⁵², uno strumento fondamentale di tutela dei gruppi a maggior rischio di esclusione,

⁴⁷ V. Onida, *Eguaglianza e diritti sociali*, in AA.VV., *Corte costituzionale e principio di eguaglianza*, Atti del Convegno in ricordo di Livio Paladin, Cedam, Padova, 2002, 101 ss.

⁴⁸ Come, ad esempio, dalle sentenze Corte cost., n. 306 del 2008, n. 187 del 2010, n. 2, n. 40 e n. 172 del 2013, n. 22 e n. 230 del 2015, n. 107 del 2018

⁴⁹ Corte cost., n. 107 del 2018. Per commenti a questa sentenza si veda D. Tega, *Le politiche xenofobe continuano ad essere incostituzionali*, in *Diritti regionali*, n. 2 del 2018; C. Corsi, *La trilogia della corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l’accesso alle prestazioni sociali*, in *Forum quaderni costituzionali*, 27 gennaio 2019; M. Belletti, *La Corte costituzionale torna, in tre occasioni ravvicinate, sul requisito del radicamento territoriale per accedere ai servizi sociali. Un tentativo di delineare un quadro organico della giurisprudenza in argomento*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 30 gennaio 2019.

⁵⁰ G. Sobrino, *Fonti del diritto e (in)attuazione del principio di uguaglianza*, in A. Giorgis, E. Grosso, M. Losana (a cura di), *Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell’uguaglianza formale*, cit., 20.

⁵¹ M. Barbera, *Il nuovo diritto discriminatorio: continuità e innovazione*, in M. Barbera (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, Milano, Giuffrè, 2007, XXVI.

⁵² M. Losana, *Stranieri e principio costituzionale di uguaglianza*, in A. Giorgis, E. Grosso, M. Losana (a cura di), *Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell’uguaglianza formale*, cit., 92; A. Ambrosi, *La discriminazione razziale ed etnica: norme costituzionali e strumenti di tutela*, in D. Tega (a cura di), *Le discriminazioni razziali ed etniche. Profili giuridici e strumenti di tutela*, Armando editore, Roma, 2011, 22 ss.

riconosciuto e garantito, nella sua effettività, non solo in base agli artt. 2 e 3 della Costituzione, ma anche a livello internazionale e dell'Unione europea.

4.1 Il principio di non discriminazione: la tutela internazionale e all'interno dell'Unione europea

La Convenzione europea dei diritti dell'Uomo, all'art. 1, afferma che gli Stati "riconoscono ad ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà enunciati"; sancisce, così, con riferimento al godimento dei diritti convenzionali, l'indifferenza tra cittadino e straniero ed esprime, rispetto a tale ambito, una portata *ratione personae* universale; quest'ultima è poi tradotta in termini di eguaglianza nell'art. 14 della stessa Cedu⁵³, che individua, in primo luogo nell'origine nazionale, una delle cause che costituiscono l'elemento centrale del divieto di discriminazione⁵⁴.

Tale divieto rappresenta altresì da tempo una preoccupazione centrale all'interno dell'Unione europea⁵⁵, affrontata, oggi, a partire dagli articoli 18 e 19⁵⁶ del TFUE; la loro origine è da ricondursi all'art. 13 del TCE – conseguente all'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam – e alla Carta di Nizza, il cui titolo III è interamente dedicato al principio di eguaglianza. L'art. 20 della Carta, in particolare, prevede che tutte le persone sono uguali davanti alla legge, mentre l'art. 21 riprende e arricchisce i divieti di discriminazione che tradizionalmente hanno costituito il "nucleo forte" dell'eguaglianza nelle Costituzioni dei singoli Stati e, al secondo comma, ribadisce che,

⁵³ La Corte Costituzionale, con sentenza n. 187 del 2010, fa riferimento proprio all'art. 14 della CEDU per censurare la discriminazione dello straniero con riferimento alle prestazioni sociali.

⁵⁴ In dottrina si sono spesso sottolineati i limiti dell'eguaglianza di cui all'art. 14 CEDU, sia perché formulata nei soli termini negativi del divieto di discriminazione, sia perché costituente un principio non autonomo, ma accessorio agli altri diritti convenzionali; cfr. R. Bin, *Art. 14*, in S. Bartole, B. Conforti, G. Raimondi (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Cedam, Padova, 2001, 409 ss.

⁵⁵ L. Burgogue - Larsen, *Il principio di non discriminazione nel diritto dell'Unione. L'art. 19 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ovvero la rivoluzione silenziosa*, in *Ragion Pratica*, n. 1 del 2011, 55, 56.

⁵⁶ Cfr. M. Barbera, *Il nuovo diritto antidiscriminatorio: innovazione e continuità*, in M. Barbera (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, cit., IX; M. Bell, *Anti-discrimination Law and the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2002, 121-144. Per un commento sulla necessità, per l'Unione europea, di addivenire ad una politica comune sull'uguaglianza cfr. E. Dubout, *L'Article 13 TCE: la clause communautaire de lutte contre les discriminations*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 864; M. Ranieri, *Direttive antidiscriminatorie di seconda generazione e Corte di Giustizia dell'Ue: alcune questioni problematiche*, in *Rivista Giuridica del Lavoro*, 2012, 165-210.

nell'ambito di applicazione dei Trattati - e fatte salve disposizioni specifiche in essi contenute - è vietata qualsiasi discriminazione in base alla nazionalità⁵⁷.

È sugli articoli 18 e 19 del TFUE che, per il tema che qui interessa, è necessario, però, concentrare l'attenzione, analizzandone i differenti ambiti di applicazione.

Solo il secondo, infatti, assume portata generale, non limitata ai soli cittadini europei e costituisce una vera e propria "clausola di abilitazione" ad agire contro le discriminazioni⁵⁸.

Il principio di non discriminazione si apre, in questo modo, a una dimensione sociale, la quale, nell'interpretare l'uguaglianza come principio volto alla garanzia della parità di trattamento⁵⁹, conferma la rilevanza assunta all'interno dell'Unione europea dai diritti della persona⁶⁰ e individua nel sesso⁶¹, nella razza o origine etnica⁶², nella

⁵⁷ M. Bell, *Anti-discrimination Law and the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2002, 121-144. Per un commento sulla necessità, per l'Unione europea, di addivenire ad una politica comune sull'uguaglianza cfr. E. Dubout, *L'Article 13 TCE: la clause communautaire de lutte contre les discriminations*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 864; M. Ranieri, *Direttive antidiscriminatorie di seconda generazione e Corte di Giustizia dell'Ue: alcune questioni problematiche*, in *Rivista Giuridica del Lavoro*, 2012, 165-210.

⁵⁸ L. Burgogue – Larsen, *Il principio di non discriminazione nel diritto dell'Unione. L'art. 19 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ovvero la rivoluzione silenziosa*, cit., 56; E. Dubout, *L'Article 13 TCE: la clause communautaire de lutte contre les discriminations*, cit., 35.

⁵⁹ L'evoluzione dell'eguaglianza nel diritto dell'Unione europea è descritta da F. Ghera, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana e nel diritto comunitario*, Cedam, Padova, 2003, 85 ss.; cfr. anche F. Sorrentino, *L'eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di Giustizia delle Comunità europee*, in *Politica del diritto*, n. 2 del 2001, 183 ss.. P. Davies, *Preliminary remarks*, in S.SCIARRA (a cura di), *Labour Law in the Courts: National judges and the European court of justice*, Hart Publishing, Oxford-Portland, 2001, 133.

⁶⁰ M. Barbera, *Introduzione. Il nuovo diritto antidiscriminatorio: innovazione e continuità*, in M. Barbera (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, Giuffrè, Milano, 2007, XIX; C. Barnard, *The Economic Objective of Art. 119*, in T. Harvey, D. O'Keefe (a cura di), *Sex equality in the European Union*, Wiley, Chichester, 1996, 321.

⁶¹ Affrontato già nella sentenza Defrenne II dell'8 aprile 1976 (causa C-43/75): la Corte, in questo caso, riconosce l'effetto diretto del principio della parità della retribuzione tra lavoratori di sesso maschile e lavoratori di sesso femminile, stabilendo che esso riguarda non solo le pubbliche autorità, ma vale del pari per tutte le convenzioni che disciplinano in modo collettivo il lavoro subordinato. Afferma, quindi, che l'art. 141 del Tce non mirava soltanto ad uno scopo economico, ma possedeva anche una vocazione sociale.

⁶² Di fronte all'avanzata del razzismo in Europa, negli anni novanta, grazie alle potenzialità dell'ex art. 308 del TCE (oggi art. 352 del TFUE), si sono adottati, nel 1996 e nel 1997, due atti destinati alla lotta contro il razzismo: la Risoluzione del 23 luglio 1996 sull'anno europeo della lotta contro il razzismo e il Regolamento del 2 giugno 1997 n. 1035 che crea un Osservatorio europeo dei fenomeni di razzismo e xenofobia. Da ultimo, interessante è la risoluzione del 25 ottobre 2018 adottata dal Parlamento europeo sull'aumento della violenza neofascista in Europa che tratta anche delle discriminazioni legate al razzismo.

religione⁶³, nelle opinioni personali, nella disabilità, nell'età e nell'orientamento sessuale, i fattori che fondano differenziazioni vietate.

Tale prospettiva emerge peraltro sin dall'approvazione, a partire dai primi anni 2000, di 5 direttive: in primo luogo, è la 2000/43/Ce⁶⁴ ad attuare "il principio della parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica", vietando tanto le discriminazioni dirette quanto quelle indirette: le prime si verificano allorché, in modo palese⁶⁵ "una persona sia trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga" (art. 2, par. 2 lett. a) della direttiva); le seconde, invece, "quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio" (art. 2 par. 2 lett. b) della direttiva). Come ben emerge nella sentenza Feryn⁶⁶, si valorizza, attraverso queste previsioni, la dignità della persona e si rafforza l'idea della sussistenza di una correlazione tra l'ideale di eguaglianza e la convenienza economica di un mercato del lavoro del quale anche le minoranze etniche sono componente attiva e produttiva⁶⁷.

Tra le altre direttive possono poi annoverarsi la 2000/78/Ce, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro; la 2002/73/Ce, in materia di discriminazioni di genere nell'accesso al lavoro nelle condizioni di lavoro e nella formazione professionale; la 2004/113/Ce, che attua il principio dell'uguaglianza di donne e uomini nell'accesso ai beni e ai servizi e alla loro

⁶³ Corte di giustizia, Prais vs. EU Council, sentenza del 27 ottobre (causa C-130/75), in cui, al paragrafo 7, si afferma che il diritto comunitario vieta ogni discriminazione per motivi di religione, in quanto tale discriminazione è contraria ai diritti fondamentali della personalità, di cui la Corte deve garantire il rispetto

⁶⁴ Per una riflessione si veda F. Amato, *Le nuove direttive comunitarie sul divieto di discriminazione. Riflessioni e prospettive per la realizzazione di una società multietnica*, in *Lavoro e Diritto*, n. 1 del 2003, 127 ss.

⁶⁵ Corte di Giustizia, 12 febbraio 1974, Caso Sotgiu, n. 152/73.

⁶⁶ Corte di Giustizia, sentenza del 10 luglio 2008 (causa C-5407).

⁶⁷ Si veda, in tal senso, M.G. Militello, *Principio di uguaglianza e di non discriminazione tra Costituzione italiana e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (artt. 3 Cost.; art. 20 e art. 21 Carta di Nizza)*, in *Working Papers, Centre for the Study of European Labour Law Massimo D'Antona*, 2010, 77; D. Strazzari, *Discriminazione razziale e diritto. Un'indagine comparata per un modello «europeo» dell'antidiscriminazione*, Cedam, Padova, 2008; D. Strazzari, *Corte di giustizia e discriminazione razziale: ampliata la tutela della discriminazione diretta?*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 4, 2008, 776.

fornitura e la n. 2006/54/Ce, riguardante il principio della parità di trattamento tra uomini e donne in materia di occupazione e impiego.

La tutela antidiscriminatoria che emerge dal quadro così delineato supera la natura tipicamente rimediale delle misure a essa connesse, finalizzate al mero risarcimento dell'individuo, e diventa una forma di reintegrazione sociale, di carattere generale, che opera attraverso la rimozione di quei pregiudizi che fanno leva su un modo di essere della vittima ritenuto socialmente indesiderabile, instaurando in una dimensione intersoggettiva⁶⁸, rapporti di subalternità tra individui⁶⁹ e contribuendo alla costruzione di relazioni sociali di "esclusione"⁷⁰ che non riconoscono a tutti la "piena dignità di uomini"⁷¹.

Una diversa prospettiva, invece, fonda l'operatività della tutela nei casi di discriminazione per nazionalità⁷²; il suo campo d'azione, infatti, limitato ai cittadini dell'Unione europea⁷³, è stabilito dall'articolo 18 TFUE e precisato dall'art. 21 del TFUE, con riguardo ai soli cittadini di Stati membri che esercitano la loro libertà di

⁶⁸ Interessante N. Bobbio, *Eguaglianza e libertà*, Giappichelli, Torino, 2009, 5 che afferma che "a differenza del concetto e del valore della libertà, il concetto e il valore dell'eguaglianza presuppongono per la loro applicazione la presenza di una pluralità di enti di cui si tratta di stabilire quale rapporto esista tra loro: mentre si può dire, al limite, che possa esistere una società in cui uno solo è libero (il despota), non avrebbe senso asserire che esiste una società in cui uno solo è eguale[...] la libertà è la qualità di un ente, l'eguaglianza un modo di stabilire un determinato tipo di rapporto tra gli enti di una totalità".

⁶⁹ G. Puglisi, *Sulla compatibilità tra provocazione e finalità di odio razziale: glosse de iure condendo*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2018, 1191.

⁷⁰ D. Strazzari, *Discriminazione razziale e diritto. Un'indagine comparata per un modello «europeo» dell'antidiscriminazione*, cit. 74.

⁷¹ In tal senso cfr. L. Picotti, *Istigazione e propaganda della discriminazione razziale fra offesa dei diritti fondamentali della persona e libertà di manifestazione del pensiero*, in S. Riondato (a cura di), *Discriminazione razziale, xenofobia, odio religioso. Diritti fondamentali e tutela penale*, Cedam, Padova, 2006, 136-38.

⁷² Il significato da attribuirsi al termine nazionalità può essere inteso anche facendo riferimento alla direttiva 2011/95/UE recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta che all'art. 10 sostiene come essa "non si riferisce esclusivamente alla cittadinanza, o all'assenza di cittadinanza, ma designa, in particolare, l'appartenenza a un gruppo caratterizzato da un'identità culturale, etnica o linguistica, comuni origini geografiche o politiche o la sua affinità con la popolazione di un altro Stato".

⁷³ M. Bell, *Anti-Discrimination law and the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2002, 37.

circolare e di soggiornare nel territorio dell'Unione⁷⁴, e dall'art. 45, par. 2, TFUE, che sancisce che la libera circolazione "implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro".

Si afferma, così, un principio strumentale al processo di integrazione dei mercati e alla realizzazione della libera circolazione di merci, persone e capitali che ha l'effetto di contenere la tutela del diritto antidiscriminatorio entro l'ambito della sola cittadinanza europea; si appongono, così, separando le politiche dell'immigrazione e il contrasto alle discriminazioni fondate sulla nazionalità (secondo modalità apparentemente coerenti con un'esigenza di rispetto del principio di attribuzione delle competenze⁷⁵), confini identitari a principi che, al contrario, dovrebbero avere carattere universale; si rende palese, in questo modo, una resistenza, da parte dei singoli Stati membri, a cedere al livello sovranazionale la decisione su chi ammettere entro la comunità nazionale⁷⁶; il tutto, senza peraltro, considerare che in quei Paesi destinatari di flussi migratori recenti e con una politica tendente a non facilitare l'acquisto della cittadinanza, è spesso difficile distinguere le discriminazioni in base alla razza o all'origine etnica da quelle fondata sulla nazionalità⁷⁷.

Il processo di accoglienza da parte dello Stato membro attraverso il positivo compimento di un processo di integrazione, sembra riguardare, quindi, i soli cittadini europei all'interno delle società europee ospitanti. Questa limitazione risulta, però, in parte temperata attraverso le previsioni contenute nelle disposizioni relative al ricongiungimento familiare (direttiva 2003/86/CE) e allo status di soggiornante di lungo periodo (direttiva 2003/109/CE⁷⁸). Quanto al tema che qui interessa, l'art. 11 di tale ultima direttiva, afferma, infatti, che il cittadino di uno Stato terzo che, sulla base

⁷⁴ M. E. Bartoloni, *Libera circolazione dei cittadini UE e principio di 'solidarietà' europea: cronaca di una morte annunciata*, in S. Borelli, A. Guazzarotti (a cura di), *Labour mobility and transnational solidarity in the european Union*, Jovene, Napoli, 2019, 53 ss. Si veda, in tal senso, anche l'articolo 24 della direttiva 2004/38/CE.

⁷⁵ C. Favilli, *La non discriminazione nell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna, 2008, 241.

⁷⁶ M. Barbera, *Introduzione. Il nuovo diritto antidiscriminatorio: innovazione e continuità*, cit.; Sentenza Vatsouras 4 giugno 2009 (C-22/08 e C-23/08).

⁷⁷ C. Favilli, *La non discriminazione nell'Unione europea*, cit., 243; L. Calafà, *Stranieri tra politiche e diritti dopo Lisbona: la stagione degli ossimori ?*, in *Lavoro e diritto*, n. 3 del 2011, 544.

⁷⁸ Con riferimento alla sentenza n. 106 del 2018 della Corte Costituzionale. Si veda anche per un commento più generale A. Guazzarotti, *Lo straniero, i diritti, l'eguaglianza*, in *Questione Giustizia*, 2009, 98 ss.;

di un permesso di soggiorno in corso di validità, risieda nello Stato stesso per almeno cinque anni, può acquistare, nel concorso degli altri requisiti di legge, lo status di soggiornante di lungo periodo e, con esso, il diritto alla piena parità di trattamento rispetto ai cittadini europei⁷⁹.

In tale contesto e con particolare riguardo all'accesso a prestazioni di carattere sociale (e alla possibilità di limitarlo in base alla nazionalità), la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha, nel tempo, contribuito a individuare dei limiti alla discrezionalità dei singoli Stati nazionali. Emblematica in tal senso, è la sentenza Kamberaj⁸⁰, nella quale i giudici europei stabiliscono il principio secondo cui le misure adottate dalle autorità nazionali non possono pregiudicare il raggiungimento dell'obiettivo - esplicitato nel considerando 12 - di assicurare ai soggiornanti di lungo periodo la parità di trattamento con i cittadini dell'Unione "in una vasta gamma di settori economici e sociali". Inoltre, richiamando l'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali - indicato come parametro di riferimento nel considerando 3 della direttiva - affermano che, al "fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa, volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti [...]".

Sono condizioni, quelle individuate, che, imponendo di assicurare anche ai cittadini di Paesi terzi che rientrino nelle condizioni previste dall'art. 11 della direttiva 2003/109/CE, un livello minimo di tutela per coloro che non siano in grado di provvedere autonomamente al soddisfacimento delle loro necessità assistenziali⁸¹,

⁷⁹ A tale direttiva fa riferimento la sentenza della Corte costituzionale n. 107 del 2018 che, a sua volta, richiama plurime sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione europea, tra cui, ex multis, Stewart, sentenza del 21 luglio 2011 (C-503/09); B. Martens, sentenza del 26 febbraio 2015 (C-359/13); Andreas Ingemar Thiele Meneses, sentenza del 24 ottobre 2013 (causa C-220/12); The Queen, sentenza 15 marzo 2005 (C-209/03); Brian Francis Collins, sentenza del 23 marzo 2004 (C-138/02); Gerhard Köbler, sentenza del 30 settembre 2003 (C-224/01).

⁸⁰ Corte di giustizia, Servet Kamberaj c. IPES e al., sentenza del 24 aprile 2012 (causa C-571/10). Per un commento, si veda F. Costamagna, *Diritti fondamentali e prestazioni sociali essenziali tra diritto dell'Unione europea e ordinamenti interni: il caso Kamberaj*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 6, 2012, 672-678.

⁸¹ F. Costamagna, *Diritti fondamentali e prestazioni sociali essenziali tra diritto dell'Unione europea e ordinamenti interni: il caso Kamberaj*, cit., 676. Si veda, per un commento dell'art. 34 della Carta di Nizza, A. Giorgis, "Articolo 34", in R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali*, Il Mulino, Bologna, 2001, 242.

temperano l'operatività del divieto di discriminazione per nazionalità limitato ai soli cittadini europei.

Si apre, così, a un percorso di progressiva estensione del principio di uguaglianza - il cui ambito di applicazione soggettivo è cresciuto di pari passo con l'ampliamento dei beneficiari della libertà di circolazione, mentre quello oggettivo si è evoluto attraverso il superamento della frammentazione per singoli divieti e l'emancipazione da obiettivi di carattere prettamente economico - che sembra portare a una qualificazione del divieto di discriminazione come diritto fondamentale⁸² e come principio generale⁸³, consentendo di superare l'interpretazione restrittiva dell'ambito di applicazione dello stesso art. 18 TFUE.

4.2 Il divieto di discriminazione e la legislazione ordinaria

Il divieto di discriminazione (nello specifico, per nazionalità) ha, così, un fondamento, un'estensione e forme di qualificazione che vengono fortemente sollecitati da processi convergenti che valorizzano e fanno emergere, nella dimensione della Costituzione italiana, una nozione forte dell'uguaglianza, che recupera la dimensione soggettiva della pari dignità sociale.

A livello legislativo, nel rapporto tra cittadini e stranieri, l'art. 2 del Testo Unico (T.U.) sull'immigrazione stabilisce, in coerenza con il dato costituzionale, 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; lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano"; l'art. 41 del T.U., poi, afferma che, "ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche di assistenza sociale", i cittadini extra Ue sono pienamente equiparati a quelli italiani, nei limiti della titolarità di un "permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno".

⁸² Angel Rodriguez Caballero, sentenza del 12 dicembre 2002, C-442/00; in dottrina A. Adinolfi, *I principi generali nella giurisprudenza comunitaria e la loro influenza sugli ordinamenti degli Stati membri*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1994, 577.

⁸³ D. Tega, *Le discriminazioni razziali ed etniche. Profili giuridici di tutela*, cit., 60.

Se, quindi, è prevista una deroga al principio di parità di trattamento, questa, invero, è di lievissima entità: infatti, una volta esteso a 12 mesi il permesso per attesa occupazione (art. 22, comma 11 del T.U., come modificato dall'art. 4, comma 30 della l. n. 92 del 2012), l'equiparazione ha, ormai, effetti pressoché totali e lascia scoperti i soli permessi brevi per lavoro stagionale.

È, però, negli artt. 43 del T.U. sull'immigrazione⁸⁴ e 2 del d.lgs n. 215/2003 (poi modificato con d.lgs. n. 256/2004), attuativo della direttiva n. 2000/43/Ce, che si deve guardare per trovare il fondamento legislativo del divieto di discriminazione e della relativa possibilità di esperire un giudizio antidiscriminatorio: ai sensi dell'art. 43, "costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica". L'origine nazionale è, pertanto, espressamente contemplata tra i parametri sulla base dei quali valutare se una condotta possa o meno considerarsi discriminatoria. L'art. 2 del d.lgs. n. 215 del 2003, poi, nel confermare il contenuto di tale disposizione, afferma che "per principio di parità di trattamento si intende l'assenza di qualsiasi discriminazione diretta o indiretta a causa della razza o dell'origine etnica"⁸⁵. Si definisce, così, discriminatorio il comportamento che abbia anche solo l'effetto (quindi, non anche lo scopo) di vulnerare (distruggendolo o compromettendolo) il godimento, in condizioni di parità, dei diritti umani.

Sono le disposizioni, queste, che fondano tutti i giudizi da cui hanno avuto origine le pronunce citate e che hanno consentito di riconoscere come sussistente, nella condotta di quelle amministrazioni che "sperimentano", con sempre maggiore frequenza, politiche di appartenenza finalizzate a favorire coloro che hanno un legame più intenso

⁸⁴ Per i problemi di coordinamento tra il TU sull'immigrazione e la normativa comunitaria (ivi compresi i decreti legislativi che ne costituiscono attuazione), si veda P. Chieco, *Frantumazione e ricomposizione delle nozioni di discriminazione*, in *Rivista Giuridica del Lavoro*, n. 3 del 2006, 559 – 601.

⁸⁵ In questo senso la giurisprudenza comunitaria e, in particolare, la sentenza della Corte di Giustizia, 8.11.1990, Dekker c. Stichting Vorming scentrumvoor Jong Volwas-senen Plus, causa C-177/88.

o duraturo con il territorio nazionale, regionale o locale, una discriminazione diretta⁸⁶: per quanto, in questi casi, non si escluda lo straniero regolarmente soggiornante sul territorio dall'accesso alle prestazioni sociali agevolate (e, quindi, si riconosca in capo allo stesso il diritto di poterne usufruire), nel rendere più complesse le modalità per accedervi⁸⁷ – con il risultato, vista la difficoltà di reperire la documentazione richiesta, di una sostanziale impossibilità di fatto di fruirne –, si trattano in modo irragionevolmente diverso soggetti nelle medesime condizioni di partenza e aspiranti alla medesima prestazione. E ciò costituisce discriminazione.

Non sussiste, infatti, anche in questi casi, alcuna proporzionalità tra la deroga, in ragione della cittadinanza del richiedente, al fondamentale principio di parità di trattamento e lo scopo che le disposizioni comunali intendono perseguire, cioè verificare la veridicità delle dichiarazioni ai fini della presentazione delle domande.

5. Considerazioni conclusive

I processi migratori costituiscono una vicenda inarrestabile, governabile con esiti alterni, dipendenti da variabili culturali, da tendenze del ciclo economico e da indirizzi politici - contingenti o di più lungo periodo - sempre oscillanti tra pulsioni umanitarie e aperture all'accoglienza, da un lato, e chiusure etnico-ideologiche, venate, spesso, di atteggiamenti razzisti, dall'altro⁸⁸.

Se questa è la premessa ineliminabile, la complessa sfida davanti a cui si trovano gli ordinamenti moderni appare quella di ricercare un equilibrio, un compromesso tra lo sfruttamento della funzione allocativa intrinseca all'autoregolamentazione del mercato e la necessità di evitare disparità e costi sociali inconciliabili con i requisiti di

⁸⁶ M. C. Locchi, *I diritti degli stranieri*, Carocci editore, Roma, 25 e ss.

⁸⁷ A livello regolamentare, per il tema che qui interessa D.P.C.M. n. 159 del 2013, recante il *Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)*, definisce "prestazioni sociali agevolate" quelle "prestazioni sociali non destinate alla generalità dei soggetti, ma limitate a coloro in possesso di particolari requisiti di natura economica", ne discende, affermano i giudici in queste sentenze, che, poiché non esiste nessun principio ricavabile dalle legge che consenta al Comune di introdurre trattamenti differenziati a fronte del DPCM 159/13 che li ha invece unificati, italiani e stranieri⁸⁷ devono essere soggetti alla medesima procedura per l'accesso alle prestazioni sociali.

⁸⁸ F. Abbondante, S. Prisco, *La condizione giuridica degli immigrati e le politiche degli enti territoriali tra integrazione e rifiuto*, in M. Scudiero (a cura di), *Stabilità dell'esecutivo e democrazia rappresentativa*, cit. 747.

integrazione propri di una società democratica che deve fare i conti con crescenti livelli di diversità multiculturale⁸⁹.

La questione dell'accesso dei non cittadini alle prestazioni di sicurezza sociale è, senza dubbio, in questo senso, tra le più delicate della disciplina dell'immigrazione: la difficoltà di creare un largo consenso sui criteri di ripartizione delle risorse è, di per sé, fonte di tensioni, soprattutto allorché si debbano comparare i bisogni di gruppi sociali portatori di interessi potenzialmente confliggenti; a maggior ragione, ciò si verifica quando viene in gioco la categoria dello "straniero", rispetto alla quale - si invoca spesso - i cittadini dovrebbero poter vantare sull'intervento dello Stato un diritto di precedenza che è conseguenza immediata e diretta della titolarità dello *status civitatis*⁹⁰.

La rivendicazione di un bisogno di identità - che porta con sé una richiesta di riconoscere e valorizzare le differenze - diventa, così, frutto di un preciso orientamento di politica del diritto (a livello statale, come locale) che, esaltando un'idea di cittadinanza come fattore di esclusione, sembra orientata ad attuare ciò che la Costituzione, al contrario, vuole impedire.

In questo senso, si rivela essenziale l'opera dei giudici, chiamati a garantire, soprattutto con riferimento al godimento dei diritti sociali, l'effettività della pratica dei diritti fondamentali degli stranieri⁹¹: "è la giurisdizione (a partire da quella costituzionale) lo strumento a cui è affidato - in tale contesto - il compito di tutelare il debole, l'oppresso, il discriminato dalle maggioranze protagoniste di pratiche sopraffattrici, oppressive e discriminatorie"⁹²; la magistratura si adopera, così, per far valere la Costituzione come norma giuridica direttamente precettiva anche a dispetto della volontà popolare, svolgendo un ruolo di supplente che, però, non può durare a lungo⁹³.

⁸⁹ F. Biondi Dal Monte, *Lo stato sociale di fronte alle migrazioni. Diritti sociali, appartenenza e dignità della persona*, in Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" "I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza" Trapani, 8-9 giugno 2012, 2.

⁹⁰ A. Guariso (a cura di), *Stranieri e accesso alle prestazioni sociali. Normativa nazionale ed europea schede pratiche*, Fondazione Charlemagne, Roma, 2018, 8.

⁹¹ Cfr. V. Onida, *Eguaglianza e diritti sociali*, cit., 104. Al riguardo si veda anche G. Azzariti, *Forme e soggetti della democrazia pluralista*, Giappichelli, Torino, 2000, 164.

⁹² A. Giorgis, E. Grosso, M. Losana, *Introduzione*, in A. Giorgis, E. Grosso, M. Losana (a cura di), *Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell'uguaglianza formale*, cit., 13.

⁹³ F. Biondi Dal Monte, *Lo stato sociale di fronte alle migrazioni. Diritti sociali, appartenenza e dignità della persona*, 8; cfr. altresì D. Bifulco, *Cittadinanza sociale, eguaglianza e forma di Stato*, in L. Chieffi,

La risposta giurisprudenziale alle discriminazioni – quale “lato oscuro” e problematico di società che si trovano a dover affrontare una inaspettata e massiccia domanda di accoglienza dell’*Altro*⁹⁴ – infatti, rinuncia alla rimozione del fattore discriminatorio con efficacia erga omnes⁹⁵ e si limita a sopperire e a contrastare una politica che abdica al suo ruolo fondamentale: quello di porre l’accento sul fatto che sull’uguaglianza nei diritti umani, quale garanzia di tutte le differenze d’identità personale, si fonda la percezione degli altri come uguali e come consociati e che, su ciò, oggi, deve maturare il senso di appartenenza di una comunità politica⁹⁶.

Attraverso questa dimensione si contribuisce, così, all’inveramento di quei valori di eguale dignità sociale, di pluralismo e di tolleranza che, però, non possono essere ridotti al solo universo giuridico. L’adozione di rimedi istituzionali idonei a risolvere i problemi qui rappresentati richiede la realizzazione di processi culturali e politici che, anche se al momento, scontano la dilagante diffusione di movimenti populistici che rilanciano visioni nazionalistiche del tutto incompatibili con la stessa idea di solidarietà, possono rispondere adeguatamente a quell’istanza, insita nell’art. 3 della Carta fondamentale, che vede nell’essere umano, considerato nella varietà dei suoi bisogni, dei suoi interessi e nella realtà della sue condizioni di vita⁹⁷, la chiave di volta dell’ordinamento costituzionale.

(a cura di), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Cedam, Padova, 1999, 27 e ss. (in particolare 35).

⁹⁴ Si veda la presentazione di M. Cartabia al volume D. Tega (a cura di), *Le discriminazioni razziali ed etniche. Profili giuridici e strumenti di tutela*, cit., 9. In generale, sulla giuridicizzazione del conflitto politico e il ruolo del giudice nella soluzione dei conflitti sociali, cfr. P. Costa, *Demos e diritti: un campo di tensione nelle democrazie costituzionali?* in P. Caretti, M. C. Grisolia, *Lo Stato costituzionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, Il Mulino, Bologna, 2011, 21.

⁹⁵ A. Pace, *Dalla «presbiopia» comunitaria alla miopia “costituzionale”?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009, 672 ss.

⁹⁶ L. Ferrajoli, *Quali sono i diritti fondamentali?*, in T. Mazzarese (a cura di), *Neocostituzionalismo e tutela (sovra)nazionale dei diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2002, 106.

⁹⁷ P. Ridola, *Diritti fondamentali. Un’introduzione*, Giappichelli, Torino, 2006, 127.