

**OSSERVATORIO COSTITUZIONALE**

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 3/2022

Data: 3 maggio 2022

***Riflessioni sul reddito di cittadinanza e gli stranieri alla luce della sent. n. 19 del  
2022 della Corte costituzionale\****

*di Donatella Loprieno – Professoressa Associata di Istituzioni di Diritto Pubblico  
nell'Università della Calabria*

**ABSTRACT:** The present work offers some remarks on the Constitutional Court's judgment n. 19 of 2022 regarding the requirements in the long-term resident permit of third countries to access the Citizen's income. After a summary of the constitutional jurisprudence on the access to social security benefits by foreign citizens, the article describes the complex nature of the Italian citizen's income and pay attention to the categories of foreign citizens who are excluded from accessing the benefit. Finally, the article will analyse the reasons of the referring court for which the benefit is a measure to safeguard the basic needs of the foreign citizens and the reasons of the Constitutional Court for which, instead, the citizen's income is not simply a welfare intervention. This determination leads the Constitutional Court to conclude that it is not unreasonable for the legislator to choose to reserve the benefit only to long-term resident migrants.

**SOMMARIO:** 1. Premessa. – 2. Sulla giurisprudenza costituzionale in materia di accesso degli stranieri alle prestazioni sociali. – 3. La (almeno) doppia e ambigua anima del Rdc. – 4. Gli esclusi dal Rdc. – 5. L'*ubi consistam* del Rdc e la ragionevolezza della scelta del legislatore nella sent. n. 19 del 2022. – 6. Se a prevalere è una delle anime delle Rdc.

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

## 1. Premessa

Quanto deciso dalla Corte costituzionale nella sent. n. 19/2022 a proposito del contestato requisito del permesso di lungo soggiorno per i nuclei familiari composti da cittadini di Paesi terzi onde poter accedere alla misura del Reddito di cittadinanza (Rdc) ha certamente deluso le aspettative di quanti e quante<sup>1</sup>, sulla scorta di una copiosa (ma non lineare) giurisprudenza in merito alle condizioni di accesso degli stranieri alle prestazioni di assistenza sociale<sup>2</sup>, ne avevano paventato l'irragionevolezza e financo l'illogicità. D'altra parte, come si vedrà, la pronuncia qui in commento si pone in linea di continuità con la "discontinuità" segnata dalla sent. n. 50/2019 in materia di assegno sociale, ove è stato ritenuto conforme a Costituzione l'aver, il legislatore, subordinato il conseguimento della prestazione in esame al possesso del permesso Ue per soggiornanti di lungo periodo nonché al requisito della residenza decennale per tutti (cittadini, cittadini dell'Unione e di Paesi terzi)<sup>3</sup>. Inoltre, la sent. n. 19/2022 si muove nel solco tracciato, di recente, dallo stesso Giudice costituzionale quanto alla natura del RdC e cioè di una misura diversa dalle altre provvidenze sociali «la cui erogazione si fonda essenzialmente sul solo stato di bisogno,

<sup>1</sup> Tra i molti si veda F. BIONDI DAL MONTE, *Quale cittadinanza per il «reddito di cittadinanza»?*, in E. INNOCENTI, E. ROSSI, E. VIVALDI (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, Bologna, il Mulino, 2019, 129-154; A. MORRONE, *Reddito di cittadinanza, stranieri e sanzioni penali: profili costituzionali*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 4, 2000, 775-794; M.A. GLIATTA, *Il reddito di cittadinanza nella prospettiva costituzionale. Aspetti problematici di una misura necessaria*, in *Democrazia e diritto*, n. 1, 2019, 67-95; S. CURRERI, *L'esclusione degli stranieri dal c.d. reddito di cittadinanza e il ruolo del Presidente della Repubblica*, in *laCostituzione.info*, 22 settembre 2018, 1 ss. Accede, invece, alla lettura che ascrive alla discrezionalità del legislatore la scelta di stabilire chi possono essere i beneficiari del Rdc, A. BONOMI, *Osservazioni sparse sul Reddito di cittadinanza: sarebbe costituzionalmente legittimo estenderlo ai soli cittadini?*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2, 2018, 1-20; ritiene non illegittima la scelta di subordinare la regolarità della presenza per i non cittadini perché il Rdc «riguarda una tutela, quella di povertà ed esclusione sociale, che non attiene ad un bene primario per la vita umana» R. CASILLO, *Il Reddito di cittadinanza nel d.l. 28 gennaio 2019, n. 4: precedenti, luci e ombre*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza sociale*, 2019, 567.

<sup>2</sup> La dottrina sul punto è davvero considerevole e, pertanto, senza pretesa alcuna di esaustività si segnala B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Napoli, Jovene, 2010, 163-228; F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino, Giappichelli, 2013 (125 e ss.); ID., *Lo Stato sociale di fronte alle migrazioni. Diritti sociali, appartenenza e dignità delle persone*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3, 2012, 1-71; W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritto sociale degli stranieri. Il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*, Torino, Giappichelli, 2013 (specialmente p. 205 ss.); P. MASALA, *L'inclusione sociale degli immigrati e i limiti alle politiche di esclusione: indicazioni dalla giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2022.

<sup>3</sup> Si veda G. BASCHERINI, *Obbligo o parità? Ancora in tema di prestazioni assistenziali a favore di stranieri extracomunitari, ma per l'assegno sociale ci vuole il permesso UE per soggiornanti di lungo periodo*, in *Giur. cost.*, 2019, 750 ss.; F. CORVAJA, *Straniero e prestazioni di assistenza sociale: la Corte costituzionale fa un passo indietro e uno di lato*, in *Diritto, immigrazione e Cittadinanza*, n. 3, 2019, 244-263.

senza prevedere un sistema di rigorosi obblighi e condizionalità»<sup>4</sup>, laddove invece il Rdc, definendo un percorso di «reinserimento nel mondo lavorativo che va al di là della pura assistenza economica», non è caratterizzato da una «natura meramente assistenziale, proprio perché accompagnato da un percorso formativo e d'inclusione che comporta precisi obblighi, il cui mancato rispetto determina, in varie forme, l'espulsione dal percorso medesimo»<sup>5</sup>.

Il non volere o il lasciar credere di non potere, per ragioni di contenimento della spesa, equiparare ai fini del godimento di un diritto sociale, quale si presenta nella sua pur complessa struttura il Rdc, la condizione del cittadino a quella di una non irrilevante quota dei non cittadini<sup>6</sup>, è l'ennesima manifestazione di una sorta di coazione a ripetere resa possibile, come è noto, dalla insoluta antinomia tra l'art. 80, co. 19, legge n. 388/2000<sup>7</sup>, che ha riconosciuto ai soli titolari dell'allora carta di soggiorno l'accesso a una serie di prestazioni sociali, e quanto invece era stato previsto dal TUI. Quest'ultimo, anzitutto, all'art. 2, co. 1, prevede che anche allo straniero regolarmente presente sul territorio siano garantiti i diritti fondamentali e che lo straniero regolarmente soggiornante gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano (co. 2). In materia di accesso alle prestazioni sociali, l'art. 41, TUI presenta una forte venatura paritaria tra cittadini e stranieri affermando che «ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste per coloro che sono affetti da

<sup>4</sup> Particolarmente (e condivisibilmente) critica sulla «cifra assai caratterizzante» della condizionalità, potenziata dalla perdita del beneficio è M.A. GLIATTA, *Il reddito di cittadinanza nella prospettiva costituzionale*, cit, 67 e ss. Sul carattere della condizionalità, si veda pure F. SCUTO, «Reddito minimo», *contrasto all'esclusione sociale e sostegno all'occupazione tra Pilastro europeo dei diritti sociali ed evoluzioni dell'ordinamento italiano*, in P. BILANCIA (a cura di), *I diritti sociali fra ordinamento statale e ordinamento europeo*, in *Federalismi.it*, numero speciale, 4, 147 ss.

<sup>5</sup> Corte cost., sent. n. 122/2020 ma similmente anche sent. n. 126/2021 in materia di sospensione del beneficio nei confronti del soggetto cui è applicata una misura cautelare personale. In particolare, in tale ultima sentenza, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7-ter, co. 1, del d.l. n. 4 del 2019, sollevate in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 4, 27, primo e secondo comma, 29, 30 e 31 della Costituzione e al criterio della ragionevolezza, nonché all'art. 117, primo comma, Cost. (in relazione all'art. 6, par. 2 della Cedu). Richiamando quanto già statuito nella sent. n. 122/2020, la Corte ha ricordato che il legislatore, nella sua discrezionalità, ha previsto un requisito di onorabilità per la richiesta del Rdc (la mancata soggezione a misure cautelari personali) che, similmente agli altri requisiti richiesti, deve sussistere non solo al momento della domanda, ma per tutta la durata dell'erogazione del beneficio economico. Da ultimo, con sent. n. 34/2002, la Corte costituzionale, richiamando quanto già deciso a proposito del Rdc, ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale della normativa istitutiva del ReI nella parte in cui richiedeva, per fruirne, il possesso del permesso per lungo soggiornanti.

<sup>6</sup> I titolari di permesso di soggiorno a tempo determinato rappresentano circa il 35% degli stranieri regolarmente soggiornanti.

<sup>7</sup> A norma del quale «ai sensi dell'art. 41 d.lgs. 286/1998, l'assegno sociale e le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali sono concesse, alle condizioni previste dalla legislazione medesima, agli stranieri che siano titolari della carta di soggiorno; per le altre prestazioni e servizi sociali l'equiparazione con i cittadini italiani è consentita a favore degli stranieri che siano almeno titolari di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno».

morbo di Hansen o da tubercolosi, per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti» è richiesta la titolarità di un permesso Ue per soggiornanti di lungo periodo o di durata non inferiore ad un anno<sup>8</sup>. Di tenore simile si presenta, poi, quanto statuito dall'art. 2, co. 1, legge n. 328 del 2000<sup>9</sup> a norma del quale «hanno diritto di usufruire delle prestazioni e dei servizi del sistema integrato di interventi e servizi sociali i cittadini italiani e, nel rispetto degli accordi internazionali, con le modalità e i limiti definiti dalle leggi regionali, anche i cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea ed i loro familiari, nonché gli stranieri, individuati ai sensi dell'articolo 41 d.lgs. 286/1998». L'art. 80, co. 19, della l. n. 388 del 2000, senza abrogare espressamente l'art. 41 TUI<sup>10</sup>, ha introdotto, come sopra rilevato, una rilevante restrizione in materia di accesso degli stranieri alle misure di assistenza sociale basata sul titolo di soggiorno posseduto dallo straniero richiedente: la carta di soggiorno (ora permesso di soggiorno di lunga durata)<sup>11</sup> per quelle provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi e il permesso di soggiorno di almeno un anno per le altre prestazioni e servizi sociali.

Sull'assetto normativo qui succintamente richiamato si è innestata una vastissima giurisprudenza costituzionale scaturita, il più delle volte, proprio da dubbi di legittimità costituzionale dell'ultima disposizione legislativa richiamata, nella parte in cui limita l'accesso alle prestazioni sociali ai soli lungo-soggiornanti; a tale requisito il legislatore, tanto statale che regionale, ha sovente affiancato anche il c.d. *criterio del radicamento territoriale* e cioè la presenza, sul territorio statale o regionale, per un periodo sufficientemente lungo che «solo potrebbe giustificare la solidarietà della comunità regionale o statale nei suoi confronti: solidarietà la quale sarebbe da intendersi come un

<sup>8</sup> La legge europea 2019-2020 (l. n. 238/2021), ai fini delle prestazioni di sicurezza sociale, nel modificare l'art. 41 del TUI, ha previsto la parità di trattamento anche verso i cittadini di Paesi terzi ammessi in uno Stato membro per motivi di lavoro a norma del diritto unionale ovvero titolari del permesso unico. La parificazione, con i cittadini italiani, quanto al godimento delle prestazioni concerne dunque i titolari di permesso unico lavoro, di permesso di soggiorno per motivi di studio che svolgano (o abbiano svolto) attività lavorativa per un periodo non inferiore ad un semestre e dei titolari di permesso di soggiorno per motivi di ricerca.

<sup>9</sup> Trattasi della "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".

<sup>10</sup> Di "modifica implicita" dell'art. 41 TUI ad opera dell'art. 80, co. 1, l. n. 388 del 2000 parla F. CORVAJA, *Stranieri e prestazioni di assistenza*, cit, 245, nota 4.

<sup>11</sup> Si ricorda che la carta di soggiorno, di cui all'art. 9, TUI, è stata sostituita dal permesso di soggiorno Ce per soggiornanti di lungo periodo dall'art. 1, d. lg. n. 3 del 2007 (Attuazione della direttiva 2003/109/Ce relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo). Ha poi assunto la denominazione di "permesso di soggiorno Ue per soggiornanti di lungo periodo" a seguito della modifica apportata al su richiamato art. 9, TUI, dall'art. 3 del d.lgs. n. 12 del 2014 (Attuazione della direttiva 2011/51/UE, che modifica la direttiva 2003/109/Ce del Consiglio per estenderne l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale).

corrispettivo del contributo apportato al benessere della comunità interessata, per il tramite del lavoro e/o del pagamento dei tributi durante un periodo di tempo prolungato»<sup>12</sup>.

## **2. Sulla giurisprudenza costituzionale in materia di accesso degli stranieri alle prestazioni sociali**

Ai fini di una ricognizione, ancorché sintetica, della non sempre lineare giurisprudenza costituzionale circa il carattere discriminatorio del requisito del permesso di soggiorno quinquennale per poter fruire delle diverse prestazioni di assistenza sociale, può essere utile richiamare qui quella ricostruzione dottrinale<sup>13</sup> che individua, nella complessa e complessiva opera di “dosaggio” dell’accesso degli stranieri ai diritti sociali della Corte costituzionale, quattro categorie di prestazioni sociali.

Alla prima di tali categorie apparterrebbero le prestazioni “personalissime” ascrivibili al nucleo forte, irriducibile di alcuni diritti sociali (salute e istruzione dei minori) destinate al soddisfacimento di beni essenziali e, pertanto, da assicurare a tutti gli stranieri comunque presenti sul territorio dello Stato (siano essi o meno in regola con le normative in materia di ingresso e di soggiorno)<sup>14</sup>.

Le prestazioni primarie volte a soddisfare i «”bisogni primari” inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare»<sup>15</sup>, ossia a costituire un diritto fondamentale perché garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto, la seconda delle categorie individuata, devono essere garantite allo straniero regolarmente presente indipendentemente dalla durata del permesso di soggiorno. Con riferimento a tale “nucleo duro”<sup>16</sup>, le prestazioni sociali non sarebbero tanto una componente dell’assistenza sociale, quanto «un

---

<sup>12</sup> Così, ma in senso critico, P. MASALA, *L’inclusione sociale degli immigrati e i limiti alle politiche di esclusione*, cit., 20. Ritiene, invece, che il c.d. attaccamento sociale serva ad «individuare un punto di equilibrio tra l’interesse dello Stato a privilegiare nella distribuzione i suoi membri (interesse nazionale anche di ordine finanziario) e l’interesse dello straniero stabilmente residente a vedere rispettata la sua dignità», M. SAVINO, *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale: tra cittadinanza e territorialità*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2017, 70.

<sup>13</sup> M. SAVINO, *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 60 ss.

<sup>14</sup> Si vedano le sentt. nn. 252/2001, 148/2008, 269/2010, 299/2010 e 61/2011 (su tali due ultime sentenze, si veda L. RONCHETTI, *I diritti fondamentali alla prova delle migrazioni (a proposito delle sentenze nn. 299 del 2010 e 61 del 2011)*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2011).

<sup>15</sup> Corte cost., sent. n. 187 del 2010.

<sup>16</sup> Sull’«ambigua e sfuggente nozione di nucleo duro», si vedano, *inter alia*, le sempre valide osservazioni di A. RUGGERI, *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, in *Osservatorio AIC*, n. 2, 2018, 17 ss.

necessario strumento di garanzia di un diritto inviolabile della persona (art. 2 Cost.)»<sup>17</sup>. A tale filone giurisprudenziale sarebbero da ascrivere sicuramente le sentt. nn. 306/2008 e 11/2009 con le quali è stata dichiarata l'illegittimità dell'art. 80, co. 19, l. n. 338 del 2000, ma solo nei limiti in cui imponevano, per poter fruire delle provvidenze assistenziali (indennità di accompagnamento e pensione di inabilità) il requisito del reddito (oltre ai requisiti sanitari e di durata del soggiorno sulla cui legittimità la Corte non si è pronunciata)<sup>18</sup>. Non dissimile quanto deciso a proposito dell'assegno di invalidità civile (sent. n. 187/2010) rientrante tra quelle prestazioni destinate «non già ad integrare il minor reddito dipendente dalle condizioni soggettive, ma a fornire alla persona un minimo di sostentamento, atto ad assicurarne la sopravvivenza»<sup>19</sup>. Ciò che accomuna tale categoria di provvidenze sarebbe, dunque, la loro attitudine a rimediare a gravi situazioni di urgenza, a sostenere la persona salvaguardandone condizioni di vita accettabili, insomma una sorta di “nucleo forte” dei diritti sociali «che devono essere riconosciuti a tutti i consociati senza distinzione alcuna, in quanto rispondenti ad un nucleo altrettanto essenziale di bisogni che in una società progredita e solidale non possono restare senza risposta»<sup>20</sup>.

Le prestazioni sociali che fuoriescono dal nucleo duro dei diritti fondamentali della persona e l'accesso alle quali risponde ad una “logica territoriale più esigente” rientrerebbero, invece, nella terza categoria. Perché lo straniero possa fruirne non è sufficiente un titolo di soggiorno che ne attesti la regolarità della presenza sul territorio ma si «aggiunge una condizione di *durata* del

<sup>17</sup> Corte cost., sent. n. 50 del 2019.

<sup>18</sup> Nella sent. 306/2008 si è rilevata la manifesta irragionevolezza, e quindi il contrasto con l'art. 3, co. 1, Cost., della subordinazione della prestazione (l'indennità di accompagnamento) al possesso di un permesso di soggiorno per il cui rilascio serve un requisito reddituale. Nella sent. n. 11/2009, concernente la pensione di inabilità, il Giudice costituzionale ha evidenziato «l'intrinseca irragionevolezza del complesso normativo in scrutinio» nella misura in cui conduceva al paradosso per cui, ai fini dell'ottenimento della prestazione, il richiedente doveva dimostrare di non superare un certo reddito (esattamente corrispondente a quello richiesto per l'ottenimento del permesso di lungo soggiorno, requisito ritenuto necessario per l'accesso alla prestazione).

<sup>19</sup> A conclusioni analoghe è giunta la Corte nella successiva sentenza n. 329/2011 a proposito della indennità di frequenza per i minori disabili confermandosi, peraltro, l'illegittimità di qualsiasi distinzione di trattamento tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti con riferimento alle sole «provvidenze destinate a far fronte al sostentamento delle persone». Sulla stessa scia le sentt. nn. 22/2015 (indennità per ciechi), 230/2015 (non udenti) e da ultimo, 54/2022 con la quale è stata dichiarata la illegittimità costituzionale delle norme in materia di assegno di natalità e di maternità alle sole straniere lungo soggiornanti.

<sup>20</sup> Così A. BARACCHI, A. GUARISO, *I cittadini extra Ue e accesso alle prestazioni di assistenza e sicurezza sociale* in P. MOROZZO DELLA ROCCA (a cura di), *Immigrazione, asilo e cittadinanza. Discipline e orientamenti giurisprudenziali*, Bologna, Maggioli, 2018, 440. Molto diverso il punto di vista di M. OLIVETTI, per il quale gli stranieri non possono essere definiti consociati se non mettendo da parte «a cuor leggero» il dato letterale di cui all'art. 3 Cost.; tale dottrina, in generale, critica «la svalutazione radicale del criterio del radicamento territoriale e l'accentuazione del dato del disagio sociale come unico requisito per l'accesso a determinati servizi sociali» (così in *Diritti fondamentali*, 2<sup>a</sup> ed., Torino, Giappichelli, 2020, 106 e 108).



soggiorno che equivale a una condizione di radicamento territoriale»<sup>21</sup>, per la cui attestazione (solitamente) si fa riferimento al permesso di soggiorno per lungo soggiornanti. Certo è, però, anche per tali misure non si apre al legislatore uno spazio di completa discrezionalità quanto alla scelta dei criteri attraverso cui selezionare i possibili beneficiari delle stesse. La non essenzialità del diritto, come affermato dalla Corte costituzionale nella nota sent. n. 432/2005, non esclude affatto che «le scelte connesse alla individuazione delle categorie dei beneficiari [...] debbano essere operate, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza»; regimi differenziati circa il trattamento da riservare ai singoli consociati possono essere sì introdotti dal legislatore «ma soltanto in presenza di una “causa” normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria» e attenendosi sempre al criterio della “ragionevole correlabilità” tra la situazione di bisogno verso il cui superamento è finalizzata la prestazione e gli ulteriori requisiti richiesti stabiliti dal legislatore e che comportano l’esclusione di quanti ne siano sprovvisti (pur versando in quella situazione di bisogno).

Destino non diverso avrebbero, nella ricostruzione qui riproposta, le prestazioni inscrivibili alla quarta categoria e cioè quelle «esterne all’area della doverosità costituzionale, cioè non rientranti nei “livelli essenziali”»<sup>22</sup> e per il godimento delle quali il legislatore, tanto statale che regionale, potrebbe prevedere requisiti ulteriori (quale quello del radicamento territoriale) purché, però, vi sia 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*»<sup>23</sup>.

Quando, dunque, si è in presenza di servizi e prestazioni volti alla soddisfazione di bisogni primari, l’imperativo sarebbe quello di preservarne l’uguaglianza di accesso tra cittadini e non cittadini. Superato tale «confine invalicabile», e «stante la limitatezza delle risorse disponibili», si apre uno spazio di discrezionalità del legislatore (purché non manifestamente irragionevole) che può «graduare con criteri restrittivi, o financo di esclusione, l’accesso dello straniero extracomunitario a provvidenze ulteriori»<sup>24</sup>. Si tratta di una affermazione che il Giudice costituzionale circoscrive con una precisazione ossia laddove sia la cittadinanza (italiana o europea) a presupporre e giustificare l’erogazione della prestazione ai membri della comunità «ben

<sup>21</sup> Così M. SAVINO, *Lo straniero nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 62.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> Corte cost., sent. n. 432 del 2005.

<sup>24</sup> Corte cost., sent. n. 50 del 2019.

può il legislatore esigere in capo al cittadino extracomunitario ulteriori requisiti, non manifestamente irragionevoli, che ne comprovino un inserimento stabile e attivo». Ciò perché, in tal caso, «la prestazione sociale rappresenta un riconoscimento e una valorizzazione del concorso dello straniero al progresso della società, attraverso la partecipazione alla vita sociale lungo un apprezzabile arco di tempo»<sup>25</sup>.

L'aver sinteticamente delineato qualcuno dei capisaldi dell'architettura giurisprudenziale in materia di accesso degli stranieri alle prestazioni di assistenza sociale, spesso – come visto – giocata sullo scivoloso confine tra essenzialità/non essenzialità delle stesse agli effetti della tutela dei valori implicati<sup>26</sup>, dovrebbe (ma il condizionale è d'obbligo) consentirci più agevolmente di inquadrare la “configurazione normativa” della misura del Rdc, nonché la “funzione sociale” che essa è chiamata a svolgere e se pianamente condivisibile possa essere considerata l'esclusione dal suo godimento degli stranieri sì regolarmente soggiornanti ma non lungo soggiornanti.

### **3. La (almeno) doppia e ambigua anima del Rdc**

Per quanto possa sembrare banale, la ricerca di quale sia la funzione – o meglio, la polifunzionalità<sup>27</sup> – del Rdc può partire dalla definizione che ne fornisce l'art. 1 del d.l. n. 4 del 2019 che lo inquadra come «misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro».

---

<sup>25</sup> Corte cost., sent. n. 50 del 2019.

<sup>26</sup> Come notato, «la Corte ha mostrato più di qualche incertezza, per esempio, riguardo all'individuazione del “nucleo essenziale”, essa ha utilizzato espressioni inevitabilmente piuttosto generiche (“provvidenze destinate a far fronte al sostentamento della persona”; “provvidenze destinate [...] alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili”; prestazioni “volte alla tutela di “valori di essenziale risalto quali [...] la salvaguardia della salute, le esigenze di solidarietà rispetto a condizioni di elevato disagio sociale, i doveri di assistenza per le famiglie”», così A. GUARISO, *Le sentenze della Corte costituzionale 106, 107 e 166 del 2018: diritto alla mobilità e illegittimità dei requisiti di lungo-residenza per l'accesso all'alloggio e alle prestazioni sociali*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 3, 2018, 1 ss.

<sup>27</sup> Di “polifunzionalità” di alcune prestazioni sociali, volte ad offrire una risposta a più bisogni sociali parla F. BIONDI DAL MONTE, *Radicamento territoriale e accesso dei minori agli asili nido*, in *Studium Iuris*, n. 4, 2019.



Vi è chi ha notato come, a ben guardare, il Rdc sia soprattutto «una misura di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale che, in quanto finalizzato ad assicurare un livello minimo di sussistenza, mira ad incentivare quella crescita personale e sociale dell'individuo che può conseguirsi mediante il lavoro»<sup>28</sup>. È vero che la definizione di cui all'art. 1 ora richiamato esordisce inquadrando anzitutto il Rdc quale “misura fondamentale di politica attiva del lavoro” ma essa coglierebbe solo un aspetto, certamente importante, dell'istituto così come il fatto che in taluni casi il Rdc «costituisca esclusivamente una misura di contrasto alla povertà e non anche di politica attiva del lavoro non significa necessariamente che il legislatore abbia inteso scindere la finalità del contrasto alla povertà da quella di una più effettiva inclusione sociale»<sup>29</sup>. In tale ottica, come si è evidenziato, il Rdc riaffermerebbe l'azione assistenziale di contrasto alla povertà e alla (conseguente) esclusione sociale come «azione composita inserita tra i doveri di solidarietà pubblica (i compiti dello Stato sociale) generati dall'art. 3, c. 2, Cost.»<sup>30</sup> di talché tutte le finalità richiamate dall'art. 1, d.l. n. 4 del 2019, possono essere ricondotte ad unità sistematica, perché appaiono specificazioni della primaria finalità ossia dell'inclusione sociale<sup>31</sup>.

D'altra parte, però, l'aspetto che fa propendere per la preminenza della finalità del Rdc quale misura di politica attiva del lavoro (argomento, come si vedrà, fatto proprio dalla Corte costituzionale nella sent. n. 19/2022) è quanto previsto dall'art. 4, co. 1, del decreto-legge: il beneficio è concesso solo se il beneficiario dichiara di essere immediatamente disponibile al lavoro, sottoscrivendo un “Patto per il lavoro” (contenente una serie di obblighi e impegni)<sup>32</sup> e/o un “Patto per l'inclusione sociale”.

Invero, la dottrina ha molto dibattuto su quali siano le finalità prevalenti del Rdc e come, tra quelle indicate nell'art.1 del decreto legge (e poi sviluppate nella trama normativa), si possano

<sup>28</sup> In tal senso P. PASCUCCI, *Note critiche sparse a margine del reddito di cittadinanza*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 2, 2020, 276.

<sup>29</sup> *Ibidem*, 277.

<sup>30</sup> R. CASILLO, *Il Reddito di cittadinanza nel d.l. 28 gennaio 2019, n. 4*, cit., 560-561.

<sup>31</sup> Cfr. A. GRAGNANI, *Inclusione e solidarietà*, in *www.gruppodipisa*, giugno 2014.

<sup>32</sup> Consistenti, in sintesi, nella registrazione su apposita piattaforma digitale, nello svolgimento di “una ricerca attiva del lavoro”, nell'accettazione delle attività individuate nel Piano, nel sostenere eventuali colloqui psico-attitudinali, nell'accettare o meno almeno una di tre offerte di lavoro congrue. Come è stato argutamente notato, si tratta insomma di quelle “norme anti-divano” «finalizzate ad evitare che il reddito possa indurre la persona ad adagiarsi sul beneficio ricevuto senza attivarsi per uscire da tale situazione, impegnandosi in un lavoro», così E. ROSSI, *Il «reddito di cittadinanza» introdotto dal decreto legge n. 4 del 2019: prime considerazioni*, in *Quale reddito di cittadinanza?*, cit., 28. Di numerosi «espediti pensati per evitare l'inerzia del beneficiari» parla anche A. SOMMA, *Contrasto alla povertà e politiche attive del lavoro: reddito di cittadinanza, reddito minimo garantito e regime delle condizionalità*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, 2019, 434-437.

costruire percorsi coerenti con la *ratio* sottostante che dovrebbe essere quella di sostenere economicamente le famiglie in difficoltà, attraverso meccanismi di reinserimento nel mercato del lavoro e di inclusione sociale. Da questo punto di vista, la misura del Rdc non si discosta troppo dal precedente Reddito di inclusione (Rei)<sup>33</sup> se non per l'estensione della platea dei beneficiari e per la misura di integrazione mensile del reddito. Una misura, dunque, certamente più costosa che si autoqualifica come “livello essenziale delle prestazioni”, richiamando quanto stabilito dall'art. 117, co. 2, lett. *m*), Cost. ma solo «nei limiti delle risorse disponibili». Il che significa che la pleora delle finalità la cui realizzazione si vuole (almeno nelle intenzioni) affidare al Rdc viene circoscritta alle contingenti disponibilità di bilancio e «che l'articolazione del dovere pubblico di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale alla realizzazione della parità viene affidata alle scelte contingenti circa l'impiego del denaro pubblico»<sup>34</sup>. La questione è certamente dibattuta e spinosa ma di certo salta agli occhi la voluta disattenzione rispetto a quella posizione della Corte costituzionale secondo la quale «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionare la doverosa erogazione»<sup>35</sup>.

A ben guardare, in realtà, l'inciso “nei limiti delle risorse disponibili” acquisisce un (sinistro) significato non appena si volga l'attenzione ai destinatari della misura perché è qui che si coglie il *quantum* di sacrificabilità politicamente (e non solo) imponibile ad una fascia di popolazione – gli stranieri non lungo soggiornanti e non lungo residenti – la cui inclusione socio/lavorativa non è mai stata avvertita come priorità né nelle aule parlamentari né nel dibattito pubblico<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> Introdotto con d.lgs. n. 147/2017 e finalizzato, come si legge nella legge delega n. 33/2017 a introdurre una «misura nazionale di contrasto della povertà, intesa come impossibilità di disporre dell'insieme dei beni e dei servizi necessari a condurre un livello di vita dignitoso, e dell'esclusione sociale».

<sup>34</sup> Così A. SOMMA, *Contrasto alla povertà e politiche attive del lavoro*, cit., 438.

<sup>35</sup> Corte cost., sent. n. 275/2016 su cui si veda A. APOSTOLI, *I diritti fondamentali “visti” dal giudice amministrativo. Una annotazione a “caldo” della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 11 gennaio 2017; E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), n. 1, 2017; L. MADAU, *È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 1, 2017; L. ARDIZZONE, R. DI MARIA, *La tutela dei diritti fondamentali ed il “totem” della programmazione: il bilanciamento (possibile) fra equilibrio economico-finanziario e prestazioni sociali (brevi riflessioni a margine di Corte cost., sent. 275/2016)*, in *Diritti regionali*, n. 2, 2017, 174-190.

<sup>36</sup> A proposito della tensione dialettica tra la connotazione inclusiva dei diritti sociali e civili e il carattere limitato dei diritti politici dei non cittadini, si vedano le belle riflessioni di A. MORELLI, *Solidarietà, diritti sociali e immigrazioni nello Stato sociale*, in *Consulta on line*, n. 2, 2018, 533-547. Per l'A. tale tensione «finisce per riverberarsi negativamente sul grado di tutela degli stessi diritti dei non cittadini e, in specie, di quelli dei migranti. La predisposizione delle garanzie necessarie al pieno godimento dei diritti di una categoria sociale difficilmente risulterà

#### 4. Gli esclusi dal Rdc

Tra i punti più critici della normativa che ha introdotto una misura (tendenzialmente) strutturale di reddito minimo garantito<sup>37</sup> finalizzata, come già ricordato, a contrastare la povertà e ad assicurare «un livello minimo di sussistenza, incentivando la crescita personale e sociale dell'individuo»<sup>38</sup> concerne proprio l'individuazione dei requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno dei beneficiari.

In particolare, sin dalle prime discussioni in merito alla scelta dei destinatari del Rdc<sup>39</sup> sono stati sollevati dubbi sulla conformità a Costituzione della 'scientifica' esclusione dalla stessa di quanti non godessero dello *status* della cittadinanza italiana o dell'Unione europea. In effetti, basterebbe limitarsi a riflettere<sup>40</sup> sulla scelta del solo nome della misura per coglierne la portata escludente verso quanti e quante, per una molteplicità di fattori anche indipendenti dalla propria volontà, non riescano ad acquisire lo *status* della cittadinanza italiana<sup>41</sup>.

---

soddisfacente per i diretti interessati se ad esse a non avranno partecipato questi ultimi, anche tramite i loro rappresentanti» (547).

<sup>37</sup> Per una analisi, sotto diverse prospettive, del reddito di cittadinanza e delle misure di contrasto alla povertà e alla esclusione sociale, si veda il *forum* nella *Rivista del Diritto della Sicurezza sociale*, 2018. Come si è notato, a fronte di una pluralità di denominazioni che rischiano di ingenerare confusione, le strade per garantire i "minimi vitali" possono essere ricondotte essenzialmente a due: la misura del reddito minimo garantito, chiamata dell'universalismo selettivo (forma di reddito che mira a combattere povertà ed esclusione sociale e al contempo a potenziare le opportunità di (ri)accesso al mercato del lavoro); il reddito di base (*basic income*) o reddito di cittadinanza o reddito universale finalizzato a dare copertura ai bisogni vitali senza vincoli e/o condizionalità. A discapito della sua denominazione, il reddito di cittadinanza pare avvicinarsi al modello di reddito minimo garantito, avente natura selettiva. Di denominazione "fuorviante" parla anche F. BIONDI DAL MONTE, *Quale cittadinanza per il «reddito di cittadinanza?»*, in *Quale reddito di cittadinanza?*, cit., 130. Sul reddito di cittadinanza cfr., tra gli altri, C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, Giappichelli, 2013; ID., *Reddito di cittadinanza come 'risarcimento per mancato procurato lavoro'. Il dovere della Repubblica di garantire il diritto al lavoro o assicurare altrimenti il diritto all'esistenza*, in *www.costituzionalismo.it*, n. 1, 2015.

<sup>38</sup> Tanto è riportato nei presupposti del decreto-legge.

<sup>39</sup> Nei primissimi giorni del gennaio 2021, l'allora Vicepremier e Ministro del Lavoro Luigi Di Maio sentì l'urgenza di rassicurare immediatamente gli alleati leghisti della coalizione in merito a quanto contenuto nella bozza del decreto-legge, istitutivo del Rdc, che circolava da qualche giorno e secondo la quale gli stranieri, se residenti da cinque anni e in possesso di permesso di soggiorno, avrebbero potuto fruirne. Esattamente nella mattinata del 3 gennaio 2019, in una conferenza stampa ad Alleghe (Belluno) il Ministro Di Maio smentiva la notizia e affermava che «la legge, come abbiamo sempre detto, riguarda coloro che sono cittadini italiani». Un chiarimento è stato poi aggiunto nella stessa serata e cioè che l'obiettivo sarebbe stato quello di darlo agli italiani e ai lungo soggiornanti.

<sup>40</sup> Si sofferma criticamente sui termini che definiscono la misura in questione, E. ROSSI, *Il «reddito di cittadinanza» introdotto dal decreto legge n. 4 del 2019: prime considerazioni*, in *Quale reddito di cittadinanza?*, cit., 20-21.

<sup>41</sup> Si vedano le interessanti riflessioni di A. DE OTO, *La cittadinanza nella prospettiva del reddito minimo garantito*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza sociale*, n. 1, 2014, 63-72, per il quale il reddito minimo strettamente collegato alla cittadinanza «piace a molti in Italia, perché fornisce diretta risposta a quella domanda che proviene dalla pancia del

Invero, già nel “Contratto per il governo del cambiamento”, siglato nel maggio del 2018 tra il Movimento 5 Stelle e la Lega ai fini della concitata nascita del Governo “Conte 1”, si leggeva che la «misura si configura come uno strumento di sostegno al reddito per i cittadini italiani che versano in stato di bisogno» e ancora che si tratta di una «misura attiva rivolta ai cittadini italiani al fine di reinserirli nella vita sociale e lavorativa del Paese» (par. 19).

Il timore che ai proclami ‘acchiappa’ consenso sarebbero seguite precise scelte normative, con la esplicita finalità, se non di escludere del tutto ma di limitare sensibilmente l’accesso dei non cittadini alla misura in esame ha trovato, come noto, una sua prima consacrazione nel testo definitivo del d.l. n. 4/2019<sup>42</sup>, poi modificato (talora *in melius* e tal altra, ma in misura decisamente maggiore, *in peius*) in sede di conversione con legge n. 26/2019.

In particolare, per quanto riguarda i beneficiari, l’art. 2, comma 1, lett. a) del d. l. n. 4 del 2019, e con riferimento a cittadinanza, residenza e soggiorno, prevede che il componente del nucleo familiare richiedente debba essere in possesso della cittadinanza italiana o europea, ovvero suo familiare che sia titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadino di Paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno Ue per soggiornanti di lungo periodo. Per tale ultima “categoria” di stranieri per i quali si presuppone un certo radicamento nel Paese di soggiorno, e in ottemperanza a quanto previsto dalla direttiva 2003/109/Ce<sup>43</sup>, l’art. 9, co. 12, lett. c) del d.lgs. n. 286/1998 (TUI) stabilisce che chi abbia tale *status* possa usufruire «delle prestazioni di assistenza sociale, di previdenza sociale, di quelle relative ad erogazioni in materia sanitaria, scolastica e sociale, di quelle relative all’accesso di beni e servizi a disposizione del pubblico, compreso l’accesso alla procedura per l’ottenimento di alloggi di edilizia residenziale pubblica, salvo che sia diversamente disposto e sempre che sia dimostrata l’effettiva residenza dello straniero sul territorio nazionale».

In linea di sostanziale continuità con scelte pregresse, tanto a livello statale che regionale, ma il più delle volte sconfessate dal Giudice delle leggi<sup>44</sup>, al permesso di soggiorno a tempo

---

Paese, ovvero spendere solo per il cittadini» (p. 69). Nota come la progressiva sostituzione della locuzione reddito di cittadinanza con quella di reddito di base (*basic income*) presenti il pregio di non richiamare alla mente il concetto di cittadinanza e di non «far pensare a un istituto da cui sono esclusi i non cittadini», S. TOSO, *Reddito di cittadinanza. O reddito minimo?*, Bologna, il Mulino, 2016, 15.

<sup>42</sup> Rubricato “Disposizioni urgenti in materia di Reddito di cittadinanza e di pensioni”.

<sup>43</sup> Relativa appunto allo *status* dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

<sup>44</sup> Anche con riferimento all’incostituzionalità della residenza qualificata la bibliografia è alquanto ricca e, pertanto, senza alcuna pretesa di esaustività si rimanda agli ultimi contributi in materia: F. CORVAJA, *Finale di partita*.

indeterminato si affianca, sotto il profilo dei requisiti di residenza e soggiorno, la previsione che il beneficiario sia residente in Italia per almeno dieci anni «di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo». Potrebbe essere utile ricordare come per l'ottenimento dello *status* di soggiornante di lungo periodo occorre possedere da almeno cinque anni un permesso di soggiorno in corso di validità, dimostrare la disponibilità di un reddito (derivante da fonte lecita) non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale (aumentato in presenza di familiari), nonché di un alloggio idoneo che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica ovvero che sia fornito dei requisiti di idoneità igienico-sanitaria accertati dall'Azienda unità sanitaria locali<sup>45</sup>, cui devesi aggiungere anche la conoscenza della lingua italiana<sup>46</sup>. Requisiti, come si è giustamente notato, non sempre e non facilmente integrabili da un numero importante di stranieri regolarmente soggiornanti sul nostro territorio «magari proprio perché in condizioni di povertà: quella stessa povertà che il Reddito di cittadinanza avrebbe il compito di arginare»<sup>47</sup>.

Non ritenendo sufficiente il 'mero' *status* di soggiornante di lungo periodo, il legislatore ha aggiunto, come si anticipava, una clausola di residenza particolarmente prolungata nel tempo ossia dieci anni, arco temporale pari a quello richiesto per l'ottenimento della cittadinanza italiana<sup>48</sup>, manifestatamente volta a restringere la platea dei potenziali beneficiari della misura<sup>49</sup>.

---

*L'incostituzionalità dei requisiti di lungo-residenza previsti dalle leggi regionali quali condizioni di accesso alle prestazioni sociali*, in *Rivista AIC*, n. 6, 2020, 431-455; C. CORSI, *La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l'accesso alle prestazioni sociali*, in *Le Regioni*, nn 5-6, 2018, 1170-1187.

<sup>45</sup> Così recita l'art. 9, co. 1, TUI.

<sup>46</sup> Art. 9, co. 2-bis TUI.

<sup>47</sup> F. BIONDI DAL MONTE, *Quale cittadinanza*, cit., 134.

<sup>48</sup> Il requisito della residenza decennale è certamente più integrabile dai cittadini nazionali rispetto a quelli dell'Unione e, vieppiù, dei cittadini di Paesi terzi che, di rado, vantano un periodo di residenza così lungo sul territorio italiano. Ravvisa una discrezione diretta tra tutti i possibili destinatari, compresi i nazionali, e una discriminazione indiretta in danno dei cittadini di Paesi terzi, illegittima in entrambi i casi R. CASILLO, *Il Reddito di cittadinanza nel d.l. 28 gennaio 2019*, n. 4, cit., 568.

<sup>49</sup> Dal momento che solo gli ultimi due anni di residenza devono essere continuativi, il Rdc potrebbe essere riconosciuto a chi abbia maturato prevalentemente tale requisito nel passato per poi essersi trasferito in Italia negli ultimi anni. Da segnalare che, a seguito di una richiesta di chiarimento giunta dalla Direzione centrale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale al Ministero del Lavoro in merito ai requisiti di residenza in Italia per almeno dieci anni, questi con una nota del 14 aprile 2020 ha ritenuto (in accordo con il richiedente) che la residenza da considerare è quella effettiva, qualora non risulti sufficiente il ricorso alle verifiche anagrafiche. Significativo, peraltro, è che in tale nota il Rdc viene definito una misura complessa perché «vi confluiscono elementi propri delle politiche attive così come indubitabili esigenze di contrasto alla povertà nonché le altre finalità indicate all'art. 1» (il documento è disponibile su [www.lavoro.gov.it/redditicittadinanza/Documenti-norme/Documents/Nota-UL-14-aprile-2020-RDC-Requisito-Residenza.pdf](http://www.lavoro.gov.it/redditicittadinanza/Documenti-norme/Documents/Nota-UL-14-aprile-2020-RDC-Requisito-Residenza.pdf)).

La scelta di ridurre al lumicino la possibilità per gli stranieri di accedere al RdC si è inserita nel *trend* delle politiche di integrazione per gli immigrati dell'ultimo ventennio; queste ultime si sono orientate, infatti, «verso meccanismi di autoritativa e unidirezionale imposizione di regole e valori poggianti su una visione rigidamente culturalista dell'immigrato, al quale propone una integrazione sempre più arcigna, che smarrisce ogni valenza d'incontro e che viene calcolata, ai fini dell'accesso ai servizi sociali, sul metro di termini di residenza sempre più prolungati».<sup>50</sup>

In realtà, se la normativa in materia di Rdc si fosse fermata al binomio permesso di soggiorno di lunga durata/residenza iper qualificata avremmo, tutto sommato, navigato sì in acque turbolente ma quantomeno note e, invece, in sede di conversione, nella seduta finale della conversione del decreto legge (28 marzo 2019), il Senato della Repubblica ha inserito nel testo definitivo della legge di conversione un emendamento in ordine alle modalità rafforzate di verifica dei requisiti reddituali e patrimoniali dei cittadini di Paesi terzi che hanno anche l'obbligo di produrre, ai fini della percezione del Rdc, una certificazione apposita, rilasciata dalla competente autorità dello Stato estero, tradotta in lingua italiana e legalizzata dall'autorità consolare italiana che ne accerta la conformità all'originale<sup>51</sup>. Di tutta evidenza è «l'intento discriminatorio “residuale”» di tale disposizione che è stata «predisposta come se si volesse introdurre una difficoltà in più per gli stranieri non comunitari, dopo aver preso atto dell'impossibilità giuridica di limitare l'accesso al beneficio ai soli italiani»<sup>52</sup>.

Dei diversi aspetti della «pervicace tendenza alla discriminazione»<sup>53</sup> tra cittadini italiani e alcune categorie di stranieri, in particolare, di cui è intessuta la normativa in materia di Rdc, all'attenzione della Corte costituzionale – nella sentenza qui oggetto di attenzione – è stato posto quello concernente l'esclusione dal beneficio per gli stranieri (e i loro nuclei familiari) non lungo soggiornanti restando, pertanto, al momento impregiudicata la questione della residenza iper qualificata.

---

<sup>50</sup> Così G. BASCHERINI, *Obbligo o parità? Ancora in tema di prestazioni assistenziali a favore degli stranieri extracomunitari, ma per l'assegno sociale ci vuole il permesso UE per soggiornanti di lungo periodo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2019, 762.

<sup>51</sup> Sul punto sia consentito rinviare a D. LOPRIENO, *Le misure di contrasto alla povertà per il cittadino straniero e la “lodizzazione” dell'Italia*, in *Critica del diritto*, n. 1, 2020, 96-107.

<sup>52</sup> G. CAZZOLA, *Il reddito di cittadinanza*, in *Lav. giur.*, n. 5, 2019, 449.

<sup>53</sup> Usa questa espressione A. MORELLI, *Solidarietà, diritti sociali e immigrazioni nello Stato sociale*, cit., 545.



## 5. *L'ubi consistam* del Rdc e la ragionevolezza della scelta del legislatore nella sent. n. 19 del 2022

Il giudice *a quo*, nella specie il Tribunale di Bergamo<sup>54</sup>, sezione lavoro, dubitava della legittimità costituzionale dell'art. 2, co. 1, lett. *a*), numero 1), del d.l. n. 4 del 2019 che, come già richiamato, accorda ai soli stranieri lungo soggiornanti l'ottenimento del RdC «nella parte in cui esclude dalla prestazione del reddito di cittadinanza i titolari di permesso unico lavoro ex d.lgs. 40/2014 o di permesso di soggiorno di almeno un anno ex art. 41 d.lgs. 286/1998», non rientrando nel *thema decidendum* l'ulteriore requisito del radicamento territoriale attestato dalla residenza decennale.

Per il giudice dell'ordinanza di rimessione, la trama normativa istitutiva del Rdc sarebbe tale da ricondurrebbe, in prima battuta, la misura *de qua* nell'empireo quasi intoccabile dei diritti essenziali che, dando risposta all'esigenza di tutelare bisogni primari degli stranieri, non tollerebbe discriminazioni quanto all'accesso tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti. Conseguentemente, la scelta di introdurre particolari condizioni soggettive appare, alla parte rimettente, essere in contrasto con i principi personalista e di eguaglianza formale e sostanziale (artt. 2 e 3 Cost.), anche nelle specifiche forme della tutela della famiglia e del lavoro (*ex* artt. 31 e 38 Cost.), nonché con l'art.117, co.1, Cost., in relazione all'art. 14 Cedu e agli artt. 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in tema di principi di eguaglianza e di non discriminazione, in quanto «costituendo il reddito di cittadinanza una prestazione essenziale diretta a soddisfare bisogni primari della persona umana, qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nella sua concessione sarebbe costituzionalmente illegittima»<sup>55</sup>.

Il giudice *a quo* mettendo, in qualche modo, le mani avanti, con una seconda censura paventa la violazione del principio di uguaglianza formale di cui all'art. 3, co. 1, Cost., e ciò nel caso in cui la Corte costituzionale intendesse dare del Rdc una lettura 'depotenziata' e cioè di una prestazione estranea al nucleo dei diritti essenziali ma pur sempre ascrivibile alla seconda delle categorie di prestazioni cui si è fatto riferimento sopra e per la quale deve sussistere una ragionevole

<sup>54</sup> Il giudizio *a quo* è stato promosso da una cittadina nigeriana, con residenza ultradecennale in Italia e in possesso, al momento della presentazione della richiesta di Rdc di un permesso di soggiorno per "attesa occupazione". La ricorrente chiedeva, tramite un ricorso ex art. 702 *bis* c.p.c., l'accertamento del carattere discriminatorio del comportamento posto in essere dall'INPS e la cessazione della discriminazione, oltre alla condanna dell'ente al pagamento del Rdc e al risarcimento del danno.

<sup>55</sup> P. 1 del Considerato in diritto, sentenza 19

correlazione tra il requisito soggettivo richiesto e le specifiche situazioni di bisogno cui la prestazione mira a dare sollievo.

Addentrando nel merito della questione, il Giudice costituzionale, dopo aver dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 31, 38 e 117, co.1, Cost (in relazione agli artt. 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea)<sup>56</sup> ricostruisce sinteticamente la disciplina del Rdc riportando testualmente, ma parzialmente, la definizione che ne ha dato il legislatore all'art. 1 del d.l. n. 4 del 2019, specifica che esso «consiste in un beneficio economico» di integrazione del reddito familiare per poi insistere particolarmente sul regime della condizionalità, o meglio della doppia condizionalità<sup>57</sup>. Proprio questa caratteristica del RdC costituisce, per la Corte costituzionale, la cifra della differenza rispetto al precedente reddito di inclusione, laddove il primo sarebbe caratterizzato da una «spiccata finalizzazione all'inserimento lavorativo e per un più stringente meccanismo della condizionalità, cioè per un'accentuazione degli impegni assunti dai beneficiari»<sup>58</sup>, dalla prefigurazione di una platea più ampia di beneficiari (essendo prevista una soglia economica più alta per l'accesso) aggiungendo, in un *obiter dictum*, che il d.l. n. 4 del 2019 «per altro verso [...] ha previsto un forte allungamento del periodo necessario di residenza in Italia (da due a dieci anni)»<sup>59</sup>.

---

<sup>56</sup> Sia l'art. 31 che l'art. 38 Cost., a parere della Corte, sono menzionati solo di sfuggita e, in particolare, il riferimento all'art. 38 Cost. viene collegato dal giudice *a quo* alla tutela del lavoro invece che all'assistenza sociale e, dunque, la motivazione sulla non manifesta infondatezza risulta carente. Riguardo, invece, alle questioni basate sugli artt. 20 e 21 della Carta fondamentale dell'Ue, il rimettente ha omesso di illustrare il presupposto della stessa e cioè in che misura il RdC rappresenterebbe «attuazione del diritto dell'Unione» ai sensi del suo art. 51.

<sup>57</sup> Alle condizioni di cui all'art. 4, co. 1, d. l. n. 4 del 2019 (specificate nei successivi commi) si aggiungono le altre richieste ai beneficiari del Rdc previste nel co. 15: «il beneficiario è tenuto ad offrire [...] la propria disponibilità per a partecipazione a progetti di titolarità dei Comuni, utili alla collettività, in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni, da svolgere presso il medesimo Comune di residenza, mettendo a disposizione un numero di ore compatibile con le altre attività del beneficiario e comunque non inferiore al numero di otto ore settimanali, aumentabili fino ad un numero massimo di sedici ore complessive settimanali con il consenso di entrambe le parti».

<sup>58</sup> Il che significa che «la situazione soggettiva di bisogno non risulta sufficiente per costituire il diritto al beneficio, ma deve coesistere con l'assunzione di un comportamento attivo, che consenta di assolvere alla sua duplice funzione, assistenziale da un lato e di politica attiva, dall'altra», così M.A. GLIATTA, *Il reddito di cittadinanza nella prospettiva costituzionale*, cit., 70.

<sup>59</sup> Il che, come specificato dalla stessa Corte costituzionale, nella sent. n. 34 del 2022, non ha impedito alla stessa, «nonostante le differenze» tra le due misure, di pervenire alla conclusione della non fondatezza delle questioni mosse al ReI e del tutto simili, nel fondo, a quelle sollevate dal giudice *a quo* nella sent. n. 19/2022. Al di là della definizione legislativa del ReI, quale misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, ai fini della qualificazione della sua natura è decisiva la «prevista necessaria adesione del nucleo familiare beneficiario» ai progetti personalizzati non esaurendosi, tale misura, in un beneficio economico (sent. n. 34/2022).

Il ragionamento seguito dal Giudice delle leggi per decidere sulla non fondatezza della prima questione, ossia quella avente come parametri gli artt. 2 e 3 Cost., fa aggio su quanto già precisato nelle sentt. nn. 126 del 2021 e 122 del 2020 a proposito della differenza tra la misura del Rdc rispetto alle altre provvidenze sociali «la cui erogazione si fonda essenzialmente sul solo stato di bisogno, senza prevedere un sistema di rigorosi obblighi e condizionalità», tali essendo le prestazioni che si configurano «quali misure di sostegno indispensabili per una vita dignitosa», come la pensione di inabilità civile, la pensione di cittadinanza e l'assegno sociale. Diversamente da tali misure, il Rdc «non ha natura meramente assistenziale, proprio perché accompagnato da un percorso formativo e d'inclusione che comporta precisi obblighi, il cui mancato rispetto determina, in varie forme, l'espulsione dal percorso medesimo»<sup>60</sup>.

Delle diverse anime che coabitano, certo non proprio in coerente armonia le une con le altre, nella misura del RdC, la Corte costituzionale assegna un ruolo di chiara preminenza agli obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale<sup>61</sup> cui, “coerentemente” si accompagnano la temporaneità della prestazione, il carattere della condizionalità che fa gravare, sui destinatari, precisi obblighi nonché la decadenza dal beneficio nel caso in cui anche uno solo dei componenti il nucleo familiare non rispetti gli “impegni”.

Il Giudice costituzionale si premura di rimarcare che la conclusione di non fondatezza della questione posta al suo vaglio non esclude che resti in capo alla Repubblica il compito, in attuazione dei principi costituzionali di cui agli artt. 2, 3 e 38, co. 1, Cost., di garantire il diritto di ogni individuo (e, dunque, non del solo cittadino) ad una “sopravvivenza dignitosa” e al “minimo vitale”<sup>62</sup>. Pur riconoscendo il rilievo costituzionale di siffatto compito, la Corte non si ritiene legittimata a “convertire” «verso esclusivi obiettivi di garanzia del minimo vitale una più complessa misura», qual si presenta agli occhi della Consulta il Rdc, cui il legislatore ha assegnato una diversa

---

<sup>60</sup> A supporto del ragionamento, la Corte costituzionale richiama quanto deciso nella sent. 7 del 2021 e cioè l'accoglimento della censura su una normativa regionale del Friuli-Venezia Giulia «volta a soddisfare un bisogno basilare e immediato dei beneficiari selezionati, genericamente correlato alla loro situazione di povertà, senza la previsione di un progetto di inclusione» e, dunque, da ricondurre nell'area dei bisogni primari della persona. Da qui, l'accoglimento della questione «per la mancata correlazione tra il soddisfacimento di tali bisogni primari dell'essere umano, insediandosi nel territorio regionale, e la protrazione nel tempo di tale insediamento» (sent. n. 7/2021).

<sup>61</sup> Così si legge nella sentenza in commento «...questa Corte non può che ribadire che il reddito di cittadinanza, pur presentando anche tratti propri di una misura di contrasto alla povertà, non si risolve in una provvidenza assistenziale diretta a soddisfare un bisogno primario dell'individuo, ma persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale».

<sup>62</sup> Come già ribadito dalla Corte nella sent. n. 137/2022 (passaggio richiamato anche nella sent. n. 34/2022).

finalità prevalente e rispetto alle quale, in definitiva, il requisito del permesso di lungo soggiorno non appare irragionevole.

Non diverso il destino per la questione sollevata con riferimento alla presunta violazione dell'art. 117, co. 1, Cost., in relazione all'art. 14 Cedu<sup>63</sup>, parametro convenzionale interposto invocato in maniera pertinente pur se il rimettente non ha espressamente indicato a quale disposizione della CEDU tale parametro si collega nel caso di specie. Della pregressa giurisprudenza sulla annosa e mai definitivamente risolta questione della conformità dell'art. 80, co. 19, l. n. 388 del 2000 all'art. 14 Cedu, la Corte 'sceglie' di riprendere quanto statuito nella sent. n. 187 del 2020 ove ciò che assume valore dirimente è «accertare se, alla luce della configurazione normativa e della funzione sociale che è chiamato a svolgere nel sistema, lo specifico “assegno” che viene qui in discorso integri o meno un rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento dei “bisogni primari” inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare; rimedio costituente, dunque, un diritto fondamentale perché garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto». Per le provvidenze destinate al sostentamento della persona, ogni discriminazione tra chi goda dello *status* della cittadinanza e chi ne è escluso, pur soggiornando regolarmente nel territorio dello Stato, e che sia fondato su requisiti diversi dalle condizioni soggettive «finirebbe per risultare in contrasto con il principio sancito dall'art. 14 CEDU». Anche in questo caso, però, la Corte – ancorandosi alla lettura del Rdc come misura eccedente rispetto alla realizzazione di un primario bisogno della persona umana e rimandandovi fedele – non può che ritenere infondata la questione sollevata con riguardo all'art. 117, co. 1, Cost, in relazione al parametro convenzionale.

Infine, ma davvero non per importanza, viene affrontata la questione (posta avendo come parametro il principio di eguaglianza formale) della esistenza di una ragionevole correlazione tra il requisito del permesso di lungo soggiorno e le finalità perseguita dalla misura. La scelta operata dal legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, «non conduce a conclusioni di irragionevolezza» e a tale, a questo punto scontato, risultato la Corte giunge interrogandosi, dapprima sulla natura del permesso di soggiorno di lunga durata il cui regime «si colloca nella logica di una ragionevole

---

<sup>63</sup> A norma del quale, vale la pena ricordarlo, «il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione».

prospettiva di integrazione del destinatario nella comunità ospitante», ciò che *a contrario* si presume non possa essere riconosciuto al permesso di soggiorno per “attesa occupazione” di cui era titolare la promotrice del giudizio *a quo*<sup>64</sup>. Ancora una volta, quasi come una sorta di mantra<sup>65</sup>, si rileva come l’*ubi consistam* del Rdc non sia quello di una provvidenza di “mero sussidio economico”, presentandosi più articolata ed essendo caratterizzata da un complesso regime di condizionalità. Trattandosi, poi, di una misura che prefigura il raggiungimento di obiettivi di non poca complessità, tali essendo senza dubbio l’inclusione lavorativa e sociale, l’orizzonte temporale prescelto dal legislatore non è di breve periodo<sup>66</sup>. Questa ulteriore circostanza fa propendere il Giudice costituzionale per la non irragionevolezza della scelta operata dal legislatore quanto al requisito di soggiorno a tempo indeterminato per gli stranieri: «in questa prospettiva di lungo o medio termine del reddito di cittadinanza, la titolarità del diritto di soggiornare stabilmente in Italia non si presenta come un requisito privo di collegamento con la *ratio* della misura concessa, sicché la scelta di escludere gli stranieri regolarmente soggiornanti, ma pur sempre privi di un consolidato radicamento nel territorio, non può essere giudicata esorbitante rispetto ai confini della ragionevolezza».

## **6. Se a prevalere è una delle anime delle Rdc**

Nel selezionare la funzione sociale prevalente della misura del Rdc, la Corte costituzionale nella sentenza qui in commento (così come nelle altre aventi ad oggetto tale complessa e discussa provvidenza) ha ritenuto essere ‘soccumbenti’ quelle che paiono essere più direttamente collegate al

---

<sup>64</sup> Permesso di soggiorno disciplinato dall’art. 22, co. 11, TUI a norma del quale «La perdita del posto di lavoro non costituisce motivo di revoca del permesso di soggiorno al lavoratore extracomunitario ed ai suoi familiari legalmente soggiornanti. Il lavoratore straniero in possesso del permesso di soggiorno per lavoro subordinato che perde il posto di lavoro, anche per dimissioni, può essere iscritto nelle liste di collocamento per il periodo di residua validità del permesso di soggiorno, e comunque, salvo che si tratti di permesso di soggiorno per lavoro stagionale, per un periodo non inferiore ad un anno ovvero per tutto il periodo di durata della prestazione di sostegno al reddito percepita dal lavoratore straniero, qualora superiore. Decorso il termine di cui al secondo periodo, trovano applicazione i requisiti reddituali di cui all’articolo 29, comma 3, lettera b). Il regolamento di attuazione stabilisce le modalità di comunicazione ai centri per l’impiego, anche ai fini dell’iscrizione del lavoratore straniero nelle liste di collocamento con priorità rispetto a nuovi lavoratori extracomunitari».

<sup>65</sup> Lo stesso Giudice costituzionale usa l’espressione «come già ampiamente sottolineato».

<sup>66</sup> La durata del beneficio di cui trattasi, permanendo i requisiti richiesti, è di diciotto mesi con possibilità di rinnovo (art. 3, co. 6, d.l. n. 4 del 2019).

soddisfacimento di bisogni primari, essenziali, vitali della persona e, per converso, ne ha enfatizzato i profili più attinenti al suo presentarsi come «misura fondamentale di politica attiva del lavoro». A sostegno di tale lettura starebbero coerentemente, nel ragionamento della Corte, l'orizzonte temporale di non breve periodo, da una parte, e il particolare regime delle condizionalità, dall'altra, che pone impegni precisi ai destinatari del Rdc.

Non appartenendo, la misura del Rdc, alla categoria dei diritti fondamentali a garanzia della sopravvivenza delle persone non appare, al Giudice costituzionale, essere stata superata la soglia di 'tollerabilità' di un trattamento che, pure, discrimina tra i cittadini e quei numerosi cittadini stranieri che, pur regolarmente soggiornanti, non hanno saputo (o potuto) dimostrare quel radicamento sul territorio che si presume esistente per i titolari di permesso Ue per soggiornanti di lungo periodo<sup>67</sup>. Riecheggiano, a tale ultimo proposito, le posizioni sostenute dalla Corte costituzionale nella sent. n. 50 del 2019: «stante la limitatezza delle risorse disponibili [...] rientra dunque nella discrezionalità del legislatore graduare con criteri restrittivi, o financo di esclusione l'accesso dello straniero extracomunitario» a provvidenze esorbitanti i bisogni primari che «divengono il corollario dello stabile inserimento dello straniero in Italia, nel senso che la Repubblica con esse ne riconosce e valorizza il concorso al progresso della società, grazie alla partecipazione alla vita di essa in un apprezzabile arco di tempo». Riguardo al rilievo che sarebbe manifestamente irragionevole subordinare il conseguimento dell'assegno sociale, misura presa in considerazione dalla sentenza appena richiamata<sup>68</sup>, al possesso dello *status* di lungo soggiornante per il cui ottenimento è richiesto un reddito di importo pari all'assegno sociale stesso, la Corte costituzionale ne ha invece confermato la ragionevolezza, individuando «una via d'uscita dal *deadlock*»<sup>69</sup>: «non è infatti detto che lo straniero, una volta conseguito il permesso di soggiorno di lunga durata [...], sia poi in grado di preservare le condizioni economiche che glielo hanno consentito». Detto in altri termini, è

---

<sup>67</sup> Nelle parole della Corte «il permesso di soggiorno di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998, che ha durata indeterminata, consente l'inclusione dello straniero nella comunità nazionale ben distinguendo il relativo *status* dalla provvisorietà in cui resta confinato il titolare di permesso di soggiorno di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 286 del 1998».

<sup>68</sup> Si ricorda che l'assegno sociale, che ha sostituito la "pensione sociale" a far data dal 1° gennaio 1996, costituisce una prestazione economica di natura assistenziale che, dunque, prescinde da qualsiasi versamento contributivo. Essa è rivolta, appunto, ai cittadini italiani ed europei iscritti all'anagrafe del comune di residenza, ai cittadini di Paesi terzi lungo-soggiornanti o apolidi nonché ai titolari dello *status* di protezione internazionale (rifugiato politico o protezione sussidiaria) che vivano in condizioni disagiate, ultra sessantasettenni e con redditi inferiore alle soglie stabilite annualmente dalla legge.

<sup>69</sup> Così definisce la logica di questo meccanismo, F. CORVAJA, *Straniero e prestazioni di assistenza sociale*, cit., 250. Si ricorda, peraltro, che la Corte, in passato, ha colpito tale logica (sentt. n. 306 del 2008 e n. 11 del 2009).



sempre possibile che lo straniero lungo soggiornante finisca per versare in una situazione di indigenza e sarebbe, «di tutta evidenza» che, in siffatti casi, l'assegno sociale «presuppone la perdita di quel reddito la cui esistenza aveva concorso al perfezionamento dei requisiti per l'ottenimento del permesso di soggiorno Ue per soggiornanti di lungo periodo»<sup>70</sup>.

Tale corto circuito, nella sentenza n. 19 del 2022, resta fundamentalmente sottotraccia essendo stata portata all'attenzione solo dalla ricorrente costituita in giudizio laddove tra le argomentazioni trova spazio un cenno sulla «contraddizione tra il requisito del permesso di soggiorno di lungo periodo, che presuppone un reddito almeno pari all'assegno sociale, e il bisogno cui si intende rimediare». La trama normativa del Rdc che ammette al beneficio gli stranieri che «dopo averla superata, siano ricaduti in situazione di povertà» non avrebbe, per la promotrice del giudizio *a quo*, alcuna logica spiegazione ma, sul punto, la Corte costituzionale glissa.

Invero, la preminenza accordata dal Giudice costituzionale ad una delle due finalità principali del Rdc (e cioè al suo essere “misura fondamentale di politica attiva del lavoro” più che “misura volta al sostegno economico e all’inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro”) ha fatto sì che venisse proiettato un cono d’ombra su una serie di considerazioni che pure avrebbero potuto svolgere un ruolo importante. Ad esempio, come si è notato, la misura del Rdc in quanto volta «alle sole famiglie in condizioni di povertà assoluta e di totale deprivazione» secondo i parametri Istat avrebbe dovuto rientrare «indubitabilmente nel nucleo essenziale»<sup>71</sup> delle prestazioni per le quali non sono ammesse limitazioni in base al titolo di soggiorno. Ma anche a voler considerare davvero preponderante la finalità del Rdc quale misura di politica attiva del lavoro parimenti poco convincenti sono le argomentazioni addotte dal Giudice costituzionale per il quale, nel fondo, è ragionevole che il legislatore le abbia destinate solo agli stranieri lungo soggiornanti. Per gli e le straniere a bassissimo reddito (perché spesso sottopagati),

---

<sup>70</sup> Con questa stessa sentenza, peraltro, è stata avallata la legittimità del requisito della residenza decennale sul territorio tanto per i cittadini italiani che stranieri per fruire dell'assegno sociale. Nelle parole della Corte, tali persone «ottengono infatti, alle soglie dell'uscita dal mondo del lavoro, un sostegno da parte della collettività nella quale hanno operato (non a caso il legislatore esige in capo al cittadino stesso una residenza almeno decennale in Italia), che è anche un corrispettivo solidaristico per quanto doverosamente offerto al progresso materiale o spirituale della società (art. 4 Cost.)».

<sup>71</sup> Così A. GUARISO, *Stranieri e reddito di cittadinanza: prime osservazioni*, in [www.asgi.it](http://www.asgi.it), 15 febbraio 2019, per il quale il fatto che la giurisprudenza in tema di prestazioni volte a rispondere a bisogni essenziali si sia consolidata con riferimento alle prestazioni di invalidità, per “alcun motivo” è da ritenere di impedimento nel «ritenere che l'impossibilità di garantirsi condizioni minime di vita dignitosa a causa dell'assenza di reddito possa essere considerata dall'ordinamento meno rilevante del bisogno che deriva da una condizione di invalidità».

con lavoro ed esistenze precarie (i c.d. “lavoratori invisibili”<sup>72</sup>), alla debolezza del relativo *status* giuridico si ritiene ragionevole non ovviare tramite politiche attive del lavoro, sottoscrizioni di Patti *et similia*. Non si deve dimenticare che per moltissimi stranieri lo svolgimento di una attività lavorativa che consenta il proprio sostentamento e quello dei propri familiari si configura come la prima condizione per ottenere (e conservare) la regolarità del soggiorno, tanto che è comune nella letteratura che di ciò si occupa la constatazione che per il migrante il lavoro, prima di essere un diritto, si pone come un dovere<sup>73</sup>.

Si potrebbe certo obiettare che rientra nella discrezionalità del legislatore selezionare, purché nei limiti della ragionevolezza, i destinatari di misure volte a realizzare finalità diverse e in assenza di una chiara “gerarchia” tra le stesse quale si presenta, nel suo complesso, il Rdc. A parere di chi scrive, però, paiono essere state, nel ragionamento complessivo della Corte costituzionale, troppo sacrificate le ragioni della centralità del lavoro, del lavoratore e della lavoratrice della Costituzione repubblicana<sup>74</sup>.

Più in generale, il filone giurisprudenziale in cui la sentenza qui in commento si inserisce pare avallare la tendenza, sempre più marcata, del legislatore (statale quanto regionale) a frapporre sempre più ostacoli al già «accidentato cammino verso i diritti sociali» dello straniero, elemento questo sintomatico in grado di «darci un’idea del tipo di accoglienza che riserviamo a chi decide di stabilirsi nel nostro paese», nonché «una cartina di tornasole per comprendere il modello di integrazione cui intendiamo dar vita»<sup>75</sup>.

<sup>72</sup> Al proposito si vedano le interessanti riflessioni di E.V. ZOCCA, *Stranieri “invisibili”. Riflessioni comparative in tema di diritto al lavoro e integrazione sociale dei migranti*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2018, 484-511 e in specie 504 ove si affronta la questione delle donne lavoratrici migranti.

<sup>73</sup> Al proposito ritornano alla mente le parole ‘profetiche’ di A. SAYAD «*c’est l le travail qui fait ‘naître’ l’immigré, qui le fait être; c’est lui aussi, quand il vient à cesser, qui fait ‘mourir’ l’immigré, prononce sa négation ou le refoulement dans le non-être*» (*Qu’est-ce qu’un immigré*, in *Peuples-Méditerranée*, 1979, 3. Sul lavoro e sull’imprenditoria degli stranieri, si vedano C. DI MAIO, *Integrare attraverso il lavoro. L’esperienza dell’imprenditoria immigrata come fattore di sviluppo economico e sociale*, in *DPCEonline*, n. 2, 2016 e C. DI MAIO, R. TORINO (a cura di), *Imprenditori senza frontiere. Le migrazioni come fattore di sviluppo*, Roma TrE Press, Roma, 2020.

<sup>74</sup> Di recente, si è rilevato come a partire dalle disposizioni costituzionali, il lavoro possa essere riguardato come «uno strumento di identità sociale; di inclusione, eguaglianza e sviluppo della personalità del lavoratore (inteso *lato sensu*); di contributo al progresso della collettività mediante l’adempimento di un dovere di solidarietà sociale che esclude la riproposizione del concetto di sfruttamento dell’uomo sull’uomo e sgancia anche il più “umile” lavoro da ogni residuo di servilismo o da forma contemporanee di schiavitù; di mobilità e potenziale riscatto sociale», così A. RAUTI, *La decisione sulla cittadinanza. Tra rappresentanza politica e fini costituzionali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, 359.

<sup>75</sup> Così C. CORSI, *Peripezie di un cammino verso l’integrazione. Alcuni elementi sintomatici*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2018, 8.