



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DI BARI
ALDO MORO



DIPARTIMENTO JONICO IN SISTEMI
GIURIDICI ED ECONOMICI DEL MEDITERRANEO
SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE
IONIAN DEPARTMENT OF LAW, ECONOMICS
AND ENVIRONMENT

16
2020

QUADERNI DEL DIPARTIMENTO JONICO

ESTRATTO da

I SIMPOSIO DEI DOTTORANDI SUL TEMA
DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE

a cura di

Domenico Garofalo, Paolo Pardolesi, Anna Rinaldi

DOMENICO GAROFALO, PAOLO PARDOLESI, ANNA RINALDI

Il DJSGE e la sfida dello sviluppo sostenibile



EDJ ZIONI
SGE

ISBN: 978-88-945030-2-9

DIRETTORE DEL DIPARTIMENTO

Riccardo Pagano

DIRETTORI DEI QUADERNI

Caludia Capozza – Adriana Schiedi – Stefano Vinci

COMITATO SCIENTIFICO

Cesare Amatulli, Massimo Bilancia, Annamaria Bonomo, Maria Teresa Paola Caputi Jambrenghi, Carnimeo Nicolò, Daniela Caterino, Nicola Fortunato, Pamela Martino, Maria Concetta Nanna, Fabrizio Panza, Pietro Alexander Renzulli, Umberto Salinas, Paolo Stefani, Laura Tafaro, Giuseppe Tassielli.

COMITATO DIRETTIVO

Aurelio Arnese, Danila Certosino, Luigi Iacobellis, Ivan Ingravallo, Ignazio Lagrotta, Francesco Moliterni, Paolo Pardolesi, Angela Riccardi, Claudio Sciancalepore, Nicola Triggiani, Antonio Felice Uricchio (in aspettativa per incarico assunto presso l'ANVUR), Umberto Violante

COMITATO DI REDAZIONE

Patrizia Montefusco (Responsabile di redazione)
Federica Monteleone, Danila Certosino,
Dottorandi di ricerca (Francesca Altamura, Michele Calabria, Marco Del Vecchio, Francesca Nardelli, Francesco Scialpi, Andrea Sestino, Pierluca Turnone)

Contatti:

Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: Società, Ambiente, Culture
Convento San Francesco – Via Duomo, 259 – 74123 Taranto, Italy
e-mail: quaderni.dipartimentojonico@uniba.it
telefono: + 39 099 372382 • fax: + 39 099 7340595
<https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici/edizioni-digitali>

16
2020 QUADERNI
DEL DIPARTIMENTO JONICO

I SIMPOSIO DEI DOTTORANDI SUL TEMA
DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE

A cura di
DOMENICO GAROFALO, PAOLO PARDOLESI, ANNA RINALDI

Redazione a cura di Patrizia Montefusco



Il presente volume è stato chiuso per la pubblicazione in data 31 ottobre 2020 dall'editore "Dipartimento Jonico in Sistemi giuridici ed economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture" dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro e messo in linea sul sito <http://edizionidjsge.uniba.it/i-quaderni> ed è composto di 464 pagine.

isbn 978-88-9450-302-9

REGOLAMENTO DELLE PUBBLICAZIONI DEL DIPARTIMENTO JONICO
IN SISTEMI GIURIDICI ED ECONOMICI DEL MEDITERRANEO:
SOCIETÀ, AMBIENTE, CULTURE – EDJSGE

Art. 1. Collane di pubblicazioni del Dipartimento Jonico

Il Dipartimento Jonico in Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro ha tre distinte collane:

- **Collana del Dipartimento Jonico** (d'ora in poi Collana Cartacea), cartacea, affidata alla pubblicazione di una Casa Editrice individuata con Bando del Dipartimento, ospita lavori monografici, atti congressuali, volumi collettanei.
- **Annali del Dipartimento Jonico**, collana di volumi pubblicata on line dal 2013 sul sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici>, ospita saggi, ricerche, brevi interventi e recensioni collegati alle attività scientifiche del Dipartimento Jonico. Gli Annali del Dipartimento Jonico hanno cadenza annuale.
- **Quaderni del Dipartimento Jonico**, collana di volumi pubblicata on line sul sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici>, ospita lavori monografici, atti congressuali, volumi collettanei monotematici.

Art. 2. Coordinamento delle Collane del Dipartimento Jonico

È istituito un Coordinamento delle Collane del Dipartimento Jonico formato dai Direttori delle tre collane che dura in carica per un triennio.

Il Coordinamento è diretto dal Direttore del Dipartimento in qualità di Direttore della Collana cartacea, ed è convocato, secondo le necessità, anche su richiesta dei Direttori delle Collane.

La riunione del Coordinamento a discrezione del Coordinatore può essere allargata anche ai componenti dei Comitati Direttivi delle tre collane dipartimentali.

Il Coordinamento approva o rigetta le proposte di pubblicazione dei volumi delle Collane, dopo l'espletamento delle procedure di referaggio da parte dei Direttori e dei Comitati Direttivi. In caso di referaggi con esito contrastante, il Coordinamento decide sulla pubblicazione del contributo, sentito il parere del Comitato Direttivo della collana interessata. Il Coordinamento provvede alla formazione dei Comitati scientifici e dei Comitati Direttivi secondo le modalità stabilite dagli articoli successivi.

Art. 3. Direttori delle Collane

La Collana Cartacea è diretta d'ufficio dal Direttore del Dipartimento Jonico che può nominare uno o più condirettori scelti tra i membri del Consiglio di Dipartimento che siano in possesso degli stessi requisiti di seguito elencati per i Direttori degli Annali e i dei Quaderni.

Il/i Direttore/i degli Annali del Dipartimento Jonico è/sono eletto/i dal Consiglio di Dipartimento.

Il/i Direttore/i dei Quaderni del Dipartimento Jonico è/sono eletto/i dal Consiglio di Dipartimento.

L'accesso alle cariche di Direttore degli Annali e dei Quaderni è riservato ai docenti in servizio presso il Dipartimento Jonico ed in possesso dei seguenti requisiti:

- professori ordinari in possesso delle mediane ASN richieste per la partecipazione alle commissioni per le abilitazioni nazionali;
- professori associati in possesso delle mediane ASN per il ruolo di professore ordinario;

- RTI in possesso dell'abilitazione per la II o la I fascia, o in possesso delle mediane ASN per partecipare alle abilitazioni per la II fascia;
- RTB in possesso di abilitazione alla II o alla I fascia.

I Direttori ricevono le istanze di pubblicazione secondo le modalità prescritte dagli articoli seguenti, valutano preliminarmente la scientificità della proposta tenendo conto del *curriculum* del proponente e dei contenuti del lavoro e procedono, nel caso di valutazione positiva, ad avviare le procedure di referaggio.

I Direttori presiedono i lavori dei Comitati Scientifici e Direttivi e relazionano periodicamente al Coordinamento.

I Direttori curano che si mantenga l'anonimato dei revisori, conservano tutti gli atti delle procedure di referaggio, informano sull'esito delle stesse gli autori invitandoli, ove richiesto, ad apportare modifiche/integrazioni, decidono, d'intesa con il Coordinamento, la pubblicazione o meno in caso di pareri contrastanti dei *referees*.

Art. 4. Comitati scientifici

Ogni collana ha un proprio comitato scientifico composto dai professori ordinari e associati del Dipartimento Jonico.

Il Consiglio di Dipartimento può deliberare l'inserimento nel Comitato Scientifico di studiosi italiani o esteri non appartenenti al Dipartimento Jonico.

Art. 5. Comitati Direttivi

Ciascuna delle tre Collane ha un Comitato Direttivo formato da professori e ricercatori, afferenti al Dipartimento Jonico, in possesso, per il rispettivo settore disciplinare, delle mediane richieste dall'ASN per il ruolo successivo a quello ricoperto o, se ordinari, per la carica di commissario alle abilitazioni nazionali.

A seguito di invito del Coordinatore delle Collane del Dipartimento Jonico gli interessati presenteranno istanza scritta al Coordinamento che, in base alle indicazioni del Consiglio di Dipartimento, provvederà alla scelta dei componenti e alla loro distribuzione nei tre Comitati Direttivi.

I Comitati Direttivi collaborano con il Direttore in tutte le funzioni indicate nell'art. 3 ed esprimono al Coordinamento il parere sulla pubblicazione nella loro Collana di contributi che hanno avuto referaggi con esiti contrastanti.

Art. 6. Comitato di Redazione

Le tre Collane sono dotate di un Comitato di Redazione unico, composto da ricercatori, dottori di ricerca e dottorandi, afferenti al Dipartimento Jonico e individuati dai Comitati Direttivi, che, sotto la direzione di un Responsabile di Redazione (professore ordinario, associato o ricercatore), nominato dal Coordinamento delle Collane del Dipartimento Jonico, cura la fase di controllo *editing*, preliminare all'espletamento della procedura di referaggio.

Art. 7. Procedura di referaggio

Tutte le Collane del Dipartimento Jonico adottano il sistema di revisione tra pari (*peer review*) con le valutazioni affidate a due esperti della disciplina cui attiene la pubblicazione individuati all'interno dei Comitati Scientifici o Direttivi, oppure, ove ritenuto necessario, all'esterno dei predetti Comitati.

La procedura di referaggio è curata dal Direttore della Collana con l'ausilio dei rispettivi Comitati Direttivi.

Art. 8. Proposta di pubblicazione

La proposta di pubblicazione deve essere indirizzata al Direttore della Collana su modulo scaricabile dal sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici>, nel quale il proponente dovrà indicare le proprie generalità e sottoscrivere le liberatorie per il trattamento dei dati personali e per l'eventuale circolazione e pubblicazione on-line o cartacea del lavoro.

Se il proponente è uno studioso "non strutturato" presso una università o centro di ricerca italiano o estero, la proposta di pubblicazione dovrà essere accompagnata da una lettera di presentazione del lavoro da parte di un professore ordinario della disciplina cui attiene la pubblicazione proposta.

Alla proposta di pubblicazione il proponente deve allegare il proprio *curriculum vitae et studiorum* (ovvero rinviare a quello già consegnato in occasione di una precedente pubblicazione) e il file del lavoro in due formati, word e pdf.

Per la pubblicazione sulla Collana Cartacea il proponente dovrà indicare i fondi cui attingere per le spese editoriali.

Le proposte di pubblicazione dovranno attenersi scrupolosamente ai criteri editoriali pubblicati sul sito <https://www.uniba.it/ricerca/dipartimenti/sistemi-giuridici-ed-economici/edizioni-digitali/come-pubblicare/criteri-redazionali-1>

Nel caso di non corrispondenza, o di corrispondenza parziale, il Responsabile di Redazione, coadiuvato dal Comitato di Redazione, invierà agli autori le indicazioni cui attenersi per la fase di *editing*.

Nel caso siano previste scadenze, pubblicate sul sito, la proposta dovrà tassativamente entro la data indicata, pena la non ammissibilità della stessa.

INDICE

DOMENICO GAROFALO, PAOLO PARDOLESI, ANNA RINALDI
Il DJSGE e la sfida dello sviluppo sostenibile. pag.9

SEZIONE I

GOAL N. 3 – SALUTE E BENESSERE

DANIELA LAFRATTA
*Tutela della salute e processi organizzativi nella sanità pubblica.
Un approccio al modello just in time nella prospettiva Kaizen.* pag.27

SEZIONE II

GOAL N. 4 – QUALITÀ DELL'ISTRUZIONE

PIERLUCA TURNONE
*L'idea di uomo nell'Agenda ONU 2030: una riflessione
antropologico-educativa* « 43

VALENTINA SAMPIETRO
Cultura, stile di vita sostenibile « 55

ROSATILDE MARGIOTTA
*La parola, strumento per lo sviluppo della democrazia:
traiettorie pedagogiche* « 71

SEZIONE III

GOAL N. 8 – LAVORO DIGNITOSO E CRESCITA ECONOMICA

MICHELE CALABRIA
Covid 19 e paralisi del mercato del lavoro tra sospensione

della condizionalità e blocco dei licenziamenti « 85

MICHELE DELEONARDIS

Lavoro autonomo e lavoro dignitoso nella prospettiva comunitari « 97

FRANCESCA NARDELLI

La questione salariale: il dibattito italiano ed europeo « 109

GIUSEPPE COLELLA

*Promozione del turismo sostenibile in un contesto urbano:
uno studio esplorativo sul caso Taranto capitale di mare* « 121

SEZIONE IV

GOAL N. 9 – IMPRESA, INNOVAZIONE E INFRASTRUTTURE

ANNALISA TURI

Come il fisco può agevolare lo sviluppo sostenibile « 141

RAFFAELE MUTO

Bias e Monopoli « 151

SEZIONE V

GOAL N. 10 – RIDURRE LE DISEGUAGLIANZE

FEDERICA STAMERRA

Reddito di cittadinanza e riduzione delle disuguaglianze sociali « 165

STEFANO ROSSI

La disciplina lavoristica nel terzo settore « 175

ALESSIO CARACCIOLO

*L'accesso degli stranieri extra-UE alle prestazioni di assistenza
sociale* « 191

SONIA MEGGIATO

*Gender mainstreaming: dalle strategie comunitarie alle politiche
locali* « 205

VALERIA CASTELLI
*Quote rosa e nuovo codice di autodisciplina per le società
quotate: l'annosa problematica sociale della disuguaglianza
di genere* « 221

MARCO DEL VECCHIO
*Non tradirai la promessa. Il ruolo dei riti juju nelle esperienze
di tratta delle donne nigeriane* « 227

SEZIONE VI

GOAL N. 11 – CITTÀ E COMUNITÀ SOSTENIBILI

ANGELO RUGGERI
*L'innovazione strategica sostenibile nelle organizzazioni museali:
il caso del MarTa di Taranto* « 241

MAURIZIO MARAGLINO MISCIAGNA
*La co-creazione di valore nel settore pubblico:
spunti di riflessione* « 255

SEZIONE VII

GOAL N. 12 – CONSUMO E PRODUZIONE RESPONSABILI

ANDREA SESTINO
*Gli effetti del benessere sociale percepito sull'intenzione di
acquisto dei prodotti green* « 269

MASSIMO COCOLA
*La non financial disclosure nel processo di transizione
dei modelli organizzativi verso una prospettiva social orientated* « 287

FRANCESCO SCIALPI
*La plastic tax e la sugar tax nella legge di bilancio 2020:
limiti e prospettive* « 299

ROSA DI CAPUA, PETER A. RENZULLI
*Modellizzazione delle emissioni di biogas dalle discariche
di rifiuti solidi urbani: una review della letteratura* « 311

- ROSA DI CAPUA, PETER A. RENZULLI
Life cycle assessment di impianti di produzione di biodiesel da fanghi di depurazione: una review bibliografica « 325
- ROSA DI CAPUA, BRUNO NOTARNICOLA
Life cycle assessment di reattori fotovoltaici UV-C/TiO₂ per il trattamento di acque reflue: una review bibliografica « 337
- ROSA DI CAPUA,
Novità normative in materia di economia circolare e simbiosi industriale « 349

SEZIONE VIII

GOAL N. 13 – LOTTA CONTRO IL CAMBIAMENTO CLIMATICO

- CLAUDIA ILARIA SOFIA LOVASCIO
Polluter pays principle: un dovere verso le nuove generazioni « 363
- ERVINA RRUGA
Lo standard europeo dei green bonds per lo sviluppo della finanza sostenibile: quale opportunità per l'ambiente? « 373
- FRANCESCA ALTAMURA
Gli strumenti di mercato nella lotta al cambiamento climatico: riflessioni in chiave di analisi economica del diritto « 389
- NICOLÒ TREGLIA
Lo stato dell'arte e i profili evolutivi della fiscalità dei prodotti energetici: dai combustibili fossili alle fonti rinnovabili nell'ottica di una transizione ecologica « 403

SEZIONE IX

GOAL N. 16 – PACE, GIUSTIZIA E ISTITUZIONI SOLIDE

- COSIMA ILARIA BUONOCORE
Il possibile contributo dell'arbitrato allo sviluppo sostenibile « 419

MARIO SANTORO

La tutela linguistica della persona offesa dal reato nel processo penale italiano

« 435

DORELLA QUARTO

La progressiva espansione del patrocinio a spese dello Stato in ambito penale: dall'estensione "in deroga" per le vittime vulnerabili alla preclusione per gli enti

« 449

Alessio Caracciolo

L'ACCESSO DEGLI STRANIERI EXTRA-UE ALLE PRESTAZIONI DI ASSISTENZA SOCIALE

ABSTRACT

Il contributo affronta il tema della compatibilità dei limiti di accesso alle misure assistenziali per gli stranieri extracomunitari con le posizioni espresse dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea in materia di parità di trattamento nell'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale, in special modo con riferimento alle prestazioni assistenziali che rientrano tra le misure per le quali vige l'obbligo di coordinamento comunitario. L'Agenda 2030, infatti, prevede l'impegno degli Stati ad "assicurare pari opportunità e ridurre le disuguaglianze nei risultati, anche eliminando leggi, politiche e pratiche discriminatorie e promuovendo legislazioni, politiche e azioni appropriate a tale proposito" (*Goal 10.3*), ed è in quest'ottica che appare opportuno valutare le politiche sociali italiane. Attraverso la ricostruzione delle posizioni dottrinali e giurisprudenziali, specialmente a seguito delle oscillazioni della Corte costituzionale in materia, si delinea un quadro chiaramente diretto verso un'interpretazione del diritto interno costituzionalmente e comunitariamente orientata basata sul preminente valore solidaristico delle misure assistenziali, che si evince dal combinato disposto degli artt. 2, 3 e 38 Cost.

The present contribution deals with the compatibility of the access limits to welfare measures for non-EU citizens with the positions of the CJEU in the matter of equal treatment in access to social security measures, in particular regarding welfare benefits which are included by measures for which Community coordination is required. Indeed, the Sustainable Development Agenda 2030 foresees that European Countries would "ensure equal opportunity and reduce inequalities of outcome, including by eliminating discriminatory laws, policies and practices and promoting appropriate legislation, policies and action in this regard" (*Goal 10.3*), and in this context it's appropriate to assess Italian social policies. Through the reconstruction of doctrinal and jurisprudential positions, especially as a result of the fluctuations of the Constitutional Court, a clearly directed framework is drawn towards the constitutionally and comunitarily oriented interpretation that enhance the the prominent solidarity value of the welfare measures, given by the combined provisions of art. 2, 3 and 38 Cost.

PAROLE CHIAVE

Sicurezza sociale – Stranieri extracomunitari –
Principi costituzionali

Social security – Non-EU Citizens –
Constitutional Principles

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Stranieri e sicurezza sociale. – 3. Il coordinamento comunitario. – 4. Le limitazioni di accesso all'assistenza sociale e il postulato di ragionevolezza. – 5. La legittimità dei localismi nell'interpretazione delle Corti.

1. Come recentemente evidenziato nel “Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile”¹, l’ordinamento italiano prevede la parità di trattamento nel rapporto di lavoro e si ispira al principio di eguaglianza nella disciplina dei diritti sociali, ma ciò, nella prassi, è sostanzialmente disatteso in relazione agli stranieri irregolari e, talvolta, anche per coloro che siano in possesso di titoli di soggiorno e di permanenza regolari, contrastando di fatto con il principio di non discriminazione che è alla base del *goal 10* dell’“Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile”. Più che sull’aspetto della lotta alle forme di lavoro irregolare², che assume connotazioni analoghe – sia pur con sfumature diverse dovute alle situazioni di bisogno differenti – tra cittadini e stranieri, il contrasto alle diseguaglianze caratterizza la sfera securitaria che, a livello comunitario, non è inclusa tra le materie di competenza dell’Unione quanto, piuttosto, tra quelle per le quali gli Stati sono invitati a perseguire politiche comuni, proprio al fine di attenuare le differenze. Tuttavia, se ciò è pacifico nell’uniformazione delle misure applicabili ai cittadini comunitari, lo stesso non avviene con riferimento alle diverse “categorie” di immigrati, nei confronti dei quali ciascuno Stato ha piena autonomia normativa. Ciò comporta che, per realizzare l’obiettivo di “adottare politiche di protezione sociale per raggiungere progressivamente una maggiore uguaglianza” nel prossimo decennio, si deve necessariamente superare la residua dicotomia cittadino-straniero nell’accesso al nucleo essenziale dei diritti che assicurano la dignità della persona. Da questo punto di vista, l’Italia presenta una situazione controversa, in quanto se da un lato la giurisprudenza ha da sempre valorizzato gli orientamenti comunitari, manifestando talvolta addirittura la tendenza a precedere il recepimento dei medesimi principi, negli orientamenti sovranazionali grazie ad una Costituzione all’avanguardia già al momento della sua emanazione, il legislatore, specialmente locale, ha introdotto disposizioni che, di fatto, non fanno altro che accentuare, neppure troppo velatamente, le diseguaglianze che l’Agenda 2030 si propone di sopire.

Il sistema di *welfare* italiano, incentrato sull’idea di sicurezza sociale (liberazione dal bisogno di tutti i cittadini), ha una struttura a doppio binario costituita da previdenza, sostanzialmente assicurativa, e assistenza, preminentemente solidaristica. Entrambe le componenti valorizzano il combinato disposto degli artt. 2 e 3 Cost., nella misura in cui l’inderogabile dovere di solidarietà sociale si sposa con il principio di eguaglianza. In questo contesto, i lavoratori stranieri in possesso di un regolare titolo abilitativo al soggiorno sul territorio dello Stato hanno diritto alle stesse prestazioni previdenziali previste dal legislatore a favore dei lavoratori italiani; viceversa l’accesso alle misure assistenziali, in ragione della loro maggiore ampiezza e dello scollegamento

¹ B. Caruso, R. Del Punta, T. Treu, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, in *WP CSDLE “Massimo D’Antona” .IT*, 20 maggio 2020, pp. 91-92.

² Che, nella lettura comunitaria, sono automaticamente connesse a rapporti «*usually informal, typically based on family or social ties, which often means that the labour and social security regulations are not applied*» (Aa.Vv., *The contribution of social dialogue to the 2030 Agenda – Formalising the informal economy*, ILO Research Paper 2, 2018, p. 7).

da requisiti contributivi, è caratterizzato da una frammentazione regolativa, più volte sottoposta al vaglio della Corte costituzionale.

Per ridimensionare questa distinzione, in giurisprudenza si è delineato il concetto di “seconda cittadinanza”, intesa come «partecipazione dello straniero regolarmente soggiornante a una comunità di diritti, più ampia e comprensiva di quella fondata sulla cittadinanza in senso stretto»³, al fine di concludere che anche agli stranieri ammessi al godimento dei diritti civili⁴ debba essere garantita la libertà dal bisogno⁵ e, dunque, essere consentito l’accesso alle prestazioni di assistenza sociale. Ciò, tuttavia, non corrisponde sempre al dettato normativo, in quanto permangono disposizioni che, superato il vaglio di ragionevolezza della Corte costituzionale, prevedono quale prerequisito per l’ottenimento di alcune prestazioni il possesso della Carta di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo e, quindi, escludono alcune categorie di soggetti, pur bisognosi, dall’accesso alle misure assistenziali.

2. Tra i punti focali dell’integrazione dello straniero⁶ è indubbio che l’accesso al sistema di sicurezza sociale⁷ costituisca un passaggio fondamentale⁸, in quanto il

³ Cass. civ., SS. UU., ord., 1° ottobre 2014, n. 20661, in *Foro it.*, 2014, 12, 1, c. 3435.

⁴ Art. 2, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286.

⁵ Cfr. M. Brollo, *Immigrazione e (diritto del) lavoro*, in L. Montanari, C. Severino (a cura di), *I sistemi di welfare alla prova delle nuove dinamiche migratorie*, ES, Napoli, 2018, pp. 7 ss.; V. Fili, *La condizione del permesso di soggiorno prevista per le madri straniere configura secondo la Cassazione una discriminazione*, in *Labor*, 2019, p. 563.

⁶ Così D. Garofalo, *Immigrazione, svantaggio, occupazione*, in G. Dammacco, B. Stiek, A. Uricchio (a cura di), *Integrazione e politiche di vicinato. Nuovi diritti e nuove economie*, Cacucci, Bari, 2012, pp. 291 ss.

⁷ È ricorrente in dottrina che «l’“idea della sicurezza sociale” esprime l’esigenza che venga garantita a tutti i cittadini la libertà dal bisogno, in quanto questa libertà è ritenuta condizione indispensabile per l’effettivo godimento dei diritti civili e politici» (M. Persiani, *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 8, corsivo dell’Autore citato). V. *Dichiarazione di principi delle Nazioni Unite*, 1941. Sul concetto di sicurezza sociale, cfr. W. Beveridge, *Social insurance and allied services*, HMSO, Londra, 1942; U. Prosperetti, *Sulle nozioni di protezione sociale e di sicurezza sociale*, in *Riv. giur. lav.*, 1954, I, pp. 298 ss.; M. Persiani, *Il sistema giuridico della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 1960; G.G. Balandi, *Per una definizione del diritto della sicurezza sociale*, in *Pol. dir.*, 1984, pp. 555 ss.; M. Cinelli, voce *Sicurezza sociale*, in *Enc. dir.*, XLII, Giuffrè, Milano, 1990, pp. 499 ss.; Id., *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 2010, Milano, pp. 8 ss.; M. Persiani, *Diritto della previdenza sociale*, Cedam, Padova, 2009, pp. 14 ss. In una lettura sistematica si può aggiungere che tale considerazione può estendersi anche ai non-cittadini, in quanto se il godimento effettivo dei diritti civili e politici è subordinato alla libertà dal bisogno, e questi sono garantiti anche agli stranieri, per mero sillogismo è necessario che anche agli stranieri sia garantita la libertà dal bisogno. Altro è stabilire le eventuali (se legittime) limitazioni di accesso al godimento dei diritti civili e politici, che a loro volta legittimerebbero l’esclusione di alcuni soggetti dalle prestazioni volte alla libertà dal bisogno. In altri termini, pur permanendo in capo agli Stati la legittima facoltà di circoscrivere l’accesso al proprio territorio, una volta entrati a far parte del tessuto socio-economico gli stranieri dovrebbero essere parificati ai cittadini quantomeno nella garanzia di un nucleo fondamentale di diritti, tra i quali rientrano senz’altro alcune prestazioni di sicurezza sociale.

⁸ L’affermazione è tanto più pertinente se si considera che «indiscutibili appaiono il rilievo e il carattere sostanziale delle innovazioni apportate nel tempo che hanno segnato il sempre più netto distacco dei

godimento delle misure di *welfare* previste per i cittadini consente al contempo il contrasto alle forme di sfruttamento ed il coinvolgimento socio-economico alla prosperità della società, esplicitazione di quel principio di solidarietà sociale che permea i rapporti tra tutti i consociati⁹.

Difatti, se il primo comma dell'art. 38 Cost. fa riferimento ad un diritto "al mantenimento e all'assistenza sociale" in caso di inabilità al lavoro, la tutela di cui al secondo comma è generalizzata all'universalità dei lavoratori non solo nelle circostanze connesse alla salute, ma anche alla condizione di involontaria fuoriuscita dal mercato del lavoro. In dottrina, del resto, è prevalente l'orientamento secondo il quale le tutele che la legge accorda ai cittadini debbano essere estese anche agli stranieri attraverso un'interpretazione della normativa previdenziale costituzionalmente¹⁰ (e comunitariamente¹¹) orientata.

In altri termini, non esisterebbe una riserva di tutela, quanto al più la garanzia che a ciascun cittadino saranno garantiti gli stessi diritti, redistribuendo i costi sociali dello stato di bisogno del singolo¹².

3. La materia della sicurezza sociale¹³ non riconducibile tra le competenze esclusive dell'Unione, rientra nel quadro comune di cooperazione per lo sviluppo.

principi informatori del sistema previdenziale dall'originaria logica di scambio e la sua riconversione a strumento di *redistribuzione della ricchezza*» (M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 14).

⁹ Il riferimento è specialmente all'art. 2 Cost., sul quale cfr. U. Romagnoli, *Commento all'art. 3, comma 2, Cost.*, in G. Branca (a cura di), *Comm. Cost. (artt. 1-12)*, Zanichelli, Bologna, 1975, Milano, pp. 162 ss.; T. Vettor, *I diritti sociali dei lavoratori stranieri: le innovazioni della legge n. 189/2002*, in A. Tursi (a cura di), *Lavoro e immigrazione*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 293; S. Rodotà, *Solidarietà, un'utopia necessaria*, Laterza, Bari, 2014. Nello stesso senso, v. M. Persiani, *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 8-9 e *ivi* ulteriore bibliografia.

¹⁰ Cfr. W. Chiaromonte, *Stranieri e prestazioni assistenziali destinate al sostentamento della persona: sono illegittime le differenziazioni fondate sulla durata del soggiorno in Italia*, nota a Corte cost. 26 maggio 2010, n. 187, in *Riv. it. dir. lav.*, 2010, II, pp. 947 ss.; G. Turatto, *Prestazioni assistenziali agli stranieri: l'approdo della Corte costituzionale*, in *Riv. giur. lav.*, 2010, II, pp. 735 ss.

¹¹ Cfr. G. Cinelli, *La tutela dei diritti sociali nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2006, pp. 731 ss.; V. Ferrante, *Parità di trattamento e tutela previdenziale dei lavoratori immigrati: profili comparati*, in V. Ferrante, L. Zanfrini (a cura di), *Una parità imperfetta. Esperienze a confronto sulla tutela previdenziale dei migranti*, Edizioni Lavoro, Roma, 2008, pp. 122 ss.; L. Nogler, *Le fonti internazionali*, in C. Zoli (a cura di), *Le fonti internazionali*, in F. Carinci (diretto da), *Commentario di diritto del lavoro*, Utet, Torino, 2007, pp. 26 ss.; M. Cinelli, S. Giubboni, *Cittadinanza, lavoro, diritti sociali. Percorsi nazionali e europei*, Giappichelli, Torino, 2014.

¹² Alla luce dell'evoluzione normativa successiva all'entrata in vigore della Costituzione, è stato sostenuto che il sistema di sicurezza sociale abbia gradualmente superato l'originaria logica assicurativa per assumere natura tributaria. Per un approfondimento sul punto, v. M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 16 e § II.5.

¹³ Del resto, anche il concetto stesso di "sicurezza sociale" assume non solo un significato diverso, ma anche uno spettro applicativo largamente differente, a seconda dell'ordinamento preso in considerazione: la dottrina avverte sui rischi di una ipertrofia del concetto, ove riempito di troppi contenuti disomogenei e di limitata utilità pratica, nonché sulla necessità di valutare correttamente il

Pertanto, ciascuno Stato legifera in materia nel modo che ritiene più opportuno avendo quale unico limite gli accordi (vincolanti) sottoscritti¹⁴. Al contempo, il diritto comunitario si trova comunque in posizione di sovraordinazione rispetto alle disposizioni interne in forza del combinato disposto degli artt. 10 e 117 Cost.; ciò rileva particolarmente nella valutazione del potenziale contrasto tra le norme interne e l'art. 12, Dir. 98/2011/UE, inerente la parità di trattamento in materia di previdenza e assistenza, specialmente con riferimento alla lettera e) ed all'elencazione dei settori di sicurezza sociale come definiti dal Regolamento n. 883/2004/CE, nonché con l'art. 14 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

Per comprendere gli effetti della sovrapposizione delle fonti normative occorre valutare in concreto i requisiti potenzialmente discriminatori per l'accesso alle prestazioni assistenziali previste a favore di cittadini e stranieri, considerando che in base al Regolamento CE n. 883/2004, come modificato dal Regolamento CE 988/2009, l'Italia si è obbligata al coordinamento comunitario per alcuni emolumenti catalogati come “*special non-contributory cash benefits*”¹⁵. In merito, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea¹⁶ ha segnalato il rischio che la tendenza al “localismo” possa tramutarsi in una violazione del principio di parità di trattamento.

4. Le discussioni sull'applicabilità degli istituti di assistenza sociale sono riconducibili sostanzialmente al riferimento espresso ai cittadini presente nell'art. 38 Cost. A differenza di quanto accade per le prestazioni previdenziali, per le quali è utilizzato il più circostanziato termine di “lavoratori”, sarebbero quindi legittime le differenziazioni basate su requisiti oggettivi, in grado di resistere ad un postulato di ragionevolezza dinnanzi alla Corte costituzionale¹⁷. Il fulcro dell'apparato previsto dal

patrimonio legislativo e culturale degli Stati membri. Il riferimento è a M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, cit., p. 9.

¹⁴ Cfr. M. Roccella, T. Treu, *Diritto del lavoro della Comunità europea*, Padova, Cedam, 2009, pp. 148 ss.; W. Chiaromonte, *Previdenza e assistenza sociale degli stranieri. Prospettive nazionali e comunitarie*, in *Lav. dir.*, 2009, pp. 587 ss.

¹⁵ L'elenco completo, di cui all'allegato X, riferito alle prestazioni di carattere non contributivo ulteriori rispetto a quelle che forniscono una copertura complementare ai settori di sicurezza sociale di cui all'art. 3, n. 1, Reg. n. 883/2004, alla protezione dei disabili e a quelle a integrazione delle prestazioni contributive, comprende le pensioni sociali per persone sprovviste di reddito (legge 30 aprile 1969, n. 153); pensioni, assegni e indennità per mutilati e invalidi civili (legge 30 marzo 1971, n. 118; legge 11 febbraio 1980, n. 18; legge 23 novembre 1988, n. 508); pensioni e indennità per i sordomuti (legge 26 maggio 1970, n. 381; legge 23 novembre 1988, n. 508); pensioni e indennità per i ciechi civili (legge 27 maggio 1970, n. 382; legge 23 novembre 1988, n. 508); integrazione delle pensioni al trattamento minimo (legge 4 aprile 1952, n. 218; legge 11 novembre 1983, n. 638; legge 29 dicembre 1990, n. 407); integrazione dell'assegno di invalidità (legge 12 giugno 1984, n. 222); assegno sociale (legge 8 agosto 1995, n. 335); maggiorazione sociale (legge 29 dicembre 1988, n. 544).

¹⁶ *Ex multis*, Corte Giust. CE 16 gennaio 2003, C-388/01, “Commissione c. Italia”, in merito alle agevolazioni tariffarie museali riservate ai residenti.

¹⁷ Tale considerazione è in linea con l'idea di “cittadinanza sociale” quale espressione del lavoro come diritto fondamentale, e del “cittadino lavoratore” o “cittadino in quanto lavoratore” quale soggetto titolare di diritti – anche non strettamente connessi al rapporto di lavoro – considerati in una visione

legislatore è riassunto dall'art. 7, d.lgs. 6 febbraio 2007, n. 30, secondo cui lo straniero non deve «diventare un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato durante il periodo di soggiorno»¹⁸.

La prima formulazione dell'art. 41 TU prevedeva l'equiparazione pressoché completa¹⁹ tra cittadini e stranieri in possesso della carta di soggiorno (ora permesso per soggiornanti UE di lungo periodo) ovvero di permesso di soggiorno di durata superiore a un anno e cittadini. Successivamente, a partire dall'introduzione dell'art. 80, comma 19, legge 23 dicembre 2000, n. 388²⁰, sono stati introdotti limiti basati sul

“olistica” (cfr. M. Brollo, *Il diritto del mercato del lavoro postmoderno*, in *Arg. dir. lav.*, 2012, pp. 856-874). Da ultimo, cfr. V. Fili, *La condizione del permesso di soggiorno prevista per le madri straniere configura secondo la Cassazione una discriminazione*, cit., pp. 549 ss. In giurisprudenza, *ex plurimis*, v. Corte cost., 30 luglio 2008, n. 306 (indennità di accompagnamento), in *Lav. giur.*, 2009, pp. 19 ss., con nota di D. Mesiti; in *Giur. it.*, 2009, pp. 1352 ss., con nota di D. Carrarelli e B. Marziale; Corte cost. 23 gennaio 2009, n. 11 (pensione di inabilità) in *Giur. it.*, 7, 2009, pp. 1619 ss., con nota di T. Guarnier; Corte cost. 28 maggio 2010, n. 187 (assegno mensile di invalidità); Corte cost., 16 dicembre 2011, n. 329 (indennità di frequenza per i minori invalidi); Corte cost., 15 marzo 2013, n. 40 (indennità di accompagnamento e pensione di inabilità); Corte cost., 27 febbraio 2015, n. 22 (pensione per cecità); Corte cost., 11 novembre 2015, n. 230 (pensione di invalidità civile per sordi); Corte cost., 24 maggio 2018, n. 106 (alloggio); Corte cost., 25 maggio 2018, n. 107 (accesso agli asili nido); Corte cost., 20 luglio 2018, n. 166; Corte cost., 15 marzo 2019, n. 50 (assegno sociale); Corte cost., ord., 15 marzo 2019, n. 52 (assegno per nuclei familiari numerosi e per maternità); Cass. civ., ord. 15 febbraio 2011, n. 3670; Cass. civ., ord. 14 giugno 2012, n. 9740; Cass. civ., 17 ottobre 2012, n. 40688; Corte cost., ord., 22 ottobre 2015, n. 207; Cass. civ., ord. 17 giugno 2019, n. 16163 e Cass. civ., ord. 17 giugno 2019, n. 16164, entrambe in *Labor*, 5, 2019, pp. 541 ss. con nota di V. Fili; Trib. Udine, sez. lav., ord., 30 giugno 2010, n. 530; Trib. Milano, sez. lav., ord., 29 settembre 2010; Trib. Brescia, ord., 15 ottobre 2010; Trib. Bergamo, ord., 15 aprile 2016, n. 2228; Trib. Brescia, ord., 22 luglio 2010, n. 1348; Trib. Brescia, ord., 21 settembre 2016, n. 7338; Trib. Bergamo, ord., 21 febbraio 2017, n. 1073; App. Milano, 29 maggio 2017, n. 1003; App. Brescia, 30 novembre 2016, n. 444. La giurisprudenza della Corte costituzionale è reperibile online sul sito *giurcost.org*; le sentenze di merito e di legittimità citate nel contributo sono consultabili in banca dati *Pluris*.

¹⁸ Proprio il concetto di “peso” per la collettività ha permeato il ragionamento politico e legislativo dell'ultimo decennio, assestatosi su una dicotomia giuridicamente traballante tra lo straniero - “ospite” ed il cittadino - “padrone di casa”, dove il primo non può essere considerato titolare dello stesso diritto a partecipare al *welfare*. Il virgolettato si rifà all'analogo ragionamento di A. Guariso, *Stranieri e accesso alle prestazioni sociali*, in *asgi.it*, 2018, p. 5. Le ragioni più diffuse per il sostegno a questa ricostruzione sono da ricercare nella percezione degli stranieri come soggetti economicamente vulnerabili, facilmente in possesso dei requisiti per accedere alle prestazioni di assistenza sociale e, quindi, potenziali concorrenti diretti con i cittadini nell'ottenimento delle stesse. «Proprio questa forte componente migrante nell'area del “bisogno” alimenta le tesi della “precedenza” dei cittadini e rende la discussione sul *welfare* particolarmente delicata» (A. Guariso, *Stranieri e accesso alle prestazioni sociali*, cit., *passim*). Del resto, la stessa pressione non si avverte in campo pensionistico, dove i contributi versati dagli immigrati sono superiori rispetto alle somme stanziare per erogare le prestazioni agli stranieri aventi diritto (cfr. T. Boeri, *Populismo e Stato sociale*, Laterza, 2017). Cfr. V. Fili, *La condizione del permesso di soggiorno prevista per le madri straniere configura secondo la Cassazione una discriminazione*, cit., p. 551.

¹⁹ Cfr. V. Ferrante, *Parità di trattamento e tutela previdenziale dei lavoratori immigrati: profili comparati*, cit., p. 47.

²⁰ In particolare, la norma circoscriveva l'accesso all'assegno sociale ed alle altre provvidenze economiche al possesso della carta di soggiorno, inibendo alla maggior parte degli stranieri presenti sul territorio la possibilità di richiedere prestazioni sociali come l'assegno di invalidità, la pensione di

concetto di “residenza qualificata” (o “qualificante”), ossia il “radicamento territoriale”²¹ del richiedente, determinato sulla base dell’iscrizione anagrafica. Anche con riferimento a quest’ultimo, però, la giurisprudenza costituzionale²² è intervenuta asserendo la validità della disposizione nei soli casi in cui la residenza sia un requisito richiesto indistintamente a cittadini e stranieri nonché, al contempo, sussista una correlazione tra la durata richiesta per la stessa e le situazioni di bisogno o disagio tutelate con la prestazione assistenziale in questione. È sulla giustificazione che è posta dal legislatore al requisito differenziato che si basa il postulato di ragionevolezza²³, di fronte al quale le discriminazioni devono retrocedere, in quanto illegittime, mentre le delimitazioni della platea dei beneficiari per ragioni comuni a cittadini e stranieri possono sopravvivere, nonostante spesso siano dettate da meri vincoli di spesa²⁴.

In concreto, però, sembra che il legislatore – soprattutto a livello locale – compia una valutazione analoga all’inadempimento efficiente²⁵: «di fronte a provvidenze che

inabilità e l’indennità di accompagnamento. Nel breve periodo la principale conseguenza, ossia l’interruzione da parte dell’INPS delle erogazioni nei confronti di soggetti già riconosciuti beneficiari di detti emolumenti, ha comportato un notevole contenzioso. Cfr. W. Chiaromonte, *Le prestazioni di assistenza sociale per i cittadini non comunitari ed il principio di non discriminazione. Una rassegna critica della giurisprudenza nazionale ed europea*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2008, pp. 107 ss.; A. Caligiuri, *L’accesso ai benefici di natura assistenziale dei cittadini extracomunitari soggiornanti in Italia*, in *Dir. imm. citt.*, 2009, pp. 57 ss.

²¹ Cfr. V. Fili, *La condizione del permesso di soggiorno prevista per le madri straniere configura secondo la Cassazione una discriminazione*, cit., p. 558.

²² V. Corte cost., 9 febbraio 2011, n. 40; Corte cost., 18 gennaio 2013, n. 2; Corte cost., 7 giugno 2013, n. 133; Corte cost., 4 luglio 2013, n. 172; Corte cost., 19 luglio 2013, n. 222; Corte cost., 28 maggio 2014, n. 141; Corte cost., 11 giugno 2014, n. 168.

²³ In tal senso, «il trattamento diviene discriminatorio ove esso non trovi una giustificazione oggettiva e ragionevole; non realizzi, cioè, un rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e l’obiettivo perseguito» (A. Garilli, *Immigrati e diritti sociali: parità di trattamento e tutela multilivello*, in *Dir. lav. merc.*, 2017, p. 33); cfr. CEDU 25 ottobre 2005, “Niedzwiecki c. Germania”; CEDU 16 marzo 2010, “Carson *et al.* c. Regno Unito”; CEDU 27 novembre 2007, “Luczak c. Polonia”.

²⁴ I contributi che si sono espressi in senso critico sull’evoluzione del *Welfare State* sono numerosi. *Ex plurimis*, cfr. G. Azzariti, *Forme e soggetti della democrazia pluralista*, Giappichelli, Torino, 2000, pp. 159 ss.; B. Caruso, G. Fontana (a cura di), *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea. Un confronto tra costituzionalisti e giuslavoristi*, Il Mulino, Bologna, 2015; C. Colapietro, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello stato sociale*, Cedam, Padova, 1996, pp. 327 ss.; G. Fontana, *Il problema dell’uguaglianza e il diritto del lavoro flessibile*, in *WP CSDLE “Massimo D’Antona” .IT*, n. 398, 2019, p. 8; S. Giubboni, *Diritti e politiche sociali nella “crisi” europea*, in *WP CSDLE “Massimo D’Antona” .INT*, n. 17, 2004, p. 5 ss.

²⁵ L’approfondimento del concetto esula dalla trattazione: sul punto, v. A. Trimarchi, *Sulla responsabilità del terzo per pregiudizio al diritto di credito*, in *Riv. dir. civ.*, 1983, I, pp. 229 ss.; R. Pardolesi, *Tutela specifica e tutela per equivalente nella prospettiva dell’analisi economica del diritto*, in *Quadr.*, 1988, pp. 76 ss.; F. Cosentino, *Efficienza economica dell’inadempimento e diritto delle obbligazioni: una verifica delle norme sull’inadempimento del contratto*, *ivi*, pp. 484 ss.; G. Alpa, A. Giampieri, *Analisi economica del diritto e analisi del metodo: la questione del danno contrattuale*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1996, pp. 717 ss.; P. Pardolesi, *Contratto e nuove frontiere rimediale. Disgorgement v. punitive damages*, Cacucci, Bari, 2012, pp. 71 ss. Nella dottrina straniera, v. O. W. Holmes, *The Path of the Law*, 10 *Harv. L. Rev.*, 1987, p. 457; R. Craswell, *Remedies, renegotiation and the theory of efficient breach*, 61 *S. Cal. L. Rev.*, 1988, p. 629; D. Friedman, *The efficient breach fallacy*,

incidono finanziariamente, si preferisce affrontare in taluni casi un contenzioso che probabilmente vedrà l'amministrazione perdente, nella consapevolezza, però, che i casi che finiranno davanti ad un giudice sono una percentuale assai limitata rispetto a tutti i potenziali aventi diritto»²⁶. Tale considerazione deriva dal fatto che l'ottenimento della carta di soggiorno, requisito per l'erogazione della prestazione assistenziale, è subordinata alla dimostrazione di requisiti reddituali il cui possesso sarebbe incompatibile con lo stato di bisogno alla base della misura stessa²⁷.

Nello stesso senso, la giurisprudenza è ripetutamente intervenuta in merito ai requisiti previsti dalle norme regionali, partendo dal presupposto che non vi siano ragioni per correlare l'ammissibilità al beneficio a delle soglie stringenti proprio nei confronti dei soggetti che avrebbero più bisogno di tali prestazioni²⁸. Il contributo delle Corti si è spinto sino ad attingere dal diritto comunitario²⁹ il fondamento delle proprie decisioni, mediante l'applicazione diretta del divieto di discriminazione³⁰ tra cittadini

18 *JLS*, 1989, pp. 1 ss.; R. A. Posner, *Economic analysis of law*, Boston, 1992, pp. 117 ss.; I. R. MacNeil, *Efficient breach of contract: circles in the sky*, 68 *Vir. L. Rev.*, 1982, p. 947; R. O'Dair, *Restitutionary damages for breach of contract and the theory of efficient breach: some relections*, 46 *CLP*, 1993, p. 113; J. Cender, *Knocking opportunism: a reexamination of efficient breach of contract*, *Ann. Surv. Am. L.*, 1995, pp. 697 ss.; C. S. Warkol, *Resolving the paradox between legal theory and legal fact: the judicial rejection of the theory of efficient breach*, 20 *Cardozo L. Rev.*, 1998, p. 321.

²⁶ C. Corsi, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni commenti sistematici*, in *Riv. AIC*, 2018, p. 12. «Si fa gioco sulla fragilità degli immigrati potenzialmente beneficiari di certe prestazioni assistenziali, i quali, però, non sempre sono consapevoli della lesione di un loro diritto e difficilmente decidono di intraprendere una causa» (*ibidem*); cfr. 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*, Napoli, Jovene, 2011, p. 386.

²⁷ «Il richiedente una prestazione assistenziale, che costituisce diritto soggettivo in materia di servizi sociali, è improbabile che abbia quella capacità al lavoro necessaria per percepire reddito, tanto da essere indotto a richiedere la prestazione medesima» (D. Garofalo, *Immigrazione, svantaggio, occupazione*, cit., p. 303).

²⁸ Ad esempio, è evidente come lo straniero in grado di ottenere il permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo sia in possesso di un'autonomia economica tale da escludere la sua necessità di richiedere una misura di sostegno al reddito. Cfr. F. Corvaja, *Straniero e prestazioni di assistenza sociale: la Corte costituzionale fa un passo indietro ed uno di lato*, in *Dir. imm. citt.*, 2019, pp. 249 s.

²⁹ In particolare, il punto di forza delle posizioni favorevoli ad un'equiparazione completa si basa sull'art. 12, comma 1, lett. e), Dir. 2011/98/UE, in base al quale «i lavoratori dei Paesi terzi [...] beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne: [...] e) i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004» purché in possesso di un permesso unico di soggiorno. Nella giurisprudenza di merito, alcune Corti hanno adottato interpretazioni comunitariamente orientate in linea con questa ricostruzione, o si sono spinte sino all'applicazione diretta. Cfr. App. Genova, 1° agosto 2016; App. Brescia, 30 novembre 2016; App. Milano, 29 maggio 2017; App. Torino, ord., 29 novembre 2017, n. 792. Al contrario, in sede amministrativa, si è assistito spesso a fenomeni d'interpretazione restrittiva del tutto ingiustificati, come ad esempio la vicenda del "premio nascita" (v. Trib. Milano, ord., 12 dicembre 2017).

³⁰ V. Trib. Pistoia, 4 maggio 2007, in *Dir. imm. citt.*, 2, 2007, pp. 172 ss.; *contra*, Corte cost., 30 luglio 2008, n. 306, in *Riv. giur. lav.*, 2008, II, pp. 991 ss., con nota di G. Turatto, *Prestazioni agli invalidi civili e trattamento degli stranieri: la lunga marcia della Corte costituzionale verso la parità*, in *Giur. cost.*, 2008, pp. 3324 ss. Cfr. W. Chiaromonte, *La disapplicazione delle norme nazionali confliggenti*

e stranieri³¹, nel tentativo di rafforzare l'incisività dei principi costituzionali e "scardinare"³² le restrizioni. La posizione della Corte costituzionale³³, però, è ancora ondivaga³⁴, specialmente dopo i più recenti arresti contrastanti³⁵.

5. La "residenza qualificata" rappresenta il punto critico sul quale la Corte costituzionale si è espressa con le sentenze 106 e 107 del 2018, che, sebbene emesse ad un giorno di distanza l'una dall'altra, assumono posizioni differenti³⁶. Per la prima, infatti, «le politiche sociali delle regioni ben possono richiedere un radicamento territoriale continuativo e ulteriore rispetto alla sola residenza»³⁷, mentre, per la

con la Cedu e l'accesso dei non comunitari alle prestazioni di assistenza sociale. Nota a tribunale di Pistoia 4.5.2007, in *Dir. imm. citt.*, 2, 2007, pp. 89 ss.

³¹ Cfr. M. Paggi, *La Corte costituzionale e le prestazioni di assistenza sociale per i cittadini extracomunitari. Nota a sentenza n. 324/2006*, in *Dir. imm. citt.*, 2006, pp. 81 ss.

³² C. Corsi, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni commenti sistematici*, cit., p. 9.

³³ *Ex plurimis*, cfr. Corte cost., 2 dicembre 2005, n. 432; Corte cost., 30 luglio 2008, n. 306, cit.; Corte cost., 23 gennaio 2009, n. 11; Corte cost., 28 maggio 2010, n. 187; Corte cost., 9 febbraio 2011, n. 40; Corte cost., 16 dicembre 2011, n. 329; Corte cost., 18 gennaio 2013, n. 2; Corte cost., 18 gennaio 2013, n. 4; Corte cost., 15 marzo 2013, n. 40; Corte cost., 7 giugno 2013, n. 133; Corte cost., 4 luglio 2013, n. 172; Corte cost., 19 luglio 2013, n. 222; Corte cost., 27 febbraio 2015, n. 22; Corte cost., 11 novembre 2015, n. 230; Corte cost., 24 maggio 2018, n. 106; Corte cost., 25 maggio 2018, n. 107; Corte cost., 15 marzo 2019, n. 50; Corte cost., ord., 15 marzo 2019, n. 52.

³⁴ Corte cost., 15 marzo 2019, n. 50; Corte cost., ord., 15 marzo 2019, n. 52. Sul punto, in merito agli arresti giurisprudenziali immediatamente precedenti, cfr. G. Bascherini, A. Ciervo, *I diritti sociali degli immigrati*, in C. Pinelli (a cura di), *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*, Passigli, Firenze, 2012, pp. 29 ss.; C. Corsi, *Stranieri, diritti sociali e principio di eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Fed.*, 2014, pp. 2 ss.; M. Cuniberti, *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in *Reg.*, 2006, pp. 516 ss.; P. Stancati, *Le libertà civili del non cittadino: attitudine conformativa della legge, assetti irriducibili di garanzia, peculiarità degli apporti del parametro internazionale*, in Aa. Vv., *Lo statuto costituzionale del non cittadino, (Atti del XXIV Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti)*, Napoli, Jovene, 2010, p. 61.

³⁵ C. Corsi, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni commenti sistematici*, cit., p. 10, ove è definito "monolitico". Cfr. 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 *Reg.*, 2018, pp. 1163 ss.

³⁶ Cfr. C. Corsi, *La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l'accesso alle prestazioni sociali*, in *Reg.*, 2018, pp. 1184 ss.; 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 *Dir. imm. citt.*, 3, 2018; D. Tega, *Le politiche xenofobe continuano ad essere incostituzionali*, in *Dir. reg.*, 2018, pp. 1 ss. Giova rammentare che la Corte costituzionale, sullo stesso tema, aveva stabilito che «non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini» (Corte cost., 30 luglio 2008, n. 306). E, nello stesso senso, v. A. Garilli, *Immigrati e diritti sociali: parità di trattamento e tutela multilivello*, in *Dir. lav. merc.*, 1, 2017, pp. 35-36.

³⁷ Non sembra comunque contraddittorio l'esito della sentenza: nonostante l'affermazione citata, il requisito della residenza protratta per dieci anni è stato dichiarato incostituzionale in quanto contrario al

seconda, «a differenza del requisito della residenza *tout court* (che serve a identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione ed è un requisito che ciascun soggetto può soddisfare in ogni momento), quello della residenza protratta integra una condizione che può precludere in concreto a un determinato soggetto l'accesso alle prestazioni pubbliche sia nella regione di attuale residenza sia in quella di provenienza (nella quale non è più residente)». Un esempio pratico è dato dall'art. 20, comma 10, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133, che ha previsto il requisito della residenza regolare e continuativa per dieci anni sul territorio nazionale ai fini della fruizione dell'assegno sociale³⁸.

Dottrina e giurisprudenza si sono divise sulla compatibilità del requisito della residenza prolungata con quello del possesso della carta di soggiorno, ovvero se il secondo assorba il primo. Si potrebbe infatti sostenere che il requisito del possesso del permesso per lungo soggiornanti sia giustificato dal fatto che, per ottenere detto titolo, sia operato un accertamento reddituale e sull'integrazione del soggetto, ma ciò contrasterebbe proprio con la *ratio* delle misure assistenziali e, come sembrava ormai consolidato, ciò costituirebbe una sproporzione ingiustificata³⁹. Di contro, come stabilito dalla Corte costituzionale⁴⁰, carta di soggiorno e residenza ultradecennale si porrebbero come requisiti cumulativi⁴¹, ulteriori e non eliminabili in via interpretativa.

Sebbene, alla luce di quanto esposto, si possa ritenere che il requisito della residenza protratta per un determinato periodo di tempo – laddove previsto egualmente

principio di parità di trattamento nell'accesso all'alloggio (art. 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 11, Dir. CE n. 109/2003), nonché irragionevole e sproporzionato.

³⁸ Detto requisito si applica anche ai cittadini italiani e comunitari: cfr. Corte cost., ord., 17 luglio 2013, n. 197; Corte cost., ord., 15 luglio 2016, n. 180. La misura era stata introdotta dall'art. 26, legge 30 aprile 1969, n. 153, recante disposizioni per la Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale, con il nome di "pensione sociale", modificata e rinominata dall'art. 3, comma 6, legge 8 agosto 1995, n. 335, di Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare. Per una disamina dell'istituto, v. M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, cit., 2018, pp. 585 ss.; M. Persiani, M. D'Onghia, *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 2016, pp. 239 ss.

³⁹ Cfr. Trib. Torino, ord., 27 gennaio 2016, n. 255; Trib. Bergamo, ord., 26 giugno 2016, n. 275; v. anche App. Firenze, 11 maggio 2017, n. 536; App. Venezia, 5 settembre 2017, n. 356; App. Firenze, 22 maggio 2018, n. 516; App. Firenze, 28 giugno 2018, n. 650.

⁴⁰ In particolare, la Corte ha affrontato la problematica con taglio analitico, prendendo posizione in modo puntuale sulle censure mosse alla norma, concludendo che il principio di eguaglianza può essere fatto valere come criterio dirimente solo in merito al nucleo di prestazioni sociali che attengono ai diritti fondamentali, al punto da affermare che queste ultime non sono componenti dell'assistenza sociale ex art. 38 Cost. bensì strumenti di garanzia dell'art. 2 Cost. Negli altri casi, il legislatore può graduare la soglia di accesso, anche valorizzando il contributo del richiedente al progresso della società, da valutare sulla base di criteri oggettivi e predeterminati, che non risultino di per sé discriminatori, sempre in un postulato di ragionevolezza. L'assegno sociale, quindi, essendo un «intervento assistenziale della collettività» che «persegue il fine di soccorrere coloro che, sprovvisti dei mezzi necessari per vivere, versano in uno stato di bisogno» (Corte cost., ord., 17 maggio 2001, n. 143).

⁴¹ Corte cost., 15 marzo 2019, n. 50, cit., ma v. anche Cass. civ., sez. lav., 25 giugno 2019, n. 16989; per la giurisprudenza precedente, v. Cass. civ., 30 ottobre 2015, n. 22261; Cass. civ., 29 agosto 2016, n. 17397; Cass. civ., 6 dicembre 2016, n. 24981; Cass. civ., 4 giugno 2019, n. 15170.

per cittadini e stranieri – non sia intrinsecamente irragionevole⁴², non si può sottacere che esso non risponda effettivamente (ed efficacemente) all'esigenza di rafforzare il collegamento tra beneficiario e territorio sul quale è stabilmente radicato, bensì piuttosto a «contenere provvidenze finanziariamente onerose»⁴³ individuando il criterio meno discriminatorio possibile, collegato unicamente alla collocazione geografica del richiedente, piuttosto che ad altri requisiti, benché ciò comporti ugualmente, ma in modo indiretto, uno svantaggio per gli stranieri⁴⁴, che, specialmente nel periodo iniziale della realizzazione del proprio progetto migratorio, sono maggiormente soggetti a spostamenti.

Tale differenza non si riscontrerebbe soltanto tra cittadini e stranieri ma anche tra stranieri in possesso di titoli di soggiorno differenti⁴⁵: il permesso di soggiorno per

⁴² Anzi, la Corte, nel riprendere la propria ordinanza n. 197 del 17 luglio 2013, ha ribadito che la scelta di circoscrivere il novero dei beneficiari in base alla stabile permanenza sul territorio «appare adottata, piuttosto che sulla base di una scelta di tipo meramente restrittivo, sul presupposto, per tutti gli aventi diritto, di un livello di radicamento più intenso e continuo rispetto alla mera presidenza legale nel territorio dello Stato», richiamando sul punto il termine previsto per l'acquisto della cittadinanza: quasi come a sottendere che il legislatore regionale abbia pensato di applicare la norma in base ad un concetto di cittadinanza allargata anche a chi sia in possesso di alcuni dei requisiti per il suo ottenimento, senza però tenere in debita considerazione la circostanza che la stessa Corte aveva dichiarato incostituzionale la necessità della residenza ultradecennale per la concessione agli stranieri dei contributi per l'integrazione dei canoni di locazione ex art. 11, legge 9 dicembre 1998, n. 431, previsti dall'art. 11, comma 3, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni in legge 6 agosto 2008, n. 133, proprio indicando come «irrazionalità intrinseca» la decisione di adottare gli stessi criteri previsti per l'attribuzione della cittadinanza ex art. 9, comma 1, lett. f), legge 5 febbraio 1992, n. 91. Sul punto, cfr. A. Pitino, *Gli stranieri nel diritto pubblico italiano: Profili attuali della parità di trattamento con i cittadini tra Stato, autonomie ed Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 197; F. Corvaja, *Straniero e prestazioni di assistenza sociale: la Corte costituzionale fa un passo indietro ed uno di lato*, in *Dir. imm. citt.*, 2019, pp. 258 ss.

⁴³ C. Corsi, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni commenti sistematici*, cit., p. 13. Ma «le scelte connesse alle categorie dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie – [devono] essere operate, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza» (Corte Cost., 2 dicembre 2005, n. 432).

⁴⁴ Cfr. A. Pitino, *Gli stranieri nel diritto pubblico italiano: Profili attuali della parità di trattamento con i cittadini tra Stato, autonomie ed Unione europea*, cit., p. 197; M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, cit., 2018, p. 589. Sembra che il problema sia stato affrontato sempre in modo incidentale dalla Corte costituzionale, che ha focalizzato la propria attenzione su altri aspetti di incostituzionalità ritenendo costantemente assorbita la questione. Così F. Corvaja, *Straniero e prestazioni di assistenza sociale*, cit., p. 258. Cfr. 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 di tutela*, Armando, Milano, 2011, pp. 22 ss.; 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 *Reg.*, 2018, pp. 1164 ss.

⁴⁵ Sembra infatti palmare il contrasto con l'art. 3, comma 1, Cost., nella misura in cui la distinzione tra i potenziali beneficiari delle misure assistenziali è costituita dalla disponibilità di un alloggio, un reddito e di adeguate conoscenze linguistiche, cosa che lascerebbe presupporre la concessione del beneficio a favore di chi sia sprovvisto di ciascuno di questi elementi, piuttosto che il contrario. Inoltre, il postulato di legittimità della presenza dello straniero sul territorio è già espletato dalle Autorità amministrative al momento del rilascio o del rinnovo del permesso di soggiorno, per cui la valutazione dei requisiti soggettivi rischia di essere effettuata addirittura tre volte.

lungo soggiornanti concederebbe dunque un vero e proprio *status*. Secondo questo orientamento, i requisiti richiesti allo straniero soggiornante di lungo periodo⁴⁶ costituirebbero un indice della partecipazione attiva nel contesto socio-economico di riferimento e, allo stesso tempo, conferirebbero una gamma di diritti superiore rispetto agli altri stranieri pur in possesso di un permesso di soggiorno, tra i quali l'ingresso in Italia senza visto, lo svolgimento di qualsiasi attività lavorativa e l'accesso ai servizi socio-sanitari, scolastici e previdenziali⁴⁷. In realtà, tale prospettiva non convince, nella misura in cui non tiene conto della possibilità, per altre categorie di stranieri in possesso di titoli di soggiorno ugualmente validi, di esercitare in tutto o in parte i diritti menzionati⁴⁸.

Anche in merito al possibile contrasto logico tra il requisito economico previsto per il rilascio del permesso per lungo soggiornanti ed il requisito del permesso per lungo soggiornanti per l'ammissione al beneficio dell'assegno sociale, la Corte costituzionale ha ribaltato⁴⁹ il proprio orientamento consolidato⁵⁰. In base alle ultime

⁴⁶ Principalmente reddito, abitazione e conoscenza della lingua.

⁴⁷ Cfr. M.D. Ferrara, *Status degli stranieri e questioni di welfare tra diritti e inclusione sociale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2017, pp. 271 ss.; F. Biondi Dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Giappichelli, Torino, 2013, pp. 271 ss.; F. Corvaja, *Straniero e prestazioni di assistenza sociale*, cit., p. 261.

⁴⁸ Basti pensare che lo svolgimento di qualsiasi attività lavorativa caratterizza anche i permessi di soggiorno per motivi di lavoro subordinato, ai sensi dell'art. 6, comma 1, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286; l'accesso ai servizi sanitari è garantito a tutti gli individui presenti sul territorio e, con specifico riferimento agli stranieri regolarmente soggiornanti, è assicurato ai sensi dell'art. 34, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286; l'accesso all'istruzione è sia garantito ai sensi dell'art. 38, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, che oggetto di uno specifico permesso di soggiorno; la libertà d'ingresso e soggiorno sul territorio dello Stato che ha rilasciato il permesso unico lavoro è prevista dall'art. 11, lett. a), Dir. 98/2011/UE; anche la partecipazione alla vita pubblica locale è disciplinata dal Testo Unico, segnatamente all'art. 2, comma 4, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, e del resto non potrebbe essere diversamente dato il riconoscimento da parte dell'art. 2 Cost. dei diritti inviolabili nelle formazioni sociali ove si svolge la personalità di tutti gli individui, senza distinzioni.

⁴⁹ Corte cost., 15 marzo 2019, n. 50. Di contro, «nella generalità dei casi [è] illogico subordinare il godimento di una prestazione assistenziale al peggioramento di una condizione economica, negandolo a coloro che erano o sono rimasti indigenti» (F. Corvaja, *Straniero e prestazioni di assistenza sociale*, cit., p. 262). In realtà, il «ribaltamento» non è diretto: la Corte costituzionale, in passato, aveva rigettato in rito le censure di legittimità costituzionale relative all'assegno sociale, senza dunque entrare nel merito (cfr. Corte cost., ord., 17 luglio 2013, n. 197; Corte cost., 27 febbraio 2015, n. 22; Corte cost., ord., 15 luglio 2016, n. 180), ma in base ad una valutazione prognostica basata sulle altre pronunce relative all'art. 80, comma 19, legge 23 dicembre 2000, n. 388 era più probabile l'estensione dello stesso procedimento di sussunzione operato per le fattispecie analoghe: la stessa Corte, nella sentenza 2015, n. 230, nel prendere atto delle numerose pronunce sulla stessa norma, aveva auspicato «una organica ricognizione e revisione della disciplina, ad evitare, tra l'altro, che il ripetersi di interventi necessariamente frammentari, e condizionati dalla natura stessa del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, possa avere riverberi negativi sul piano della tutela dell'eguaglianza sostanziale». Cfr. C. Corsi, *Diritti sociali e immigrazione nel contraddittorio tra Stato, Regioni e Corte costituzionale*, in *Dir. imm. citt.*, 2012, pp. 43 ss.

⁵⁰ V. Corte cost., 30 luglio 2008, n. 306; Corte cost., 23 gennaio 2009, n. 11; per tali pronunce, subordinare la concessione di un'attribuzione economica assistenziale al possesso di un titolo di soggiorno che presuppone la dimostrazione di un reddito è del tutto irragionevole. In dottrina, v. B.

pronunce⁵¹, dunque, sono illegittime solo le limitazioni che intaccano il godimento dei bisogni primari⁵² come intesi nel diritto comunitario, per cui, laddove si riesca ad incasellare la singola prestazione nel nucleo essenziale di quelle insuscettibili di vincoli da parte del legislatore nazionale⁵³, è possibile procedere alla disapplicazione delle norme interne⁵⁴, anche senza ricorrere al preventivo giudizio di legittimità costituzionale e, anzi, lo stesso è stato ritenuto superfluo⁵⁵ in virtù della presenza di pronunce della Corte di Giustizia in materia⁵⁶ che avrebbero ben potuto giustificare l'applicazione diretta dei principi comunitari.

Questa interpretazione, sebbene ampiamente condivisibile quale passo avanti verso la piena giustiziabilità dei diritti garantiti in seno all'ordinamento comunitario, incontra un ostacolo dovuto alla posizione della giurisprudenza che ritiene sussistere una pregiudizialità necessaria dinanzi alla Corte costituzionale⁵⁷. La coesistenza tra questi

Pezzi, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non cittadino*, in Aa. Vv., *Lo statuto costituzionale del non cittadino, (Atti del XXIV Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti)*, Jovene, Napoli, 2010, pp. 198 ss.

⁵¹ Corte cost., 15 marzo 2019, n. 50; Corte cost., ord., 15 marzo 2019, n. 52.

⁵² La posizione sostenuta dalla Corte costituzionale nelle ultime sentenze sembra contraddittoria. Da un lato, è senz'altro condivisibile la collocazione dell'assegno sociale tra le prestazioni di assistenza sociale. Di contro, è criticabile la scelta di escluderlo dal novero delle prestazioni che assicurano il godimento di diritti fondamentali. Infatti, la stessa Corte ha individuato la *ratio* di tale istituto nell'esigenza di «far fronte al particolare stato di bisogno derivante dall'indigenza, risultando altre prestazioni – assistenza sanitaria, indennità di accompagnamento – preordinate a soccorrere lo stato di bisogno derivante da grave invalidità o non autosufficienza, insorte in un momento nel quale non vi è più ragione per annettere significato alla riduzione della capacità lavorativa, elemento che, per contro, caratterizza le prestazioni assistenziali in favore dei soggetti infrasessantacinquenni» (Corte cost., 31 gennaio 2019, n. 12; nell'identico senso, Corte cost., 29 ottobre 1999, n. 400). È evidente come gli *status* di cittadino e di lavoratore siano intrecciati al punto da risultare in molte circostanze sovrapponibili: non solo la persona che svolge un'attività lavorativa, dunque, ma anche colui il quale, a prescindere dalla ragione, non è più in grado di svolgere un'attività lavorativa e necessita del sostegno dei consociati, chiamati all'adempimento del dovere di solidarietà sociale.

⁵³ L'operazione, in realtà, non è agevole. Sul punto, v. V. Filì, *La condizione del permesso di soggiorno prevista per le madri straniere configura secondo la Cassazione una discriminazione*, cit., pp. 555 ss. Nel caso preso in considerazione, l'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale riguardava i requisiti di accesso all'assegno di maternità ed a quello per nuclei familiari con almeno tre figli minori, rispettivamente ai sensi degli artt. 74, comma 1, d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151 e 65, comma 1, legge 23 dicembre 1998, n. 448.

⁵⁴ In tal senso avevano già proceduto App. Milano, 28 luglio 2017, n. 1403; App. Firenze, 28 settembre 2017, n. 931; App. Firenze, 2 ottobre 2017, n. 914; App. Venezia, 10 ottobre 2017, n. 659; App. Brescia, 26 febbraio 2019.

⁵⁵ Così Corte cost., ord., 15 marzo 2019, n. 52, ma v. anche, in senso analogo, Corte cost., 17 luglio 2017, n. 197; Corte cost., 4 giugno 2017, n. 95.

⁵⁶ Il riferimento è a Corte Giust. UE, 21 giugno 2017, C-449/16, “Martinez Silva”, relativa al rinvio pregiudiziale d'interpretazione sul quale v. App. Genova, 21 novembre 2017, n. 498.

⁵⁷ Più precisamente, la «Corte ritiene che, laddove una legge sia oggetto di dubbi di illegittimità tanto in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione italiana, quanto in relazione a quelli garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea in ambito di rilevanza comunitaria, debba essere sollevata la questione di legittimità costituzionale, fatto salvo il ricorso, al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione, ai sensi dell'art. 267 del TFUE» (Corte cost. 14 dicembre 2017, n. 269, in *Corr. trib.*, 2018, 684 ss., con nota di M. Miscali).

due opposti orientamenti induce a ricercare una terza soluzione, intermedia e preliminare, che potrebbe essere quella dell'interpretazione comunitariamente orientata della norma interna.