

Crisi economica e discriminazioni multiple: il caso degli stranieri extra-comunitari con disabilità*

Cecilia Siccardi **
(2 settembre 2016)

Sommario: 1. Premessa: crisi economica e discriminazioni multiple. – 2. La nozione di discriminazione multipla nella dottrina statunitense. – 3. L'art. 80, comma 19, della legge finanziaria del 2001 e la giurisprudenza costituzionale in relazione ai diritti degli stranieri extra-comunitari con disabilità. – 3.1. Un caso di discriminazione multipla?. – 4. Considerazioni conclusive e brevi riflessioni sulla valorizzazione delle teorie delle discriminazioni multiple in tempi di crisi economica.

1. Premessa: crisi economica e discriminazioni multiple

“I più colpiti dalla crisi sono le persone vulnerabili, i detenuti (...), i migranti, che non vengono accolti con entusiasmo, i pensionati, che vedono ridursi le loro pensioni, insomma tutti coloro che la nostra Corte protegge in molte cause”. Con queste parole Dean Spielmann, Presidente della Corte europea dei diritti dell’Uomo, ha aperto il Seminario “L’attuazione della Convenzione europea dei diritti dell’uomo in periodo di crisi economica” del 25 gennaio 2013. In tempi di recessione economica, i diritti dei soggetti più fragili¹ e tradizionalmente discriminati rischiano di essere messi in discussione dalle ristrettezze della finanza pubblica² e dalla conseguente limitazione o riduzione di politiche sociali ed inclusive, che spesso rappresentano il solo strumento affinché quest’ultimi possano esercitare i loro diritti in condizione di eguaglianza³.

* Scritto sottoposto a *referee*. Relazione al Convegno “*I diritti sociali e la crisi economica*” che si è tenuto all’Università degli Studi di Milano il 27 novembre 2015, i cui atti sono in corso di pubblicazione.

¹ In relazione ai soggetti “deboli” M. AINIS, *I soggetti deboli nella giurisprudenza costituzionale*, in *Politica del diritto*, 1999, pp. 25 ss.; L. AZZENA, *Divieto di discriminazione e posizione dei soggetti «deboli»*. *Spunti per una teoria della «debolezza»*, in C. CALVIERI (a cura di), *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2006, pp. 35 ss.

² Sull’impatto della crisi economica sui diritti dei soggetti “fragili” si rinvia alle relazioni di M. D’AMICO, G. ARCONZO, S. CATALANO, B. LIBERALI, C. NARDOCCI, I. PELLIZZONE, B. VIMERCATI al convegno “*I diritti sociali e la crisi economica*” che si è tenuto all’Università degli Studi di Milano il 27 novembre 2015, i cui atti sono in corso di pubblicazione. In generale, sul tema della tutela dei diritti fondamentali in tempi di ristrettezze della finanza pubblica si vedano fra i tanti C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali* – relazione al XVIII convegno annuale dell’AIC, in www.rivistaaic.it, n. 4/2013; D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica* – in *Atti del Convegno annuale dell’Associazione Gruppo di Pisa - I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza* www.gruppodipisa.it, Trapani, 8-9 giugno 2012; A. D’ALOIA, *I diritti sociali nell’attuale momento costituzionale*, *ivi*, 2012; I. CIOLLI, *I diritti sociali*, in AA.VV. *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica* (a cura di) F. ANGELINI - M. BENVENUTI, Napoli, 2012, pp. 103 ss.; A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo “modello sociale europeo”: più sobrio, solidale e disponibile)*, in www.rivistaaic.it, n. 4/2011. Con specifico riferimento alla giurisprudenza della Corte costituzionale e dei giudici comuni “nel tempo della crisi” si vedano le relazioni di M. LUCIANI e G. GROSSO al convegno “*I diritti sociali e la crisi economica*” che si è tenuto all’Università degli Studi di Milano il 27 novembre 2015, i cui atti sono in corso di pubblicazione; M. MIDIRI, *Diritti sociali e vincoli di bilancio nella giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV. *Studi in onore di Franco Modugno*, 2011, pp. 2235 ss..

Nonostante oggi si assista ad una lenta ripresa, negli anni passati (in particolare, dal 2008 al 2012) i tagli dettati dalla crisi e dai vincoli assunti in sede europea e internazionale⁴ hanno determinato una drastica riduzione della spesa, proprio in quei settori fondamentali per la garanzia dei diritti dei soggetti più fragili. Ad esempio, le risorse assegnate al fondo per le politiche sociali sono state notevolmente ridotte nell'anno 2010 e sostanzialmente azzerate per gli anni 2011 e 2012. La stessa sorte è toccata ad altri fondi pubblici, come il fondo nazionale per le politiche della famiglia, il fondo per l'infanzia e l'adolescenza, il fondo nazionale per le politiche giovanili e il fondo per le non autosufficienze; quest'ultimo, istituito con legge finanziaria n. 296 del 2006⁵, non è stato rifinanziato per gli anni 2011 e 2012⁶.

La netta riduzione di politiche di *welfare* ha aumentato il divario sociale, aggravando le diseguaglianze⁷ e mettendo in discussione, in alcuni casi, lo stesso nucleo irriducibile dei diritti fondamentali delle persone più svantaggiante.

Ciò non sembra più incidere solamente sulle condizioni sociali ed economiche, ma ha un impatto anche su altre "differenze", come quelle di "genere"⁸, "culturali", "etniche", "religiose", che caratterizzano una società sempre più complessa, globale⁹ e multiculturale¹⁰. I fattori di fragilità sociali ed economici aumentano e si

³ Sul tema del godimento dei diritti ed in particolare dei diritti sociali in condizione di eguaglianza V. ONIDA, *Eguaglianza e diritti sociali*, in AA.VV. *Corte Costituzionale e principio di eguaglianza*, Cedam, Padova, 2002, pp. 102 ss.

⁴ Per una ricostruzione dei vincoli finanziari sorti in sede sovranazionale e sul loro impatto sugli ordinamenti nazionali si vedano le relazioni di A. MORRONE e G. GRASSO al convegno "I diritti sociali e la crisi economica" che si è tenuto all'Università degli Studi di Milano il 27 novembre 2015, i cui atti sono in corso di pubblicazione. Inoltre, fra i tanti G. GRASSO, *Le parole della Costituzione e la crisi economico-finanziaria*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 1/2016; ID., *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, 2012; M. LUCIANI, *La c.d. Costituzione economica tra diritto europeo e diritto internazionale*, in G. F. FERRARI (a cura di) *Giovanni Bognetti comparatista*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2014, pp. 107 ss.; A. MORRONE, *Crisi economica e integrazione politica in Europa*, in *www.rivistaaic.it*, n. 3/2014; ID., *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, in *Quad. cost.*, 2014; R. DICKMANN, *Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici*, in *Studi di Federalismi.it*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013; I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Aracne Editrice, Roma, 2012, in particolare pp. 41ss.; ID., *I paesi dell'eurozona e i vincoli di bilancio: quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *www.rivistaaic.it*, n. 2/2012.

⁵ Legge 27 dicembre 2006, n. 296, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 299 del 27 dicembre 2006 - Supplemento ordinario n. 244.

⁶ Dati disponibili sul sito della Camera dei Deputati http://www.camera.it/leg17/465?tema=i_fondi_per_lepolitiche_sociali.

⁷ In generale, sul tema della diseguaglianza si veda AA.VV. *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*, Atti del Convegno di Campobasso - Collana del Gruppo di Pisa (a cura di) M. DELLA MORTE, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016. Sul rapporto tra crisi economica e diseguaglianze M. Giampieretti, *Diseguaglianze e mercato*, in *ivi*, pp. 75 ss. Per un'analisi del rapporto tra economica e diseguaglianze A. B. ATKINSON, *Disuguaglianza. Che cosa si può fare?*, traduzione italiana V. B. SALA, Raffaello Cortina Editore, Varese, 2015; T. PIKETTY, *Capital in the twenty-first century*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge Massachusetts, 2014.

⁸ Mette in luce l'incidenza negativa della crisi economica sui diritti delle donne M. D'AMICO, *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 106 ss.

⁹ La complessità delle diseguaglianze e l'intersezione di diverse condizioni di fragilità nel mondo globalizzato è messa in luce da S. WALBY, *Globalization and inequalities: complexities and contested modernities*, SAGE Publications, Los Angeles, 2009.

¹⁰ Sul rapporto tra multiculturalismo e discriminazione di genere nell'ordinamento italiano M. D'AMICO, *Perspectives on Political Participation, HumanSecurity and "Gender Education": the Italian Case (from the*

intrecciano con ulteriori e potenziali fonti di debolezza o di esclusione, generando casi di multipla o doppia fragilità.

Tale considerazione è stata messa in luce anche dal Parlamento europeo, il quale ha più volte evidenziato l'impatto negativo della crisi economica attuale su quei soggetti che presentano più fattori di fragilità come, ad esempio, le donne con disabilità, le donne rom, le donne migranti, le quali rappresentano la categoria più vulnerabile poiché oggetto di una "doppia discriminazione", basata sull'origine etnica e sul sesso¹¹.

A livello normativo, la scarsa consapevolezza del legislatore rispetto alle diverse forme di fragilità di fatto presenti nella società può tradursi, da un lato, nella difficoltà di mettere a punto politiche sociali ed egualitarie realmente efficaci, cristallizzando o acuendo le diseguaglianze; e d'altro lato, in trattamenti discriminatori. Se le fragilità di fatto rappresentano, dal punto di vista giuridico, potenziali fonti di esclusione, e conseguentemente di discriminazione, quei soggetti che sono titolari di più fattori di fragilità, rischiano di divenire oggetto di doppie o multiple discriminazioni. In Italia, ad esempio, ciò sembra verificarsi a causa dei tagli alla spesa pubblica che, escludendo intere categorie di persone dai benefici socio-assistenziali, incidono negativamente anche sui diritti dei soggetti più fragili, primi destinatari delle misure di assistenza, come le persone con disabilità, i minori, le donne, gli anziani.

Proprio partendo da queste considerazioni, in questo breve contributo, si tenterà di verificare – anche grazie all'analisi di un caso che riguarda l'accesso alle prestazioni assistenziali da parte degli stranieri extra-comunitari con disabilità - se la crisi economica attuale, e soprattutto le scelte legislative dettate dalla crisi, abbiano contribuito ad aggravare la condizione di quei soggetti che presentano più fattori di fragilità, determinando a livello normativo casi di discriminazione multipla. A tal fine, sarà fondamentale ripercorrere, preliminarmente, le teorie delle discriminazioni multiple, elaborate dalla dottrina statunitense alla fine degli anni ottanta, che sembrerebbero offrire una nuova chiave di lettura per comprendere a fondo la diffusione delle diseguaglianze in tempi di crisi economica.

2. La nozione di discriminazione multipla nella dottrina statunitense

Prima di verificare l'impatto delle scelte legislative dettate dalla crisi economica sui diritti dei soggetti che presentano più fattori di fragilità, occorre ricostruire la nozione

Equality Deficit to the Challenges of Multi-culturalism), in M. TSUJIMURA *International Perspectives on Gender Equality & Social Diversity*, GenderLaw & Policy Center, Tohoku University Press, 2008. Sul rapporto tra multiculturalismo e discriminazione razziale C. NARDOCCI, *Razza e etnia. La discriminazione tra individuo e gruppo nella dimensione costituzionale e sovranazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016.

¹¹ Risoluzione del Parlamento europeo del 12 marzo 2013 sull'impatto della crisi economica sull'uguaglianza di genere e i diritti della donna (2012/2301(INI)) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0073&language=IT>; Risoluzione del Parlamento europeo del 10 dicembre 2013 sugli aspetti di genere del quadro europeo per le strategie nazionali di integrazione dei rom (2013/2066(INI)) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006IP0437&from=IT> ; Risoluzione del Parlamento europeo sull'immigrazione femminile: ruolo e condizione delle donne immigrate nell'Unione europea (2006/2010(INI)) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0437+0+DOC+XML+V0//IT> .

di discriminazione multipla, rispetto alla quale l'interesse scientifico ed accademico è piuttosto recente.

La nozione di discriminazione multipla è stata elaborata dalla dottrina statunitense alla fine degli anni ottanta, con riferimento all'esperienza delle donne afroamericane¹². La tradizionale tutela anti-discriminatoria non riuscirebbe, secondo questi autori, a cogliere le diverse fonti di fragilità presenti tra gli afroamericani, ed in particolare quelle delle donne, soggette non solo alla discriminazione "razziale", ma anche a quella di "genere".

La visione classica e riflessa nella maggior parte delle Costituzioni moderne, nei Trattati internazionali e dell'Unione europea¹³, secondo la quale i diversi fattori di discriminazione - sul piano del sesso, dell'origine etnica, dell'orientamento sessuale, delle condizioni personali e sociali - agiscono separatamente sui singoli individui non potrebbe rappresentare adeguatamente la realtà frastagliata e multiculturale in cui viviamo.

Queste dottrine, infatti, si fondano sull'assunto che la società è complessa e che gli individui non appartengono necessariamente ad un singolo gruppo¹⁴ "chiuso", ma al contrario essi possono far riferimento a diversi gruppi svantaggiati e quindi divenire oggetto di più fattori di discriminazione¹⁵, i quali possono interagire fra loro, incidendo negativamente e talvolta contemporaneamente sullo stesso soggetto¹⁶. Si può quindi essere allo stesso tempo "donne" e "afroamericane", "donne" e "disabili", "stranieri" e "omosessuali", e così via.

A seconda delle modalità e del tempo in cui interagiscono i diversi fattori di discriminazione, la dottrina ha suddiviso le discriminazioni multiple in diverse categorie¹⁷: *ordinaria*, *addittiva* e *intersezionale*.

¹² In particolare, per quanto riguarda le intersezioni tra il genere e la razza si veda K. CRENSHAW, *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*, in *University of Chicago Legal Forum*, 1989, pp. 139 ss.; ID., *Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color*, in *Stanford Law Review*, 1991, pp. 1241ss.; S. FREDMAN - E. SZYSZAK, *The Interaction of Race and Gender*, in B. HEPPLE - E. SZYSZAK *Discrimination: the limits of law*, Mansell Publishing, London, 1993, pp. 214 ss. Con specifico riferimento alle intersezioni tra genere e classe R. CROMPTON - M. MANN, *Gender and stratification*, Polity press, Cambridge, 1986.

¹³ Criticano tale approccio con particolare riferimento al diritto anti-discriminatorio dell'Unione europea J. BULLOK - A. MASSELOT, *Multiple discrimination and intersectional disadvantages: challenges and opportunities in the European Union legal framework*, in *Columbia Journal of European Law*, 2012, p. 71. Al contrario a sostegno dell'indipendenza dei fattori di discriminazione N. YUVAL-DAVIS, *Intersectionality and feminist politics*, in *European Journal of Women's studies*, 2006, pp. 193 ss.

¹⁴ Il conflitto tra gruppi "entro la medesima entità statale" è messo in luce da C. NARDOCCI, *L'eguaglianza razziale tra tutela del singolo e diritti delle minoranze*, in *www.rivistaaic.it*, n. 3/2015; ID., *Razza e etnia*, cit., 2016.

¹⁵ Fa riferimento alla complessità delle diseguaglianze che si innestano trasversalmente tra le categorie sociali L. MCCALL, *The complexity of intersectionality*, in *The University of Chicago Press*, 2005, pp. 1771.

¹⁶ S. WALBY, *Complexity Theory, Systems Theory, and Multiple Intersecting Social Inequalities*, in *Philosophy of the Social Sciences*, 2007, pp. 449 ss. L'Autrice afferma "there are no pure groups; there are always more forms of difference; there will still always be some differences within the group being researched".

¹⁷ Un importante contributo alla diffusione della teoria delle discriminazioni multiple in Europa e alla suddivisione delle diverse tipologie di discriminazioni multiple è stato offerto dallo studioso finlandese Timo Makkonen. Si veda T. MAKKONEN, *Multiple, Compound and Intersectional Discrimination: Bringing the Experiences of the Most Marginalized to the Fore*, Institute For Human Rights, Abo Akademi University, 2002.

La discriminazione multipla *ordinaria* si configura quando due fattori discriminatori rimangono distinti e vengono in rilievo separatamente. E' il caso, ad esempio, di una donna disabile discriminata nell'ambito lavorativo perché donna, e discriminata nell'accesso agli edifici pubblici, privi di strutture adeguate, in quanto disabile.

La discriminazione multipla *addittiva* si realizza quando due fattori di discriminazione rimangono sì distinti, ma l'uno contribuisce ad aggravare l'altro. L'esempio più frequentemente riportato in dottrina attiene alla segregazione del mondo del lavoro per età, genere e nazionalità: una donna straniera e giovane, difficilmente riuscirà a trovare un impiego, a causa dei tradizionali ostacoli che caratterizzano il mondo del lavoro¹⁸.

Infine, la discriminazione *intersezionale*, teorizzata negli anni ottanta da una giurista e attivista afroamericana, Kimberlé Crenshaw, con riferimento alla situazione delle donne afroamericane, ha luogo quando la discriminazione è basata su più fattori che interagiscono tra loro simultaneamente¹⁹.

Semplificando, secondo Kimberlé Crenshaw, le donne afroamericane subiscono discriminazioni non solo in quanto "donne" e non solo in quanto "afroamericane", ma in quanto "donne afroamericane". Per spiegare la sua teoria, la Crenshaw immagina un incrocio stradale, in cui ogni strada rappresenta un diverso fattore di discriminazione (razzismo e sessismo). Le donne afroamericane, che si trovano al centro dell'incrocio possono essere urtate da veicoli provenienti da entrambe le strade. Quando esse sono colpite simultaneamente da due veicoli provenienti da strade diverse, quella del sessismo e quella del razzismo, il danno non può che essere più grave, se non doppio, rispetto all'urto provocato da un unico veicolo proveniente da una sola strada²⁰.

Tra i giuristi²¹, la discussione sulle discriminazioni intersezionali è rimasta pressoché a livello teorico poiché rari sono i riferimenti a livello legislativo, e soprattutto poiché nella prassi, ed in particolare nella prassi giurisprudenziale, è – almeno nella

¹⁸ In tal senso T. MAKKONEN, cit., p. 11.

¹⁹ In particolare, Kimberlé Crenshaw ha elaborato la teoria delle discriminazioni multiple analizzando la giurisprudenza in relazione alla situazione delle donne afroamericane nell'ambito lavorativo e nei casi di violenza. Con riferimento al primo aspetto si veda K. CRENSHAW, *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex*, cit., p. 139 ss.; con riferimento ai casi di violenza si veda K. CRENSHAW, *Mapping the Margins*, cit., pp. 1241 ss.; si veda inoltre K. CRENSHAW, *On intersectionality: essential writings*, New Press, New York, 2016.

²⁰ K. Crenshaw, *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex*, cit., pp. 149 ss.

²¹ Ciò è tanto più vero a livello europeo. Tra i pochi contributi che affrontano il tema delle discriminazioni multiple in riferimento all'ordinamento dell'Unione europea e degli Stati membri si vedano oltre a T. MAKKONEN, cit., 2002; S. MOSCATELLI, *The multiple discrimination in the European and the Italian context*, in *Acta Juridica Hungarica*, 2011, pp. 316 ss; J. Bullok - A. Masselot, *Multiple discrimination and intersectional disadvantages*, cit., 2012; M. T. LANQUETIN, *Egalité, diversité et... discriminations multiples*, in *Travail, genre et societies*, 2009, v. 21; D. SCHIEK - A. LAWSON, *European Union non-discrimination law and intersectionality: investigating the triangle of racial, gender and disability discrimination*, Ashgate Pub, Burlington, 2011; B.G. BELLO, *Discriminazioni multiple e intersezionali: queste sconosciute!*, in www.asgi.it, 2015; B. G. Bello, *Diritto e genere visti dal margine: spunti per un dibattito sull'approccio intersezionale al diritto antidiscriminatorio in Italia*, in *Diritto & questioni pubbliche*, 2015, pp. 32 ss. ; D. GOTTARDI, *Dalle discriminazioni di genere alle discriminazioni doppie o sovrapposte: le transizioni*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2003, pp. 447 ss.. Per una ricostruzione della dottrina, del contesto legislativo e giurisprudenziale, nonché delle buone pratiche in relazione al tema delle discriminazioni multiple si veda il documento European Commission – Directorate - General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, *Tackling Multiple Discrimination Practices, policies and laws*, 2007.

maggior parte dei casi - un solo un fattore di discriminazione a risultare determinante²².

Tuttavia, numerosi studiosi, afferenti per di più al campo delle scienze sociali, spingono verso "l'istituzionalizzazione"²³ ed una maggior attenzione dei legislatori verso la teoria delle discriminazioni multiple, in grado di rappresentare la complessità delle diverse forme di ineguaglianze esistenti nella società moderna e globale. Questi autori, in effetti, non si riferiscono tanto alla nozione di discriminazione – intesa come trattamento differenziato in situazioni uguali e trattamento uguale in situazioni diverse – ma al concetto di "multipla fragilità", o di "ineguaglianze complesse"²⁴. Più che la discriminazione in senso stretto viene in rilievo la situazione di debolezza e fragilità multipla in cui versano, nei fatti, alcuni soggetti. E la consapevolezza rispetto alla complessità delle ineguaglianze e fragilità esistenti non può che divenire, secondo questi autori, l'imprescindibile punto di partenza non solo per evitare trattamenti discriminatori, ma anche per mettere a punto politiche sociali ed egualitarie efficaci²⁵. Se giuristi e costituzionalisti, dunque, si sono concentrati maggiormente sull'utilità, processuale e pratica, delle teorie delle discriminazioni multiple in termini di effettiva tutela anti-discriminatoria, per gli studiosi di altre discipline le stesse teorie sono servite da "lente di ingrandimento" per leggere al meglio le molteplici diseguaglianze di fatto esistenti al fine di individuare misure idonee al raggiungimento dell'eguaglianza, non solo formale, ma sociale²⁶ e sostanziale²⁷.

3. L'art. 80, comma 19, della legge finanziaria del 2001 e la giurisprudenza costituzionale in relazione ai diritti degli stranieri extra-comunitari con disabilità

In Italia, un esempio che parrebbe mettere ben in luce come la scarsa attenzione del legislatore verso le diverse forme di debolezza esistenti, rischi di determinare casi di discriminazione multipla, è rappresentato dalla situazione degli stranieri extra-comunitari con disabilità²⁸, persone potenzialmente titolari di più fattori di fragilità, ai

²² In tal senso T. Makkonen, cit., p. 1.

²³ Si veda A. KRIZSAN - H. SKJEIE – J. Squires, *Institutionalizing intersectionality: the changing nature of European equality regimes*, Palgrave Macmillan, New York, 2012.

²⁴ Si interroga sull'idoneità dei termini "multipla discriminazione", "multipla fragilità", "multipla situazione di svantaggio" T. MAKKONEN, *Multiple, Compound and Intersectional Discrimination*, cit., p. 12.

²⁵ S. WALBY, *Complexity Theory, Systems Theory*, cit., pp. 449 ss.

²⁶ *Ivi*, pp. 466 ss.

²⁷ In tal senso B. SMITH, *Intersectional Discrimination and Substantive Equality: A Comparative and Theoretical Perspective*, in *The Equal Rights Review*, 2016, pp. 73 ss.

²⁸ Sul tema dell'accesso alle prestazioni assistenziali e sociali da parte degli stranieri si veda P. BONETTI, *L'assistenza e l'integrazione sociale*, in B. NASCIBENE (a cura di) *Diritto degli stranieri*, Cedam, Padova, 2004, 1032; G. BRUNELLI, *Welfare e immigrazione: le declinazioni dell'eguaglianza*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2008, pp. 554 ss.; B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in www.archivio.rivistaaic.it, 2009; F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Giappichelli, Torino, 2011; Id., *Lo Stato sociale di fronte alle migrazioni diritti sociali, appartenenza e dignità della persona*, in *Atti del Convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa - I diritti sociali: dal*

quali è stato precluso l'accesso a prestazioni assistenziali – come la pensione di inabilità, l'indennità di accompagnamento, l'assegno sociale - fondamentali per la garanzia dei loro diritti, proprio a causa di esigenze di risparmio della spesa pubblica.

L'art. 80, comma 19, della legge finanziaria del 2001²⁹- incidendo sull'ambito di applicazione dell'art. 41 del dlgs. n. 286 del 1998³⁰ "assistenza sociale" - ha limitato l'accesso "all'assegno sociale e alle provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali" ai soli stranieri che siano titolari di carta di soggiorno (oggi permesso per soggiornanti di lungo periodo CE). Tali provvidenze erano in precedenza concesse, ai sensi dell'art. 41 del dlgs. n. 286 del 1998, anche agli stranieri titolari di permessi di soggiorno non inferiori ad un anno.

La norma ha, dunque, introdotto, un criterio - il possesso della carta di soggiorno - rigido e idoneo ad escludere una vasta gamma di stranieri dall'accesso alle prestazioni assistenziali. Per comprendere a fondo la portata del limite introdotto dal legislatore è necessario ricordare che il rilascio del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo Ce è subordinato al possesso di onerosi requisiti fattuali. Tali requisiti attengono alla titolarità di un permesso di soggiorno in corso di validità da almeno cinque anni; alla disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale; e alla disponibilità di un alloggio idoneo (art. 9 D.lgs 286 del 1998).

A ciò si aggiunga il costo elevato (tra gli ottanta e i duecento euro)³¹ del contributo per istruire la pratica e ottenere il rilascio del permesso per soggiornanti per lungo periodo Ce, il quale, non a caso, è stato ritenuto sproporzionato dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea, "rappresentando un ostacolo per i cittadini di paesi terzi di far valere i loro diritti" conferiti loro dal diritto dell'Unione, ed in particolare

riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza www.gruppodipisa.it, Trapani, 8-9 giugno 2012; S. CASSESE, *I diritti sociali degli "altri"*, in *Rivista di diritto della sicurezza sociale*, 2015, pp. 677 ss. Sull'inclusione delle persone con disabilità M. D'AMICO, G. ARCONZO (a cura di), *Università e persone con disabilità. Percorsi di ricerca applicati all'inclusione a vent'anni dalla legge n. 104 del 1992*, Milano; G. Arconzo, *L'inclusione delle persone con disabilità: considerazioni preliminari ad uno studio sul ruolo delle autonomie nella tutela dei diritti sociali*, in B. PEZZINI, S. TROILO (a cura di), *Il valore delle Autonomie: territorio, potere e democrazia*, Napoli, 2015, pp. 229 ss.; C. COLAPIETRO, *Diritti dei disabili e Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011; ID., *L'inclusione sociale delle persone con disabilità: un imperativo costituzionale*, in *Non profit*, 2011, pp. 11 ss.

²⁹ Legge 23 dicembre 2000, n. 388 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 302 del 29 dicembre 2000 - Supplemento Ordinario n. 219.

³⁰ Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286 "Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 191 del 18 agosto 1998 - Supplemento Ordinario n. 139.

³¹ Si veda l'art. 5, comma 2-ter, Dlgs. n. 286 del 1998 "La richiesta di rilascio e di rinnovo del permesso di soggiorno è sottoposta al versamento di un contributo, il cui importo è fissato fra un minimo di 80 e un massimo di 200 euro con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, che stabilisce altresì le modalità del versamento nonché le modalità di attuazione della disposizione di cui all'articolo 14-bis, comma 2".

dalla direttiva n. 2003/109³² il cui scopo è l'integrazione dei cittadini extra-comunitari negli Stati membri³³.

L'art. 80, comma 19, della legge finanziaria del 2001, così strutturato, parrebbe quindi produrre due effetti sui diritti degli stranieri extra-comunitari.

In primo luogo, tale norma esclude dall'accesso all'assegno sociale e alle altre provvidenze economiche previste all'art. 41 del dlgs. 286 del 1998 coloro che paradossalmente ne avrebbero maggiormente bisogno: gli stranieri economicamente più svantaggiati, non in possesso degli onerosi requisiti previsti per il rilascio del permesso per soggiornanti di lungo periodo Ce.

In secondo luogo, il legislatore della finanziaria 2001 non sembra aver tenuto conto dell'impatto concreto di tale preclusione, disinteressandosi del fatto che tra le "provvidenze economiche", richiamate all'art. 41 dlgs. 286 del 1998, rientrano anche quelle prestazioni fondamentali per la garanzia minima dei diritti fondamentali, e in generale, per il normale svolgimento della vita quotidiana di persone che versano in un particolare stato di fragilità: le persone con disabilità.

Non stupisce, dunque, che l'art. 80, comma 19, della legge finanziaria del 2001 sia stato oggetto di ben sette pronunce di incostituzionalità, con cui la Corte costituzionale ha consentito anche ai soggiornanti non di lungo periodo l'accesso a importanti misure assistenziali: l'indennità di accompagnamento (C. cost. sentt. n. 306 del 2008³⁴ e n. 40 del 2013³⁵); la pensione di inabilità (C. cost. sent. 11 del 2009³⁶); l'assegno mensile di invalidità (C. cost. 187 del 2010³⁷); l'indennità di frequenza per i minori (C. cost. sent. 329 del 2011³⁸); la pensione di inabilità per i ciechi (C. cost. sent. n. 22 del 2015³⁹); l'invalidità per i sordi (C. cost. sent. n. 230 del 2015⁴⁰).

³² Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, Gazzetta ufficiale n. L 016 del 23/01/2004.

³³ CGUE, causa C-309/14, *Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), Istituto Nazionale Confederale Assistenza (INCA) contro Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Interno, Ministero dell'Economia e delle Finanze*, del 2 settembre 2015. In seguito alla pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione europea, il Tar del Lazio si è pronunciato sulla non applicazione della normativa nazionale relativa al contributo da pagare per l'istanza di permesso di soggiorno, cfr. Tar del Lazio, n. 06095/2016, del 24 maggio 2016.

³⁴ C. Cost. sent. n. 306 del 30 luglio 2008; con nota di A. M. BATTISTI, *Rilevanza del reddito e adeguatezza della prestazione assistenziale per i cittadini e gli stranieri extracomunitari*, in *Giur. cost.*, 2008, pp. 3338 ss.

³⁵ C. Cost. sent. n. 40 del 9 febbraio 2011; a commento F. CORVAJA, *Cittadinanza e residenza qualificata nell'accesso al welfare regionale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2012.

³⁶ C. cost. sent. n. 11 del 23 gennaio 2009.

³⁷ C. cost. sent. n. 185 del 28 maggio 2010; con nota di W. CHIAROMONTE, *Stranieri e prestazioni assistenziali destinate al sostentamento della persona: sono illegittime le differenziazioni fondate sulla durata del soggiorno in Italia*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2010, pp. 947 ss.

³⁸ C. cost. sent. n. 329 del 16 dicembre 2011; con nota di L. SURDI, *Art. 80, comma 19, l. n. 388/2000: never ending story*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2012, pp. 521 ss.

³⁹ C. cost. sent. n. 22 del 22 febbraio 2015; a commento A. CIERVO, *La sentenza n. 22/2015 della Corte costituzionale in materia di prestazioni assistenziali a favore degli stranieri extracomunitari. Cronaca di una dichiarazione di incostituzionalità annunciata*, in *www.federalismi.it*, n. 2/2015.

⁴⁰ C. cost. sent. n. 230 del 11 novembre 2015; con nota di G. MARINO, *Pensione di invalidità e indennità di comunicazione per sordi: il permesso di soggiorno non è necessario*, in *Diritto & Giustizia*, 2015, p. 136 ss.

Leggendo queste pronunce si comprende come la scelta restrittiva del legislatore trovava giustificazione, come emerge dalle argomentazioni difensive delle parti, ed in particolare dell'INPS costituitasi in tutti i giudizi, nelle "esigenze di contenimento della spesa pubblica", accentuate dall'attuale crisi economica (C. Cost. sent. n. 187 del 2010). Ancora, nel caso che ha portato alla sentenza della Corte costituzionale n. 306 del 2008, avente ad oggetto l'indennità di accompagnamento, l'INPS sostiene la legittimità del trattamento differenziato tra coloro che sono in possesso della carta di soggiorno e gli altri stranieri legalmente soggiornanti nel territorio "assumendo come criterio quello di favorire i soggetti che hanno una maggiore stabilità di residenza nel nostro Paese, tanto più che l'art. 80, comma 19, oggetto di contestazione, è stato dettato per evidenti finalità di contenimento della spesa pubblica" (C. Cost. sent. n. 306 del 2008). Inoltre, nella prima pronuncia successiva all'introduzione del principio di equilibrio di bilancio in Costituzione da parte della legge costituzionale n. 1 del 2012⁴¹, l'INPS afferma che "la norma censurata, d'altra parte, introdurrebbe limiti connessi alle esigenze di finanza pubblica: il che assegnerebbe alla relativa disciplina una dimensione costituzionalmente rilevante" (C. cost. sent. n. 4 del 2013). Tuttavia, la Corte, accogliendo le questioni, non ha dato peso né all'argomento della crisi, né a quello dell'esigenza di risparmio della spesa pubblica, i quali – secondo la Corte – non possono assumere rilievo quando si tratta di garantire il nucleo minimo di diritti fondamentali, tanto più di persone particolarmente fragili. Sul punto, la Corte si limita a ripetere un principio già sancito in precedenti pronunce, confermando che il legislatore può legittimamente circoscrivere la platea dei beneficiari delle prestazioni assistenziali "in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie", ma tale limitazione deve avvenire "sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza". In altri termini, al legislatore è consentito "introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una "causa" normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria" (C. cost. sent. n. 432 del 2005).

Oltre al principio appena indicato, due sono i profili che hanno determinato l'incostituzionalità dell'art. 80, comma 19, della legge finanziaria del 2001: in primo luogo, il diritto alla salute deve essere garantito a tutte le persone con disabilità e l'esclusione degli stranieri extra-comunitari costituisce una violazione del divieto di non discriminazione; in secondo luogo, la Corte avverte il legislatore che il nucleo

⁴¹ Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale", pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 95 del 23 Aprile 2012. Sull'introduzione del principio di equilibrio di bilancio in Costituzione si veda G. BOGNETTI, *Il pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, in www.rivistaaiic.it, n. 2/2012; M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in AA. VV., *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 1 ss.; Id., *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in AA. VV. *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Milano, Giuffrè, 2015, pp. 1673 ss. Sulla giurisprudenza costituzionale in relazione all'art. 81 Cost. antecedente alla riforma costituzionale n. 1 del 2012 V. ONIDA, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, in AA.VV. *Le sentenze della Corte costituzionale e l'articolo 81 della Costituzione* – Atti del Seminario svoltosi a Roma al Palazzo della Consulta nei giorni 8 e 9 novembre 1991, Giuffrè, Milano, 1993, pp. 19 ss.; M. LUCIANI, *L'art. 81 della Costituzione e le decisioni della Corte costituzionale*, *ivi*, pp. 53 ss; E. GROSSO, *Sentenze costituzionali di spesa "che non costino"*, Giappichelli, Torino, 1991.

irriducibile dei diritti fondamentali, ed in particolare del diritto alla salute, di persone particolarmente fragili non può essere ridotto.

Rispetto al primo profilo, la Corte considera la norma oggetto del giudizio irragionevolmente discriminatoria nei confronti degli stranieri extra-comunitari non in possesso della carta di soggiorno. A tale scopo, vengono in rilievo, oltreché l'art. 3 della Costituzione, parametri costituzionali differenti. Inusuale risulta il richiamo, effettuato nella sentenza n. 306 del 2008 all'art. 10, primo comma, della Costituzione in relazione al divieto di discriminazione "dal momento che tra le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute rientrano quelle che, nel garantire i diritti fondamentali della persona indipendentemente dall'appartenenza a determinate entità politiche, vietano discriminazioni nei confronti degli stranieri, legittimamente soggiornanti nel territorio dello Stato"⁴². Nelle pronunce successive la Corte, invece, invoca la violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., precisando come lo scrutinio di legittimità costituzionale debba essere condotto "alla luce degli approdi ermeneutici, cui la Corte di Strasburgo è pervenuta nel ricostruire la portata del principio di non discriminazione sancito dall'art. 14 della Convenzione"⁴³.

In relazione al secondo profilo, la Corte ritiene che l'art. 80, comma 19, della legge finanziaria del 2001 rappresenti una norma "fortemente restrittiva", che incide sul nucleo minimo essenziale dei diritti fondamentali, "proprio in tema di prestazioni che, in base alla legge, sono configurate come «diritti soggettivi» e proprio nei confronti di soggetti portatori di gravi patologie ed invalidità, e dunque particolarmente bisognosi di specifiche misure di assistenza" (C. Cost. sent. 40 del 2013).

Il legislatore ha, infatti, violato i diritti fondamentali coinvolti, e specificamente il diritto alla salute, precludendo l'accesso a prestazioni assistenziali che integrano un rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento di "bisogni primari", inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare (C. cost. sent. 187 del 2010). Infine, la norma oggetto delle sentenze in esame avrebbe l'effetto di vanificare lo stesso scopo delle prestazioni assistenziali, le quali si inseriscono in un contesto "quanto mai composito e costellato di finalità sociali che coinvolgono beni e valori, tutti, di primario risalto nel quadro dei diritti fondamentali della persona. Si va, infatti, dalla tutela della infanzia e della salute alle garanzie che devono essere assicurate, in situazioni di parità, ai portatori di handicap, nonché alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili"(C. cost. sent. n. 329 del 2011).

⁴² Così anche F. BIONDI DAL MONTE, *I diritti fondamentali degli stranieri tra discrezionalità del legislatore e sindacato costituzionale*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE E M. VRENNÀ (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, 2013 p. 108.

⁴³ La Corte costituzionale richiama in particolare le pronunce della Corte Edu, *Koua Poirrez contro Francia*, sentenza del 30 settembre 2003; *Gaygusuz contro Austria*, sentenza del 16 settembre 1996; *Salesi contro Italia*, sentenza del 26 febbraio 1993. Sulla giurisprudenza della Corte europea in relazione ai diritti sociali si veda A. GUAZZAROTTI, *Giurisprudenza CEDU e giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali a confronto*, in Atti del Convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa, *I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza* www.gruppodipisa.it, Trapani, 8-9 giugno 2012. Con specifico riferimento alla giurisprudenza della Corte europea in materia di diritti sociali degli stranieri si veda A. O. COZZI, *Un piccolo «puzzle»: stranieri e principio di eguaglianza nel godimento delle prestazioni socio-assistenziali*, in *Quaderni costituzionali*, 2010, pp. 551 ss.

3.1. Un caso di discriminazione multipla?

Alla luce dei principi espressi dalla giurisprudenza costituzionale appena analizzata, sembra di potersi affermare che l'art. 80, comma 19, della legge finanziaria del 2001 non si limiti ad escludere gli stranieri extra-comunitari dall'accesso alle prestazioni assistenziali, ma leda allo stesso tempo i diritti di stranieri che presentano un'ulteriore condizione di fragilità: gli stranieri con disabilità⁴⁴. Per verificare se l'articolo 80, comma 19, della legge finanziaria del 2001 possa determinare un caso di discriminazione multipla, sia essa *ordinaria*, *addittiva* o *intersezionale*, è necessario prima comprendere se, ed in che modo, interagiscano fra loro i diversi fattori di fragilità.

In effetti, in tutte le pronunce analizzate il fattore di discriminazione che determina l'incostituzionalità della norma è solo uno: l'art. 80, comma 19, della legge finanziaria del 2001 risulta irragionevolmente discriminatorio nei confronti degli stranieri extra-comunitari non titolari di un permesso per soggiornanti di lungo periodo Ce.

Tuttavia, nonostante il fattore discriminatorio determinante sia esclusivamente uno, non si può negare come la norma oggetto del giudizio aggiunga un'ulteriore condizione di fragilità, a chi fragile già era, proprio a causa della condizione di disabilità.

La Corte costituzionale sembra tener conto di questa circostanza ed, infatti, considera la situazione di multipla fragilità, non limitandosi a dichiarare la norma incostituzionale in base al divieto di discriminazione nei confronti degli stranieri extra-comunitari, ma – come visto - sanzionando anche il fatto che la finanziaria del 2001 precluda l'accesso a “misure che integrano un rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento “bisogni primari”, inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare (C. cost. sent. 187 del 2010)”; misure che sono volte a garantire un “sostentamento primario” e ad assicurare “condizione minime di vita e salute” delle persone invalide. Si può forse affermare che la limitazione introdotta dall'art. 80, comma 19, della legge finanziaria del 2001 contribuisca a determinare un caso di *discriminazione multipla ordinaria*: i due fattori di discriminazione - “la nazionalità” e “la disabilità” - rimangono distinti e pesano sul soggetto in momenti differenti.

Tuttavia, in alcuni casi specifici presi in esame dalla Corte, ed in particolare quelli relativi all'esclusione degli stranieri extra-comunitari dai benefici dell'indennità di accompagnamento (C. cost. sent. n. 306 del 2008), della pensione di inabilità (C. cost. sent. n. 9 del 2011) e dell'assegno sociale (C. cost. sent. n. 187 del 2010), si potrebbe andare oltre la classificazione di discriminazione multipla *ordinaria*, arrivando a sostenere che la norma della finanziaria del 2001 produca una discriminazione *multipla addittiva*: i diversi fattori di discriminazione (la nazionalità; la

⁴⁴ In riferimento alla discriminazione multipla nell'accesso alle prestazioni assistenziali si veda il rapporto European Union Agency for fundamental rights (FRA), *Inequalities and multiple discrimination in access to and quality of healthcare*, Luxembourg, 2013.

disabilità; le condizioni sociali) rimangono distinti, ma l'uno contribuisce ad aggravare l'altro.

L'introduzione del requisito del possesso della carta di soggiorno – che presuppone la titolarità di un reddito – è, secondo la Corte, manifestamente irragionevole se preclude l'accesso alle prestazioni assistenziali che hanno come presupposto l'inidoneità al lavoro, come la pensione di inabilità, l'indennità di accompagnamento e l'assegno sociale.

Nella quasi totalità dei casi, coloro che intendono accedere a tali benefici non hanno alcun reddito, poiché incapaci di intraprendere un'attività lavorativa. Si comprende il doppio profilo discriminatorio prodotto dalla norma, la quale crea un effetto paradossale: per chiedere l'accesso alle pensioni di inabilità al fine di avere un reddito, lo straniero inabile deve di fatto avere un reddito (reddito che difficilmente potrà avere perché inabile al lavoro)⁴⁵. Si potrebbe, quindi, sostenere che il fattore di discriminazione per nazionalità, che è predominante, interagisce con un altro fattore di discriminazione, quello in base alla disabilità, aggravando la situazione degli stranieri con disabilità.

In effetti, tornando alle elaborazioni dottrinali statunitensi, e immaginandosi l'incrocio di strade ideato da Kimberlé Crenshaw, non si può non concludere come in questo caso lo scontro, seppur non simultaneo, di due veicoli provenienti dalle due differenti vie discriminatorie (via della discriminazione nei confronti delle persone con disabilità; via della discriminazione nei confronti degli stranieri), sia più grave rispetto a quello creato dal solo veicolo proveniente dalla strada della discriminazione nei confronti degli stranieri.

Sintetizzando, l'art. 80, comma 19, della legge finanziaria del 2001 parrebbe mettere in luce come una norma che risulta apparentemente discriminatoria in base ad un solo fattore (es. la nazionalità), può produrre altri effetti discriminatori (es. le condizioni sociali; la disabilità) che si intrecciano e interagiscono fra loro. Esso, infatti, non sembra limitarsi ad introdurre un trattamento discriminatorio nei confronti degli stranieri non titolari della carta di soggiorno, ma allo stesso tempo incide negativamente su altri sottogruppi particolarmente fragili: le persone economicamente più svantaggiate e le persone con disabilità, sembrando determinare una discriminazione multipla *ordinaria*, se non, in alcuni casi, *additiva o intersezionale*, nei confronti degli "stranieri extra-comunitari" "disabili", "economicamente svantaggiati"⁴⁶.

⁴⁵ In questo senso anche A. CIERVO, *La sentenza n. 22/2015 della Corte costituzionale in materia di prestazioni assistenziali a favore degli stranieri extracomunitari*, cit., p. 5; più in generale sugli effetti della normativa in materia di accesso degli stranieri alle prestazioni sociali si veda A. CIERVO, *I diritti sociali degli stranieri: un difficile equilibrio tra principio di non discriminazione e pari dignità sociale*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI E A. SCHILLACI (a cura di), *Le nuove frontiere del diritto dell'immigrazione: integrazione, diritti, sicurezza. Atti del convegno di Roma, 2-3 febbraio 2011*, Napoli, 2011, pp. 369 ss.

⁴⁶ Analizza l'intersezione tra i fattori di discriminazione di disabilità e origine etnica nell'ordinamento dell'Unione europea D. SCHIEK - A. LAWSON, *European Union non-discrimination law and intersectionality: investigating the triangle of racial, gender and disability discrimination*, cit., 2011.

4. Considerazioni conclusive e brevi riflessioni sulla valorizzazione delle teorie delle discriminazioni multiple in tempi di crisi economica

Il caso degli stranieri extra-comunitari con disabilità mostra come le scelte legislative dettate dalla crisi rischino di determinare casi di discriminazioni multipla, nel momento in cui incidono sulla situazione di soggetti titolari di più fattori di fragilità.

Tale rischio si concretizza, in particolare, nel momento in cui il legislatore limita l'accesso alle prestazioni assistenziali e sociali mediante l'utilizzo di criteri fortemente restrittivi, quali la titolarità del permesso di soggiorno, la cittadinanza o la residenza⁴⁷, senza in alcun modo valutarne l'impatto sui diritti di soggetti particolarmente deboli.

Ciò è avvenuto, oltre che nella vicenda già ampiamente trattata, ad esempio, quando il legislatore regionale lombardo ha circoscritto la fruizione del trasporto pubblico gratuito in favore delle persone con disabilità ai soli residenti nel territorio regionale (cfr. C. cost. sent. n. 432 del 2005⁴⁸); quando il legislatore della Calabria ha limitato l'accesso ai servizi in favore delle persone non autosufficienti agli stranieri titolari di un permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo Ce (cfr. C. cost. sent. n. 4 del 2013⁴⁹); o ancora quando la Regione Friuli Venezia Giulia ha limitato l'accesso ai servizi sociali e assistenziali del sistema integrato della regione, al quale facevano riferimento misure a favore di categorie particolarmente deboli - come misure volte a favorire la vita autonoma delle persone anziane e misure di sostegno alle persone disabili, ai minori, ai nuclei familiari, alle donne in difficoltà - ai soli cittadini comunitari residenti da almeno trentasei mesi nel territorio regionale, contribuendo in tal modo a generare ulteriori e potenziali fattori di fragilità per "genere", per "età", per condizioni "personali" e "sociali" (cfr. C. cost. sent. n. 40 del 2011⁵⁰).

⁴⁷S. BENHABIB, *The rights of others: aliens, residents, and citizens*, Cambridge University Press, New York, 2004, p. 144 critica l'attribuzione dei diritti in base alla cittadinanza o ad altri titoli di soggiorno poiché in grado di determinare un "isolamento permanente" del gruppo escluso dal godimento dei diritti. Anche secondo V. ONIDA, *Lo Statuto costituzionale del non cittadino*, (Relazione al Convegno "Lo statuto costituzionale del non cittadino", svoltosi a Cagliari, il 16-17 ottobre 2009), in *Diritto e società*, 2009, pp. 537 ss. la cittadinanza, nata come fattore di uguaglianza in contrasto con le distinzioni sociali dell'Antico regime, è divenuto uno dei principali fattori di disuguaglianza nel godimento dei diritti.

⁴⁸ Ci si riferisce all'art. 8, comma 2, della legge regionale della Lombardia 12 gennaio 2002, n. 1 "*Interventi per lo sviluppo del trasporto pubblico regionale e locale*", come modificato dall'art. 5, comma 7, della legge della Regione Lombardia 9 dicembre 2003, n. 25 "*Interventi in materia di trasporto pubblico locale e di viabilità*" dichiarato incostituzionale con sentenza della Corte costituzionale n. 432 del 2 dicembre 2005. A commento della sent. n. 432 del 2005 T. GROPPI, *I diritti fondamentali non hanno confini - Sì alle esenzioni per gli invalidi stranieri. La portata del dictum è circoscritta al legislatore regionale*, in *Diritto e Giustizia*, 2006, pp. 90 ss; F. RIMOLI, *Cittadinanza, eguaglianza e diritti sociali: qui passa lo straniero*, in *Giur. cost.*, 2005, p. 4675 ss; M. CUNIBERTI, *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero alle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in www.forumcostituzionale.it, 2006; F. GIRELLI, *Gli stranieri residenti in Lombardia totalmente invalidi per cause civili hanno diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea nel territorio regionale*, in www.archivio.rivistaaic.it, 2006.

⁴⁹ Ci si riferisce agli articoli 2, comma 3, e 11 della legge della Regione Calabria 20 dicembre 2011, n. 44 "*Norme per il sostegno di persone non autosufficienti - Fondo per la non autosufficienza*" dichiarati incostituzionali con la sentenza della Corte costituzionale n. 4 del 14 gennaio 2013.

⁵⁰ Ci si riferisce all'art. 9, commi 51, 52 e 53, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2009, n. 24 "*Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale della Regione - Legge finanziaria 2010*", modificativi dell'art. 4 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 31 marzo 2006, n. 6

In tutti questi casi, preclusioni legislative “fortemente restrittive”, dettate dall’esigenza di risparmio della spesa pubblica, non solo escludono un’intera categoria di persone dall’accesso alle prestazioni assistenziali, come ad esempio “gli stranieri”, ma producono effetti doppiamente negativi sui diritti dei soggetti più fragili all’interno del gruppo stesso, compromettendo i diritti degli stranieri “disabili”, delle “donne” straniere, degli stranieri “anziani”, dei “minori” stranieri; tutti soggetti che dovrebbero rappresentare i principali destinatari delle misure di assistenza.

Al fine di evitare tale circostanza, il legislatore dovrebbe essere consapevole e conscio delle diverse forme di debolezza che caratterizzano la società e dell’impatto che le misure volte a ridurre la spesa pubblica possono produrre sui soggetti più fragili. Il necessario compromesso per l’allocazione delle risorse in tempi di ristrettezze della finanza pubblica, teso alla ricerca dell’equilibrio di bilancio, non può non tener conto delle diversità, non più solo socio-economiche, ma anche etniche, culturali, di genere, di età, di condizioni personali e sociali che caratterizzano la società globale attuale.

Ecco che allora le teorie delle discriminazioni multiple, le quali si fondano sulla visione della società come entità complessa e frastagliata potrebbero fornire un’utile chiave di lettura per comprendere a fondo la diffusione delle ineguaglianze in tempi di crisi economica, in cui fragilità e debolezze, aumentano e si ristrutturano in modo complesso e confuso⁵¹.

A venire in rilievo non sono tanto quelle dottrine che si pongono l’obiettivo di una più efficace tutela anti-discriminatoria in sede processuale, ma quelle che, sviluppate maggiormente da parte delle scienze sociali, invitano i legislatori e le istituzioni ad una maggior attenzione verso le varie forme di fragilità e diseguaglianze che caratterizzano la società moderna, quale imprescindibile punto di partenza per politiche egualitarie efficaci⁵².

Da un simile approccio si potrebbero dedurre due insegnamenti. Da un lato, una maggiore comprensione delle fragilità diffuse potrebbe indurre il legislatore a comprimere la spesa pubblica in altri settori, evitando tagli alla spesa pubblica che si rivelino discriminatori e che incidano trasversalmente anche sui diritti dei soggetti più deboli.

D’altro lato, la valorizzazione delle dottrine delle discriminazioni multiple potrebbe contribuire ad individuare misure idonee a promuovere l’eguaglianza, non solo formale ma anche sostanziale, che ben si adattino alle diverse forme di fragilità esistenti.

“Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale” dichiarato incostituzionale con sentenza della Corte costituzionale n. 40 del 9 febbraio 2001; con nota di F. CORVAJA, *Cittadinanza e residenza qualificata nell’accesso al welfare regionale*, in www.forumcostituzionale.it, 2012.

⁵¹ S. WALBY, *Globalization and inequalities: complexity and contested modernities*, London SAGE, Los Angeles, 2009, p. 60.

⁵² Anche tra i giuristi vi è chi sostiene l’utilità delle teorie delle discriminazioni multiple ai fini del raggiungimento dell’eguaglianza sostanziale B. SMITH, *Intersectional Discrimination and Substantive Equality* cit., pp. 98 ss.

Una visione più consapevole della società in cui viviamo, divisa da differenze sociali, culturali e personali che si diffondono e si intrecciano globalmente, dovrebbe divenire la prossima sfida per il nuovo Stato sociale⁵³.

** Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale – Università degli studi di Milano

⁵³ L. CHOW, M. TEXLER SEGAL, L. TAN, *Analyzing gender, intersectionality, and multiple inequalities: global, transnational and local contexts*, Emerald, Bingley, 2011, p. 18.