

La solidarietà alimentare in tempi di COVID-19

MARTINA GANDOLFI*

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Il diritto al cibo nel diritto internazionale e nazionale. – 3. La solidarietà alimentare e alcune misure di aiuto straordinario. – 3.1. La “Social card”. – 3.2. I “Buoni spesa”. – 3.3. La centralità del principio di ragionevolezza. – 3.4. Discriminazione tra cittadini e stranieri nel godimento dei diritti fondamentali... – 3.5. ...e dei diritti sociali. – 4. Sulle scelte discutibili (e discusse) di alcuni Comuni italiani. – 5. Conclusioni.

Data della pubblicazione sul sito: 4 luglio 2022

Suggerimento di citazione

M. GANDOLFI, *La solidarietà alimentare in tempi di COVID-19*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2022. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Allieva ordinaria di Scienze giuridiche della Scuola superiore di studi universitari e perfezionamento “Sant’Anna” di Pisa. Indirizzo mail: martina.gandolfi@santannapisa.it.

1. Introduzione

“Homo sum, humani nihil a me alienum puto”.¹

Publio Terenzio Afro

Sin dagli albori della vita umana sulla terra, la ricerca del cibo ha rappresentato uno dei più rilevanti fattori di coesione sociale ed è proprio la necessità di approvvigionamento di risorse alimentari, volta a garantire il sostentamento della comunità, che da sempre spinge a sviluppare forme sempre più complesse di organizzazione sociale. Tra uomo e cibo vi è un rapporto atavico, che attiene alla soddisfazione di un bisogno primario, ma che diventa a sua volta premessa e fondamento per la realizzazione di tutte le altre esigenze umane, fisiche e spirituali, come raffigurato nella piramide dei bisogni di Maslow². Esso è il “carburante

¹ Trad. it. “Sono un essere umano, niente di ciò che è umano ritengo estraneo a me”, PUBLIO TERENCE AFRO, *Heautontimorumenos*, I, 1, 25, 165 a.C. In un passo delle *Epistulae morales ad Lucilium*, Seneca riporta questa frase di Terenzio proprio per esprimere il concetto di solidarietà, ritenuta elemento intrinseco alla natura umana: “Ecco un’altra questione, in che modo si devono trattare gli uomini? (...) Tutto ciò che vedi, in cui sono contenute le cose divine e umane, è unico; siamo membra di un grande corpo. La natura ci ha creati parenti, plasmandoci dagli stessi elementi e per i medesimi fini. Ci ha infuso amore reciproco e ci ha reso esseri sociali. Essa ha stabilito l’equo e il giusto; secondo il suo ordinamento è cosa più miserevole fare del male che subirlo, secondo il suo comando, che siano pronte le mani per coloro che devono essere aiutati. Quel famoso verso (n.d.t verso di Terenzio) sia sempre nel cuore e nella bocca: “Sono un uomo e niente di umano ritengo estraneo a me”. Teniamo presente ciò: siamo nati per vivere in comunità; la nostra società è molto simile ad una volta di pietre, la quale sarebbe destinata a cadere se esse non si reggessero a vicenda, proprio per questo si regge”. SENECA, *Epistulae morales ad Lucilium*, 95, 51-53, trad. dal latino.

² Nel 1943 lo psicologo Abraham Maslow propose un modello motivazionale dello sviluppo umano basato su una gerarchia di bisogni, rappresentata da una piramide, in virtù della quale la soddisfazione dei bisogni più elementari è condizione necessaria per fare emergere quelli di ordine superiore. Alla base della piramide troviamo i “*physiological needs*”, quali la fame, la sete, il sonno, ecc. Essi sono connessi alla sopravvivenza fisica dell’individuo e sono, quindi, i primi a dover essere soddisfatti a causa dell’istinto di autoconservazione. A seguire vi sono i “*safety needs*” (protezione, tranquillità, soppressione di preoccupazioni ed ansie...), ancora più in alto “*love and belonging*” (essere amato e amare, appartenere ad un gruppo, cooperare, partecipare, ecc.), successivamente “*esteem*” (essere rispettato, approvato, riconosciuto, ecc.) ed infine il bisogno di “*self-actualization*”, che consiste nella necessità di realizzare la propria identità in base alle proprie aspettative e potenzialità, divenendo il meglio di sé e giungendo ad occupare un ruolo sociale. A. MASLOW, *A Theory of Human Motivation*, in *Psychological Review*, 1943, 50, pp. 370-396.

necessario” per lo sviluppo del singolo e il progresso del genere umano, anche per questo motivo è necessario garantire un’adeguata tutela del diritto al cibo in ogni parte del globo. Purtroppo, mentre dal 2015 al 2020 erano stati registrati considerevoli progressi, negli ultimi due anni con la pandemia da Covid-19 che ha aggravato i problemi dei paesi più esposti alla piaga della fame, esacerbando notevolmente le disparità economiche e sociali, si è assistito ad una rilevante crescita della denutrizione e dell’insicurezza alimentare nel mondo. Il rapporto della FAO su “sicurezza alimentare e nutrizione nel mondo” (SOFI 2021) ha rivelato che nel 2020 sono state 811 milioni le persone che non hanno avuto da mangiare a sufficienza, con una crescita di 118 milioni rispetto all’anno precedente, corrispondenti ad un incremento di circa il 17%³. Questa situazione di crisi economico-finanziaria, dovuta in primo luogo all’emergenza sanitaria, ha spinto tutti gli Stati ad attivarsi per tentare di contrastare la crescente “povertà alimentare”, intraprendendo politiche assistenziali e di sostegno per far fronte ai crescenti bisogni delle fasce di popolazione più colpite dalla pandemia. Un esempio interessante, ma non esclusivo, della risposta di tipo emergenziale al problema dell’accesso al cibo nel nostro Paese è rappresentato dai cd “Buoni spesa”, una misura di solidarietà alimentare adottata dal Governo a partire dal 2020, consistente in un contributo erogato dai Comuni per contrastare le difficoltà economiche derivanti dall’emergenza Covid-19⁴. In vista dell’erogazione di tali buoni i Comuni hanno però, non di rado, adottato provvedimenti recanti criteri di selezione dei beneficiari potenzialmente discriminatori, quali i requisiti del possesso di un particolare permesso di soggiorno o della residenza anagrafica nel Comune di riferimento, che hanno fatto molto discutere e spesso hanno portato i tribunali dinanzi ai quali sono stati impugnati tali provvedimenti a dichiararne l’illegittimità alla luce dei principi fondamentali sanciti dalla Costituzione e della consolidata giurisprudenza costituzionale in materia. Può infatti ritenersi ammissibile una discriminazione nel godimento del diritto all’alimentazione sulla base della mera appartenenza formale ad una data comunità politica territoriale, o sembra invece più ragionevole che questo diritto essenziale sia garantito a ciascuno indistintamente in quanto facente parte dell’umanità?

³ Cfr. FAO, IFAD, UNICEF, WFP e WHO, *The State of Food Security and Nutrition in the World (SOFI)*, FAO, Roma, 2021.

⁴ In F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale: profili costituzionali e processi attuativi*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 23, possiamo, infatti, constatare che l’art. 3, comma 2 contiene una sorta di “clausola di aggiornamento automatico dei compiti redistributivi della Repubblica al variare delle condizioni socio-economiche di contesto”, per cui in seguito all’inizio dell’emergenza Covid-19 si è reso necessario un impellente intervento dello Stato al fine di fornire assistenza ai soggetti maggiormente colpiti dalla crisi, che si sono trovati in una situazione di estrema difficoltà.

2. Il diritto al cibo nel diritto internazionale e nazionale

Il diritto al cibo è un diritto umano universale inscindibilmente connesso con la dignità intrinseca alla persona e strumento indispensabile per la realizzazione di tutti gli altri diritti umani e della giustizia sociale, come è stato affermato nel *General Comment 12/1999* del *Committee on Economic, Social and Cultural Rights* (CESCR)⁵. Ciononostante, ancora oggi esso non sempre trova un appropriato livello di riconoscimento e di tutela nelle legislazioni internazionali e nazionali. Difatti, solamente a partire dagli anni '50 del secolo scorso è stata avvertita da più Stati la necessità di assumere un impegno al fine di garantire universalmente tale diritto. Il punto di partenza di questo percorso può essere individuato nella *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* del 1948, la quale all'articolo 25, asserisce che "ciascuno ha il diritto a uno standard di vita adeguato alla sua salute e al benessere suo e della sua famiglia, che includa il cibo, il vestiario, l'abitazione, le cure mediche e i servizi sociali necessari, e il diritto alla sicurezza nel caso di disoccupazione, malattia, disabilità, vedovanza, vecchiaia o la mancanza di altri fattori di sopravvivenza in circostanze al di là del proprio controllo". Essa ha rappresentato il primo momento nella storia del diritto internazionale in cui è stata codificata la necessità di garantire a ciascun essere umano un'alimentazione adeguata, in quanto elemento essenziale per il suo benessere e la salute. Proprio tale enunciato ha ispirato la costruzione dei sistemi di *welfare* in molti Paesi occidentali nel secondo dopoguerra, divenendo anche parte integrante della *Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali* del 1966, ove all'articolo 11, non solo viene sancito il diritto di ciascuno ad adeguati standard di vita per sé e la propria famiglia, in ciò incluso il cd "*adequate food*", ma viene altresì individuato un nucleo essenziale di tale diritto, consistente nel "*fundamental right of everyone to be free from hunger*", richiamando gli Stati firmatari a migliorare le tecniche di produzione, a introdurre riforme agrarie e a regolare in modo opportuno i flussi commerciali tra i Paesi, al fine di assicurare un'equa distribuzione delle risorse alimentari in relazione ai bisogni e alle necessità.

A partire dagli anni Settanta la letteratura scientifica ha poi affrontato il problema della fame, della malnutrizione e dell'accesso al cibo in termini di "sicurezza alimentare", espressione che deve essere intesa in un duplice significato: come "*food safety*", ovvero la sicurezza igienico-sanitaria del cibo, che rinvia alle

⁵ "The Committee affirms that the right to adequate food is indivisibly linked to the inherent dignity of the human person and is indispensable for the fulfilment of other human rights enshrined in the International Bill of Human Rights. It is also inseparable from social justice, requiring the adoption of appropriate economic, environmental and social policies, at both the national and international levels, oriented to the eradication of poverty and the fulfilment of all human rights for all". CESCR, *General Comment 12/1999*, par. 4.

norme sulle tecniche di coltivazione e sui metodi di produzione, alla composizione dei cibi, al rispetto degli obblighi di etichettatura e di informazione dei consumatori; e come “*food security*”, ossia la sicurezza intesa come accesso, disponibilità, effettiva presenza di cibo⁶. Una più elaborata definizione della nozione di sicurezza alimentare è stata poi fornita dalla FAO nel 1996, come “la situazione in cui tutte le persone, in ogni momento, hanno accesso fisico, sociale ed economico ad alimenti sufficienti, sicuri e nutrienti che garantiscano i loro bisogni e preferenze alimentari per condurre una vita attiva e sana”⁷. Il concetto di sicurezza alimentare è, quindi, giunto a ricomprendere l’accesso sia fisico sia economico al cibo, il quale deve anche essere sicuro dal punto di vista qualitativo e idoneo a soddisfare il fabbisogno di ciascun individuo in relazione alle sue specifiche esigenze e condizioni di salute. Un ulteriore riconoscimento del diritto al cibo al livello internazionale lo si è avuto nel già richiamato *General Comment* no. 12 del CESCR del 1999, contenente un esplicito richiamo al dovere degli Stati di garantire il diritto a un’alimentazione “adeguata”, con l’importante sottolineatura che questo non si riduce al diritto di potersi nutrire accedendo ad un minimo quantitativo di specifici nutrienti: garantire il diritto al cibo significa consentire a ciascuno di nutrirsi di cibo “disponibile”, “accessibile” e “adeguato”, laddove la disponibilità indica la facilità di approvvigionamento, l’accessibilità si riferisce al soddisfacimento di requisiti di ordine economico e fisico (anche per i soggetti più vulnerabili come i minori, gli anziani o i portatori di handicap), mentre l’adeguatezza indica l’appropriatezza del cibo in relazione alle esigenze fisiche e di salute di ciascuno nei vari stadi dell’esistenza, oltre che alle esigenze legate all’appartenenza a determinati gruppi culturali e religiosi in un contesto volto a consentire il fondamentale diritto di ciascuno alla libera costruzione della propria personalità⁸. Sempre nel Commento Generale n. 12 sono stati individuati l’obbligo

⁶ Su questa “doppia natura” della sicurezza alimentare sia consentito un rinvio alle riflessioni di E. VIVALDI, *Dall’ “alimentazione” alla “sicurezza alimentare”*. *Il cammino della materia nell’ordinamento interno ed i possibili sviluppi connessi all’approvazione del D.d.l. di riforma costituzionale A.C. 2613*, in *Rivista di diritto agrario*, 2015, pp. 235-248.

⁷ Si tratta della definizione più diffusa e comunemente accettata individuata dalla FAO (organizzazione delle Nazioni Unite per l’alimentazione e l’agricoltura) e proposta in occasione del vertice mondiale sull’alimentazione, il *World Food Summit*, tenutosi a Roma nel 1996.

⁸ Secondo Jean Ziegler, Relatore Speciale alle Nazioni Unite per il Diritto al Cibo, il diritto al cibo è definito come diritto “ad avere un accesso regolare, permanente, libero, sia direttamente sia tramite acquisti monetari, a cibo quantitativamente e qualitativamente adeguato, sufficiente, corrispondente alle tradizioni culturali della popolazione di cui fa parte il consumatore e in grado di assicurare una vita psichica e fisica, individuale e collettiva, priva di angoscia, soddisfacente e degna”, J. ZIEGLER, *The right to food. Report*

di prevenire (“*to prevent*”), di proteggere (“*to protect*”) e di realizzare (“*to fulfill*”) il diritto al cibo. L’obbligo di realizzare, per il suo carattere proattivo, è forse il più significativo tra questi, implicando l’adozione di azioni positive da parte dello Stato volte a rendere concreto il diritto al cibo e a sradicare la fame e la malnutrizione. Proprio tale obbligo risulta essere però anche quello meno “positivizzato” nelle normative nazionali, specialmente nel contesto europeo, lasciando così un palpabile vuoto normativo, messo in risalto dalla generalizzata crisi economica degli ultimi anni, la quale ha fatto emergere la necessità di appropriate norme e politiche di attuazione degli standard ormai riconosciuti a livello internazionale. Lo sforzo degli Stati, pertanto, dovrebbe ambire ad ottemperare all’obbligo di “*fulfill the right to food*”, divenendo in questo modo un fattore di inclusione e di sviluppo, “strumento per la lotta alla disegualianza, mezzo per garantire l’integrità e l’autonomia della persona”⁹.

Al livello nazionale, il diritto al cibo è riconosciuto da circa 100 Costituzioni del mondo, di cui solamente 24 proteggono tale diritto in modo diretto e nessuna di queste è di uno stato europeo¹⁰. Difatti, anche in quei Paesi che hanno intrapreso un percorso di “costituzionalizzazione” del diritto al cibo, esso continua per lo più ad essere trattato come una norma altamente discrezionale, più che come un imperativo precettivo ed immediatamente cogente. Per quanto concerne nello specifico lo Stato italiano, non si trovano espliciti riferimenti al diritto al cibo nella Carta costituzionale; cosicché, esso viene riconosciuto solo indirettamente, sulla base dei suoi evidenti legami con il principio di eguaglianza ed il dovere di solidarietà, con la dignità umana, il diritto alla salute e ad un’esistenza dignitosa, nonché più genericamente con la libertà. Il principio di dignità umana e dignità sociale, ricavabile principalmente dagli artt. 3, 36, 41 Cost., viene considerato come la chiave di lettura attraverso cui esaminare le diverse dimensioni del diritto al cibo tutelate dalla Carta costituzionale¹¹. Ciò in quanto la malnutrizione (sia la

by the Special Rapporteur on the right to food, UN Commission on Human Rights (Commission), 7 February 2001, Doc. U.N. E/CN.4/2001/53, par. 14.

⁹ Si veda sul punto L. GIACOMELLI, *Diritto al cibo e solidarietà. Politiche e pratiche di recupero delle eccedenze alimentari*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 10 gennaio 2018, p. 9.

¹⁰ Così in M. BOTTIGLIERI, *La protezione del diritto al cibo adeguato nella Costituzione italiana*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2 marzo 2016, con rinvio a EAD., *Il diritto ad un cibo adeguato: profili comparati di tutela costituzionale e questioni di giustiziabilità*, in P. MACCHIA (a cura di), *La persona e l’alimentazione: profili clinici, giuridici, culturali ed etico-religiosi – Atti del Convegno di Asti, 30 novembre 2012*, Aracne, Roma, 2014.

¹¹ Difatti la dignità deve essere intesa quale “fine ultimo di tutte le situazioni giuridiche soggettive attive e passive giacché i diritti, e pertanto anche i doveri, sono stati creati al precipuo scopo di garantire la compiuta realizzazione dell’essere umano assieme alla necessaria autostima che ciascuno deve poter avere di sé”, così A. APOSTOLI, *La dignità*

denutrizione che la sovralimentazione) può assumere forme tali da degradare l'essere umano, spogliandolo della sua dignità, violando così la sfera più preziosa dell'essere umano, che deve invece essere massimamente protetta¹². Dal dettato costituzionale possiamo, inoltre, desumere almeno altri due aspetti fondamentali di connessione tra principio di dignità e diritto al cibo. In primo luogo, il livello di accesso al cibo di ogni persona dovrebbe essere tale da garantirgli una pari dignità sociale nelle sue relazioni intersoggettive: sia sul piano orizzontale, ovvero nelle relazioni con i propri simili¹³, nelle diverse formazioni sociali dove si sviluppa la sua personalità, sia su quello verticale nelle relazioni con gli apparati pubblici. In secondo luogo, la retribuzione del lavoratore e della lavoratrice (artt. 36 - 37 Cost.), nonché le misure di assistenza e previdenza previste all'art. 38 Cost.¹⁴, ad esempio, il Reddito di cittadinanza¹⁵, dovrebbero raggiungere livelli adeguati ad assicurare

sociale come orizzonte della uguaglianza nell'ordinamento costituzionale, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2019, p. 8. Il valore-principio in parola, come è stato sottolineato da G. ZAGREBELSKY, *Diritti per forza*, Einaudi, Torino, 2017, p. 55, rappresenta l' "universale diritto al rispetto per quello che siamo, come autoconsiderazione che riflette la considerazione sociale, come diritto a essere effettivamente riconosciuti dagli altri come partecipi, sullo stesso piano, alla cerchia sociale comune".

¹² Argomentazioni sul diritto al cibo quale diritto fondamentale dell'essere umano sono state sostenute ad esempio da Stefano Rodotà, il quale nel saggio *Il diritto al cibo* ha evidenziato come l'adeguatezza alimentare debba essere interpretata quale parametro necessario per superare l'impostazione essenziale e minimalistica di quella che è stata definita come libertà dalla fame. Alla base di questa impostazione vi è l'idea che il cibo sia un nutrimento essenziale non solamente per il corpo ma per la stessa dignità umana. Cfr. RODOTÀ S., *Il diritto al cibo*, Fondazione Corriere della Sera, Milano, 2014.

¹³ È interessante in questo senso l'espressione "patto della civile convivenza" utilizzata per definire il diritto al cibo da F. PIZZOLATO, *Il diritto all'alimentazione. Un bisogno fondamentale povero di tutele*, in *Aggiornamenti sociali*, 2015, pp. 135 ss.

¹⁴ Come sottolineato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 10/2010, che ha avuto ad oggetto la disciplina istitutiva della "prima" social card, vi è infatti una dimensione incomprimibile del diritto all'assistenza sociale, almeno quando esso sia legato a condizioni di bisogno estremo. Da tale affermazione deriva, in sostanza, l'individuazione in via giurisprudenziale del contenuto minimo essenziale del diritto all'assistenza sociale, consistente nella risposta ad un bisogno radicale che, se non soddisfatto, è in grado di minare la dignità stessa della persona. Si vedano sul punto E. VIVALDI, A. GUALDANI, *Il minimo vitale tra tentativi di attuazione e prospettive future*, in *Diritto e società*, n. 1/2014, pp. 119-120; e F. PIZZOLATO, *La "social card" all'esame della Corte costituzionale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 2/2010, p. 352.

¹⁵ Come si legge nei presupposti del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 (convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2019, n. 26), istitutivo del Reddito di cittadinanza, la finalità di tale misura è proprio quella di assicurare "un livello minimo di sussistenza, incentivando la crescita personale e sociale dell'individuo". In questo senso, il termine

a tutti una dieta sufficientemente nutriente, sana, accettabile da un punto di vista culturale o religioso e tale da non frustrare altri bisogni primari, da non negare cioè il "diritto alla sopravvivenza"¹⁶. D'altro canto la connessione fra diritto al cibo e sviluppo della personalità di ciascuno ha portato a ritenerlo certamente incluso nella tutela di cui agli articoli 2, 3 e 32 della Costituzione. Analogamente, anche le disposizioni relative alla disciplina dei rapporti economici (artt. 41-47 Cost.) possono essere lette, adottando un'interpretazione estensiva, in un'ottica di garanzia del diritto al cibo; così come il principio laburista (artt. 1 e 4), che rappresenta una condizione essenziale affinché, grazie alla retribuzione "sufficiente ad assicurare un'esistenza libera e dignitosa" (art. 36 Cost.) si possa sopperire alle esigenze alimentari proprie e della propria famiglia. Dalla lettura dei lavori della Costituente, infatti, emerge che il diritto al lavoro sia stato pensato come la via preferenziale per rendere effettivo l'accesso al cibo: esso consente di accedere alla produzione di cibo, sia direttamente, attraverso il lavoro della terra

"cittadinanza" risulta fuorviante, rimandando ad un'esclusione dei non cittadini, quando tale istituto rappresenta di fatto un "reddito minimo" o "reddito di base" (come è stato da più parti definito), che dovrebbe pertanto essere garantito anche agli stranieri soggiornanti nel nostro Paese (a maggior ragione dato che il rischio di povertà per gli stranieri è quasi il doppio rispetto agli italiani). Per un esame del carattere irragionevolmente discriminatorio dei requisiti necessari per usufruire di questa misura assistenziale si rimanda a F. BIONDI DAL MONTE, *Quale cittadinanza per il "reddito di cittadinanza"?*, in E. INNOCENTI, E. ROSSI, E. VIVALDI (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, Il Mulino, Bologna, 2019, pp. 129-154. Sulla natura del reddito di cittadinanza quale mezzo per garantire a tutti il diritto ad un'esistenza libera e dignitosa si veda anche C. TRIPODINA, *Diritto all'esistenza, reddito di cittadinanza e Costituzione*, in AA. VV., *Un reddito garantito ci vuole! Ma quale? Strumento di libertà o gestione delle povertà*, Quaderni per il reddito, BIN Italia, 2016, pp. 49 ss.

¹⁶ Così si è espressa M. BOTTIGLIERI, *La protezione del diritto al cibo adeguato nella Costituzione italiana*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2 marzo 2016, p. 3. Il "diritto alla sussistenza", anche detto "diritto alla sopravvivenza", deve essere inteso come diritto a vivere dignitosamente, vedendosi dunque garantiti almeno i minimi vitali. Sul punto si veda V. CASAMASSIMA, E. VIVALDI, *Ius existantiae e politiche di contrasto della povertà*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2018, p. 115. Inoltre, come affermato da C. TRIPODINA (*Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 258), "avere garantita una esistenza libera e dignitosa – vivere non nella sofferenza, nella miseria, nell'umiliazione – è un diritto fondamentale dell'uomo che trova riconoscimento nella nostra Costituzione e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; nucleo irriducibile di dignità; preconditione per il godimento di tutti gli altri diritti; contenuto minimo essenziale di cittadinanza". Secondo Ferrajoli, poi, il diritto di sopravvivere rappresenterebbe un corollario del diritto alla vita. Così L. FERRAJOLI, *Principia iuris: teoria del diritto e della democrazia*, Vol. II, Laterza, Roma-Bari, 2007, pp. 392-393.

(così come tutelato dagli artt. 44 e 47 Cost. che esprimono un favor per la proprietà diretta coltivatrice), sia indirettamente, atteso che il reddito da lavoro (dipendente e non) è il principale strumento che consente di accedere al cibo “tramite acquisti monetari”¹⁷. Infine, è stato da più parti sostenuto che l'art. 117, comma primo, Cost., costituirebbe un parametro speciale di costituzionalità delle leggi e il potenziale “punto d’accesso” nell’ordinamento interno delle disposizioni contenute nei Trattati internazionali ratificati dall’Italia¹⁸. A tal proposito, una ricerca internazionale della FAO ha affermato che la Costituzione italiana protegge indirettamente il diritto al cibo proprio mediante l’adesione dell’Italia ai Trattati internazionali che lo garantiscono¹⁹.

Alla luce delle suddette considerazioni pare senz’altro possibile sostenere che il diritto al cibo “adeguato” trovi una dimensione costituzionale, ancorché implicita, e si ponga quale dovere per i pubblici poteri di garantire, ad ogni livello di governo, tutti i profili di un’esistenza dignitosa. In particolare, sulla base della differenziazione affermata dal CESCR tra “*prevent*”, “*protect*” e “*fulfill*”²⁰, possono essere individuati tre specifici doveri gravanti sullo Stato consistenti nel dovere di rispettare il diritto al cibo, di astenersi cioè da comportamenti che possano limitare l’esercizio del diritto di accedere a cibo adeguato (trattasi di un dovere negativo, tutelato, ad esempio, dalle disposizioni che, riconoscendo la libertà di culto ed i correlati rituali alimentari, obbligano lo Stato a garantire un accesso al cibo accettabile dal punto di vista culturale e religioso); il dovere di proteggere il diritto al cibo, che richiede allo Stato di intervenire con misure *ad hoc* quando altri soggetti neghino alle persone di realizzare tale diritto (si pensi, ad esempio, alla

¹⁷ Riguardo l’esistenza di un profondo legame tra diritto al cibo e diritto al lavoro si veda E. VIVALDI, *Dall’ “alimentazione” alla “sicurezza alimentare”*, cit., p. 243, ove si afferma che nella prospettiva costituzionale “il diritto al cibo deve considerarsi ricompreso e garantito dal diritto al lavoro (attraverso il diritto alla retribuzione, ex art. 36 Cost., e alle tutele previdenziali, ex art. 38, commi 2° e 3°, Cost.)”, suggerendo che il diritto al cibo trovi una vera e propria esplicitazione in Costituzione per il tramite delle norme laburiste. È importante tenere comunque presente che il diritto al cibo non può e non deve essere circoscritto all’interno del diritto al lavoro e che un’impostazione marcatamente lavoristica talvolta rischia di essere inadeguata a raggiungere l’obiettivo della neutralizzazione del rischio di povertà, che si intensifica proprio in rapporto a coloro che sono (o sono stati) privi di un lavoro (regolare) oppure percepiscono un salario o una pensione molto bassi. Così in V. CASAMASSIMA, E. VIVALDI, *Ius existentiæ e politiche di contrasto della povertà*, cit., p. 117.

¹⁸ L. GIACOMELLI, *Diritto al cibo e solidarietà*, cit., p. 11.

¹⁹ Cfr. il report del Barilla Center for Food and Nutrition, *Accesso al cibo: sfide e prospettive*, disponibile all’indirizzo www.barillacfn.com/m/publications/pp-accesso.pdf.

²⁰ Il riferimento è al *General Comment* n. 12/1999 del *Committee on Economic, Social and Cultural Rights* di cui *supra*, p. 4.

legislazione sulle regole di igiene nel trattamento degli alimenti che pone limiti alla libera iniziativa economica delle aziende alimentari nell'intento di proteggere il diritto dei consumatori di accedere a un cibo sano); infine il dovere di rendere effettivo il diritto al cibo, che impone un intervento attivo dello Stato, al fine di facilitare l'accesso al cibo adeguato da parte dei soggetti e dei gruppi più vulnerabili, obbligo che può essere attuato ad esempio tramite misure di sostegno del reddito o di assistenza alimentare (dalla Social card all'organizzazione del servizio di ristorazione delle mense pubbliche)²¹. L'attuazione del dovere di rendere effettivo il diritto al cibo, non può peraltro non essere commisurata alle limitate risorse disponibili e in base al principio di equilibrio del bilancio, pur sempre limitatamente alla misura in cui risultino garantiti i "livelli essenziali delle prestazioni" (art. 117.3, lett. m). In questo senso deve essere intesa anche la volontà espressa dal legislatore nel fallito tentativo di revisione costituzionale progettato nel 2016 (bocciato al referendum popolare) di collocare le "disposizioni generali e comuni per la sicurezza alimentare" tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, mentre ad oggi l' "alimentazione" risulta tra le materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni²², vedendo pertanto, una tutela differenziata sul territorio nazionale, che può anche richiedere da parte dello Stato la destinazione di "risorse aggiuntive" e l'effettuazione di "interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni", al fine di "promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni", come recita il quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione. Difatti, la ripartizione delle competenze tra Stato, regioni ed enti locali, deve sempre essere letta alla luce del principio di eguaglianza sostanziale (ex art. 3 Cost.) e di unitarietà (ex art. 5 Cost.), che costituiscono limiti inderogabili alla differenziazione e al pluralismo territoriale, cosicché lo stesso articolo 120 della Costituzione al secondo comma attribuisce poteri sostitutivi allo Stato "quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la

²¹ Sul punto si veda M. BOTTIGLIERI, *La protezione del diritto al cibo*, cit., p. 6.

²² Sono stati, tuttavia, sollevati numerosi interrogativi sull'effettiva collocazione della materia "alimentazione" nel quadro di ripartizione competenziale delineato dalla Costituzione, in quanto essa entra in contatto con altri ambiti materiali: alcuni di competenza esclusiva delle Regioni (agricoltura, industria, commercio), altri di competenza esclusiva dello Stato (concorrenza o determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, per quanto riguarda gli aspetti di food security), altri ancora di competenza concorrente (in primis, tutela della salute), da cui "semberebbe, insomma, che la materia alimentazione, incidente –proprio per sua natura – su altre materie, si faccia via via assorbire da altri titoli competenziali", come affermato da E. VIVALDI, *Dall' "alimentazione" alla "sicurezza alimentare"*, cit., p. 239.

tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali”.

3. La solidarietà alimentare e alcune misure di aiuto straordinario

Il dovere pubblico di rendere effettive tutte le dimensioni costituzionali del diritto al cibo può essere descritto anche in termini di solidarietà alimentare, intesa come quel dovere che ha la Repubblica, di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà di non soffrire la fame impediscono il pieno sviluppo della persona umana e la partecipazione effettiva di tutti all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese. La solidarietà alimentare è infatti una particolare sfaccettatura di quella solidarietà politica, economica e sociale, affermata all’articolo 2 della Costituzione quale principio fondamentale dello Stato italiano²³. Nello specifico, il dovere di solidarietà a cui abbiamo accennato rientra in quella sfera definita in dottrina della “solidarietà paterna”, anche detta “verticale”, “pubblica” o, ancora, “istituzionale” (contrapposta alla “solidarietà fraterna o orizzontale”)²⁴, intesa come funzione attiva della Repubblica volta a rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e la realizzazione dell’uguaglianza sostanziale, presupponendo perciò un moto dall’alto verso il basso, dallo Stato e dai soggetti pubblici verso i cittadini²⁵. In virtù del principio di eguaglianza sostanziale sancito all’art. 3 Cost. lo Stato ha, quindi, il compito di adottare tutte le misure necessarie a sopperire alle disuguaglianze e garantire a tutti, cittadini e non, il godimento dei diritti fondamentali inerenti alla persona umana, ovverosia i “bisogni elementari della persona necessari per condurre un’esistenza libera e dignitosa” (sent. 44/2020 della Corte costituzionale in cui la Corte dichiara l’illegittimità costituzionale di una

²³ “È nell’art. 2, infatti, che è sancita in maniera inequivocabile non solo la primazia della persona sull’ordinamento statale – il quale ultimo esiste solo in funzione della prima – ma anche l’importanza dell’uomo *uti socius*. In altri termini, se il principio personalista afferma la preminenza e la incomprimibilità dei diritti della persona, da ciò consegue che a quest’ultima possono essere imposti dei doveri di solidarietà che siano finalizzati a garantire uno sviluppo armonico e pieno dell’intera compagine sociale, in modo da attuare quel valore dell’uguaglianza che la Carta pone come ulteriore principio fondamentale”. Così in E. VIVALDI, A. GUALDANI, *Il minimo vitale tra tentativi di attuazione e prospettive future*, cit., p. 122.

²⁴ Quest’ultima è quella forma di solidarietà “pervasiva, incrementale, di qualcosa che è profondamente umano e necessario per collegare le capacità e le responsabilità potenziali di un’etica pubblica, cioè sociale”, come affermato in T. VECCHIATO, *Le sette piaghe del welfare*, in Fondazione Emanuela Zancan, *Studi Zancan, Politiche e servizi alle persone*, n. 3/2018, p. 11.

²⁵ Si veda sul punto, E. ROSSI, *Art. 2*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet giuridica, Torino, 2006, pp. 38-51.

disposizione della Regione Lombardia che adottava criteri irragionevolmente discriminatori per l'accesso ai servizi abitativi)²⁶. Alla luce della definizione fornita dalla Corte, il diritto al cibo sembrerebbe rientrare inevitabilmente tra i diritti fondamentali il cui carattere universale non può essere scalfito, non potendo essi subire discriminazioni sulla base dell'appartenenza ad una data comunità politica, spettando ai singoli in quanto esseri umani.

Tra gli strumenti di solidarietà alimentare che lo Stato ha adottato per rimuovere gli ostacoli alla piena partecipazione di tutti alla vita sociale, economica e politica del Paese, ci soffermeremo in particolare nel corso della trattazione sulle due misure di aiuto straordinario, che rispondono alla necessità di un intervento del potere pubblico in circostanze particolari ed eccezionali: la "Social card" e il "Buono spesa", e ne esamineremo, poi, alcuni aspetti problematici in particolare in merito al carattere selettivo ed ai requisiti per la loro erogazione.

3.1 La "Social card"

La "Social card" o "Carta Acquisti" è una carta di pagamento del valore di 40 euro mensili di cui possono beneficiare le persone che hanno compiuto 65 anni o hanno figli di età inferiore ai 3 anni che si trovano in una situazione economica particolarmente disagiata. È stata introdotta con decreto-legge n. 112 del 2008 per offrire un sostegno alle persone meno abbienti che, a seguito dello straordinario aumento dei prezzi di generi alimentari e bollette energetiche provocato dalla crisi economica, si sono venute a trovare in uno stato di significativo bisogno. Con la Carta si possono effettuare acquisti in tutti i supermercati, negozi alimentari, farmacie e parafarmacie abilitati al circuito *Mastercard*. Può anche essere utilizzata presso gli uffici postali per pagare le bollette elettriche e del gas e dà diritto a sconti nei negozi convenzionati. Completamente gratuita, funziona come una normale carta di pagamento elettronica, del tutto simile a quelle diffuse nel nostro Paese, la differenza è che le spese, anziché essere addebitate al titolare della Carta, sono saldate direttamente dallo Stato²⁷. Dall'8 aprile 2014 i benefici previsti dal

²⁶ Per una compiuta trattazione dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di servizi abitativi e del diritto all'abitazione nelle fonti sovranazionali, euro-unitarie e nazionali si rinvia a E. VIVALDI, *Abitazione*, in C. PANZERA, A. RAUTI (a cura di), *Dizionario dei diritti degli stranieri*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, pp. 1-14; ove si legge che "il diritto all'abitazione assume le vesti di un diritto fondamentale che rappresenta il "connotato della forma costituzionale di Stato sociale voluto dalla Costituzione", forma di stato che deve "contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana", citando la nota sent. n. 404/1988 della Corte costituzionale.

²⁷ Nel 2012, anche per rimediare alle criticità emerse relativamente alla Social card, è stata istituita, a fianco di quella ordinaria, una nuova carta acquisti, cd. sperimentale,

programma Carta Acquisti sono stati estesi ai cittadini residenti negli Stati membri dell'Unione europea, ovvero familiari di cittadini italiani o comunitari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero stranieri in possesso di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, rifugiati politici o titolari di protezione sussidiaria (Decreto interministeriale del 3 febbraio 2014). Infatti, nella sentenza 10/2010 sul summenzionato decreto-legge 112/2008, la Corte costituzionale aveva constatato che la norma in questione creava una disparità di trattamento nei confronti degli stranieri, non considerando rilevante il disagio economico senza lo status di cittadino italiano²⁸. Difatti, alla luce della cospicua giurisprudenza della Corte in materia di subordinazione dell'accesso a prestazioni assistenziali e previdenziali al requisito della cittadinanza, la disposizione in esame sembrerebbe tutt'oggi attuare una illegittima discriminazione nei confronti dello straniero, il quale, anche se irregolarmente soggiornante, "gode di tutti i diritti fondamentali della persona umana" (sent. 198/2000 Corte cost.)²⁹, in quanto "in

introdotta dall'art. 60 d.l. n. 5/2012, c.d. "Decreto semplificazioni", che ha circoscritto la sua attuazione ai Comuni con una popolazione residente superiore a 250.000 abitanti ed ha richiamato esplicitamente la finalità di sperimentare una misura di integrazione del reddito generalizzabile come "strumento di contrasto alla povertà assoluta". Nel progetto originario, infatti, la nuova social card avrebbe dovuto anticipare l'introduzione di un più ampio ed universale strumento di contrasto alla povertà, il Sostegno all'Inclusione Attiva (SIA), da estendere progressivamente su tutto il territorio nazionale. L'entità della provvidenza economica, le caratteristiche dei destinatari ed il tipo di intervento appaiono significativamente riformati rispetto alla prima carta acquisti, anche se non si ravvisano ancora tutti gli elementi necessari alla sua identificazione in termini di minimo vitale, rivolto alla persona fragile e finalizzato al suo pieno reinserimento nella società. Per un approfondimento sul punto si rinvia a V. CASAMASSIMA, E. VIVALDI, *Ius existientiae e politiche di contrasto della povertà*, cit., pp. 127-130; E. VIVALDI, A. GUALDANI, *Il minimo vitale tra tentativi di attuazione e prospettive future*, cit., pp. 144-149.

²⁸ Nella sentenza richiamata la Corte aveva anche affermato che "una normativa posta a protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana (...) benché incida sulla materia dei servizi sociali e di assistenza di competenza residuale regionale, deve essere ricostruita anche alla luce dei principi fondamentali degli artt. 2 e 3, 2° comma, Cost., dell'art. 38 Cost. e dell'art. 117, 2° comma, lett. m), Cost.", disposizioni che se lette in combinato disposto impongono di fornire assistenza a tutti coloro che la necessitano, siano essi cittadini italiani o stranieri. Corte Cost., sentenza n. 10 del 2010, § 6.4 del Considerato in Diritto.

²⁹ Si tratta di diritti che rientrano in quella che è stata definita "catena del personalismo" o "personalistica" (ossia l'insieme delle norme che costruiscono il catalogo dei diritti inviolabili della persona umana), in contrapposizione alla "catena della cittadinanza" (nella quale si ritrovano quelle norme che sono strettamente associate alla cittadinanza), da B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza: di diritti sociali del non-cittadino*, in AA.

tema di diritti fondamentali non sono (...) ammissibili discriminazioni” (come affermato in numerose sentenze, tra le quali la n. 120 del 1967 e la n. 104 del 1969). Discriminazione che non può non apparire irragionevole se si considera che questa prestazione è destinata “ad alleviare una situazione di estremo bisogno e di difficoltà nella quale versano talune persone” e che spesso gli stranieri, specialmente se irregolarmente soggiornanti, rientrano proprio nella categoria di soggetti che si trovano in tali situazioni, necessitando pertanto di un concreto sostegno da parte dello Stato³⁰.

3.2 I “Buoni spesa”

Di recente, la suddetta questione è stata risolta da alcuni Tribunali italiani in merito ai criteri di erogazione dei cd. “Buoni spesa” stabiliti dai Comuni. Trattasi di un aiuto straordinario introdotto dal Governo per far fronte al periodo di emergenza sanitaria dovuta alla diffusione del coronavirus (COVID-19) volto a sostenere economicamente i cittadini. Infatti, con l’ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile n. 658 del 29 marzo 2020, recante “Ulteriori interventi urgenti di protezione civile in relazione all’emergenza relativa al rischio sanitario connesso all’insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili”, è stato disposto l’incremento del “fondo di solidarietà comunale” destinando 400 milioni di euro al finanziamento delle misure urgenti in tema di “solidarietà alimentare”. Tali risorse sono state ripartite tra i Comuni in proporzione alla popolazione residente e in base alla differenza tra il valore del reddito pro capite di ciascun Comune e il valore medio nazionale, ponderata per la rispettiva popolazione, potendo essere impiegate per acquistare generi alimentari e prodotti di prima necessità, poi erogati ai cittadini direttamente dai Comuni, sulla base di criteri adottati dagli stessi. Questi ultimi avrebbero dovuto essere incentrati sullo stato di bisogno ed il disagio economico dei richiedenti, al fine di individuare i beneficiari “tra i nuclei familiari più esposti agli effetti economici derivanti dall’emergenza epidemiologica da virus Covid-19 e tra quelli in stato di bisogno, per soddisfare le necessità più urgenti ed essenziali con priorità per quelli non già assegnatari di sostegno pubblico”³¹. Eppure, i criteri scelti da alcuni Comuni sono stati da più parti ritenuti discriminatori in quanto escludevano irragionevolmente ampie fasce di soggetti maggiormente colpiti dagli effetti della pandemia dai possibili beneficiari di tali contributi. Così, un primo intervento è venuto dall’Unar (Ufficio Nazionali Antidiscriminazioni Razziali), prima con una lettera indirizzata al Presidente dell’Anci (Agenzia Nazionale Comuni

VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno annuale AIC (Associazione Italiana Costituzionalisti)*, Jovene, Napoli, p. 27.

³⁰ Corte cost. sent. 10/2010, §§ 6.3 e 6.4 cons. in dir.

³¹ Si veda in part. art. 2, comma 6, OCDPC 29 marzo 2020.

Italiani) recante un invito a svolgere una "preziosa azione di indirizzo e monitoraggio degli interventi posti in essere dai Comuni, anche in chiave non discriminatoria e inclusiva, per fare in modo che in questo delicato momento per la nazione non si riduca l'attenzione verso i fabbisogni di quelle fasce vulnerabili della popolazione più difficilmente raggiungibili dagli interventi di sostegno sociale" e poi con la formalizzazione delle "Linee guida in materia di interventi di solidarietà alimentare in esecuzione dell'ordinanza n. 658 del 29.03.2020 della protezione civile". Nelle linee-guida, in riferimento alle condizioni di accesso alla prestazione, è stato evidenziato il profilo potenzialmente discriminatorio di criteri quali la cittadinanza italiana ovvero la cittadinanza dell'UE, il possesso del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo o la carta di soggiorno per il familiare del cittadino dell'UE: questi criteri potrebbero, infatti, "generare una discriminazione verso chi non possiede tali requisiti e tuttavia versa nella condizione "stato di bisogno" per richiedere i buoni alimentari", il che varrebbe anche in caso di richiesta del requisito della residenza sul territorio comunale, determinando ciò "l'effetto di discriminare i potenziali beneficiari (senza fissa dimora) individuabili senza dubbio come soggetti in evidente stato di altissima fragilità sociale". L'UNAR ha, pertanto, espresso un invito a considerare tra i possibili beneficiari delle prestazioni anche tutti i cittadini stranieri indipendentemente dal tipo di permesso di soggiorno posseduto, o della mancanza di un qualunque permesso, nonché coloro che non sono iscritti all'anagrafe, perché domiciliati di fatto nel Comune, anche temporaneamente a causa del blocco della mobilità imposto dall'emergenza Coronavirus³².

Ciononostante, data l'alta discrezionalità lasciata dalla suddetta ordinanza, diversi sono stati i criteri adottati dai vari Comuni italiani per l'erogazione dei buoni spesa. Tra le scelte più discusse sicuramente quella del Comune di Bonate Sopra, in provincia di Brescia, ove, con delibera della Giunta comunale del 6 aprile 2020, è stata inserita tra i requisiti per l'accesso alla prestazione anche la residenza nel Comune di Bonate Sopra, nonché il permesso di soggiorno illimitato o di lungo periodo, il che ha comportato l'esclusione di numerose categorie di stranieri, tra i quali quelli regolarmente soggiornanti ma sprovvisti di permesso di soggiorno di lungo periodo, i beneficiari di protezione internazionale e di protezione umanitaria, i beneficiari di protezione per i casi speciali, nonché i richiedenti asilo. A proposito di una siffatta scelta, appare evidente l'assenza di una ragionevole correlabilità con la finalità della prestazione (ossia garantire alle persone più vulnerabili la possibilità di soddisfare un bisogno primario e un diritto fondamentale quale il diritto all'alimentazione), in quanto per ottenere un permesso di soggiorno di lungo periodo è necessario un determinato livello di

³² Sul punto si veda F. BIONDI DAL MONTE, *Cittadini, stranieri e solidarietà alimentare al tempo del coronavirus*, in *Questione Giustizia*, 21 maggio 2020.

reddito (ex art. 9 t.u. sull'immigrazione), per cui in siffatto modo tra i possibili beneficiari della misura non configurerebbero i soggetti che effettivamente versano in uno stato di estremo bisogno. Avverso la disposizione in esame è stato, pertanto, presentato un ricorso cautelare ex art. 700 c.p.c. dinanzi al Tribunale di Brescia da parte di ASGI e della Fondazione Guido Puccini Onlus, con il quale è stata richiesta l'adozione, anche con decreto inaudita altera parte (data l'estrema urgenza) del provvedimento cautelare ritenuto più idoneo a rimuovere gli effetti, "tale da porre i soggetti discriminati nella condizione in cui si sarebbero trovati in assenza della discriminazione". La questione è stata decisa con decreto del Tribunale di Brescia del 28 aprile 2020, che ha accertato il carattere discriminatorio della condotta tenuta dal Comune di Bonate Sopra e ha disposto la riformulazione dei criteri di erogazione. Ai fini della presente trattazione può risultare interessante rimarcare come in tale decreto sia stato affermato che non si possono porre condizioni, quale la tipologia del permesso di soggiorno, che di fatto limitano la platea degli aventi diritto e che, peraltro, non sono previste dall'OCDPC n. 658/2020, trattandosi nel caso di specie "del diritto all'alimentazione che costituisce il presupposto per poter condurre un'esistenza minimamente dignitosa e la base dello stesso diritto alla vita e alla salute, quindi che appartiene a quel nucleo insopprimibile di diritti fondamentali che spettano necessariamente a tutte le persone in quanto tali". Inoltre, in merito a ciò il giudice bresciano ha ricordato che la Corte costituzionale già nella sent. n. 161 del 2000 aveva dichiarato che "per quanto gli interessi incidenti sulla materia dell'immigrazione siano molteplici e per quanto possano essere percepiti come gravi i problemi di sicurezza e di ordine pubblico connessi a flussi migratori incontrollati", non può nondimeno risultare scalfito il carattere universale dei diritti fondamentali stessi³³, essendovi un nucleo "minimo" di questi diritti che non può essere violato e spetta a tutte le persone in quanto tali, a prescindere dalla regolarità del soggiorno sul territorio italiano, perché siffatti diritti inviolabili spettano "ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani"³⁴.

Analogamente il Comune di Ferrara con le linee di indirizzo del 1° aprile 2020 aveva previsto una gerarchia di accesso al bonus spesa, che stabiliva una priorità a favore dei cittadini italiani, in subordine dei cittadini europei e da ultimo dei cittadini stranieri con permesso di soggiorno di lungo periodo, escludendo dunque dalla fruizione del contributo gli stranieri regolarmente presenti sul territorio ma in possesso di un tipo diverso rispetto al permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. Cosicché alcuni cittadini stranieri ed ASGI hanno promosso ricorso ex art. 700 c.p.c. dinanzi al Tribunale di Ferrara per l'accertamento della natura discriminatoria di tale criterio di accesso, anche in

³³ Cfr. anche Corte costituzionale sent. n. 148 del 2008.

³⁴ Si veda la sentenza n. 105 del 2001 della Corte costituzionale.

relazione all'ordine di priorità a favore dei cittadini italiani e dell'UE, con la richiesta di condanna del Comune alla riformulazione delle condizioni di accesso e di riapertura dei termini di presentazione delle domande. Anche in questo caso con decreto 30 aprile 2020 il Tribunale ha accertato il carattere discriminatorio della condotta tenuta dal Comune di Ferrara e ha ordinato la riformulazione dei criteri di erogazione. È importante notare che il decreto riporta tra le varie motivazioni il fatto che "l'assistenza e la solidarietà sociale devono, essere riconosciute non solo al cittadino ma anche allo Straniero"; e che "nei limiti in cui poi si rifletta sul diritto all'alimentazione, quale bisogno primario di ogni essere umano, la disciplina normativa finisce per incidere, e come tale ad essere valutata, su quel "nucleo irriducibile" di diritti fondamentali della persona che lo Stato deve riconoscere a tutti (come sancito dall'art. 2 del TUI) indipendentemente dalle norme che regolano il soggiorno nello Stato"³⁵.

Pare ora opportuno soffermarsi più nel dettaglio sul decreto inaudita altera parte del Tribunale di Roma del 22 aprile 2020, relativo al ricorso cautelare promosso ex art. 700 c.p.c. da un cittadino filippino volto ad ottenere, in via di urgenza, l'ammissione del suo nucleo familiare al beneficio del buono spesa per famiglie in difficoltà pur essendo egli carente di permesso di soggiorno e di residenza anagrafica nel Comune. Con determinazione dirigenziale del 31 marzo 2020, il Comune di Roma aveva, infatti, approvato l'avviso pubblico recante "Assegnazione del contributo economico a favore di persone e/o famiglie in condizione di disagio economico e sociale causato dalla situazione emergenziale in atto, provocata dalla diffusione di agenti virali trasmissibili (COVID-19)"³⁶, che regolava i criteri e le modalità per la concessione dei buoni spesa. Tale provvedimento indicava quali possibili destinatari del contributo economico "le persone e le famiglie in condizione di assoluto e/o momentaneo disagio, privi della possibilità di approvvigionarsi dei generi di prima necessità". Potevano inoltre beneficiare del contributo "anche i cittadini non residenti impossibilitati a raggiungere il proprio luogo di residenza". Tuttavia, sia che la persona fosse stata residente nel Comune di Roma, sia che vi si fosse trovata poiché impossibilitata a raggiungere il proprio luogo di residenza, la domanda di contributo presupponeva sempre la residenza sul territorio nazionale, la quale costituiva ineludibilmente un elemento di discriminazione nell'accesso al beneficio, in danno di chi non avesse potuto formalmente vantare tale condizione, ad esempio perché straniero privo di permesso di soggiorno, come il ricorrente in causa.

³⁵ Cfr. Corte Cost. 252/2001; C.C. 105/2001; C.C. 161/2000; C.C. 198/2000; C.C. 269/2010; C.C. 299/2010; C.C. 61/2011.

³⁶ Cfr. determinazione dirigenziale del 31 marzo 2020, n. 913 (Dipartimento delle Politiche Sociali), poi successivamente modificata con determinazione dirigenziale n. 940 del 2 aprile 2020.

3.3 La centralità del principio di ragionevolezza

In merito alla sopracitata determinazione dirigenziale la giudice del Tribunale di Roma, investita della controversia, richiamandosi alla giurisprudenza della Corte Costituzionale e alle norme di diritto internazionale e nazionale vigenti all'interno del nostro ordinamento, ha ritenuto irragionevolmente discriminatorio il requisito della residenza sul territorio nazionale per l'accesso al contributo dei Buoni spesa, "misura emergenziale tesa a fronteggiare le difficoltà dei soggetti più vulnerabili a soddisfare i propri bisogni primari a causa della situazione eccezionale determinata dall'emergenza sanitaria in atto". Difatti, la finalità della misura emerge nitidamente dall'ordinanza della Protezione civile n. 658 del 29 marzo 2020 istitutiva dei Buoni spesa, la quale all'art. 2 VI comma, afferma che "l'Ufficio dei servizi sociali di ciascun Comune individua la platea dei beneficiari ed il relativo contributo tra i nuclei familiari più esposti agli effetti economici derivanti dall'emergenza epidemiologica da virus Covid-19 e tra quelli in stato di bisogno, per soddisfare le necessità più urgenti ed essenziali con priorità per quelli non già assegnatari di sostegno pubblico". Sulla base di siffatta disposizione i criteri adottati dal Comune di Roma per l'erogazione del contributo non possono non risultare irragionevoli, mancando un nesso logico tra la *ratio* normativa e la scelta del filtro selettivo per l'accesso alla prestazione, richiesto dalla stessa Corte costituzionale, la quale ha ripetutamente affermato che la valutazione per verificare se una disposizione in esame in materia di assistenza sociale sia discriminatoria o meno, deve fondarsi sul principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 secondo comma della Carta costituzionale e che "i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio"³⁷. Si consideri, in proposito, che in applicazione di tale principio nella

³⁷ Sent. 44/2020 Corte cost. In tale sentenza la Corte aveva infatti dichiarato incostituzionale l'art. 22 della legge regionale lombarda n. 16/201670, per mancanza di una ragionevole connessione tra la *ratio* del servizio, consistente nel soddisfacimento del bisogno abitativo, e la condizione di previa residenza protratta dei suoi destinatari. Come rilevato da C. CORSI, *Illegittimità costituzionale del requisito della residenza protratta per i servizi abitativi*, in *Questione Giustizia*, 5 maggio 2020, è stata questa la prima volta in cui, con riferimento al diritto all'abitazione, è stato evidenziato in modo così netto il collegamento fra i criteri adottati dal legislatore e la funzione della misura sociale, in ossequio alla struttura tipica del sindacato costituzionale svolto ai sensi dell'art. 3 Cost. Nella stessa direzione è andato l'intervento della Corte costituzionale che ha dichiarato incostituzionali alcune disposizioni contenute nella legge della Valle d'Aosta (n. 3/2013) che, fra i requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica, prevedevano quello della residenza nella Regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente; nonché, da ultimo, la sentenza di illegittimità costituzionale della legge regionale ligure (n. 13/2017) che, ai fini dell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, aveva introdotto per i cittadini extracomunitari la residenza da almeno dieci anni consecutivi nel

sentenza n. 166/2018, la Corte in tema di accesso al Fondo “sostegno affitti”, aveva affermato: “non si potrebbe ravvisare alcuna ragionevole correlazione tra la durata della residenza prevista dalla disposizione impugnata per i soli immigrati e la situazione di disagio economico che il contributo in questione mira ad alleviare”, precisando che il principio di ragionevolezza potrebbe “in astratto consistere nella richiesta di un titolo che dimostri il carattere non episodico o di breve durata della permanenza sul territorio dello Stato”, ma “occorre che la distinzione non si traduca mai nell’esclusione del non cittadino dal godimento di diritti fondamentali che attengono ai “bisogni primari” della persona, indifferenziabili e indilazionabili, riconosciuti invece ai cittadini”. Difatti, anche nel caso dell’ Ordinanza della Protezione Civile n.658/2020, la cui *ratio* normativa consiste nel soddisfare le esigenze primarie, inerenti alla salute psico-fisica e alla dignità della persona, dei beneficiari, non può non ravvisarsi un palese contrasto con la richiesta del permesso di soggiorno di lunga durata, per ottenere il quale sono necessari requisiti minimi di reddito, sicché in caso contrario proprio i soggetti più deboli e colpiti, destinatari astratti del provvedimento assistenziale, sarebbero i primi esclusi dalla tutela apprestata.

3.4 Discriminazione tra cittadini e stranieri nel godimento dei diritti fondamentali...

Inoltre, i criteri in esame si pongono in evidente violazione del principio di eguaglianza sancito dall’art. 3 della Costituzione, il cui riferimento ai cittadini, secondo la posizione della Corte costituzionale sostenuta in un’ampia serie di notissime pronunce in tema di stranieri e diritti, non deve essere interpretato letteralmente e deve invece essere letto “in connessione con l’art. 2 e con l’art. 10, secondo comma, Cost.” “Perché, se è vero che l’art. 3 si riferisce espressamente ai soli cittadini, è anche certo che il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando trattasi di rispettare quei diritti fondamentali”, cioè quei “diritti inviolabili dell’uomo, garantiti allo straniero anche in conformità dell’ordinamento internazionale”³⁸. In tema di diritti fondamentali non sono, dunque, ammissibili discriminazioni, concetto ribadito dal legislatore proprio nel Testo Unico sull’Immigrazione (d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286) all’art. 2, ove al primo comma si legge che “allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello

territorio nazionale (e non, come in precedenza previsto, la titolarità di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno almeno biennale abbinato ad esercizio di attività lavorativa). Per un approfondimento sul tema si veda E. VIVALDI, *Abitazione*, cit., pp. 13-14.

³⁸ Si vedano Corte cost., sent. n. 120 del 1967, Corte cost., sent. n. 104 del 1969. Ancora, fra le tante, la sentenza n. 62 del 1994 riporta che “il principio costituzionale di uguaglianza non tollera (...) discriminazioni fra la posizione del cittadino e quella dello straniero quando venga riferito al godimento dei diritti inviolabili dell’uomo”.

Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti”; nonché agli artt. 43 e 44 del TUI che definiscono discriminatorio “ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l’ascendenza o l’origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l’effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l’esercizio, in condizione di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica”. Infatti, “per quanto gli interessi incidenti sulla materia dell’immigrazione siano molteplici e per quanto possano essere percepiti come gravi i problemi di sicurezza e di ordine pubblico connessi a flussi migratori incontrollati” non può mai risultare scalfito il carattere universale dei diritti stessi (come asserito dalla Corte cost., sent. n. 161 del 2000, ma anche sent. n. 148 del 2008). La giurisprudenza costituzionale in materia proclama, quindi, da tempo il carattere universalistico dei diritti umani fondamentali e l’esistenza di un nucleo “minimo” di questi diritti che non può essere violato e spetta a tutte le persone in quanto tali, a prescindere dalla regolarità del soggiorno sul territorio italiano.

3.5 ... e dei diritti sociali

Anche nella disciplina dei diritti sociali, nella quale pure la discrezionalità del legislatore è molto più ampia che nella disciplina dei diritti di libertà, dato che richiedono l’uso e la allocazione di risorse piuttosto scarse, il diverso trattamento deve essere giustificato da ragioni serie e non deve, comunque, violare quel nucleo di diritti fondamentali che, appunto, vengono definiti “inviolabili”. La Corte, come si è visto, ha in più occasioni affermato che i diritti inviolabili spettano “ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani” (sentenza n. 105 del 2001), e che la condizione giuridica dello straniero non deve essere considerata come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi. Difatti, anche nell’ambito dei diritti sociali, seppure essi richiama un intervento più complesso della Corte, nel momento in cui pongono con maggiore immediatezza la questione del costo dei diritti e delle conseguenti esigenze di bilanciamento, la Corte costituzionale ha individuato dei diritti connaturati alla persona che spettano a tutti e quindi anche agli stranieri, indipendentemente dalla regolarità del soggiorno. Allo scopo di preservare alcuni settori del *welfare nazionale* e dunque di differenziare i beneficiari di tale *welfare*, la legislazione in materia di immigrazione ha costruito un sistema differenziato di godimento dei singoli diritti sociali, in ragione della mera presenza dello straniero sul territorio, della condizione di regolarità sul territorio e del titolo di soggiorno

posseduto o del possesso della cittadinanza italiana o comunitaria, secondo un progressivo incremento delle prestazioni riconosciute che vede fortemente limitate quelle riservate allo straniero non regolarmente soggiornante (si pensi alle cure urgenti ed essenziali rispetto alla generalità delle prestazioni attinenti al diritto alla salute), per arrivare a prestazioni ulteriori riservate ad una platea più ristretta di beneficiari (si pensi a certe erogazioni assistenziali o all'accesso all'edilizia residenziale pubblica, riservato al titolare del permesso CE)³⁹. Più nello specifico si è parlato a questo proposito in dottrina di una “frammentazione”, sia “orizzontale”⁴⁰, che “verticale”, della condizione giuridica dello straniero, facendo riferimento con la prima espressione a quella diversificazione nel godimento dei singoli diritti sociali creata dalla legislazione statale in ragione della condizione di regolarità sul territorio e del titolo di soggiorno posseduto dallo straniero, che permette di attribuire soltanto ad alcune categorie di stranieri un complesso di diritti sociali più ampio; mentre con la seconda accezione si indica quella differenziazione nel godimento di determinati diritti sociali da parte dello straniero sulla base del luogo di residenza, dovuta al ruolo attivo delle Regioni (e degli enti locali) in rilevanti settori della vita dello straniero, in forza delle competenze attribuite loro dalla Costituzione⁴¹. Si è venuto a creare così un sistema in cui parlare genericamente di “stranieri” non è più corretto, almeno dal punto di vista

³⁹ Sul punto Tribunale di Roma, decreto 22 aprile 2020, p. 5 cit.

⁴⁰ Cfr. F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero*, Giappichelli, Torino, pp. 218-231, p. 278.

⁴¹ In merito a ciò, alcune discipline regionali e comunali hanno fortemente limitato la fruizione di certe prestazioni sociali agli stranieri, in alcuni casi escludendoli dalla fruizione di determinate prestazioni assistenziali, in altri casi legando la fruizione delle stesse a una residenza prolungata sul territorio. Tra i primi, ad esempio, la disciplina della Regione Lombardia che aveva riconosciuto il trasporto gratuito per le persone in condizione di disabilità ai soli cittadini italiani, la previsione della regione Friuli-Venezia Giulia che aveva escluso gli stranieri dall'accesso ai servizi sociali e i provvedimenti di alcuni enti locali volti a limitare l'accesso alle prestazioni comunali di assistenza sociale. Per quanto riguarda, invece, i provvedimenti volti a restringere la fruizione di alcune prestazioni assistenziali in base alla durata della residenza sul territorio richiesti i casi sono numerosissimi, per cui se ne citano qui solo alcuni quali la legge della Provincia Autonoma di Bolzano, che ha condizionato le prestazioni di assistenza sociale di “natura economica” a un periodo minimo di cinque anni di residenza ininterrotta e dimora stabile nella Provincia; la legge della Regione Calabria che ha condizionato l'accesso al fondo per la non autosufficienza al possesso, da parte dello straniero, del permesso CE per soggiornanti di lungo periodo; e la legge della Provincia Autonoma di Trento che ha subordinato il “diritto all'assegno di cura”, da parte delle persone non autosufficienti, al requisito della residenza da almeno tre anni continuativi nel territorio della Provincia e al possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo. Le tre disposizioni citate sono state dichiarate illegittime dalla Corte cost. rispettivamente nelle sentt. n. 2/2013, 4/2013 e 172/2013.

giuridico: la condizione di straniero si è venuta frammentando ed articolando in una pluralità di *status*, i quali denotano tutti esclusione dalla collettività nazionale, ma con variabile grado di intensità e differenziazione quanto a diritti e condizione giuridica. Questo sistema ha portato alla formazione di meccanismi fortemente “escludenti”, che contribuiscono ad aumentare le disuguaglianze in materia di tutela di diritti sul territorio nazionale.

Tuttavia, a fronte di tale frammentazione esistente a livello normativo, la giurisprudenza nazionale e quella sovranazionale si sono più volte dimostrate tendenti a ricondurre ad unità le differenti condizioni giuridiche create dal legislatore e parallelamente ad “universalizzare” alcuni diritti sociali, ritenuti inviolabili, in quanto strettamente attinenti ai beni essenziali della persona⁴². Infatti, per ciascuno di questi diritti sociali la Corte costituzionale ha individuato un ambito indisponibile alla discrezionalità legislativa, ritenuto funzionale alla tutela della “dignità umana”. A tal proposito, la Corte ha affermato che al fine di garantire la tutela della dignità umana, nella sua accezione di “pari dignità sociale”, il trattamento differenziato riservato allo straniero riguardo l’accesso a determinate prestazioni e diritti non essenziali, può essere giustificato solamente in presenza di una “causa normativa” non irrazionale e non arbitraria⁴³. Appare dunque evidente come tale causa normativa, alla base della diversificazione del trattamento degli stranieri e “tra gli stranieri”, che per essere razionale dovrebbe consistere nel maggiore grado di bisogno o disagio in cui versino alcuni soggetti, sia difficilmente rinvenibile nella tipologia di permesso di soggiorno di cui lo straniero sia titolare, mentre dovrebbe invece essere riconosciuta in base alla “fattuale diversità”, la quale può emergere in maniera più evidente solo dalla valutazione del caso concreto.

4. Sulle scelte discutibili (e discusse) di alcuni Comuni italiani

Sulla scia degli importanti contributi esaminati dei tribunali di Roma, Bonate Sopra e Ferrara, sono poi intervenuti anche altri tribunali nel giudizio di legittimità di provvedimenti comunali che avevano fissato dei criteri di individuazione dei beneficiari dei buoni spesa non conformi alla finalità della prestazione considerata.

⁴² F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, cit. p. 228.

⁴³ Cfr. Corte cost. sent. n. 432/2005.

Tra questi il Tar per l'Abruzzo⁴⁴, e il Tar per la Basilicata⁴⁵, nonché due tribunali campani, intervenuti in tal senso, con decisione dapprima del Tribunale di Nola del 14 maggio 2020⁴⁶ e in seguito il Tribunale partenopeo sulla delibera n. 91 del 30 marzo 2020 approvata dal Comune di Napoli, dichiarata discriminatoria “nella parte in cui ha previsto, quale criterio di ammissione al beneficio per i possessori di un legittimo titolo di permanenza in Italia, il requisito della residenza anziché i soli requisiti relativi alla condizione di disagio economico e della stabile dimora di fatto nel territorio comunale”, avendo riconosciuto il giudice a quo una connessione tra il beneficio dei buoni spesa e le esigenze minime di sopravvivenza che attengono ai diritti fondamentali della persona e che, pertanto, rientrano nella previsione di cui all'art. 2 co. 1 TU immigrazione. Si tratta pertanto di importanti pronunce che, unite alle precedenti, cristallizzano il principio del divieto di discriminazione nell'accesso a diritti fondamentali della persona umana, quale il diritto all'alimentazione nella sua stretta connessione con il diritto alla vita e il diritto ad un'esistenza dignitosa.

⁴⁴ Cfr. Tar per l'Abruzzo, decreto n. 79/2020, pubblicato il 22 aprile 2020, con il quale, richiamando le linee guida Unar precedentemente richiamate, ha dapprima accolto l'istanza di sospensione promossa avverso la deliberazione della Giunta del Comune dell'Aquila n. 211/2020 (e i successivi atti adottati per l'assegnazione dei buoni spesa per generi alimentari, ossia la determinazione dirigenziale n. 1500/2020 e l'avviso pubblico per l'assegnazione dei buoni spesa per generi alimentari OPC n. 658 del 29 marzo 2020), affermando in particolare che il provvedimento impugnato non appare *prima facie* legittimo «nella parte in cui riserva l'accesso alla misura di sostegno ai nuclei in stato di bisogno, solo ai “residenti nel Comune dell'Aquila”». Successivamente lo stesso Tribunale, con ordinanza del 19 luglio 2021, ha accolto il ricorso contro la Regione Abruzzo, ritenendo del tutto irragionevole e discriminatoria la scelta di escludere dall'accesso ai “buoni spesa” una quota rilevante di stranieri, regolarmente soggiornanti, che si fossero trovati nella medesima condizione di bisogno di altri cittadini italiani beneficiari del contributo. La delibera 193 del 10 aprile 2020 della Regione Abruzzo prevedeva infatti quali requisiti per l'erogazione dei buoni il possesso di un permesso di soggiorno a tempo indeterminato o almeno biennale unito ad una “regolare attività lavorativa”.

⁴⁵ Cfr. Tar Basilicata, decreto n. 111/2020, pubblicato il 30 aprile 2020, un decreto cautelare *ante causam* che ha sospeso la delibera della Giunta del Comune di Matera 31.3.2020, n. 74, nella parte in cui limitava l'accesso ai buoni spesa ai nuclei familiari titolari di permesso di soggiorno e residenti nel Comune ammettendo con riserva il ricorrente al beneficio

⁴⁶ Nella quale ha riconosciuto la sussistenza di una discriminazione nella misura in cui la delibera del Comune di Palma Campania escludeva dal beneficio i cittadini italiani e stranieri domiciliati presso il Comune ma non iscritti all'anagrafe della popolazione residente come i senza fissa dimora, gli stranieri privi di permesso di soggiorno e i richiedenti asilo, quale era lo stesso ricorrente.

Nel 2021 è stato poi previsto con Decreto Sostegni-bis (decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 convertito, con modificazioni, dalla legge 23 luglio 2021, n. 106) il rinnovo dei buoni spesa anche per il 2022, con lo stanziamento di 500 milioni di euro da erogare ai Comuni e sono state altresì introdotte ulteriori agevolazioni per famiglie, lavoratori e imprese, danneggiati dagli effetti delle restrizioni adottate a livello nazionale per contrastare la diffusione dell'epidemia da Covid-19. Le modalità di erogazione del buono previste nel suddetto provvedimento riprendono quelle precedenti, indicate nell'ordinanza n. 658 della Protezione civile del 29 marzo 2020, lasciando pur sempre un'alta discrezionalità ai singoli Comuni nella scelta dei requisiti necessari per avere accesso alla prestazione. Alcune Amministrazioni hanno già provveduto ad avviare la nuova campagna buoni spesa 2022 e hanno già pubblicato gli avvisi con i criteri e i termini per poterli richiedere. Tra le condizioni principalmente valutate dalla maggior parte dei Comuni per stabilire se i richiedenti siano nello "stato di bisogno" individuato dall'ordinanza troviamo il tipo di nucleo familiare (numero di persone, numero di figli), la situazione del patrimonio immobiliare (casa con mutuo, affitto, senza casa), la disponibilità di denaro sul conto corrente, il reddito dei componenti della famiglia, la situazione lavorativa, l'ISEE familiare, gli altri interventi economici pubblici percepiti, nonché ancora la residenza presso il Comune. Proprio in merito a quest'ultimo requisito sono state molto forti le critiche di associazioni, quali ASGI, che ne hanno sottolineato la problematicità, dovuta soprattutto al blocco della mobilità imposto dall'emergenza coronavirus, che ha impedito a molti, per lo meno nella fase iniziale, di spostarsi per ritornare nel Comune di residenza. Inoltre, pare opportuno rilevare che se, da un lato, la residenza anagrafica può essere espressione di una certa stabilità della presenza nel territorio e può quindi essere interpretata come un segnale dell'avvenuta integrazione e un simbolo dell'appartenenza ad una data comunità politica, cui si connette il godimento dei diritti sociali⁴⁷; dall'altro, esso, laddove i limiti posti dalla normativa siano troppo

⁴⁷ Infatti, per prestazioni eccedenti il nucleo intangibile dei diritti fondamentali, la Corte costituzionale ha ammesso la possibilità di favorire, entro i limiti della non manifesta irragionevolezza, i residenti di lungo periodo, anche in rapporto al contributo che essi hanno apportato al progresso della comunità operandovi per un non indifferente lasso di tempo. Così per gli assegni di sostegno alla natalità – qualificati dalla Corte come misure "indirizzate a favorire lo sviluppo del nucleo familiare, affinché esso costituisca una cellula vitale della comunità" – è stato ritenuto non manifestamente irragionevole privilegiare quelle formazioni sociali che non solo erano presenti sul territorio, ma avevano già manifestato, con il passare degli anni, "l'attitudine ad agirvi stabilmente, così da poter venire valorizzate nell'ambito della dimensione regionale". Ed a conclusioni analoghe la Corte è giunta anche in riferimento alla "Carta Famiglia" e ai *vouchers* volti a favorire il reinserimento lavorativo dei genitori (Corte cost., sent. n. 222 del 2013, cit.). Sul punto v. F. BIONDI DAL MONTE, *Quale cittadinanza per il "reddito di cittadinanza"?*, cit., p. 142.

rigidi e soprattutto abbiano riguardo a diritti fondamentali, questo requisito può altresì tradursi in un elemento di discriminazione⁴⁸. Infatti, come sostenuto dalla Corte costituzionale “anche una persona priva di tale status può aver maturato un forte legame con la comunità presso la quale risiede e di cui sia divenuta parte, per avervi insediato una prospettiva stabile di vita lavorativa, familiare ed affettiva, la cui tutela non è certamente anomala alla luce dell’ordinamento giuridico vigente”⁴⁹. In questo contesto la richiesta di un certo radicamento sul territorio, del quale il permesso UE per soggiornanti di lungo periodo ovvero la residenza possono essere indici, non potrebbe comunque assumere importanza tale da escludere qualsiasi rilievo del bisogno. Ciò vale a maggior ragione se si considera che il legislatore italiano può sicuramente subordinare, non irragionevolmente, l’erogazione di determinate prestazioni alla luce del carattere non episodico e di non breve durata del titolo di soggiorno dello straniero, purché ovviamente esse

⁴⁸ In riferimento al requisito della residenza prolungata sul territorio, la Corte costituzionale ha avuto modo, in varie occasioni, di sindacarne la conformità a Costituzione, esplorandone in particolare la ragionevolezza in connessione con le finalità della misura di volta in volta considerata. Così è stato, ad esempio, ritenuto incostituzionale il requisito della residenza biennale sul territorio per l’accesso ad un fondo regionale istituito per il “contrasto dei fenomeni di povertà e disagio sociale”. A tal proposito la Corte ha chiarito che si trattava di una provvidenza che, alla luce della scarsità delle risorse destinabili alle politiche sociali nell’attuale contesto storico, non poteva che venire riservata a casi di indigenza, ritenendo perciò manifestamente irragionevole, ed incongruo, negare l’erogazione della prestazione a chiunque avesse la (sola) residenza nella Regione, “posto che non vi è alcuna correlazione tra il soddisfacimento dei bisogni primari dell’essere umano, insediatosi nel territorio regionale, e la protrazione nel tempo di tale insediamento” (Corte cost., sent. n. 222 del 2013). Le medesime considerazioni sono state svolte dalla Corte in relazione a prestazioni in tema di educazione e istruzione, le quali si ispirano ad una ragione giustificatrice, connessa al diritto allo studio, che non ha alcun rapporto con la durata della residenza (Corte cost., sent. n. 2 e 222 del 2013), così come per l’accesso agli asili nido (Corte cost., sent. n. 107 del 2018). Sul punto si veda F. BIONDI DAL MONTE, *Quale cittadinanza per il “reddito di cittadinanza”?*, cit., p. 141. Difatti, a prescindere dalla, pur labile, distinzione tra provvidenze che assicurano prestazioni essenziali che rispondono a bisogni primari dell’individuo e provvidenze che offrono benefici ulteriori che si pongono al di sopra dei livelli minimi essenziali, le scelte di individuazione dei beneficiari devono “essere operate, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza; al legislatore (statale o regionale che sia) è consentito, infatti, introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una ‘causa’ normativa non palesemente irragionevole o, peggio, arbitraria” (Corte cost., sent. n. 432/2005); così in C. CORSI, *La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l’accesso a prestazioni sociali*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2018, p. 12.

⁴⁹ Corte cost., sent. 222 del 2013.

non siano inerenti a rimediare gravi situazioni di urgenza⁵⁰, quale è sicuramente quella venutasi a creare a causa della pandemia che stiamo attraversando. Infatti, durante tutta la prima fase emergenziale gli Uffici immigrazione delle questure sono rimasti chiusi, a causa delle restrizioni per la sicurezza sanitaria, il che ha inevitabilmente comportato la sospensione delle procedure per il rilascio o per il rinnovo del permesso di soggiorno. Per tale motivo numerose famiglie soggiornanti in Italia si sono trovate in una situazione di irregolarità, non causata da loro negligenza ma da condizioni esterne, da esse non dipendenti. In questo modo la pandemia ha colpito maggiormente le persone che erano già in una condizione di vulnerabilità, esacerbando le disparità e divenendo fonte di nuove discriminazioni. Anche per questa ragione, riguardo alle provvidenze in esame, non dovrebbero essere tollerate distinzioni sulla base della cittadinanza, o di particolari tipologie di residenza “volte ad escludere proprio coloro che risultano i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale” (come dichiarato dalla Corte costituzionale nella nota sent. n. 40/2010). Esiste infatti una “comunità di diritti e di doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto”, che “accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall’art. 2 della Costituzione là dove, parlando di diritti inviolabili dell’uomo e richiedendo l’adempimento dei corrispettivi doveri di solidarietà, prescinde del tutto, per l’appunto, dal legame stretto di cittadinanza”⁵¹. “È la visione solidaristica della nostra Costituzione, che colloca la persona (e i diritti che valgono a definirla) al centro dell’apparato istituzionale tracciato dal Costituente, ad esprimere “un limite estremo: il “punto di non ritorno” al di là del quale il legislatore non può spingersi, neppure in presenza di particolari o eccezionali circostanze”⁵².

5. Conclusioni

In conclusione di questo elaborato, pare opportuno svolgere delle ultime considerazioni su quelle che dovrebbero essere delle linee direttive dell’azione dei pubblici poteri nella situazione emergenziale che ci troviamo a fronteggiare oggi. Come già in precedenza sostenuto, si ritiene infatti più ragionevole che gli enti locali, in ossequio al principio di non discriminazione ed alla tutela di diritti umani fondamentali, fissino condizioni di accesso basate esclusivamente sulla condizione

⁵⁰ Così si è espressa la Corte nella sentenza 306/2008.

⁵¹ Corte cost., sent. n. 172 del 1999.

⁵² Si veda sul punto la Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2008 del Presidente della Corte costituzionale, consultabile nella sezione “Relazioni annuali” del sito internet della Corte costituzionale, p. 305.

di disagio economico e sul domicilio nel territorio comunale e non anche sulla residenza, come purtroppo è stato in passato stabilito da alcuni Comuni. Difatti, solo in tal modo potrebbe essere offerta una risposta non solamente a coloro che si trovano temporaneamente nel Comune, perché in ragione delle limitazioni agli spostamenti non sono potuti rientrare nel luogo di residenza, ma anche a chi risulta privo di una residenza, perché senza fissa dimora o perché carente di permesso di soggiorno. Sembra pertanto essere questa l'unica strada per assicurare a tutti i soggetti presenti sul territorio nazionale, a prescindere dalla loro provenienza, un'adeguata tutela del diritto al cibo, che seppur non riconosciuto *expressis verbis* nella nostra Costituzione, è nondimeno ricavabile come si è visto da una serie di altre previsioni di rango costituzionale, tra le quali in primo luogo il principio personalista di cui all'art. 2 Cost., il principio di uguaglianza sostanziale, di cui all'art. 3, secondo comma della Costituzione, le disposizioni in tema di salute e assistenza sociale (artt. 32 e 38 Cost.), oltreché dall'art. 117, in quanto "punto d'accesso" nell'ordinamento interno delle disposizioni contenute nei Trattati internazionali ratificati dall'Italia.

Inoltre, dal momento che il cibo rientra tra "i bisogni elementari della persona necessari per condurre un'esistenza libera e dignitosa" (come affermato nella sent. 44/2020 della Corte costituzionale), esso non può che essere inevitabilmente concatenato alla sfera della dignità umana, la quale, come sancito dal primissimo articolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, è inviolabile e deve essere rispettata e tutelata. Questo principio deve sempre rappresentare un faro per il legislatore, specialmente in tempi di grande difficoltà, come quello che stiamo vivendo, spingendolo ad adottare misure volte ad assistere e sostenere coloro che si trovano in condizioni di estremo bisogno, le quali rischiano di ledere la loro dignità. La solidarietà, base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente e *ratio* giustificatrice dei doveri imposti dalla Costituzione, nonché dimensione fortemente connessa al principio personalista, è uno strumento indispensabile per fronteggiare i problemi che l'emergenza epidemiologica pone ogni giorno e le disparità, che seppur già esistenti, vengono da questa esacerbate ed esasperate. Infatti, l'art. 2 della Costituzione nel richiedere "l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale", presuppone al contempo l'impegno della Repubblica a rimuovere quegli ostacoli che di fatto impediscono la piena libertà e l'uguaglianza tra le persone (dichiarato nel successivo art. 3 Cost.), creando un legame indissolubile tra solidarietà, principio di uguaglianza e divieto di discriminazione. Ciò vale a maggior ragione per quella particolare sfaccettatura rappresentata dalla solidarietà alimentare, intesa come quel dovere che ha la Repubblica, di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà di non soffrire la fame impediscono il pieno sviluppo della persona umana e la partecipazione effettiva di tutti all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. Non è

forse proprio questa la radice della solidarietà e il fine ultimo delle istituzioni⁵³? Ed è esattamente tale scopo che i poteri pubblici debbono tenere a mente nell'erogazione delle prestazioni necessarie per il soddisfacimento di bisogni primari, strettamente connessi alla tutela della vita e della dignità della persona, considerata non sulla base dell'appartenenza ad una data comunità politica, ma della sua umanità. Proprio conciliando quest'idea costituzionale della persona come essere umano immerso in una rete di relazioni economiche e sociali con l'universalità e l'inclusività delle misure di contrasto alla povertà estrema, nonché con l'attivazione e la responsabilizzazione dei destinatari di tali misure (promuovendo e valorizzando le cd "azioni a corrispettivo sociale"), si può realizzare quel concetto di cittadinanza attiva "costruita con il contributo di tutti coloro che sono attivi e presenti all'interno dello spazio sociale"⁵⁴, fondata sulla forza emancipatrice del lavoro, sulla partecipazione di tutti al meccanismo redistributivo del *welfare*, in un collegamento tra diritti e doveri, e cioè tra prestazioni che si ricevono e che si restituiscono in una logica complessiva di solidarietà⁵⁵.

⁵³ F. BIONDI DAL MONTE, *Cittadini, stranieri e solidarietà alimentare al tempo del coronavirus*, cit.

⁵⁴ EAD., *Diritti, doveri ed etica della responsabilità*, in corso di pubblicazione.

⁵⁵ In questa prospettiva l'erogazione di prestazioni o servizi potrebbe anche essere collegata all'attivazione da parte del destinatario, sia cittadino che straniero, di un impegno sociale a vantaggio della collettività. Si è parlato a tal proposito di *welfare* generativo e/o sostenibile, ovvero in grado di rigenerare le risorse disponibili responsabilizzando le persone che ricevono aiuto, al fine di aumentare il rendimento degli interventi delle politiche sociali a beneficio dell'intera collettività. Questo modello di *welfare*, fondato sul collegamento tra diritti e doveri, e cioè tra prestazioni che si ricevono e si restituiscono in una logica complessiva di solidarietà, riguarda tutti e può portare beneficio non solo a chi riceve una prestazione, ma anche alla persona stessa chiamata a fornirla: "in termini generali di dignità personale ma anche, più nello specifico, per la migliore garanzia del diritto". Sul punto E. ROSSI, *La doverosità dei diritti: analisi di un "ossimoro costituzionale"*, in F. MARONE (a cura di), *La doverosità dei diritti: analisi di un "ossimoro costituzionale"*, *Atti del Seminario del Gruppo di Pisa di Napoli, 19 ottobre 2018*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, pp. 34-35; V. CASAMASSIMA, E. VIVALDI, *Ius existantiae e politiche di contrasto della povertà*, cit.; E. ROSSI, *Una proposta di legge sul welfare generativo: perché e come*, in AA. VV., *Cittadinanza generativa. La lotta alla povertà. Rapporto 2015*, Il Mulino, Bologna, 2015, pp. 119 ss.; C. COLAPIETRO, *Alla ricerca di un Welfare sostenibile: il Welfare generativo*, in *Diritto e società*, n. 1/2014, pp. 19 ss.; A. IANNUZZI, *La garanzia dei diritti sociali tra ipotesi di nuovi doveri e richieste di assunzioni di maggiori responsabilità individuali: riflessioni sul Welfare generativo e sulla comunicazione dei costi delle prestazioni sanitarie*, in *Diritto e società*, n. 1/2014, pp. 47 ss. Il tema richiama più in generale il dovere di solidarietà *ex art. 2 Cost.*, su cui G. DI COSIMO, *Art. 2*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, p. 14.