

# Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

## Fascicolo n. 3/2022

### LA CONDIZIONE GIURIDICA DELLE PERSONE STRANIERE CON DISABILITÀ. PERCORSI DI RICERCA NELLA PROSPETTIVA DELLE DISCRIMINAZIONI MULTIPLE

di Giuseppe Arconzo

***Abstract:** Il saggio, dopo aver illustrato alcune delle principali questioni legate al concetto di discriminazioni multiple, si propone di analizzare la condizione delle persone straniere con disabilità in una duplice prospettiva. La prima indaga la condizione di quanti intendono fare ingresso nel territorio italiano, al fine di verificare se la loro peculiare situazione trovi una qualche forma di specifica regolamentazione nel nostro ordinamento e se tale regolamentazione sia pienamente soddisfacente. La seconda prospettiva si interroga invece sulla condizione giuridica degli stranieri con disabilità già presenti in Italia per cercare di capire se e come la lente delle discriminazioni multiple possa determinare un diverso approccio da parte della giurisprudenza costituzionale chiamata ad occuparsi di discriminazioni nei confronti delle persone straniere.*

***Abstract:** The essay, after illustrating the main issues related to the concept of multiple discrimination, proposes to analyse the condition of foreign persons with disabilities from a dual perspective. The first investigates the condition of those who intend to enter Italian territory, in order to verify whether their peculiar situation finds some form of specific regulation in our system and whether such regulation is fully satisfactory. The second perspective intends to focus on the juridical condition of foreign persons with disabilities already present in Italy in order to try to understand if and how the lens of multiple discriminations can determine a different approach by the constitutional Court called upon to deal with discrimination against foreigners.*

# LA CONDIZIONE GIURIDICA DELLE PERSONE STRANIERE CON DISABILITÀ. PERCORSI DI RICERCA NELLA PROSPETTIVA DELLE DISCRIMINAZIONI MULTIPLE

---

di Giuseppe Arconzo\*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Disabilità, persone straniere e discriminazioni multiple. Notazioni generali a partire da Corte cost. n. 258 del 2017. – 3. Disabilità e *status* di rifugiato. – 4. Disabilità e protezione speciale. – 5. Il permesso di soggiorno per cure mediche e il divieto di espulsione. – 6. Le persone con disabilità nel sistema di accoglienza. – 7. L'accesso alle prestazioni assistenziali e sociali delle persone straniere con disabilità nella sentenza n. 432 del 2005. – 8. Una nuova lettura della giurisprudenza costituzionale nella prospettiva delle discriminazioni multiple. – 9. Una conferma: il permesso di lungo soggiorno non è requisito incostituzionale per l'accesso alle prestazioni assistenziali se non vi è una doppia situazione di svantaggio (Corte cost. n. 50 del 2019 e n. 19 del 2022). – 10. Conclusioni.

## 1. Premessa

Analizzare dal punto di vista giuridico il tema dei diritti delle persone migranti con disabilità è compito particolarmente complesso e allo stesso tempo molto stimolante per diverse ragioni.

In termini generali, una siffatta analisi consente di toccare con mano quanto ancora, nel nostro Paese, l'attenzione alle cosiddette discriminazioni multiple sia scarsa. Se è infatti vero che nel corso degli ultimi anni sono stati condotti e realizzati diversi studi e ricerche<sup>1</sup>,

---

\* Professore associato di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Milano.

1. Si veda, nella prospettiva delle discriminazioni multiple rispetto al genere, M. D'Amico, *Una parità ambigua*, Milano, Cortina, 2020, p. 293 ss. Con specifico riferimento alle discriminazioni multiple rispetto alla disabilità, volendo, G. Arconzo, *I diritti delle persone con disabilità*, Milano, FrancoAngeli, 2020, p. 118 ss. Con riferimento alle persone straniere C. Nardocci, *Razza e etnia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, p. 32 ss. e C. Siccardi, *Crisi economica e discriminazioni multiple: il caso degli stranieri extracomunitari con disabilità*, in M. D'Amico, F. Biondi (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, Milano, FrancoAngeli, 2017, p. 139 ss., nonché B. Liberali, *Il Comitato europeo dei diritti sociali e la salute quale fattore di discriminazione multipla*, *ibidem*, p. 139 ss. e M.G. Bernardini (a cura di), *Migranti con disabilità e vulnerabilità. Rappresentazioni, politiche, diritti*, Napoli, Jovene, 2019.

La pandemia e l'emergenza sanitaria hanno determinato un incremento dell'attenzione sul tema: cfr. M. D'Amico, *Emergenza, diritti, discriminazioni*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, 2/2020, nonché i diversi saggi contenuti nel volume curato da E. Catelani, M. D'Amico, *Effetto Covid. Donne: la doppia discriminazione*, Bologna, il Mulino, 2021.

Una certa attenzione è riservata al tema anche dalla dottrina giuslavorista: cfr. A. Gabriele, *Le discriminazioni multiple nell'intreccio delle fonti*, in *Diritto del mercato del lavoro*, 2021, p. 359 ss.; Ead., *Le misure di sostegno alla genitorialità per i cittadini di paesi terzi: l'unità di intenti tra le politiche legislative e gli interventi della Corte*

l'impressione è che gli operatori giuridici siano ancora poco attrezzati per guardare con la dovuta profondità quello che si verifica quando due o più potenziali fattori tipici di discriminazione – quali, per quello qui interessa, la nazionalità e la disabilità – agiscono contemporaneamente.

Basti pensare alla pressoché totale assenza di dati strutturali relativi non soltanto alle persone straniere con disabilità che, per le più diverse ragioni, bussano alle porte dell'Italia e dell'Europa<sup>2</sup>, ma anche alla mancanza di dati concernenti gli stranieri con disabilità già presenti regolarmente in Italia<sup>3</sup>. La carenza di dati affidabili e disaggregati che diano conto in modo circostanziato della situazione delle persone con disabilità è d'altra parte un problema annoso nel nostro Paese e non solo<sup>4</sup>, con tutto ciò che questo comporta nella ideazione e nella realizzazione di adeguate politiche sociali. Tale carenza diventa ancora più grave quando in ragione di essa – come nel caso dei migranti con disabilità – non si riesce neppure a percepire la portata del fenomeno<sup>5</sup>.

Oltre ad una introduzione di carattere generale, l'analisi della condizione giuridica delle persone straniere con disabilità consente di porre attenzione alle diverse circostanze in cui essa assume rilievo, ed è ciò che si cercherà di fare nel presente contributo attraverso due ulteriori direttrici.

---

costituzionale, in *Lavoro, Diritti, Europa*, 1/2022; D. Gottardi, *Dalle discriminazioni di genere alle discriminazioni doppie o sovrapposte: le transizioni*, in *Giorn. dir. lav. e relaz. indust.*, 2003, p. 447 ss.

In una prospettiva più marcatamente penalistica, cfr. C. Cardinali, *CEDAW e adeguamento dell'ordinamento italiano. La rilevanza delle discriminazioni basate su genere, sesso, orientamento sessuale, identità di genere e la loro intersezione*, in *DPCE online*, 1/2021.

Una serie di interessanti contributi sulle discriminazioni multiple è stata poi pubblicata sulla rivista *Sociologia del diritto*, Milano, 2/2016. Sempre nella prospettiva della sociologia del diritto, cfr. il volume di B.G. Bello, *Intersezionalità. Teorie e pratiche tra diritto e società*, Milano, FrancoAngeli, 2020.

2. Così G. Griffo, *Introduzione*, in G. Griffo, L. D'Errico (a cura di), *I rifugiati e i richiedenti asilo con disabilità*, Milano-Udine, Mimesis editore, 2019, p. 11. Secondo V. Itri, G. Vanore, *La tutela legale dei rifugiati con disabilità*, sempre nello stesso volume, p. 98, «[n]on esistono statistiche realizzate dalle organizzazioni internazionali o dalle istituzioni europee che includono la figura della persona migrante, richiedente asilo o rifugiata con disabilità».

3. Alcuni dati parziali sono oggi contenuti nel *report* curato dal Centro Studi e Ricerche IDOS e dal CeRC (Robert Castel Centre for Governmentality and Disability Studies) *Migranti con disabilità. La discriminazione invisibile*, p. 23 ss. in [www.fishonlus.it/progetti/multidiscriminazione/azioni/](http://www.fishonlus.it/progetti/multidiscriminazione/azioni/).

4. Nella Risoluzione del Parlamento europeo sulla strategia europea sulla disabilità post-2020, il Parlamento europeo ha rilevato l'importanza e la problematicità della raccolta dei dati, ritenendo doveroso l'impegno delle istituzioni dell'Unione a garantire un monitoraggio costante dell'attuazione della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità anche attraverso «la raccolta (con garanzie stabilite giuridicamente) di dati solidi, disaggregati e ripartiti per tipo di disabilità, età, genere e fattori pertinenti per il monitoraggio dei progressi nell'attuazione della Convenzione» (punto 19 della risoluzione). Inoltre, proprio al fine di combattere le discriminazioni multiple viene ricordata l'importanza di raccogliere dati disaggregati per genere allo scopo di individuare le forme di discriminazione multipla trasversale cui sono esposte le donne e le ragazze con disabilità (punto 15 della risoluzione).

5. Secondo M.G. Bernardini, *Intersezioni critiche. Un'introduzione*, in Ead. (a cura di), *Migranti con disabilità*, cit., p. 14, «l'invisibilità che caratterizza la soggettività dei migranti con disabilità è, si badi, onnipervasiva, e parte dal piano sociale per investire anche quello giuridico e istituzionale». Proprio la prospettiva intersezionale consentirebbe allora di portare alla luce la situazione di quelle persone che vivono una doppia condizione di svantaggio.

La prima direttrice è relativa alla condizione della persona straniera con disabilità che intende fare ingresso nel territorio italiano. Si intende quindi provare a verificare se questa condizione trovi una qualche forma di specifica regolamentazione nel nostro ordinamento e se tale regolamentazione sia pienamente soddisfacente. Il conflitto in corso tra Russia e Ucraina pone, tra i tanti, anche questo problema all'attenzione degli studiosi, con peculiare riferimento a quanti si trovino a dover fuggire dal proprio Paese anche in considerazione della propria condizione di disabilità.

La seconda direttrice che vuole essere percorsa da questo studio concerne invece la condizione giuridica degli stranieri con disabilità già presenti in Italia.

È ben noto che, fin dalla sentenza della Corte costituzionale n. 432 del 2005, la dottrina ha posto costante attenzione su quella giurisprudenza costituzionale che, in più occasioni, ha avuto modo di soffermarsi su previsioni normative che finivano per escludere le persone straniere dal novero dei soggetti destinatari di determinate misure assistenziali pensate e previste a favore di persone con disabilità<sup>6</sup>. Si tratta di sentenze e analisi dottrinali, però, in cui l'attenzione all'esistenza di una condizione di discriminazione multipla è rimasta per lo più marginale, se non del tutto assente, sostanzialmente oscurata dal focus concentrato sul tema della condizione di straniero. A fronte di ciò, si proverà allora in questo lavoro a dare una lettura del fenomeno anche nella prospettiva delle discriminazioni multiple, giustamente considerato in dottrina come uno dei concetti più fecondi sviluppati nella letteratura sulle discriminazioni<sup>7</sup>.

## **2. Disabilità, persone straniere e discriminazioni multiple. Notazioni generali a partire da Corte cost. n. 258 del 2017**

Se già la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, nel 2006, introduceva esplicitamente il tema delle discriminazioni multiple – pur con esclusivo riferimento alla situazione di donne e minori con disabilità<sup>8</sup> – a questo fenomeno, come già accennato, non si è ancora dedicata, nel nostro Paese, la giusta attenzione.

---

6. Cfr. i riferimenti contenuti nei paragrafi 7, 8 e 9 del presente lavoro.

7. In tal senso, M. D'Amico, *Una parità ambigua*, cit., p. 293.

8. In particolare, l'art. 6 della Convenzione ONU dispone che «1. Gli Stati Parti riconoscono che le donne e le ragazze con disabilità sono soggette a discriminazioni multiple e, a questo riguardo, prenderanno misure per assicurare il pieno ed uguale godimento di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali da parte di donne e ragazze con disabilità. 2. Gli Stati Parti prenderanno ogni misura appropriata per assicurare il pieno sviluppo, avanzamento e rafforzamento delle donne, allo scopo di garantire loro l'esercizio e il godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali enunciate nella presente Convenzione».

L'articolo 7 della stessa Convenzione prevede poi che «1. Gli Stati Parti prenderanno ogni misura necessaria ad assicurare il pieno godimento di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali da parte dei bambini con disabilità su base di eguaglianza con gli altri bambini. 2. In tutte le azioni concernenti i bambini con disabilità, il superiore interesse del bambino sarà tenuto prioritariamente in considerazione. 3. Gli Stati Parti garantiranno che i bambini con disabilità abbiano

Basti pensare che – per quanto poco raffinata e approssimativa possa essere una ricerca di tal fatta – digitando la stringa «discriminazione/i multipla/e» nei principali motori di ricerca giuridica<sup>9</sup>, emerge che l'unica legge che contiene tale formula è la legge della Regione Emilia-Romagna 27 giugno 2014, n. 6 (*Legge quadro per la parità e contro le discriminazioni di genere*)<sup>10</sup>.

Né la cosa cambia se la ricerca si sposta sul versante dei provvedimenti giudiziari: anzi, in questo caso, i motori di ricerca non forniscono alcun risultato.

Eppure, almeno nella giurisprudenza costituzionale, l'occasione per consentire di mettere in luce proprio il tema delle discriminazioni multiple non è mancata. Lo si vedrà anche più avanti nel testo con riferimento ad altre decisioni, ma un caso appare davvero molto emblematico ed è opportuno darne subito atto.

Il riferimento è alla vicenda che ha trovato la sua composizione nella sentenza n. 258 del 2017. Di fronte ad una ragazza straniera minorenni che, in ragione della sua disabilità psichica, non era in grado di pronunciare il giuramento necessario per la concessione della cittadinanza, il competente giudice tutelare – al quale si era rivolto l'amministratore di sostegno della ragazza chiedendogli di trascrivere comunque il decreto di concessione della cittadinanza – riteneva necessario sottoporre la questione alla Corte costituzionale. Veniva in particolare richiesto alla Corte di dichiarare l'illegittimità costituzionale della normativa che disciplina la concessione della cittadinanza nella parte in cui prevedeva l'obbligo di prestare giuramento «anche laddove tale adempimento non possa essere prestato dalla persona affetta da disabilità a causa della sua condizione patologica»<sup>11</sup>.

---

il diritto di esprimere le proprie opinioni liberamente in tutte le questioni che li riguardano, le loro opinioni saranno prese in opportuna considerazione in rapporto alla loro età e maturità, su base di eguaglianza con gli altri bambini, e che sia fornita adeguata assistenza in relazione alla disabilità e all'età allo scopo di realizzare tale diritto».

9. Il riferimento è alle banche dati *De Jure e Leggi d'Italia*.

10. Si tratta dell'art. 7, comma 2, secondo cui «La Regione, anche in collaborazione con l'ufficio scolastico regionale, università, scuole e istituti, enti di formazione, Centri documentazione delle donne e di genere, promuove progetti [che, tra le altre cose] favoriscano in tutte le scuole di ogni ordine e grado, comprese le scuole dell'infanzia e l'università, un approccio multidisciplinare e interdisciplinare al rispetto delle differenze, al superamento degli stereotipi e delle discriminazioni multiple, allo studio dei significati socio-culturali della sessualità e dell'identità di genere». Con la legge regionale 20 maggio 2021, n. 4, si è poi inserito nella legge citata l'art 42-*bis*, che richiede che la Regione provveda a svolgere valutazioni dell'impatto di genere *ex ante* che prenda in esame «l'adeguatezza delle misure pianificate per promuovere le pari opportunità tra uomini e donne e impedire qualunque discriminazione, con particolare attenzione alla intersezionalità delle discriminazioni, alle discriminazioni multiple e alle persone con disabilità».

11. Secondo l'art. 9, comma 1, della legge n. 91 del 1992, la cittadinanza italiana può essere concessa con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministro dell'interno, allo straniero che risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica. L'art. 10 della stessa legge – che costituiva l'oggetto della questione – dispone che il «decreto di concessione della cittadinanza non ha effetto se la persona a cui si riferisce non presta, entro sei mesi dalla notifica del decreto medesimo, giuramento di essere fedele alla Repubblica e di osservare la Costituzione e le leggi dello Stato».

Come si accennava nel primo paragrafo, il caso rappresenta la tipica situazione in cui due fattori potenzialmente discriminatori si intersecano, dando così vita ad una discriminazione multipla: proprio la condizione di incapacità di intendere di una persona straniera comporta infatti l'inidoneità della stessa «a formulare una consapevole manifestazione di volontà diretta all'acquisto della cittadinanza italiana»<sup>12</sup>. Il sommarsi dei due fattori discriminatori, dunque, crea una situazione peculiare, che pone in una condizione di singolare svantaggio proprio tale soggetto.

Si parla di discriminazione multipla quando la discriminazione che trae origine da un determinato fattore di rischio discriminatorio (genere, razza, credo religioso, disabilità, orientamento sessuale) si incrocia e si somma con un altro fattore tipicamente discriminatorio. In queste circostanze, gli effetti dell'incrocio e della somma delle discriminazioni si moltiplicano, con effetti peculiari nei confronti della persona discriminata. In altre parole, chi è vittima di una discriminazione multipla potrà patire effetti esponenzialmente più discriminatori rispetto a coloro che lo sono in ragione di un solo fattore.

Come ampiamente ricostruito in diverse ricerche<sup>13</sup>, il concetto di discriminazione multipla è stato elaborato dalla dottrina statunitense, che, a partire dalla fine degli anni '80 del secolo scorso, ha provato anche ad individuare alcune diverse *species* del fenomeno, tutte comunque riconducibili al medesimo *genus*<sup>14</sup>.

Abbiamo così la «discriminazione multipla ordinaria», che si verifica quando due o più fattori discriminatori rimangono distinti e vengono in rilievo in momenti diversi e separatamente: il soggetto che subisce la discriminazione rimane quindi, a seconda del contesto, discriminato per ragioni diverse. Si pensi, per quanto qui interessa, al caso in cui ad una persona straniera vengano attribuite, per questa sola ragione, mansioni deteriori rispetto a quelle attribuite ai colleghi italiani e, indipendentemente da ciò, sia per lei impossibile, per ragioni legate questa volta alla disabilità, usufruire di alcuni servizi (ad esempio la mensa).

La «discriminazione multipla additiva» si ha invece quando due o più fattori di discriminazione rimangono sì distinti, ma l'uno contribuisce ad aggravare l'altro nella stessa occasione. Per riprendere l'esempio fatto sopra, si pensi ad un imprenditore che guardi con

---

12. Così S. Rossi, *Incapacitazione e acquisto della cittadinanza. Nota a prima lettura a Corte cost. n. 258/2017*, in *Forum quad. cost.* (10 dicembre 2017).

13. Si vedano sul punto i lavori citati *sub nota* 1.

14. 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, p. 139 ss.; Ead., *Mapping the margins: intersectionality, identity politics, and violence against women of color*, in *Stanford Law Review*, 1991, p. 1241 ss. In Europa il primo ad approfondire il tema delle discriminazioni multiple è stato lo studioso finlandese 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.

estremo sfavore alla possibilità che, nella sua azienda, le persone straniere e le persone con disabilità svolgano mansioni di responsabilità. Chi si trovi, straniero con disabilità, a lavorare in quella sede evidentemente vedrà la sua posizione ancora più penalizzata rispetto a quella di quanti vivono una sola delle condizioni a rischio discriminazione.

Infine, la «discriminazione multipla intersezionale», che si realizza quando più fattori discriminatori interagiscono tra loro in contemporanea e la discriminazione avviene proprio in ragione della simultanea fusione tra i due (o più) elementi di discriminazione, in modo tale che non sia possibile più distinguerli e separarli.

Proprio questo era il caso, a mio avviso, che la Corte costituzionale si è trovata a giudicare nella sentenza n. 258 del 2017.

Come si diceva sopra, poteva essere l'occasione per affrontare e sollevare l'attenzione degli studiosi e dei giuristi sui temi della discriminazione multipla. Invece, sul punto non c'è stato nessun riferimento, nonostante la stessa Corte, nel dichiarare l'incostituzionalità della norma in esame, abbia messo in evidenza che «la necessità [del giuramento] e la mancata acquisizione della cittadinanza che, in sua assenza, ne consegue, può determinare una forma di emarginazione sociale che irragionevolmente esclude il portatore di gravi disabilità dal godimento della cittadinanza, intesa quale condizione generale di appartenenza alla comunità nazionale». Una doppia esclusione, dunque, come pure si legge nella dottrina che ha commentato tale decisione<sup>15</sup>, su cui poteva svolgersi certamente qualche riflessione ulteriore.

Più di recente, si è notato che anche nella sentenza della Corte costituzionale n. 54 del 2022 – con la quale si è sancito che i cittadini extracomunitari, pur non titolari di un permesso di soggiorno di lungo periodo, non possono essere esclusi dal godimento dell'assegno di natalità e dell'assegno di maternità – la Corte abbia «tralasciato l'aspetto dell'intersezionalità», nonostante le questioni intrecciassero più fattori di discriminazioni<sup>16</sup>.

L'incapacità di riconoscere e accendere i fari sul fenomeno dell'intersezionalità – emblematicamente rappresentata da quanto appena descritto – non può che avere, come

---

15. Cfr. C. Domenicali, *La “doppia inclusione” dello straniero disabile (a margine di Corte cost. n. 258 del 2017)*, in *Forum quad. cost.*, (27 marzo 2018), secondo cui «La Corte fornisce, così, un tassello dello statuto costituzionale della disabilità che insiste sul momento stesso in cui il disabile, da straniero, fa ingresso nella comunità: doppiamente escluso, per esso il momento dell'integrazione sociale nel godimento dei diritti coincide con il momento dell'integrazione politica per l'inclusione nella *polis*». Il punto è evidenziato anche da P. Addis, *Disabilità e giuramento per l'acquisizione della cittadinanza (osservazioni a Corte cost., sent. 258/2017)*, in *Consulta online.it* 2018, II, p. 440.

16. A. Gabriele, *Le misure di sostegno alla genitorialità per i cittadini di paesi terzi*, cit., p. 15 del *paper*. Per altri commenti alla sentenza, cfr. B. Nascimbene, I. Anrò, *Primato del diritto dell'Unione europea e disapplicazione. Un confronto fra Corte costituzionale, Corte di Cassazione e Corte di giustizia in materia di sicurezza sociale*, in *Giustizia insieme.it*, 31 marzo 2022 e G. Pistorio, *Il diritto integrato, “figlio” del dialogo tra Corti. Nota alla sentenza n. 54 del 2022 della Corte costituzionale*, in *Nomos*, 5/2022.

conseguenza, quella di accumulare ulteriori ritardi nella predisposizione di azioni e processi che possano consentire di elaborare e introdurre strumenti di contrasto a tale fenomeno.

### 3. Disabilità e *status* di rifugiato

Svolte queste prime riflessioni di carattere generale, è ora possibile passare all'analisi relativa alla situazione di quanti, disabili, chiedono di fare ingresso in Italia<sup>17</sup>. Nell'ambito di uno studio dedicato alle persone straniere con disabilità, appare infatti necessario porre l'attenzione sul rapporto tra la disabilità e il diritto d'asilo e comprendere, in particolare, se e in quali casi la condizione di disabilità può divenire motivo di protezione internazionale.

Da questo punto di vista, è opportuno in primo luogo notare che nessuna, tra le norme – internazionali ed europee – che definiscono la nozione di rifugiato indica espressamente la disabilità fra i motivi di protezione.

In primo luogo, l'art. 1A della Convenzione di Ginevra del 1951, cardine della normativa internazionale sulla protezione dei rifugiati, definisce rifugiato «chiunque [...], nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche, si trova fuori dello Stato di cui possiede la cittadinanza e [...] non può o non vuole ritornarvi».

La disabilità, dunque, non viene espressamente elencata tra i motivi di persecuzione che una persona può subire nel Paese di origine e in base ai quali le autorità nazionali competenti possono riconoscere lo *status* di rifugiato ai sensi della normativa internazionale<sup>18</sup>.

In secondo luogo, nemmeno le direttive europee – né la cosiddetta Direttiva qualifiche (direttiva 2011/95/UE<sup>19</sup>), né la Direttiva procedure (direttiva 2013/32/UE) – che

---

17. Come osserva M.G. Bernardini, *Intersezioni, critiche*, cit., p. 17, va altresì tenuto presente che nel caso delle migrazioni forzate, la disabilità costituisce non soltanto una tra le cause «(quando non la causa determinante) del fenomeno migratorio, ma può esserne anche un effetto».

18. Parallelamente, neppure l'art. 33 della stessa Convenzione di Ginevra indica espressamente la disabilità, stabilendo che «nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche».

19. In particolare, l'art. 2 della direttiva 2011/95/UE definisce rifugiato il «cittadino di un Paese terzo il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, opinione politica o appartenenza a un determinato gruppo sociale, si trova fuori dal Paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di detto Paese, oppure apolide che si trova fuori dal Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni succitate e non può o, a causa di siffatto timore, non vuole farvi ritorno, e al quale non si applica l'articolo 12». Ancora, secondo la direttiva, è «persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria [il] cittadino di un Paese terzo o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel Paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel Paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno [...] e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto Paese».

disciplinano il sistema comune d'asilo europeo<sup>20</sup>, menzionano la disabilità quale motivo di persecuzione idoneo al riconoscimento dello *status* di rifugiato, né quale motivo di protezione sussidiaria<sup>21</sup>.

Non è un caso che nella Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030 la Commissione europea richiami la necessità di introdurre «politiche articolate per sostenere e proteggere meglio la sicurezza delle persone con disabilità, in tutte le situazioni», ivi comprese quelle relative ai richiedenti e ai beneficiari di protezione internazionale vulnerabili, e indichi, tra le priorità, quella di agevolare la formazione del personale addetto alla protezione e degli interpreti che si occupano delle domande di asilo presentate dalle persone con disabilità<sup>22</sup>.

In questo contesto normativo, al fine di evitare un ingiustificabile vuoto di tutela nei confronti delle persone con disabilità in cerca di protezione<sup>23</sup>, non mancano casi in cui le autorità nazionali competenti hanno però identificato la persona con disabilità come una persona appartenente ad un determinato «gruppo sociale» possibile oggetto di persecuzione. Va a tal fine ricordato che l'art. 10, lettera d), della Direttiva qualifica definisce «gruppo sociale» il gruppo i cui membri «condividono una caratteristica innata o una storia comune che non può essere mutata».

Non è ovviamente questa la sede per soffermarsi sull'opportunità o meno, da un punto di vista teorico, filosofico e culturale, di ricondurre le persone con disabilità ad un unico «gruppo sociale»<sup>24</sup>: quello che qui rileva è che tale qualificazione ha consentito alle autorità

---

20. In dottrina, cfr. D. Ferri, *La «vulnerabilità» come condizione giuridica dei migranti con disabilità nell'Unione europea*, in M.G. Bernardini (a cura di), *Migranti con disabilità*, cit., p. 37 ss.

21. Discorso diverso riguarda il contenuto della protezione internazionale, su cui si tornerà nel paragrafo dedicato all'accoglienza. In questa prospettiva, va infatti rilevato che l'art. 20 della direttiva 2011/95/UE richiede che gli Stati membri devono tenere conto della specifica situazione di persone vulnerabili, quali, tra gli altri, «i disabili» e «le persone con disturbi psichici». Analoga attenzione è richiesta dal considerando 29 della direttiva procedure secondo cui garanzie procedurali devono essere attuate dagli Stati membri per motivi di disabilità e gravi malattie psichiche.

22. Cfr. il punto 17 della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un'Unione dell'uguaglianza: strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030*, approvata nel marzo 2021, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=COM:2021:101:FIN#PP4Contents>.

23. Per completezza, va segnalato quanto previsto dall'art. 16, comma 1, del cosiddetto regolamento di Dublino III (regolamento 604 del 2013), che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri. La citata disposizione prevede che «Laddove a motivo [*inter alia*] di una grave disabilità [...] un richiedente sia dipendente dall'assistenza del figlio, del fratello o del genitore legalmente residente in uno degli Stati membri o laddove un figlio, un fratello o un genitore legalmente residente in uno degli Stati membri sia dipendente dall'assistenza del richiedente, gli Stati membri lasciano insieme o ricongiungono il richiedente con tale figlio, fratello o genitore, a condizione che i legami familiari esistessero nel Paese d'origine, che il figlio, il fratello, il genitore o il richiedente siano in grado di fornire assistenza alla persona a carico e che gli interessati abbiano espresso tale desiderio per iscritto». In definitiva, la condizione di disabilità – unita alla presenza di un *caregiver* familiare – può costituire motivo di deroga al criterio del primo ingresso.

24. Cfr., sul punto, le osservazioni critiche di M.G. Bernardini, *Disabilità, giustizia, diritto: itinerari tra filosofia del diritto e Disability Studies*, Torino, Giappichelli, 2016.

nazionali di riconoscere la forma di protezione più incisiva, ovvero lo *status* di rifugiato, proprio alle persone con disabilità.

In questa prospettiva, deve rilevarsi che l'Agenzia Europea per l'Asilo (EASO, *European Asylum Support Office*) ha realizzato, nel marzo 2020, una «Guida sull'appartenenza a un determinato gruppo sociale», allo scopo di supportare gli Stati membri mediante l'indicazione di standards comuni per la definizione di gruppo sociale, ai fini del riconoscimento dello *status* di rifugiato.

Tra le persone meritevoli di protezione, poiché appartenenti ad un «gruppo sociale» che rischia di essere oggetto di persecuzione, rientrerebbero, secondo il citato documento, proprio le «persone affette da disabilità e malattie». Queste rientrerebbero nella nozione di gruppo sociale indicata dalla *direttiva qualifiche* poiché «alcune disabilità mentali e fisiche potrebbero costituire una caratteristica innata. Le persone nate cieche, sorde, o che manifestano alcuni disturbi dello sviluppo, potrebbero esserne alcuni esempi. Le persone che vivono con altre disabilità potrebbero essere intese come individui che condividono una storia comune che non può essere mutata. In particolare, anche le disabilità causate da una guerra o da residui bellici potrebbero rientrare in questa categoria»<sup>25</sup>.

Ancora, si legge nella Guida dell'EASO, che «la discriminazione e la stigmatizzazione delle persone che vivono con disabilità o con determinate malattie possono assumere forme diverse e derivare da leggi, costumi, tradizioni o miti. A seconda delle circostanze personali, la discriminazione può riguardare tutti i settori della vita sociale, compreso l'accesso all'istruzione, all'occupazione o alla salute, e più in generale l'esercizio di una vasta gamma di diritti civili, politici, economici, sociali e culturali».

A fronte di ciò, l'appartenenza del richiedente al gruppo delle persone con disabilità deve essere accompagnata da «un timore fondato di persecuzione, o la mancanza di protezione contro tale persecuzione. In alcuni casi, le persone che vivono con disabilità o che soffrono di particolari condizioni mediche fisiche o mentali possono essere a rischio di gravi violazioni dei diritti umani e possono avere pertanto un fondato timore di essere uccise, di subire torture, trattamenti o pene inumani o degradanti. A seconda del contesto del Paese d'origine e delle circostanze individuali, anche gravi discriminazioni e stigmatizzazione nei confronti di persone che vivono con disabilità o malattie possono equivalere a persecuzione ai sensi dell'articolo 9, della direttiva qualifiche»<sup>26</sup>.

Queste indicazioni sembrano essere state seguite da alcuni giudici nazionali, che hanno effettivamente riconosciuto lo *status* di rifugiato a persone con disabilità, nonostante – come

---

25. EASO, *Guida sull'appartenenza a un determinato gruppo sociale*, marzo 2020, p. 13.

26. *Ibidem*, pp. 26-27.

si è visto – le norme interne che disciplinano il riconoscimento del predetto *status*, recependo le direttive europee, non menzionino espressamente la disabilità<sup>27</sup>.

In particolare, il Tribunale di Milano, sezione speciale immigrazione, ha accolto, in alcuni casi<sup>28</sup>, ricorsi proposti da richiedenti asilo con disabilità che si erano visti negare da parte della Commissione territoriale, il riconoscimento dello *status* di rifugiato.

Fra questi, merita di essere richiamato il decreto n. 6202/2020 del Tribunale di Milano<sup>29</sup>, che ha riconosciuto ad un cittadino della Guinea, affetto da epilessia, lo *status* di rifugiato in base a due ragioni. La prima attiene al fatto che il giudice ha considerato la condizione di disabilità del ricorrente quale fondato motivo di persecuzione nel Paese di origine, poiché «in Guinea le persone affette da epilessia sono discriminate e stigmatizzate perché percepite come vittime di stregoneria. Le conseguenze inevitabili sono l’isolamento e la stigmatizzazione nonché l’impossibilità di ricevere cure adeguate che consentano di limitare gli effetti negativi della malattia»<sup>30</sup>.

La seconda ragione è connessa al fatto che il giudice ricomprende la disabilità proprio nella nozione di «gruppo sociale», rendendo così possibile l’applicazione della nozione di rifugiato, come sancita dalle norme internazionali ed europee. Secondo il Tribunale di Milano, infatti, «dalla percezione della società dei malati di epilessia come soggetti colpiti da fenomeni soprannaturali e stregoneria deriva che costoro possano essere considerati come un gruppo sociale distinto da quello della restante popolazione e da cui tenere le distanze»<sup>31</sup>.

Nel caso appena segnalato, pertanto, il giudice riconosce lo *status* di rifugiato proprio perché ritiene fondato il timore del ricorrente di essere perseguitato in ragione dell’appartenenza ad un determinato gruppo sociale. Dunque, se è vero che la condizione di disabilità non sembra costituire un motivo autonomo di persecuzione idoneo a fondare il

---

27. Così l’art. 1, del d.lgs. n. 251 del 2001 definisce «rifugiato [il] cittadino straniero il quale, per il timore fondato di essere perseguitato per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o opinione politica, si trova fuori dal territorio del Paese di cui ha la cittadinanza e non può o, a causa di tale timore, non vuole avvalersi della protezione di tale Paese, oppure apolide che si trova fuori dal territorio nel quale aveva precedentemente la dimora abituale per le stesse ragioni succitate e non può o, a causa di siffatto timore, non vuole farvi ritorno, ferme le cause di esclusione di cui all’articolo 10».

28. Oltre alla pronuncia citata nel testo si veda, inoltre, Trib. Milano, sez. spec. imm., decreto n. 6749/2019 del 26 agosto 2019 (consultabile in [www.meltingpot.org/app/uploads/2019/09/decreto\\_6742-2019.pdf](http://www.meltingpot.org/app/uploads/2019/09/decreto_6742-2019.pdf)) con il quale è stato riconosciuto lo *status* di rifugiato ad una cittadina della Costa D’Avorio affetta da disabilità mentale e fisica. Anche in questo caso il giudice ha riconosciuto la disabilità quale motivo di persecuzione in base all’appartenenza ad un gruppo sociale.

29. Trib. Milano, sez. spec. imm., decreto n. 6202/2020 del 19 settembre 2020 (consultabile in [www.meltingpot.org/app/uploads/2020/11/rg\\_39278\\_2019-compressed.pdf](http://www.meltingpot.org/app/uploads/2020/11/rg_39278_2019-compressed.pdf)).

30. *Ibidem*. A sostegno di ciò il giudice riporta nella motivazione della sentenza i dati indicati nelle schede COI «*country of origin information*» relative alla zona di origine del richiedente, segnalando che «il 94% delle persone con epilessia nei Paesi in via di sviluppo non riceve un trattamento adeguato [...] in parte dovuta a credenze e stigmi associati alla stregoneria e a maledizioni».

31. *Ibidem*.

riconoscimento dello *status* di rifugiato, proprio la possibilità di ricondurre quanti vivono una condizione di disabilità ad un gruppo sociale determina la possibilità di applicare la Direttiva qualifiche, e, dunque, di applicare la qualifica di rifugiato alle persone che, in ragione della propria disabilità, si trovano ad essere oggetto di persecuzione.

Pur condividendo l'approdo finale cui tale giurisprudenza perviene, deve segnalarsi che una interpretazione conforme a Costituzione delle previsioni del d.lgs. n. 251 del 2007 potrebbe probabilmente non richiedere di fare ricorso al riferimento al «gruppo sociale».

È noto infatti che in alcuni Paesi ci sono effettivamente gruppi di persone con disabilità particolarmente esposti al rischio di violenza<sup>32</sup> ed è vero anche che la disabilità non è espressamente indicata tra i motivi di persecuzione che determinano lo *status* di rifugiato. Ma è altrettanto vero che il nostro ordinamento, oltre a riconoscere esplicitamente il diritto d'asilo (art. 10, comma 3 Cost.<sup>33</sup>), attribuisce peculiare rilievo ai diritti delle persone con disabilità, ritenuti al centro di «un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale» (Corte cost., sentenza n. 167 del 1999, con riferimento agli artt. 2, 3 e 38 Cost.). Inoltre, la stessa Corte costituzionale ha affermato che «i disabili non costituiscono un gruppo omogeneo. Vi sono, infatti, forme diverse di disabilità: alcune hanno carattere lieve ed altre gravi. Per ognuna di esse è necessario, pertanto, individuare meccanismi di rimozione degli ostacoli che tengano conto della tipologia di handicap da cui risulti essere affetta in concreto una persona» (Corte cost., sentenza n. 80 del 2010).

Alla luce di quanto appena affermato, in una lettura sistematica dei principi costituzionali, non sembrerebbero sussistere ragioni che impediscano il riconoscimento del diritto d'asilo alla persona straniera con disabilità – quale individuo e non solo quale appartenente ad un «gruppo sociale» – qualora sia a lei impedito l'esercizio delle libertà democratiche sancite dalla Costituzione italiana: altrimenti detto, la disabilità, pur non essendo motivo di protezione in sé, lo diviene nel caso in cui costituisca motivo di impedimento dell'esercizio delle libertà costituzionali.

#### 4. Disabilità e protezione speciale

Oltre a quanto appena visto, ai fini del riconoscimento dello *status* di rifugiato delle persone con disabilità, l'ordinamento giuridico offre – anche nei confronti di coloro che provengono da Paesi in cui la disabilità non è motivo di persecuzione – due ulteriori forme

---

32. M.G. Bernardini, *Intersezioni critiche*, cit., p. 18.

33. Sul diritto costituzionale d'asilo si vedano in generale M. Benvenuti, *Il diritto d'asilo nell'ordinamento costituzionale italiano. Un'introduzione*, Padova, Cedam, 2007, p. 127; P. Bonetti, L. Neri, *Il diritto d'asilo*, in B. Nascimbene (a cura di), *Diritto degli Stranieri*, Padova, Cedam, 2004, p. 1140 ss. Di recente C. Panzera, *Il diritto all'asilo. Profili costituzionali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, p. 179 ss., nonché C. Siccardi, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio. Sulle rotte del mediterraneo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021.

alternative di protezione che si fondano sul rischio che la non accoglienza o l'allontanamento di tali persone possa comportare una compromissione del loro diritto alla salute.

Si tratta, come meglio si dirà immediatamente, della protezione speciale e del permesso di soggiorno per cure mediche rilasciato dal questore.

È bene sin da subito avvertire che la disciplina in esame ha subito negli ultimi anni numerose modifiche, soprattutto a partire dal d.l. n. 113 del 2018 (il c.d. Decreto sicurezza I, convertito con la legge n. 132 del 2018). Si tratta di modifiche non sempre chiare, che lasciano l'interprete a confrontarsi con norme che, sotto alcuni profili, presentano notevoli margini di dubbi.

Cominciando dalla protezione speciale (già protezione umanitaria<sup>34</sup>), la disciplina qui rilevante è contenuta nell'art. 32, comma 3, del d.lgs. n. 25 del 2008, come modificato dal d.l. n. 130 del 2020 (convertito, con modifiche, nella legge n. 173 del 2020)<sup>35</sup>.

Tale previsione sancisce per l'appunto la possibilità di rilasciare un «permesso di soggiorno biennale che reca la dicitura “protezione speciale”», qualora la domanda di protezione internazionale non venga accolta, ma ricorrano i presupposti indicati dall'art. 19, commi 1 e 1.1., del d.lgs. n. 286 del 1998.

Ora, tra i casi per i quali l'art. 19 sancisce il divieto di espulsione, e che dunque legittimano anche il riconoscimento del permesso per protezione speciale, assumono rilievo – con riferimento alle persone con disabilità – due diverse fattispecie, introdotte dal già citato d.l. n. 130 del 2020.

In primo luogo, non può essere disposto il respingimento nel caso in cui ricorrano i presupposti per il riconoscimento del permesso di soggiorno per motivi umanitari, secondo quanto previsto dall'art. 5, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1998, previsione che, a sua volta, impone allo Stato di rispettare gli obblighi costituzionali e internazionali.

Da questo punto di vista, appare dunque decisivo considerare quanto disposto dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, che, all'art. 11, impone agli Stati di adottare, «in conformità agli obblighi derivanti dal diritto internazionale, compreso il diritto internazionale umanitario e le norme internazionali sui diritti umani, tutte le misure necessarie per garantire la protezione e la sicurezza delle persone con disabilità in situazioni

---

34. Sulla protezione umanitaria nella sua versione originaria cfr. N. Zorzella, *La protezione umanitaria nel sistema giuridico italiano*, in questa *Rivista*, n. 1.2018. Per un approfondimento sull'evoluzione della disciplina M. Benvenuti, *Il dito e la luna. La protezione delle esigenze di carattere umanitario degli stranieri prima e dopo il decreto Salvini*, in questa *Rivista*, n. 1.2019.

35. Per un commento generale sulle novità legislative da ultimo introdotte si vedano i contributi pubblicati nel fascicolo F. Biondi Dal Monte, E. Rossi (a cura di), *Adelante con juicio. Asilo e protezione degli stranieri dopo il d.l. n. 130 del 2020*, Fascicolo monografico del *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 1.2021.

di rischio, incluse le situazioni di conflitto armato, le emergenze umanitarie e le catastrofi naturali»<sup>36</sup>.

Anche la giurisprudenza di legittimità ha riconosciuto la possibilità di accordare la protezione speciale (ex umanitaria) proprio in ragione della particolare situazione di vulnerabilità del ricorrente. La recente sentenza della Corte di cassazione civile n. 13400 del 2022<sup>37</sup>, ha infatti affermato il seguente principio di diritto: «la condizione di vulnerabilità idonea a sorreggere il riconoscimento del diritto alla protezione umanitaria, può essere fondata sull'allegazione di una situazione di disabilità fisica o psichica generatrice, nel Paese di origine, di un trattamento discriminatorio, pur non derivante da atti o comportamenti statuali, dovuto ad emarginazione sociale e relazionale, secondo un modello culturale diffuso e non contrastato, tale da integrare una grave violazione dei diritti umani così come garantiti dagli artt. 2 e 3 Cost. e dall'art. 1 e seguenti della Convenzione ONU, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e ratificata in Italia con L. n. 19 del 2009».

In secondo luogo, va tenuto presente che l'art. 19, comma 1.1, del d.lgs. n. 286 del 1998, nella versione attualmente vigente a seguito delle modifiche apportate dal d.l. n. 130 del 2020, come convertito, non consente il respingimento o l'espulsione «qualora esistano fondati motivi di ritenere che l'allontanamento dal territorio nazionale comporti una violazione del diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, a meno che esso sia necessario per ragioni di sicurezza nazionale, di ordine e sicurezza pubblica nonché di protezione della salute».

Ora, va innanzitutto rilevato che la disposizione appena citata è oggi formulata in modo difficilmente intellegibile. La lettera del testo, come già segnalato in dottrina, infatti, sembrerebbe paradossalmente consentire il respingimento qualora vi siano, insieme alle ragioni di sicurezza nazionale, di ordine e sicurezza pubblica, anche ragioni di protezione della salute<sup>38</sup>.

---

36. Sul punto cfr. V. Eboli, *Art. 11*, in S. Marchisio, R. Cera, V. Della Fina (a cura di), *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità*, Roma, Aracne, 2010, p. 162, nonché C. Conte, *What about Refugees with Disabilities? The Interplay between EU Asylum Law and the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in *European Journal of Migration and Law*, 2016, p. 333 ss. Per l'analisi di altri documenti internazionali ed europei che dovrebbero orientare le azioni dei Paesi e dei servizi di accoglienza nei confronti delle persone con disabilità, cfr. G. Griffo, *La discussione internazionale sui migranti con disabilità*, in G. Griffo, L. D'Errico (a cura di), *I rifugiati e i richiedenti asilo con disabilità*, cit., p. 17 ss.

37. Cass. civ., sez. I, 28 aprile 2022, n. 13400; si veda, inoltre Cass. civ. sez. II, 12 luglio 2021, n. 19795.

38. E. Rossi, *Novità in tema di permessi di soggiorno e protezione speciale nel d.l. n. 130 del 2020*, in F. Biondi Dal Monte, E. Rossi (a cura di), *Adelante con juicio*, cit., p. 81, secondo cui però «ben difficilmente questo [è] il senso (presuntivamente) voluto dal legislatore, il quale forse intendeva stabilire altro: e cioè che la “protezione della salute” debba costituire una delle condizioni (accanto al rispetto della vita personale e familiare) che impediscono il respingimento e impongono il rilascio del permesso di soggiorno».

Sembra però evidente che non poteva essere questa l'intenzione del legislatore che pure, nell'emendare il testo del d.l. n. 130 del 2020, ha evidentemente operato con una tecnica legislativa a dir poco approssimativa.

Si tratterebbe infatti di una intenzione del tutto irragionevole e contraddittoria rispetto alla *ratio* complessiva della riforma del d.l. n. 130 del 2020, ispirata a ricondurre a minor rigore la disciplina introdotta dalle riforme dei decreti sicurezza del 2018.

Dunque, più opportunamente, occorre interpretare la disposizione come se essa disponesse che respingimento ed espulsione non sono consentiti quando ciò comporti «una violazione del diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, *nonché di protezione della salute*», a meno che il respingimento e/o l'espulsione siano necessari per ragioni di sicurezza nazionale, di ordine e sicurezza pubblica.

Chiarito ciò, deve dunque evidenziarsi che il riferimento alla necessità di tutelare la salute potrebbe in molti casi offrire protezione agli stranieri con disabilità, anche ove non ricorrano i presupposti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato o della protezione sussidiaria. Ovviamente non si vuole qui affermare – è bene precisarlo – che ogni condizione di disabilità sia identificabile con una situazione di assenza di salute. Una simile tesi finirebbe infatti per rinnegare l'impostazione accolta dalla Convenzione ONU del 2006 che, come noto, respinge il modello medico-sanitario per accogliere quello bio-psico-sociale<sup>39</sup>.

## 5. Il permesso di soggiorno per cure mediche e il divieto di espulsione

In alternativa alla protezione speciale, la persona con disabilità straniera sembrerebbe inoltre poter beneficiare di un «permesso di soggiorno per cure mediche»<sup>40</sup>. La normativa sul punto non è però scevra di criticità.

Il permesso di soggiorno per cure mediche è stato introdotto dal d.l. n. 113 del 2018, che ha modificato l'art. 19, comma 2, lett. *d-bis*) del d.lgs. n. 286 del 1998. La norma – come meglio si vedrà nella parte finale di questo paragrafo – prevede oggi il divieto di espulsione nei confronti degli stranieri che versano «in gravi condizioni psicofisiche o derivanti da gravi patologie, accertate mediante idonea documentazione rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale, tali da determinare un rilevante pregiudizio alla salute degli stessi, in caso di rientro nel Paese di origine o di provenienza». A favore di costoro si dispone che il questore possa

39. Non è ovviamente questa la sede per soffermarsi sul punto. Sia consentito rinviare a G. Arconzo, *I diritti delle persone con disabilità*, cit., p. 53 ss.

40. Ricostruisce in modo dettagliato la disciplina sul permesso per cure mediche la scheda di ASGI, *Il permesso di soggiorno per cure mediche salute e assistenza minori condizioni di salute e protezione internazionale e speciale*, giugno 2021.

rilasciare un peculiare permesso di soggiorno, di durata annuale e comunque rinnovabile fino a quando persistono le condizioni che ne hanno determinato il rilascio.

Il d.l. n. 130 del 2020 ha modificato la precedente versione, che faceva riferimento “soltanto” alle «condizioni di salute di particolare gravità». Come si è detto, la previsione attualmente vigente specifica che il permesso per cure mediche può essere riconosciuto qualora vengano accertate «gravi condizioni psico-fisiche o derivanti da gravi patologie»<sup>41</sup>. Formulazione, questa, che sembrerebbe poter consentire una maggiore attenzione a tutte le condizioni di disabilità, in un approccio maggiormente coerente con la Convenzione ONU: si pensi in particolare alla condizione di disabilità psichica, in precedenza più difficilmente rilevabile.

Dal punto di vista procedimentale, alla luce delle novità introdotte dal d.l. n. 130 del 2020, l’ordinamento sembrerebbe dunque aver predisposto un doppio binario di tutela che, come si accennava sopra, lascia però diversi dubbi interpretativi.

Da un lato, secondo quanto previsto dall’art. 19, commi 1, 1.1. e 1.2., del d.lgs. n. 286 del 1998, la Commissione territoriale, qualora non accolga la domanda di protezione internazionale, può trasmettere gli atti al questore<sup>42</sup>, affinché questi rilasci un permesso di soggiorno biennale per protezione speciale per ragioni legate alla protezione della salute, secondo quanto si è detto nel paragrafo precedente.

Dall’altro lato, lo stesso art. 19, al comma 2, *d-bis*), del d.lgs. n. 286 del 1998, dispone che sia direttamente il questore a rilasciare un permesso di soggiorno per cure mediche annuale e rinnovabile.

Tale sovrapposizione rende però poco chiaro in quali casi il questore, di fronte ad un rischio di compromissione per il diritto alla salute, potrà rilasciare il permesso per protezione speciale o quello per cure mediche.

Non aiuta a fare chiarezza quanto previsto dall’art. 32 del d.lgs. n. 28 del 2005, come modificato dal d.l. n. 130 del 2020, che al comma 3.1. stabilisce che «nelle ipotesi di rigetto della domanda di protezione internazionale, ove ricorrano i requisiti di cui all’articolo 19, comma 2, lettera *d-bis*), del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, la Commissione territoriale trasmette gli atti al questore per il rilascio del permesso di soggiorno ivi previsto».

Si tratta di una scelta, rilasciata nei fatti all’autorità di pubblica sicurezza, che tuttavia ha delle conseguenze di rilievo sul soggiorno dello straniero con disabilità. Il permesso per

---

41. Su questi aspetti cfr. di nuovo E. Rossi, *Novità in tema di permessi di soggiorno e protezione speciale nel d.l. n. 130 del 2020*, in F. Biondi Dal Monte, E. Rossi (a cura di), *Adelante con juicio*, cit., p. 82.

42. Sul permesso di soggiorno per cure mediche, cfr. in giurisprudenza, Consiglio di Stato, sez. III, sentenza 30 giugno 2022, n. 5401.

protezione speciale ha durata biennale, consente da subito l'attività lavorativa e può essere rinnovato su parere della Commissione territoriale; il secondo ha durata di un anno non consente l'attività lavorativa, è rinnovabile sino a quando persiste il pregiudizio per la salute e può essere convertito in permesso per motivi di lavoro<sup>43</sup>.

Una peculiare attenzione il legislatore la mostra anche con riferimento alla disciplina relativa alle ipotesi di divieto di allontanamento degli stranieri con disabilità. Come già si è scritto, l'art. 19 del d.lgs. n. 286 del 1998 sancisce il divieto di espulsione quando il rientro nel Paese di origine possa determinare una compromissione del diritto alla salute.

Lo stesso art. 19, al comma 2-*bis*), prevede poi che «il respingimento o l'esecuzione dell'espulsione di persone affette da disabilità, degli anziani, dei minori, dei componenti di famiglie monoparentali con figli minori nonché dei minori, ovvero delle vittime di gravi violenze psicologiche, fisiche o sessuali [siano] effettuate con modalità compatibili con le singole situazioni personali, debitamente accertate».

A ben vedere, dunque, se non vi sono preclusioni formali all'espulsione delle persone con disabilità, è però vero che un tale provvedimento è contornato di molte garanzie, fino quasi a sembrare una sorta di *extrema ratio*.

D'altra parte, se è vero che, secondo il modello bio-psico-sociale, la disabilità non si identifica con una menomazione della salute della persona, è altrettanto vero che in ogni caso la disabilità ha comunque una menomazione dell'integrità fisica alla sua origine.

Alla luce di ciò non sorprende che nella giurisprudenza della Cassazione sia invalsa una interpretazione delle previsioni che ritiene illegittima l'espulsione dello straniero ogniqualvolta essa possa essere lesiva del diritto alla salute fisica o psichica della persona.

Secondo il Giudice di legittimità<sup>44</sup>, infatti, «il provvedimento di espulsione pronunciato nei confronti di persona irregolarmente soggiornante nello Stato non può essere eseguito qualora dall'esecuzione derivi un irreparabile pregiudizio per la salute dell'individuo», con la conseguenza che nel caso in cui lo straniero «sia affetto da grave disabilità, ancorché questa non rientri tra le condizioni legislativamente poste a fondamento del divieto di espulsione, il giudice è comunque tenuto a verificare, in concreto, se del caso anche ricorrendo a mezzi istruttori, che l'espulsione non leda il nucleo irriducibile del diritto alla salute garantito dall'art. 32 Cost».

Nonostante le incertezze interpretative appena illustrate, deve dunque concludersi sul punto evidenziando che il pur complesso e aggrovigliato sistema di norme descritto sembra

---

43. Tale possibilità è stata introdotta con l'art. 15, comma 1 del d.l. 21 ottobre 2020, n. 130, convertito con modificazioni dalla l. 18 dicembre 2020, n. 173.

44. Cassazione penale sez. I, 26 maggio 2017, n. 38041.

comunque garantire alle persone con disabilità una tutela tale da far ritenere in definitiva attuato il diritto d'asilo<sup>45</sup> sancito dall'art. 10, comma 3 Cost.

## 6. Le persone con disabilità nel sistema di accoglienza

È a questo punto possibile analizzare la disciplina relativa alla situazione delle persone con disabilità all'interno del sistema di accoglienza.

Si è già detto (cfr. nota 20) che la direttiva qualifiche richiede, nel descrivere il contenuto della protezione internazionale, che gli Stati tengano in considerazione la specifica situazione delle persone vulnerabili, tra cui persone disabili e persone con disturbi psichici.

In modo non dissimile, il Capo IV la direttiva n. 2013/33/UE<sup>46</sup> (c.d. Direttiva accoglienza) – che impone in generale agli Stati il rispetto di *standards* minimi per assicurare condizioni dignitose ai richiedenti asilo<sup>47</sup> e di provvedere «a che le condizioni materiali di accoglienza assicurino un'adeguata qualità di vita che garantisca il sostentamento dei richiedenti e ne tuteli la salute fisica e mentale» (art. 17) – è interamente dedicato ai soggetti vulnerabili e pone una specifica attenzione anche sulle condizioni di accoglienza delle persone con disabilità. Nello specifico, l'art. 21 impone agli Stati membri di tener conto, nell'adozione delle misure di accoglienza, «della specifica situazione di persone vulnerabili quali i minori, i minori non accompagnati, i disabili, gli anziani, le donne in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le vittime della tratta degli esseri umani, le persone affette da gravi malattie o da disturbi mentali e le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, quali le vittime di mutilazioni genitali femminili».

A tal fine, gli Stati dovrebbero pertanto valutare «se il richiedente abbia esigenze di accoglienza particolari e precisare la natura delle stesse». Tale valutazione deve essere avviata «entro un termine ragionevole dopo la presentazione della domanda di protezione internazionale». Infine, gli Stati membri devono assicurare che il sostegno fornito ai

---

45. Si tratta, come noto, dell'orientamento consolidato della Corte di cassazione (Cass. civ., ord. 24 febbraio 2011, n. 17576; ordinanze 18 febbraio 2011, n. 4139 e n. 4140; da ultimo Cass. civ., sez. I, sent. 23 febbraio 2018, n. 4455). Per un commento a questa giurisprudenza, cfr. M. Benvenuti, *La forma dell'acqua. Il diritto di asilo costituzionale tra attuazione, applicazione e attualità*, in *Questione giustizia*, 2/2018. Tale giurisprudenza è stata richiamata anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 194 del 2019.

46. Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante «Norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)». Per un approfondimento sui contenuti della direttiva G. Morgese, *La riforma del sistema europeo comune di asilo e i suoi principali riflessi nell'ordinamento italiano*, in questa *Rivista*, n. 4.2013, p. 15 ss.

47. Cfr. cons.11 della direttiva 2013/33/UE il quale afferma che «è opportuno adottare norme in materia di accoglienza dei richiedenti che siano sufficienti a garantire loro un livello di vita dignitoso e condizioni di vita analoghe in tutti gli Stati membri». Sulle condizioni dignitose di accoglienza si è espressa la Corte di Giustizia nel caso CGUE, *Saciri e a.*, C-79/13, 27 febbraio 2014.

richiedenti vulnerabili «tenga conto delle loro esigenze di accoglienza particolari durante l'intera procedura di asilo» (art. 22).

Come noto, in Italia, la direttiva n. 2013/33/UE è stata recepita dal d.lgs. n. 142 del 2015<sup>48</sup>, che costituisce la prima disciplina organica sul sistema di accoglienza, la quale ha poi subito, come ben noto, molteplici riforme negli ultimi anni. Si è così passati dal sistema SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati), al sistema SIPROIMI (Sistema di protezione per i titolari di protezione internazionale minori stranieri non accompagnati, introdotto dal d.l. n. 113 del 2018), al sistema SAI (Sistema di accoglienza e integrazione, introdotto dal d.l. n. 130 del 2020)<sup>49</sup>.

L'art. 17 del d.lgs. n. 142 del 2015 riprende il dettato della direttiva stabilendo che «le misure di accoglienza previste dal presente decreto tengono conto della specifica situazione delle persone più vulnerabili», tra le quali vengono espressamente citate le persone con disabilità.

A tale proposito, il d.l. n. 130 del 2020 ha aggiunto il comma 4-*bis* all'art. 9 del d.lgs. n. 142 del 2015, il quale prescrive ora di procedere alla verifica «della sussistenza di esigenze particolari e di specifiche situazioni di vulnerabilità» già nei Centri di prima accoglienza, al fine di poter avviare l'adozione delle «idonee misure di accoglienza» di cui ragiona l'art. 10 dello stesso d.lgs. n. 142.

Si pone qui però un primo significativo problema, legato proprio all'accertamento della disabilità stessa, che non è affatto agevole per diverse ragioni: la scarsità di risorse; la penuria di personale qualificato e preparato sul punto all'interno dei Centri di prima accoglienza; le difficoltà di accertare alcune forme di disabilità, come quelle psichiche<sup>50</sup>.

La verifica della condizione di vulnerabilità dovrebbe avvenire, ai sensi dell'art. 9, comma 4-*ter*), del d.lgs. n. 142 del 2015, secondo «linee guida emanate dal Ministero della salute, d'intesa con il Ministero dell'interno e con le altre amministrazioni eventualmente interessate, da applicare» nei Centri di prima accoglienza.

Tuttavia, di tali linee guida, che pure rappresenterebbero un utile e fondamentale sostegno agli operatori dei Centri nell'accertamento della vulnerabilità e della disabilità, non vi è ancora traccia. Così, in assenza di chiare ed efficaci procedure di accertamento, è difficile che le misure e i servizi del sistema di accoglienza possano essere idonei a soddisfare le specifiche esigenze delle persone con disabilità, molto diverse fra loro.

---

48. Sul sistema di accoglienza come disciplinato dalla versione originaria del d.lgs. n. 142 del 2015, cfr. S. Penasa, *L'accoglienza dei richiedenti asilo: sistema unico o mondi paralleli?*, in questa *Rivista*, n. 1.2017; P. Bonetti, *Le nuove norme italiane sul diritto di asilo: trattenimento, identificazione e accoglienza dei richiedenti asilo*, in *Studium iuris*, 6.2016, p. 708 ss.

49. Ricostruisce l'evoluzione normativa del sistema di accoglienza C. Siccardi, *I diritti costituzionali dei migranti in viaggio*, cit., p. 307 ss.

50. Tali difficoltà sono segnalate da G. Griffo, *Introduzione*, in G. Griffo, L. D'Errico (a cura di), *I rifugiati e i richiedenti asilo in Italia*, cit., p. 10.

Un ulteriore aspetto problematico concerne i servizi che possono essere offerti alle persone con disabilità, considerando la necessità di prestazioni calibrate sulle loro specifiche esigenze. Anche su questo punto, non sono state poche le modifiche normative susseguitesi nel corso del tempo.

Il d.l. n. 113 del 2018 non ha prestato particolare attenzione alla situazione delle persone vulnerabili, le quali hanno anzi risentito delle conseguenze prodotte dalle scelte di fondo della riforma. Il predetto decreto, come noto, ha infatti riservato ai soli titolari di protezione internazionale l'accesso nel sistema di accoglienza ordinario (SIPROIMI)<sup>51</sup>, mentre i richiedenti protezione, anche se vulnerabili, venivano accolti nei Centri di prima accoglienza e nei Centri di accoglienza straordinaria (CAS)<sup>52</sup>.

Tale distinzione ha avuto un impatto sui servizi offerti ai richiedenti protezione con disabilità, ai quali erano di conseguenza garantite nei Centri di accoglienza straordinari solo «le esigenze essenziali di accoglienza» secondo quanto previsto dall'art. 11 del d.lgs. n. 142 del 2015.

Infatti, il decreto n. 113 del 2018 ha abrogato il comma 4 dell'art. 17 che, nella versione originaria assicurava che «nell'ambito del sistema di accoglienza territoriale [fossero] attivati servizi speciali di accoglienza per i richiedenti portatori di esigenze particolari, individuati con il decreto del Ministro dell'interno di cui all'articolo 14, comma 2, che tengono conto delle misure assistenziali da garantire alla persona in relazione alle sue specifiche esigenze».

L'effetto di tali disposizioni è stato dunque quello di azzerare i servizi offerti ai richiedenti protezione, al di là delle esigenze essenziali di accoglienza, anche nei confronti delle persone più vulnerabili come le persone con disabilità.

Il nuovo sistema SAI sembra invece più attento anche alle esigenze dei più vulnerabili.

Anzitutto, il d.l. n. 130 del 2020 ha modificato il comma 4-*bis* dell'art. 9 del d.lgs. n. 142 del 2015, prevedendo che il richiedente di cui sia stata accertata la vulnerabilità è trasferito «in via prioritaria» nelle strutture del sistema di accoglienza ordinario (il SAI, per l'appunto)<sup>53</sup>, il quale può accogliere, a differenza della disciplina previgente sia richiedenti, sia titolari di protezione.

La principale novità del d.l. n. 130 del 2020 deve poi rinvenirsi nella differenziazione dei servizi offerti, articolati oggi su due livelli di prestazioni.

---

51. Cfr. l'art. 12 del d.l. n. 113 del 2018.

52. La Circolare del Ministero dell'interno del 18 dicembre 2018 chiarisce la *ratio* di tale scelta ovvero quella di segnare «una netta differenziazione tra gli investimenti in termini di accoglienza e integrazione da destinare a coloro che hanno titolo definitivo a permanere sul territorio nazionale [...] rispetto ai servizi da erogare a coloro che sono in temporanea attesa della loro posizione giuridica».

53. Sul sistema di accoglienza e integrazione F. Biondi Dal Monte, *Il sistema di accoglienza e integrazione e i diritti dei minori stranieri. Riflessioni sulla disciplina introdotta dal d.l. n. 130/2020*, in E. Rossi - F. Biondi Dal Monte (a cura di), *Adelante con juicio*, cit., p. 121 ss.

Nel primo livello, dedicato ai richiedenti protezione, non sono più offerti esclusivamente i servizi essenziali, bensì «prestazioni di accoglienza materiale, l'assistenza sanitaria, l'assistenza sociale e psicologica, la mediazione linguistico-culturale, la somministrazione di corsi di lingua italiana e i servizi di orientamento legale e al territorio» (art. 1-*sexies*, comma 2-*bis*, lettera *a*), del d.l. n. 416 del 1989, come introdotto dal d.l. n. 130 del 2020).

Nel secondo livello, dedicato ai titolari di protezione, si garantiscono anche i servizi «finalizzati all'integrazione, tra cui si comprendono, oltre quelli previsti al primo livello, l'orientamento al lavoro e la formazione professionale» (art. 1-*sexies*, comma 2-*bis*, lettera *b*), del d.l. n. 416 del 1989, come introdotto dal d.l. n. 130 del 2020).

La previsione, anche a beneficio dei richiedenti protezione, del sostegno psicologico e della mediazione rappresenta con tutta evidenza sicuramente un passo in avanti, anche nei confronti delle persone con disabilità, rispetto a quanto previsto dal d.l. n. 113 del 2018.

Tuttavia, non può non rimarcarsi che, al fine di garantire servizi efficaci di accoglienza nei confronti delle persone con disabilità è quanto mai necessario che tali servizi siano calibrati sulle singole esigenze individuali. Oggettivamente, anche per la scarsa preparazione degli operatori e per l'assenza di risorse, nonché per l'assenza di efficaci procedure di accertamento della disabilità dei migranti in arrivo, è alquanto difficile che ciò si verifichi nella prassi dei Centri.

## **7. L'accesso alle prestazioni assistenziali e sociali delle persone straniere con disabilità nella sentenza n. 432 del 2005**

La seconda prospettiva che merita di essere indagata è quella legata alla condizione di chi – persona con disabilità straniera – si trova regolarmente già in Italia.

Credo che il punto di partenza possa essere individuato nella sentenza n. 432 del 2005 della Corte costituzionale, in cui il Giudice costituzionale si trovò a giudicare della legittimità costituzionale di una previsione della Regione Lombardia che garantiva il diritto alla circolazione gratuita sui mezzi di trasporto pubblico ai soli cittadini invalidi italiani, escludendo così dal beneficio le persone straniere che pure si trovavano nella stessa condizione di invalidità dei cittadini italiani. Siamo dunque, secondo le categorie descritte sopra, nel secondo paragrafo, di fronte alla tipica situazione in cui le due discriminazioni agiscono simultaneamente, dando vita alla discriminazione multipla intersezionale.

La Corte costituzionale, pur senza ovviamente riconoscere tale condizione, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di tale previsione, oltre a ribadire alcuni principi già in precedenza affermati, delineò alcune coordinate che ben possono considerarsi il punto di riferimento per la materia qui in esame. Ben si può dire, come si vedrà anche nelle pagine che seguono, che la sentenza n. 432 del 2005 costituisce un vero e proprio *leading case*.

In primo luogo, la Corte ribadì quanto già affermato nella sentenza n. 252 del 2001 (e previsto agli artt. 2 e 35 del d.lgs. n. 286 del 1998), evidenziando che tutti gli stranieri presenti sul territorio italiano, anche se irregolari, hanno diritto di «fruire di tutte le prestazioni che risultino indifferibili ed urgenti [...], trattandosi di un diritto fondamentale della persona che deve essere garantito».

Ma soprattutto, la Corte, pur prendendo atto che la provvidenza in questione non fosse inquadrabile tra le prestazioni essenziali, sancì che «le scelte connesse alla individuazione delle categorie dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie – debbano essere operate, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza». In altre parole, «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 irrazionale o, peggio, arbitraria».

Arbitrarietà che invece la Corte ritenne sussistere proprio nel caso da essa scrutinato: di fronte ad una «misura sociale che vede negli invalidi al 100% la categoria dei beneficiari», il requisito della cittadinanza non aveva alcuna «ragionevole correlabilità».

Altri passaggi importanti di quella decisione sono contenuti nella parte in cui la Corte riconosce la natura di principio fondamentale alla previsione contenuta nell’art. 3, comma 4, della legge n. 104 del 1992. Tale disposizione sancisce che la legge n. 104 «si applica anche agli stranieri e agli apolidi, residenti, domiciliati o aventi stabile dimora nel territorio nazionale. Le relative prestazioni sono corrisposte nei limiti ed alle condizioni previste dalla vigente legislazione o da accordi internazionali». Analoga natura di principio fondamentale è riconosciuta anche a quanto previsto dall’art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998, secondo cui, nel testo allora vigente, «gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste [...] per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti»<sup>54</sup>.

---

54. L’art. 41, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998, nella versione attualmente vigente, a seguito delle modifiche apportate dalla legge 23 dicembre 2021, n. 238, dispone che «Gli stranieri titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, i titolari di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno diversi da quelli di cui ai commi 1-bis e 1-ter del presente articolo e i minori stranieri titolari di uno dei permessi di soggiorno di cui all’articolo 31 sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste per coloro che sono affetti da morbo di Hansen o da tubercolosi, per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti». Sulle conseguenze della modifica intervenuta, oltre a quanto si dirà oltre nel testo, cfr. A. Guariso, *Assegno unico per i figli a carico e nuovo art. 41 TU immigrazione: fine di una inadempienza italiana, con qualche passo indietro*, in questa *Rivista*, n. 2.2022.

## 8. Una nuova lettura della giurisprudenza costituzionale nella prospettiva delle discriminazioni multiple

Nonostante i principi affermati a chiare lettere dalla Corte costituzionale sin dal 2005, non sono mancate in seguito occasioni in cui le persone con disabilità straniera sono state oggetto di discriminazione anche in ragione di specifiche previsioni normative. Così, è stata di frequente la stessa Corte costituzionale a dover intervenire su previsioni che chiaramente contraddicevano i principi di civiltà giuridica sopra messi in evidenza.

Emblematica è la giurisprudenza sviluppatasi intorno all'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, che ha limitato la possibilità di attribuzione di una serie di provvidenze economiche «che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali» ai soli stranieri titolari di carta di soggiorno (oggi, per effetto delle varie modifiche intervenute<sup>55</sup>, del «permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo»), fino ad allora concesse, ai sensi dell'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998, anche agli stranieri titolari di permessi di soggiorno di durata non inferiore ad un anno.

Giurisprudenza alla quale si affiancano due decisioni della Corte costituzionale relative ad una legge della Regione Calabria e ad una legge della Provincia autonoma di Trento che, in modo non dissimile, escludevano le persone extracomunitarie prive della carta di soggiorno tra i beneficiari di alcune misure finanziate con le risorse dei fondi, regionale e provinciale, per le non autosufficienze (sentenze n. 4 e n. 172 del 2013).

Si badi: si tratta di giurisprudenza molto nota e già ampiamente commentata dalla dottrina<sup>56</sup>. Va altresì osservato che, a seguito della recente entrata in vigore della legge n. 238 del 2021, il cui art. 3 ha riformulato il testo dell'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998, il tema potrebbe – quanto meno rispetto al profilo affrontato nella giurisprudenza costituzionale – aver perso di attualità, in ragione dell'effetto abrogativo che, ai sensi

---

55. Cfr. art. 1, comma 1 del d.lgs. n. 3 del 2007, nonché gli artt. 1 e 3 del d.lgs. n. 12 del 2014.

56. Senza alcuna pretesa di completezza, cfr., *ex multis*, F. Biondi Dal Monte, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Torino, Giappichelli, 2013; A. Ciervo, *I diritti sociali degli stranieri: un difficile equilibrio tra principio di non discriminazione e pari dignità sociale*, in F. Angelini, M. Benvenuti, A. Schillaci (a cura di), *Le nuove frontiere del diritto dell'immigrazione: integrazione, diritti, sicurezza*, Napoli, Jovene, 2011; G. Bascherini, A. Ciervo, *I diritti sociali degli immigrati*, in C. Pinelli (a cura di), *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*, Firenze, Passigli, 2012; M.R. Pipponzi, *Stranieri e prestazioni assistenziali: il punto della situazione dopo le pronunce della Corte costituzionale sull'art. 80 co. 19 l. n. 388 del 2000*, in questa *Rivista*, n. 1.2015, p. 91 ss.; C. Siccardi, *Crisi economica e discriminazioni multiple*, cit.; C. Corsi, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici*, in *Rivista AIC*, 2018; Ead., *La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l'accesso alle prestazioni sociali*, in *Le Regioni*, n. 5-6.2018, p. 1184 ss.; L. Montanari, *La giurisprudenza costituzionale in materia di diritti degli stranieri*, in *Federalismi.it*, n. 2.2019; P. Masala, *L'inclusione sociale degli immigrati e i limiti alle politiche di esclusione: indicazioni dalla giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1/2022.

dell'art. 15 delle *Disposizioni preliminari al Codice civile*, il nuovo testo del citato art. 41 dovrebbe determinare nei confronti dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000<sup>57</sup>.

Purtuttavia, la peculiare prospettiva del presente lavoro consente di analizzare e rileggere la citata giurisprudenza costituzionale mettendo proprio in luce l'aspetto delle discriminazioni multiple che invece è per lo più scarsamente considerato.

Per quanto attiene alle questioni relative alla normativa nazionale, in ben sette occasioni la Corte costituzionale è intervenuta per dichiarare l'illegittimità costituzionale di tale previsione: lo ha fatto quando è stata chiamata a verificare la necessità della carta di soggiorno (o del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo) per poter ricevere l'indennità di accompagnamento (sentenze n. 306 del 2008 e n. 40 del 2013); la pensione di inabilità (sentenza n. 11 del 2009); l'assegno mensile di invalidità (sentenza n. 187 del 2010); l'indennità di frequenza per i minori (sentenza n. 329 del 2011); la pensione di inabilità per le persone cieche (sentenza n. 22 del 2015); la pensione d'invalidità civile per le persone sorde e l'indennità di comunicazione (sentenza n. 230 del 2015)<sup>58</sup>.

Si tratta, come si evince dall'elenco appena effettuato, di numerose prestazioni destinate, a vario titolo, alle persone con disabilità. La possibilità di percezione delle stesse, da parte delle persone straniere, era però condizionata ad un requisito di cui – come nella già sentenza n. 432 del 2005 – la Corte ha costantemente riconosciuto la manifesta irragionevolezza.

Infatti, il filo rosso di tutte queste decisioni si rinviene nel subordinare l'attribuzione di tali prestazioni assistenziali – introdotte dal legislatore per ovviare agli svantaggi determinati dalla condizione di disabilità – al possesso di un titolo di permanenza del soggiorno in Italia che richiede per il suo rilascio anche la titolarità di un reddito minimo. In effetti, secondo quanto previsto dall'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998, per ottenere il «permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo», è necessario disporre di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale ed avere a disposizione un alloggio idoneo.

---

57. Il nuovo testo del primo comma dell'art. 41, già citato nella precedente nota 46, nel prevedere che anche «i titolari di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale» si pone infatti in frontale contrasto con quanto sancito dall'art. 80, comma 19 della legge n. 388 del 2000, che – come si è già detto – prevedeva il necessario possesso del permesso di lungo soggiornanti per poter usufruire dell'assegno sociale e delle provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali.

In senso simile, si veda anche A. Guariso, *Assegno unico*, cit., p. 389, secondo cui «è solo per la consueta distrazione del legislatore che l'art. 80, co. 19, cit. risulta tuttora formalmente vigente, ma non vi è dubbio che la norma del 2000 deve ritenersi ormai caduca e priva di effetti, in applicazione dell'art. 15 preleggi».

Allo stesso Guariso si rinvia per le problematiche che comunque anche la nuova formulazione dell'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998 determina rispetto alla possibilità, per alcuni lavoratori, delle prestazioni familiari.

58. Sui presupposti e i requisiti per poter beneficiare di tali provvidenze, si veda, volendo, G. Arconzo, *I diritti delle persone con disabilità*, cit., p. 268 ss.

La Corte costituzionale, nelle citate sentenze, evidenzia allora come sia del tutto irragionevole condizionare la percezione delle provvidenze destinate alle persone con disabilità alla titolarità di un permesso di soggiorno il cui ottenimento richiede anche determinati requisiti economici.

Si tratta infatti di un elemento di distinzione arbitrario, non potendosi presumere che persone con disabilità (o non autosufficienti, secondo quanto affermato nelle sentenze n. 4 e n. 172 del 2013), titolari di un permesso per soggiornanti di lungo periodo, versino in uno stato di bisogno o disagio maggiore rispetto agli stranieri, pur regolarmente soggiornanti, che non possono vantare analogo titolo legittimante.

Inoltre, come viene messo in luce soprattutto a partire dalla sentenza n. 187 del 2010, sono in gioco provvidenze che integrano un «rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento dei “bisogni primari” inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare; rimedio costituente, dunque, un diritto fondamentale perché garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto»<sup>59</sup>.

Siffatta irragionevolezza determina la violazione dell'art. 3 Cost. anche dal punto di vista del principio di uguaglianza: come si afferma chiaramente nella sentenza n. 306 del 2008, infatti, «una volta [...] che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini»<sup>60</sup>.

Va anche messo in evidenza che la giurisprudenza costituzionale, nel consolidarsi, ha comunque mostrato ampi margini di evoluzione e affinamento: come detto, nelle sentenze n. 306 del 2008 e n. 11 del 2009, la Corte si era sostanzialmente e pressoché unicamente soffermata sull'irragionevolezza intrinseca della disciplina che subordinava l'attribuzione di prestazioni assistenziali – il cui riconoscimento presupponeva a sua volta, la presenza di una condizione di disagio economico – al possesso di un permesso che richiede per il suo rilascio, tra l'altro, la titolarità di un reddito.

---

59. Si veda anche la sentenza n. 22 del 2015 che qualifica la provvidenza in esame (si trattava in quel caso della pensione di inabilità per le persone cieche) alla stregua di benefici «intrinsecamente raccordati alla necessità di assicurare a ciascuna persona, nella più ampia e compatibile misura, condizioni minime di vita e di salute».

60. La giurisprudenza costituzionale afferma, in alcune di queste decisioni, anche la lesione del diritto alla salute, segnalando come tale diritto debba essere inteso come «diritto ai rimedi possibili e, come nel caso, parziali, alle menomazioni prodotte da patologie di non lieve importanza». Ne consegue il contrasto delle disposizioni censurate non soltanto con l'art. 3 Cost., ma anche con gli artt. 32 e 38 Cost., nonché – tenuto conto che quello alla salute è diritto fondamentale della persona (vedi, per tutte, le sentenze n. 252 del 2001 e n. 432 del 2005) – con l'art. 2 della Costituzione.

A partire dalla sentenza n. 187 del 2010<sup>61</sup>, e con le sentenze successive, viceversa, la Corte è giunta a chiarire – soffermandosi anche sul requisito della presenza di almeno cinque anni sul territorio, necessario per poter ottenere il permesso di soggiorno di lungo periodo – che qualsiasi discriminazione (rispetto ad un soggiorno regolare e non episodico) fra cittadini e stranieri legalmente soggiornanti non è giustificato e viola il principio di eguaglianza se sono in gioco provvidenze destinate al soddisfacimento di bisogni primari, al sostentamento della persona, nonché alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili per il contesto familiare in cui la persona con disabilità si trova inserita (in particolare sentenze n. 187 del 2010 e n. 329 del 2011). Impostazione, questa, che sembra trovare conferma anche nelle decisioni della Corte relative a leggi regionali che prevedevano forme di differenziazione tra categorie di stranieri in ragione degli anni di permanenza o di residenza nel territorio di riferimento<sup>62</sup>.

Nella prospettiva che si è delineata, assume particolare interesse la sentenza n. 329 del 2011 che aveva ad oggetto l'applicazione della previsione dell'art. 80, comma 19, del d.lgs. n. 286 del 1998 all'indennità di frequenza. È questa una misura destinata ai minori riconosciuti invalidi ai sensi della legge n. 118 del 1971 che presentino difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni della loro età, nonché i minori con disabilità uditiva grave. Essa è finalizzata ad assicurare e favorire la frequenza delle scuole di ogni ordine e grado, ed è revocabile proprio qualora non risulti soddisfatto il requisito della frequenza scolastica<sup>63</sup>.

Come si evince da quanto appena detto, entrano qui in gioco non più due, ma addirittura tre diversi possibili fattori di discriminazioni: oltre alla disabilità e alla nazionalità, rileva infatti anche il fattore età. Si è già detto in precedenza<sup>64</sup> che la stessa Convenzione ONU, all'art. 7, dedica particolare attenzione ai minori con disabilità. Ed in effetti, la motivazione della sentenza in esame consente di sottolineare proprio questo aspetto.

A differenza delle decisioni sopra citate, in cui la Corte si occupa di persone con disabilità adulte, e in cui – come si è visto – l'attenzione è dedicata soprattutto al requisito di reddito che condiziona l'ottenimento del permesso di soggiorno di lungo periodo, qui il focus della Corte è indirizzato sull'altro requisito richiesto dall'art. 9 del d.lgs. n. 286 del

---

61. Sentenza considerata in dottrina un vero punto di svolta, alla luce del rilievo in essa attribuito all'art. 14 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo: sul punto E. Longo, *L'eguaglianza alla prova delle migrazioni: la giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni sociali a favore degli stranieri residenti*, in questa Rivista, n. 2.2022, p. 218.

62. Cfr., ad esempio, Corte cost., sentenze n. 40 del 2011, n. 2 e n. 133 del 2013, n. 106 e n. 107 del 2018, n. 44 del 2020 e n. 9 del 2021. Per un'analisi complessiva di queste decisioni si veda, E. Longo, *L'eguaglianza alla prova delle migrazioni*, cit., *passim*.

63. L'indennità di frequenza è stata introdotta dalla legge n. 289 del 1990, che ha sostituito un'analoga misura (l'assegno di accompagnamento) già prevista all'art. 17 della legge n. 118 del 1971.

64. Cfr. *supra*, nota 8.

1998 per ottenere tale permesso, ovvero la titolarità di un regolare permesso di soggiorno per almeno 5 anni.

Anche senza fare esplicito riferimento alla categoria della discriminazione multipla, la Corte compie così un'analisi perfettamente coerente con tale paradigma. Partendo dal presupposto secondo cui «i principi di inderogabile solidarietà sociale, assunti quale valore fondante degli stessi diritti inalienabili dell'individuo, [...] non ammettono distinzioni di sorta in dipendenza di qualsiasi tipo di qualità o posizione soggettiva e, dunque, anche in ragione del diverso *status* di cittadino o di straniero», la Corte svolge il suo scrutinio analizzando proprio la specifica e peculiare condizione di chi – oltre alla condizione di straniero con disabilità – è anche minorenne.

Così, il Giudice costituzionale può affermare che «il condizionamento che viene imposto ai fini del riconoscimento del beneficio in questione per i minori stranieri, pur regolarmente presenti nel territorio dello Stato, rappresentato dalla titolarità della carta di soggiorno, finisce per determinare, per un periodo minimo di cinque anni – quello richiesto per il rilascio della carta – una sostanziale vanificazione, incompatibile non soltanto con le esigenze di “effettività” e di soddisfacimento che i diritti fondamentali naturalmente presuppongono, ma anche con la stessa specifica funzione della indennità di frequenza, posto che [...] l'attesa del compimento del termine di cinque anni di permanenza nel territorio nazionale potrebbe “comprimere sensibilmente le esigenze di cura ed assistenza di soggetti che l'ordinamento dovrebbe invece tutelare”, se non, addirittura, vanificarle *in toto*».

Non basta. Nella parte finale della decisione la Corte ha modo di sottolineare che la violazione che tale previsione reca contestualmente al principio di uguaglianza e ai diritti all'istruzione, alla salute e al lavoro, assume un rilievo tanto più grave, in quanto riferita proprio «a minori in condizione di disabilità».

In definitiva, sembra potersi sostenere che, seppure in modo implicito, la Corte costituzionale, in questo filone giurisprudenziale, ha dato rilievo proprio alla presenza di più fattori di discriminazioni al fine di dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni di volta in volta sottoposte al suo scrutinio.

#### **9. Una conferma: il permesso di lungo soggiorno non è requisito incostituzionale per l'accesso alle prestazioni assistenziali se non vi è una doppia situazione di svantaggio (Corte cost. n. 50 del 2019 e n. 19 del 2022)**

La tesi che qui si è avanzata sembra trovare conforto confrontando le sentenze appena analizzate con un filone giurisprudenziale più recente che ha invece, in controtendenza rispetto agli approdi di tale giurisprudenza, dichiarato la non fondatezza di alcune previsioni che ugualmente condizionavano la percezione di determinate misure assistenziali al permesso UE per soggiornanti di lungo periodo.

Si tratta, in particolare, della sentenza n. 50 del 2019<sup>65</sup>, relativa alle condizioni per ottenere l'assegno sociale, e della sentenza n. 19 del 2022<sup>66</sup>, relativa invece all'accesso al reddito di cittadinanza.

Nel primo caso, la Corte ha motivato la decisione di non fondatezza affermando, in sostanza, che non è irragionevole che una misura come l'assegno sociale possa essere concessa solo se il beneficiario lo abbia in qualche modo meritato. A dire della Corte, infatti, le provvidenze economiche possono considerarsi «il corollario dello stabile inserimento dello straniero in Italia, nel senso che la Repubblica con esse ne riconosce e valorizza il concorso al progresso della società, grazie alla partecipazione alla vita di essa in un apprezzabile arco di tempo». Di conseguenza, rientra nella discrezionalità del legislatore riconoscere l'assegno sociale «al solo straniero, indigente e privo di pensione, il cui stabile inserimento nella comunità lo ha reso meritevole dello stesso sussidio concesso al cittadino italiano»<sup>67</sup>.

Il passaggio che qui più rileva è però quello in cui la Corte tratteggia le ragioni che l'hanno condotta a non seguire la giurisprudenza costante che si è ricordata nel paragrafo precedente. Occorre – si legge nella sentenza n. 50 del 2019 – che la prestazione sia destinata al soddisfacimento di bisogni primari o, in alternativa che essa sia destinata alla tutela della salute e «al sostentamento connesso all'invalidità (sentenza n. 230 del 2015), di volta in volta con specifico riguardo alla pensione di inabilità, all'assegno di invalidità, all'indennità per ciechi e per sordi e all'indennità di accompagnamento».

Dunque, emerge, in modo netto proprio il rilievo della sussistenza della duplice situazione di svantaggio quale elemento chiave che conduce la Corte a fare un *distinguishing*<sup>68</sup> rispetto alla precedente giurisprudenza.

---

65. Sentenza su cui deve comunque annoverarsi il cambio relatore/redattore, sintomo inequivocabile di un Collegio certamente diviso, come nota anche G. Bascherini, *Obbligo o parità? Ancora in tema di prestazioni assistenziali a favore degli stranieri extracomunitari, ma per l'assegno sociale ci vuole il permesso Ue per soggiornanti di lungo periodo*, in *Giur. cost.*, 2019, p. 762 ss. A commento della decisione cfr. anche F. Corvaja, *Straniero e prestazioni di assistenza sociale: la Corte costituzionale fa un passo indietro e uno di lato*, in questa *Rivista*, n. 3.2019, p. 244 ss.

66. Per un commento, si veda D. Loprieno, *Riflessioni sul reddito di cittadinanza e gli stranieri alla luce della sent. n. 19 del 2022 delle Corti costituzionale*, in *Osservatorio Aic.*, 3/2022.

67. Aggiunge la Corte che quanti ottengono l'assegno sociale ottengono, «alle soglie dell'uscita dal mondo del lavoro, un sostegno da parte della collettività nella quale hanno operato (non a caso il legislatore esige in capo al cittadino stesso una residenza almeno decennale in Italia), che è anche un corrispettivo solidaristico per quanto doverosamente offerto al progresso materiale o spirituale della società (art. 4 Cost.)».

68. In generale, sull'uso del precedente da parte della Corte costituzionale, cfr. A. Pizzorusso, *Effetto di giudicato ed effetto di precedente delle sentenze della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1966, p. 1976 ss., A. Anzon, *Il valore del precedente nel giudizio sulle leggi. L'esperienza italiana alla luce di un'analisi comparata sul regime del Richterrecht (Studi e materiali diritto costituzionale)*, Milano, Giuffrè, 1995, F. Viganò, *Il diritto giurisprudenziale nella prospettiva della Corte costituzionale*, in *Sistemapenale*, n. 1/2021.

Più nello specifico, con riferimento gli effetti dell'innovazione tecnologica sull'uso del precedente, cfr. G. Canale, *L'uso "tendenziale" del precedente nella giurisprudenza costituzionale e i suoi possibili sviluppi futuri*, in *Consulta online.it*, 2020; mentre, per l'applicazione della tecnica del *distinguishing* in alcuni recenti casi, cfr. P. Villaschi, *La*

Nella più recente sentenza n. 19 del 2022, sul reddito di cittadinanza, il riferimento alle forme di «sostentamento connesse all’invalidità» non è invece esplicitamente presente, a differenza di quanto appena visto con riferimento alla sentenza n. 50 del 2019.

Le argomentazioni che sorreggono la decisione di infondatezza ruotano infatti sostanzialmente sulla peculiare natura del reddito di cittadinanza, considerato, anche alla luce dei recenti precedenti in materia – costituiti dalle sentenze n. 122 del 2020 e n. 126 del 2021<sup>69</sup> – come una provvidenza che «non ha natura meramente assistenziale, [...] perché accompagnato da un percorso formativo e d’inclusione che comporta precisi obblighi, il cui mancato rispetto determina, in varie forme, l’espulsione dal percorso medesimo». Siamo di fronte, in sostanza, ad una misura che «persegue diversi e più articolati obiettivi di politica attiva del lavoro e di integrazione sociale<sup>70</sup>».

Tuttavia, proprio il richiamo alla sentenza n. 126 del 2021 consente alla Corte di ricordare come il reddito di cittadinanza sia una misura completamente diversa, tra le altre, dalla «pensione d’inabilità civile [...] diretta alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili e alla tutela di bisogni primari della persona». Ancora, la Corte respinge la censura che riteneva applicabile al caso in questione quanto affermato nella sentenza n. 187 del 2010, che – come si è visto sopra – si riferiva proprio all’attribuzione alle persone straniere dell’assegno mensile di invalidità.

Alla luce di quanto visto, non sembra quindi peregrino affermare che – per quanto non vi sia ancora stata da parte del Giudice costituzionale una espressa teorizzazione sul punto – anche la giurisprudenza costituzionale sull’attribuzione delle misure assistenziali alle persone straniere possa essere letta alla luce della ricostruzione dogmatica delle discriminazioni multiple. Lettura, questa, che consentirebbe anche di superare una certa difficoltà di individuare il discrimine tra misure assistenziali che soddisfano o non soddisfano bisogni primari dell’individuo<sup>71</sup>.

---

*sentenza n. 240 del 2021 della Corte costituzionale: riflessioni su un overruling in attesa di un necessario (e delicato) intervento del legislatore, in OsservatorioAIC, 3/2022, p. 213 ss.*

69. A commento si vedano P. Passalacqua, *Osservazioni a Corte cost. 12 maggio 2021, n. 126*, in *Giur. cost.*, 3/2021, p. 1317 ss. e G. Gotti, *Sulla sospensione del reddito di cittadinanza in caso di misure cautelari personali*, *Ibidem*, p. 1323 ss.

70. In generale, sul reddito di cittadinanza, cfr. almeno il volume E. Innocenti, E. Rossi, E. Vivaldi (a cura di), *Quale reddito di cittadinanza? Criticità e prospettive delle politiche di contrasto alla povertà*, Bologna, il Mulino, 2019 e V. Casamassima, *Reddito “di cittadinanza” e politiche di contrasto alla povertà. Riflessioni alla luce dei più recenti sviluppi normativi*, in *Rivista AIC*, n. 3/2020.

71. Basti qui ricordare che nella sentenza n. 50 del 2019 la Corte afferma che l’assegno sociale non è da considerare una misura che soddisfa bisogni primari dell’individuo, mentre nella sentenza n. 126 del 2021 (così come nella sentenza n. 19 del 2022) si riconosce a tale misura l’obiettivo di far fronte a un particolare stato di bisogno derivante dall’indigenza, tanto che per tale provvidenza non è prevista la sospensione nel caso di misure cautelari personali.

In dottrina, già C. Corsi, *Stranieri, diritti sociali e principio di eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 3.2014, p. 28, dava atto della «opinabilità nel ricondurre una provvidenza o tra quelle

Dunque, si potrebbe concludere sul punto affermando che la Corte costituzionale sembra orientata a riconoscere una minore discrezionalità al legislatore quando una norma determina un trattamento sfavorevole che finisce per incidere su una duplice (o anche maggiore) condizione di svantaggio, come nel caso delle misure che incidono sugli stranieri con disabilità<sup>72</sup>, a differenza di quanto accade quando la misura impatta su chi vive “soltanto” una sola condizione di svantaggio.

## 10. Conclusioni

Nelle pagine che precedono si sono seguiti tre distinti percorsi di ricerca.

Il primo, di carattere più generale, legato alla necessità di fare emergere, sia sul versante culturale, che su quelli legislativi e giurisprudenziali, il tema – ancora troppo poco considerato – del fenomeno delle discriminazioni multiple che spesso determinano situazioni di maggiori difficoltà per quanti vivano condizioni molteplici di svantaggio, quale quella, qui oggetto di peculiare attenzione, degli stranieri con disabilità.

Nel secondo percorso di ricerca si è provato a far luce sull'intricata normativa al fine di dimostrare che, nonostante il groviglio legislativo determinato dalle continue modifiche normative alla disciplina di riferimento e dalla scarsità di risorse a disposizione, i bisogni delle persone con disabilità che bussano alle porte del nostro Paese trovano comunque un livello di considerazione almeno sufficiente.

Il terzo percorso di ricerca infine ha provato a rileggere – proprio nel prisma innovativo della teoria delle discriminazioni multiple – la giurisprudenza costituzionale relativa all'attribuzione delle misure assistenziali alle persone straniere che, proprio di recente, è sembrata in qualche modo meno garantista rispetto a quanto accaduto in un pure non lontano passato.

---

che fanno fronte a bisogni primari dell'individuo legati alla protezione di diritti fondamentali oppure tra quelle tese a soddisfare ulteriori esigenze». Parla di «problematicità insita tanto nella scelta di stabilire in modo interpretativo cosa rientra tra i bisogni primari» anche E. Longo, *L'eguaglianza alla prova delle migrazioni*, cit., pp. 219 e 221.

72. Cfr. anche quanto già detto in precedenza *sub* nota 14, in merito alla sentenza n. 54 del 2022, che ha sancito l'illegittimità costituzionale delle previsioni che limitavano l'accesso all'assegno di maternità e di natalità, così incidendo negativamente, in quel caso, per lo più su donne e minori stranieri.