



CONFEDERAZIONE
GENERALE ITALIANA
DELLA LAVORO

Ufficio giuridico e vertenze

Roma, 29 marzo 2013

Oggetto: LE PRESTAZIONI A FAVORE DEGLI STRANIERI INVALIDI CIVILI DAVANTI ALLA CONSULTA
PRIMA NOTA ALLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 40/2013

All. 2

Con la sentenza n. 40 dell'11 marzo u.s. (depositata il 15 marzo) di cui si allega il testo, la Corte costituzionale ha (nuovamente) dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, co. 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell'indennità di accompagnamento di cui all'art. 1 della legge n. 18/1980 e della pensione di inabilità di cui all'art. 12 della legge n. 118/1971.

La sentenza della Corte prende le mosse dai rinvii operati dal Tribunale di Urbino (ord. 31 maggio 2011 relativa all'indennità di accompagnamento), e dal Tribunale di Cuneo (ord. 27 settembre 2011 comprendente la pensione di inabilità civile, nonché la stessa indennità di accompagnamento).

Nel primo caso la richiesta riguarda i diritti di un minore straniero per il quale è stato esercitato il ricongiungimento familiare, attestato dal rilascio di un permesso di soggiorno in qualità di familiare il 12 giugno 2009 (genitori in Italia dal 2007 e domanda di prestazione del 25 luglio 2009 suffragata dalla competente Commissione medica di prima istanza circa la sussistenza del requisito sanitario e tuttavia respinta dall'INPS per carenza dello specifico titolo di soggiorno). Nel secondo caso, invece, si tratta di un cittadino straniero, il quale – ancorché riconosciuto dalla Commissione medica invalido «con totale e permanente inabilità lavorativa (100%) e con impossibilità a deambulare senza l'aiuto permanente di un accompagnatore» e malgrado il riconoscimento dei

presupposti medico-legali per il riconoscimento sia della pensione di inabilità civile sia della indennità di accompagnamento – si è visto respingere dall’INPS le domande relative ad entrambe le provvidenze per mancanza della carta di soggiorno (o il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo), essendo titolare solo del permesso di soggiorno, «concesso per la prima volta in data 16 novembre 2007 per motivi familiari, e successivamente rinnovato».

..ooOoo..

Volendo ricostruire brevemente l’iter argomentativo che ha portato i giudici costituzionali alla declaratoria d’illegittimità dell’art. 80, co. 19 della legge finanziaria 2001, occorre partire dalla seguente affermazione della Corte: *“I dubbi di legittimità costituzionale si concentrano sui vincoli introdotti dall’art. 80, comma 19 – più volte scrutinato da questa Corte – in tema di prestazioni sociali agli stranieri, essendosi ivi previsto che le provvidenze costituenti diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali sono concesse ai soli stranieri titolari della carta di soggiorno; istituito, questo, sostituito, a far data dal 2007, con il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, a norma dell’art. 2, c. 3, del d.lgs n. 3/2007 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE) e il cui conseguimento è a sua volta condizionato da alcuni requisiti. Per ottenere tale permesso, infatti, è necessario che lo straniero dimostri: a) la disponibilità di un reddito non inferiore all’importo annuo dell’assegno sociale e, nel caso di richiesta relativa ai familiari, di un reddito sufficiente secondo i parametri indicati dall’art. 29, comma 3, lettera b), del d.lgs. n. 286/1998 (Testo unico sull’immigrazione); b) la disponibilità di un alloggio idoneo che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica ovvero che sia fornito dei requisiti di idoneità igienico-sanitaria accertati dall’Azienda unità sanitaria locale competente per territorio; c) il possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità (art. 9 del T.U. sull’immigrazione). (...) La norma oggetto di impugnativa si rivela, pertanto, fortemente restrittiva – e per molti aspetti intrinsecamente derogatoria – rispetto alla generale previsione dettata in materia di prestazioni sociali ed assistenziali in favore dei cittadini extracomunitari dall’art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998, il quale, invece, prevede che «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 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..”*

Il legislatore della legge finanziaria del 2001, proprio in tema di prestazioni che, in base alla legge, sono configurate come “diritti soggettivi” e proprio nei confronti di soggetti portatori di gravi

patologie e invalidità, e dunque particolarmente bisognosi di specifiche misure di assistenza, ha finito per introdurre nei confronti degli stranieri, pur legalmente soggiornanti nel territorio nazionale, una variegata gamma di presupposti limitativi, contrassegnati dai diversi requisiti cui altra normativa (per di più iscritta in un panorama di adattamento alle previsioni della richiamata direttiva 2003/109, dettate da esigenze del tutto estranee al tema qui in discorso) ha subordinato il permesso CE per soggiornanti di lungo periodo. Il che ha generato una indubbia disparità di trattamento fra stranieri e cittadini, particolarmente grave non solo per il diretto coinvolgimento di diritti fondamentali della persona, ma anche perché destinata a riverberarsi automaticamente nei confronti degli stessi nuclei familiari in cui i potenziali beneficiari delle provvidenze – non di rado anche minori – si trovano inseriti.

La Corte Cost. ha avuto modo di occuparsi ripetutamente dell'art. 80, comma 19 in riferimento agli istituti della pensione di inabilità (sentenza n. 11/2009 e sentenza n. 324/2006) e dell'indennità di accompagnamento (sentenza n. 306/2008), dichiarando l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 9 del T.U. sull'immigrazione, nella parte in cui escludeva le provvidenze in discorso per gli stranieri non in possesso dei prescritti requisiti di reddito. Nel frangente, la Corte ha rilevato come fosse manifestamente irragionevole subordinare l'attribuzione di prestazioni assistenziali (che presupponevano uno stato di invalidità e disabilità) al possesso di un titolo di legittimazione alla permanenza nel territorio dello Stato che richiede, per il suo rilascio, la titolarità di un determinato reddito.

La più generale previsione del possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo (CE-SLP) – individuato dalla norma impugnata quale pre-requisito per il conseguimento delle provvidenze sociali in favore degli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato – è stata invece scrutinata, sul versante della titolarità del permesso di soggiorno da almeno cinque anni, nelle sentenze n. 187/2010 (riguardante l'assegno mensile di invalidità di cui all'art. 13 della legge n. 118/1971) e n. 329/2011 (concernente l'indennità di frequenza di cui all'art. 1 della legge n. 289/1990).

In entrambe le occasioni, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della normativa denunciata, la Corte, in particolare, ha rilevato che – ove si tratti, come nei casi allora delibati, di provvidenze destinate al sostentamento della persona, nonché alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili per il contesto familiare in cui il disabile si trova inserito – qualsiasi discriminazione fra cittadini e stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi da quelli previsti per la generalità dei soggetti, finisce per risultare in contrasto con il principio di non discriminazione di cui all'art. 14 della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU), avuto

riguardo all'interpretazione rigorosa che di tale norma è stata offerta dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo (Corte europea dei diritti dell'uomo).

Ebbene, se si considerano i principi affermati, in particolare, nella citata sentenza n. 329/2011, è evidente che un identico ordine di rilievi possa e debba essere evocato – *mutatis mutandis* – anche nell'attuale scrutinio, avuto riguardo alla natura ed alla *ratio* delle provvidenze qui considerate.

In ragione delle gravi condizioni di salute dei soggetti interessati, portatori di handicap fortemente invalidanti (in uno dei due giudizi si tratta addirittura di un minore), vengono ad essere coinvolti una serie di valori di essenziale risalto – quali, in particolare, la salvaguardia della salute, le esigenze di solidarietà rispetto a condizioni di elevato disagio sociale, i doveri di assistenza per le famiglie –, tutti di rilievo costituzionale in riferimento ai parametri evocati, tra cui spicca l'art. 2 Cost. (alla luce anche delle diverse convenzioni internazionali che parimenti li presidiano), e che rendono priva di giustificazione la previsione di un regime restrittivo (*ratione temporis*, così come *ratione census*) nei confronti di cittadini non comunitari legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato da tempo apprezzabile ed in modo non episodico, come nei casi di specie.

Sulla ricostruzione del “percorso giurisprudenziale” della Corte e sulle precipue prestazioni si rinvia, più in dettaglio, alla circolare INCA Nazionale n. 36 del 21 marzo u.s.

Considerato l'ampio spettro di prestazioni suscettibili di rientrare nella nozione dell'art. 80, co. 19, legge n. 388/2000, la sentenza n. 40 in esame si presenta necessariamente come declaratoria di illegittimità parziale. Ciò non toglie che, rispetto a questa specifica categoria di prestazioni (per l'appunto legate all'handicap e alla grande disabilità), la decisione segni il ritorno, in pratica, alla modulazione della norma nella forma originaria. Ossia l'art. 41 del T.U. sull'immigrazione.

Vale, perciò, insistere sul carattere “legale” del soggiorno e - per quanto riguarda il carattere non episodico della presenza - sulla natura del permesso, specie in relazione ai familiari.

Non sfugge la critica rivolta dalla Corte costituzionale al legislatore del 2001, proprio per le incidenze che si riverberano automaticamente sui singoli componenti dei nuclei familiari (minori inclusi). Inoltre, più in generale, non può essere trascurato l'ulteriore inasprimento della norma che presiede al rilascio del permesso di soggiorno CE-SLP, sostituito alla carta di soggiorno, a partire dal 9 dicembre 2010, con la previsione del superamento di un esame di conoscenza della lingua italiana.

Certo, il Ministero dell'interno ha previsto delle esenzioni - come nel caso dei figli di meno di 14 anni e/o altri familiari non in grado di effettuare il test perché troppo anziani o disabili. Tuttavia, si dimostra ancora una volta l'interferenza di una condizione assolutamente estranea alla natura e alla *ratio* di queste provvidenze (ma l'osservazione vale ugualmente per le altre prestazioni di rilevanza sociale costituenti “diritti soggettivi” in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali).

L'attenzione sullo specifico gruppo di prestazioni non è, d'altra parte, scemata e lo prova il rinvio della Corte d'Appello di Bologna del 20 settembre 2012 (riportato nella Gazzetta Ufficiale n. 5 del 30 gennaio 2013 e di cui parimenti si allega il testo), questa volta sul rifiuto di una pensione a titolo di cieco civile (ventesimista) *ex art. 8* della legge n. 66/1962 (e parimenti dell'indennità di accompagnamento) sull'unico presupposto della carenza della "carta di soggiorno".

In questo caso, il rinvio ha luogo dopo che l'INPS è ricorso in appello contro la sentenza di condanna del Tribunale di Reggio Emilia (versamento delle richieste prestazioni dal 1° maggio 2009), mentre la scarsità di elementi fattuali non permettono di dire se la mancanza del titolo prescritto è dovuta a una presenza in Italia inferiore ai 5 anni, oppure all'impossibilità di perfezionare il requisito economico (la titolarità di una determinata soglia di reddito), a causa della minorazione fisica.

E' comunque difficile prevedere un ripensamento della Corte costituzionale, la quale, al contrario, proprio con la sentenza 40 in esame si iscrive, per quanto riguarda questa categoria di prestazioni legate alle disabilità, interamente in quello che era stato il suo approdo in occasione della sentenza n. 187/2010.

Per completezza, si segnala che sono al vaglio della Corte ulteriori due procedimenti (non ancora fissati per la discussione), che investono prestazioni di particolare rilevanza sociale. L'assegno comunale versato ai nuclei composti di tre figli minori, assoggettato a condizioni di cittadinanza (italiana o comunitaria), sul rinvio del Tribunale di Monza (ord. 9 marzo 2011) e l'assegno sociale erogato dall'INPS (ord. di rinvio del Trib. di Urbino 19 luglio 2011). Un test, nei due casi, di particolare pregnanza, per misurare l'estensione della giurisprudenza della Corte costituzionale anche in rapporto ai precetti della CEDU.

Gina Turatto