

William Chiaromonte

(Dottorando in Legislazione sociale europea nell'Università di Macerata)

Il diritto fondamentale dei non comunitari alla sicurezza sociale tra Cedu e Carta di Nizza

Negli ultimi anni, ed in particolare a seguito dell'entrata in vigore della legge finanziaria per il 2001, si è moltiplicato il numero dei procedimenti giudiziari intentati nei confronti degli enti previdenziali da cittadini non comunitari, che hanno fatto valere il trattamento discriminatorio in materia di accesso alle prestazioni di assistenza sociale rispetto a quello riservato ai cittadini italiani e comunitari.

Come è noto, l'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, ha subordinato al requisito del possesso della carta di soggiorno l'accesso dei non comunitari all'assegno sociale ed alle altre provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali. E' così venuta meno quella equiparazione tra italiani e stranieri regolarmente soggiornanti, ai fini della fruizione delle medesime provvidenze, che era stata prevista dall'art. 41 del d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (il c.d. testo unico sull'immigrazione), che invece aveva esteso la possibilità di beneficiare di tali prestazioni anche "agli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno".

Ne deriva che, ad oggi, l'accesso a tali provvidenze, in condizioni di parità con i cittadini italiani, è limitato ai soli cittadini di Paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, che nel frattempo ha sostituito la carta di soggiorno¹, e dunque agli stranieri che abbiano soggiornato regolarmente in Italia per almeno cinque anni, e non più a quelli che vi siano semplicemente entrati in modo regolare, come previsto in precedenza dall'art. 41 del t.u.

Il notevole restringimento del campo di applicazione *ratione personae* della normativa, da cui è conseguito il trattamento discriminatorio nei confronti dei non comunitari, oltre a porsi apertamente in contrasto con quanto previsto dall'art. 2 del medesimo t.u., che riconosce allo straniero parità di trattamento con il cittadino italiano quanto alla titolarità dei diritti fondamentali della persona, senza peraltro dettare una disciplina di differenziazione fondata sul titolo del

¹ Preme ricordare che il d. lgs. 8 gennaio 2007, n. 3, nell'attuare la direttiva del Consiglio n. 2003/109/CE del 25 novembre 2003, relativa allo *status* dei cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo (in *GUUE*, 23 gennaio 2004, L 16/44), ha modificato l'art. 9 del t.u., sostituendo al termine "carta di soggiorno" il nuovo "permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo", e prevedendo, tra le altre cose, che il periodo di tempo necessario per acquisire la condizione di lungo residente sia di cinque anni, e non più sei, dovendo ora il cittadino straniero dimostrare di possedere, da cinque anni, un permesso di soggiorno in corso di validità.

soggiorno, potrebbe altresì essere ritenuto incompatibile rispetto ai principi costituzionali di uguaglianza e ragionevolezza². Tuttavia, la questione della rispondenza ai principi di rango costituzionale resta tuttora impregiudicata: se con la sentenza n. 432 del 2005 la Corte costituzionale sembrava essersi avviata verso l'affermazione di una sostanziale equiparazione tra comunitari e non quanto all'accesso ad alcune prestazioni³, con la successiva sentenza n. 324 del 2006 essa ha interrotto tale percorso di equiparazione⁴. In effetti, la Consulta non si è pronunciata sulla problematica, che pure i giudici *a quibus* avevano sollevato, relativa alla compatibilità dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, rispetto ai principi costituzionali; al contrario, essa si è limitata ad un'interpretazione dei c.d. "rapporti di durata", soffermandosi in particolare su quelli già costituiti sulla base della normativa precedente alla legge finanziaria per il 2001, senza incidere sulla questione riguardante coloro che abbiano maturato i requisiti, di età e di reddito, o che si siano visti riconosciuta la condizione di invalidità solo dopo l'entrata in vigore dell'art. 80, comma 19⁵. Essa, difatti, ha affermato che i giudici avrebbero potuto risolvere la questione semplicemente attraverso un richiamo all'art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale, che enuncia il principio di irretroattività delle norme giuridiche, ed alla "giurisprudenza comune", concludendo nel senso della salvezza delle situazioni sorte prima dell'entrata in vigore della legge finanziaria per il 2001 e risolvendo solo in parte la questione⁶.

D'altra parte, ed al di là dell'incerta portata dei giudizi interni di costituzionalità finora intervenuti, va anche rilevato come la disposizione restrittiva, introdotta dalla legge finanziaria per il 2001, appaia del tutto incompatibile rispetto al principio di parità di trattamento e non discriminazione come sancito da diversi strumenti di diritto internazionale. Il riferimento è, principalmente, alle Convenzioni O.I.L. sui lavoratori migranti n. 97 del 1949, che all'art. 6 dispone

² Sia consentito un rimando a W. CHIAROMONTE, *Accesso al welfare e principio di parità di trattamento dei cittadini non comunitari: riflessioni sul caso italiano, in prospettiva europea*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2006, 3, 697 ss.; si vedano anche M. VRENNA, *Le prestazioni economico-assistenziali e gli immigrati extracomunitari*, in *Gli stranieri*, 2004, 1, 1 ss., e M. PAGGI, *Prestazioni di assistenza sociale e parità di trattamento*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2004, 4, 77 ss.

³ Corte Costituzionale, sentenza 2 dicembre 2005, n. 432, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2005, 4, 120 ss., per un esame più puntuale della quale si rinvia a W. CHIAROMONTE, *Accesso al welfare e principio di parità di trattamento dei cittadini non comunitari*, cit., 704 ss.

⁴ Corte Costituzionale, sentenza 6 ottobre 2006, n. 324, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2006, 4, 151 ss., sulla quale si vedano M. PAGGI, *La Corte costituzionale e le prestazioni di assistenza sociale per i cittadini extracomunitari. Nota a sentenza n. 324/2006*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2006, 4, 81 e ss., e W. CITTI, *Parità di trattamento tra stranieri regolarmente soggiornanti e cittadini in materia di prestazioni di assistenza sociale. La Corte Costituzionale delude le attese. Un caso di cattiva strategic litigation?* in *Rivista critica di diritto del lavoro*, 2006, 4, 993 e ss.

⁵ Si deve pertanto ritenere che i soggetti che erano stati riconosciuti titolari delle provvidenze assistenziali prima dell'entrata in vigore della modifica legislativa abbiano maturato un diritto acquisito alle prestazioni medesime: così Corte di Cassazione, sezione lavoro, sentenza 20 gennaio 2005, n. 1117, in *Orientamenti di giurisprudenza del lavoro*, 2005, I, 196 ss.; Corte di Cassazione, sezione lavoro, sentenza 4 agosto 2005, n. 16415, in *Massimario di Giustizia civile*, 2005, 6 ss.

⁶ Si veda W. CITTI, *Parità di trattamento tra stranieri regolarmente soggiornanti e cittadini in materia di prestazioni di assistenza sociale*, cit., 995 e 993.

che in materia di sicurezza sociale sia assicurato agli immigrati regolarmente soggiornanti un trattamento non meno favorevole rispetto a quello riservato dallo Stato ai propri cittadini, e n. 143 del 1975, che all'art. 10 garantisce ai lavoratori migranti legalmente soggiornanti parità di opportunità e di trattamento anche in materia di sicurezza sociale. Il principio di parità di trattamento nella fruizione di tutte le prestazioni di assistenza sociale, siano anche di carattere non contributivo⁷, riconosciuto al migrante da norme di livello internazionale, dovrebbe viceversa vincolare l'operato del legislatore nazionale sulla scorta dell'art. 10, comma 2, della nostra Carta costituzionale, affinché la legislazione italiana sia conforme agli accordi internazionali sottoscritti⁸.

La giurisprudenza di merito ha però inizialmente preferito risolvere le controversie intentate da cittadini non comunitari, che hanno fatto valere il suddetto trattamento discriminatorio, attraverso un richiamo non sempre corretto al diritto comunitario. In particolare alcune sentenze, mediante un'argomentazione erronea, sono giunte alla conclusione di disapplicare la disposizione per contrasto con il Regolamento n. 859 del 2003, che ha sancito un'applicazione generalizzata del principio di parità di trattamento in materia di accesso alla sicurezza sociale anche a beneficio dei lavoratori non comunitari legalmente residenti ed occupati in uno dei Paesi dell'Unione, senza tuttavia verificare l'esistenza di un reale collegamento delle fattispecie in esame con il diritto comunitario⁹. Appare decisamente preferibile un diverso e successivo orientamento interpretativo, il quale ha invocato, questa volta correttamente, il medesimo Regolamento, e cioè non in quanto direttamente applicabile, bensì come un ulteriore indizio da cui poter dedurre l'esistenza, nel nostro ordinamento, di un generale principio di equiparazione, quanto all'accesso alle provvidenze di natura assistenziale, tra cittadini italiani e stranieri regolarmente soggiornanti¹⁰.

La più recente giurisprudenza di merito sul tema, invece, si segnala per le interessanti soluzioni cui è pervenuta. In particolare, attraverso un richiamo alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo ed alla Carta di Nizza, i giudici sono giunti alla conclusione di disapplicare il più volte

⁷ Dal momento che la distinzione concettuale tra previdenza ed assistenza sociale, e, quindi, tra prestazioni a carattere contributivo e non, è indifferente sia per la disciplina comunitaria che per quella internazionale: si vedano *amplius* le considerazioni svolte da M. PAGGI, *Prestazioni di assistenza sociale e parità di trattamento*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2004, 4, 80-81.

⁸ *Ibidem*, 80.

⁹ Tribunale di Trento, sentenza 29 ottobre 2004, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2004, 4, 164 ss.; Deliberazione della Giunta provinciale di Bolzano del 27 giugno 2005, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2006, 2, 260-261. E' necessario ricordare che condizione per l'applicabilità del Regolamento n. 1408 del 1971 è che colui che intenda invocarlo abbia circolato all'interno dell'Unione, dovendo intendersi invece le situazioni in oggetto come puramente interne alla luce di una consolidata giurisprudenza comunitaria, inaugurata con la sentenza *Khalil* (Corte di giustizia CE, cause riunite C-95/99-98/99 e C-180/99, *Mervet Khalil e altri*, 11 ottobre 2001, in *Racc.*, 2001, I, 7413); si vedano le osservazioni critiche di S. GIUBBONI, *Problemi applicativi del regolamento n. 1408/1971 in tema di parità di trattamento previdenziale in Italia*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2006, 3, 16.

¹⁰ Tribunale di Verona, sentenza 22 maggio 2006, in *Rivista critica di diritto del lavoro*, 2006, 3, 959 ss., sulla quale si veda più diffusamente E. FAVE', *I cittadini non comunitari e le provvidenze di assistenza sociale: portata e limiti del principio di non discriminazione*, in *Rivista critica di diritto del lavoro*, 2006, 3, 963 ss. Il giudice giunge ad attribuire all'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 un significato conforme al dettato costituzionale mediante un'interpretazione sistematica e teleologica della norma.

citato art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, per contrasto con il generale principio di uguaglianza ed il divieto di discriminazioni per ragioni di origine nazionale, in ragione del primato degli ordinamenti comunitario ed internazionale in materia. Il riferimento è alle originali sentenze del Tribunale di Pistoia¹¹ e della Corte d'Appello di Firenze¹².

Le vicende che hanno dato origine alle pronunce sono del tutto simili. Nel primo caso, una cittadina comunitaria, legalmente soggiornante in Italia, si era vista negare dall'Inps la richiesta di attribuzione dell'assegno sociale maggiorato, in quanto essa risultava carente del requisito della carta di soggiorno, richiesto dall'art. 80, comma 19, al fine di poter fruire della provvidenza, nonostante che la donna fosse in possesso degli ulteriori requisiti, di natura anagrafica e reddituale, richiesti dalla legge; essa aveva quindi adito il tribunale, domandando che l'Inps fosse condannata ad erogarle la prestazione, sul presupposto che la disposizione avrebbe dovuto essere disapplicata per contrasto con il Regolamento n. 859 del 2003. Nel secondo caso l'Inps, condannata in primo grado dal Tribunale di Pisa a pagare l'indennità di accompagnamento a beneficio di una cittadina non comunitaria, legalmente soggiornante in Italia, aveva impugnato la sentenza, censurando la decisione per l'omessa considerazione di non essere l'assistita titolare di carta di soggiorno, requisito necessario, ex art. 80, comma 19, per l'erogazione delle prestazioni assistenziali ai cittadini non comunitari.

Le sentenze giungono a conclusioni simili, sia pure attraverso percorsi argomentativi in parte differenti. Il Tribunale di Pistoia, dopo aver riconosciuto che l'intento del legislatore del 2000 sia stato proprio quello di innovare la previgente disciplina, "riducendo la platea dei beneficiari delle prestazioni assistenziali e limitandola ai soli titolari di carta di soggiorno", conferma il già ricordato orientamento della Cassazione in tema di irretroattività dell'art. 80, comma 19¹³.

Inoltre, il giudice si discosta da quanto affermato in precedenza dal Tribunale di Verona, che aveva ristretto la portata della norma affermando che essa non interferirebbe con le prestazioni assistenziali previste dalla disciplina statale, bensì che il requisito del possesso della carta di soggiorno andrebbe riferito in modo esclusivo alle prestazioni aggiuntive erogate ai medesimi scopi assistenziali dagli enti territoriali¹⁴. Una tale interpretazione non appare persuasiva, dal momento che il citato art. 80 non prevede alcuna distinzione tra le erogazioni assistenziali. Dello stesso parere è la Corte d'Appello di Firenze, che peraltro rileva anche come l'argomento testuale del richiamo

¹¹ Tribunale di Pistoia, sentenza 4 maggio 2007, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2007, 2, 172 ss., sulla quale sia consentito un rinvio a W. CHIAROMONTE, *La disapplicazione delle norme nazionali configgenti con la Cedu e l'accesso dei non comunitari alle prestazioni di assistenza sociale. Nota a Tribunale di Pistoia, 4.5.2007*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2007, 2, 89 ss.

¹² Corte d'Appello di Firenze, sentenza 9 giugno 2007, allo stato inedita.

¹³ Corte di Cassazione, sezione lavoro, sentenza 20 gennaio 2005, n. 1117, cit.

¹⁴ Tribunale di Verona, sentenza 22 maggio 2006, cit.

espresso, contenuto nel testo della disposizione, all'assegno sociale esprima la finalità di intervenire proprio sulle prestazioni di *welfare* generale.

D'altra parte, il Tribunale di Pistoia conviene con il giudice scaligero sulla necessità di considerare il Regolamento n. 859 del 2003 come un'ulteriore conferma dell'esistenza, nell'ordinamento italiano, di un principio di piena equiparazione tra italiani e stranieri regolarmente soggiornanti quanto all'accesso alla sicurezza sociale, non potendosi tuttavia giungere fino alla conclusione di disapplicare direttamente l'art. 80, comma 19, per contrasto con il Regolamento, come invece avevano erroneamente concluso alcuni giudici di merito¹⁵.

Il fulcro della sentenza, però, sta nell'accoglimento della domanda della ricorrente sulla base del "rilievo diretto e prevalente che le norme internazionali spiegano a seguito del loro recepimento nell'ordinamento interno". Il riferimento è alla Cedu, resa esecutiva in Italia con la legge 4 agosto 1955, n. 848, ed alla giurisprudenza dei giudici di Strasburgo, che hanno finito per qualificare le prestazioni sociali, anche aventi carattere non contributivo, nel novero dei diritti patrimoniali, che come tali sono tutelati dall'art. 1 del Protocollo 1 della medesima Convenzione, facendo applicazione anche nei confronti di tali provvidenze del principio di non discriminazione, in modo particolare sulla base dell'origine nazionale, di cui all'art. 14 della Convenzione stessa¹⁶. Diversamente dalle pronunce della Corte di Giustizia, nessuna norma della Cedu prevede la diretta esecuzione delle sentenze dei giudici di Strasburgo negli ordinamenti nazionali; tuttavia, il Tribunale ritiene che la medesima esigenza di certezza ed uniforme applicazione del diritto permei entrambe le situazioni, e che "per quanto generali possano essere le previsioni della Convenzione, esse sono destinate a divenire di stringente precettività a seguito delle puntualizzazioni interpretative della Corte europea".

La diretta conseguenza di un'impostazione di tal genere sta nel fatto che il giudice nazionale che ravvisi l'esistenza di un contrasto tra la disciplina nazionale e la norma di fonte internazionale (nonché le indicazioni interpretative della Corte europea dei diritti dell'uomo) sia tenuto a disapplicare direttamente la norma interna, anche se successiva, dando prevalenza a quella pattizia dotata di immediata precettività¹⁷, senza che sia necessario sollecitare l'intervento della Corte costituzionale. Per questi motivi, il giudice ritiene di dover considerare prevalente l'operatività del

¹⁵ Tribunale di Trento, sentenza 29 ottobre 2004, cit.; deliberazione della Giunta provinciale di Bolzano del 27 giugno 2005, cit.; sulla rigorosa nozione di situazione puramente interna accolta dal legislatore comunitario ai fini dell'applicazione del sistema di coordinamento dei regimi nazionali di sicurezza sociale ai cittadini di Paesi terzi legalmente soggiornanti nel territorio di uno Stato membro dell'Unione si vedano, più diffusamente, S. GIUBBONI e G. ORLANDINI, *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea. Principi e tendenze*, Bologna, 2007, 183 ss.

¹⁶ Il riferimento è a *Gaygusuz c. Austria*, sentenza 16 settembre 1996 sul ricorso n. 17371/90, e, più di recente, *Koua Poirrez c. Francia*, sentenza 30 settembre 2003 sul ricorso n. 40892/98, entrambe reperibili in <http://www.echr.coe.int>.

¹⁷ Si vedano, nello stesso senso, Così Corte di Cassazione, sentenza 19 luglio 2002, n. 10542, in *Foro italiano*, 2002, I, 2606 ss.; Corte di Cassazione, sentenza 11 giugno 2004, n. 11096, in *Foro italiano*, 2005, I, 466 ss.; Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza 23 dicembre 2005, n. 28507, in *Foro italiano*, 2006, 5, 1423 ss.

principio di non discriminazione per ragioni di origine nazionale, di cui all'art. 14 della Cedu, in ordine al godimento del diritto alle prestazioni assistenziali, disapplicando l'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 e riconoscendo alla ricorrente, di conseguenza, il diritto al pagamento da parte dell'Inps dell'assegno sociale maggiorato.

La Corte d'Appello di Firenze, sviluppando argomentazioni per certi versi analoghe a quelle del Tribunale di Pistoia, va addirittura oltre, confermando cioè la tesi della disapplicazione della disciplina nazionale per contrasto con il principio generale di uguaglianza e con il divieto di discriminazione per nazionalità, in ragione del primato degli ordinamenti comunitario ed internazionale in materia (l'esplicito riferimento è, in questo caso, non solo alla Cedu ma anche alla Carta di Nizza).

Dopo aver ricordato che la sentenza della Corte Costituzionale n. 324 del 2006 non ha sciolto lo specifico nodo interpretativo, la Corte ha ritenuto di dovere riflettere ulteriormente sul sospetto di incostituzionalità dell'art. 80, comma 19, concludendo nel senso che non sia necessario sottoporre la disposizione al vaglio di costituzionalità, potendosi dare risposta alla domanda di giustizia della parte convenuta sulla base del "composito ordinamento *multilevel* in materia", costituito dalla pluralità di fonti nazionali, sopranazionali ed internazionali.

Peraltro, si ritiene che la questione possa essere agevolmente risolta, anche a prescindere dalla portata del Regolamento n. 859 del 2003 che, non potendosi applicare, come già ricordato, alle situazioni puramente interne, non realizza un generale principio di parità di trattamento, mediante un richiamo al "diritto fondamentale di ogni individuo [...] all'eguaglianza riguardo alle posizioni fondamentali della persona, in particolare relative alla sicurezza sociale", come scaturente dal combinato disposto dell'ordinamento internazionale e comunitario, ed in particolare dalle disposizioni della Cedu e della Carta di Nizza.

Quanto alla Cedu, anche la Corte d'Appello di Firenze richiama la giurisprudenza dei giudici di Strasburgo, inaugurata con la sentenza *Gaygusuz*, in tema di divieto di discriminazioni nell'accesso alle prestazioni sociali che siano inquadrare come diritti patrimoniali. Pur non essendo le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo direttamente eseguibili negli ordinamenti nazionali, come già aveva posto in evidenza il Tribunale di Pistoia, è tuttavia evidente per i giudici fiorentini come le Corti di Strasburgo e Lussemburgo abbiano aperto un proficuo dialogo allo scopo di concorrere ad una adeguata tutela dei diritti fondamentali della persona. Da un lato, la Corte di Giustizia ha recentemente affermato che il principio di uguaglianza deve essere considerato come "uno dei più significativi denominatori comuni del sostrato europeo"¹⁸, nonché ha ricordato che l'Unione, ai sensi dell'art. 6 del TUE, rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Cedu

¹⁸ Così si esprime la Corte d'Appello di Firenze, rinviando a Corte di Giustizia CE, *Werner Mangold c. Rüdiger Helm*, 22 novembre 2005, causa C-144/04, in *GUUE*, 11 febbraio 2006, C 36/10.

“in quanto principi generali del diritto comunitario”¹⁹, conducendo di conseguenza la Corte d’Appello fino a ritenere realizzata la “comunitarizzazione” della Convenzione stessa. Dall’altro, la Corte europea dei diritti dell’uomo ha specularmente affermato che, nel caso dell’Unione, si possa ormai parlare di una vera e propria equivalenza tra i diversi sistemi di tutela dei diritti umani in vigore in Europa, ed in particolar modo tra Cedu e TUE²⁰.

D’altra parte, la Carta di Nizza, ed in particolare l’art. 34, comma 2, riconosce il diritto alle prestazioni di sicurezza sociale ed ai benefici sociali a favore di ogni individuo che risieda o si sposti legalmente all’interno dell’Unione; ciò comporta la possibilità di affermare legittimamente che “la natura di diritto sociale fondamentale delle prestazioni assistenziali rappresenta, pertanto, sicuro *aquis* dell’ordinamento europeo”, e ciò trova conferma anche nella tutela offerta in modo concorrente dalle Corti di Strasburgo e Lussemburgo. Essendo oramai chiaro che la Corte di Giustizia abbia scelto di conferire alla Carta di Nizza “un ruolo molto prossimo a fonte sovraordinata omologa ad un testo costituzionale”²¹, la Corte d’Appello finisce per rimarcare come il legislatore italiano del 2000 si sia vistosamente discostato dal diritto alla sicurezza ed all’assistenza sociale come derivante dalla lettura incrociata che ne hanno dato le due Corti europee, ponendosi apertamente in contrasto con l’affermazione del diritto dei non comunitari “a forme adeguate di assistenza che non discriminino sulla base di elementi inappropriati (documentali e/o di tipo temporale) l’accesso alle provvidenze del *welfare*”.

La disparità di trattamento introdotta nel 2000 tra i non comunitari legalmente soggiornanti in Italia sulla base del possesso di documenti differenti appare ai giudici fiorentini irragionevole, e altresì lesiva degli artt. 3 e 117, comma 1, della Costituzione, poiché va a contrastare con il diritto fondamentale alla sicurezza sociale che, in quanto riferibile all’individuo come tale, e non al cittadino o allo straniero, non tollera discriminazioni²². Non potendosi però operare una lettura costituzionalmente adeguata dell’art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, stante l’inequivocità della disposizione, la Corte d’Appello finisce per conformarsi alla lettura del Tribunale di Pistoia, nel senso di ritenere che sia l’“interferenza virtuosa” tra ordinamenti giuridici (il riferimento è alla Cedu, richiamata da parte dell’art. 6 del TUE, ed alla giurisprudenza delle due

¹⁹ Da ultimo si veda Corte di Giustizia CE, *Advocaten voor de Wereld VZW c. Leden van de Ministerraad*, 3 maggio 2007, causa C-303/05, in *GUUE*, 23 giugno 2007, C 140/3, spec. paragrafo 45 della sentenza.

²⁰ *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlanda*, sentenza 30 giugno 2005 sul ricorso n. 45036/98, in <http://www.echr.coe.int>; sulla questione della protezione equivalente si rimanda a S. GAMBINO, *La Carta e le Corti costituzionali. “Controlimiti” e “protezione equivalente”*, in G. BRONZINI e V. PICCONE (a cura di), *La Carta e le Corti. I diritti fondamentali nella giurisprudenza europea multilivello*, Taranto, 2007, 45 ss., spec. 59 ss.

²¹ In questi termini Corte d’Appello di Firenze, sentenza del 3 aprile 2007, pubblicata in <http://www.europeanrights.eu>; il riferimento è a Corte di Giustizia CE, *Parlamento c. Consiglio*, 27 giugno 2006, causa C-540/03, in *GUUE*, 12 agosto 2006, C190/1; Corte di Giustizia CE, *Unibet (London) Ltd, United (International) Ltd c. Justitiekanslern*, 13 marzo 2007, causa C-432/05, non ancora pubblicata; Corte di Giustizia CE, *Advocaten voor de Wereld VZW c. Leden van de Ministerraad*, 3 maggio 2007, causa C-303/05, cit.

²² Così Corte Costituzionale, sentenza 2 dicembre 2005, n. 432, cit.

Corti europee), sia l'affermazione contenuta nella Carta di Nizza, in particolare all'art. 34, comma 2, "che permette di assegnare alla sicurezza sociale anche dei cittadini extracomunitari la portata di diritto fondamentale esigibile presso le Corti dell'Unione in virtù della latitudine universale del principio di eguaglianza", consentano di disapplicare direttamente l'art. 80, comma 19, che distingue l'accesso alle provvidenze assistenziali sulla base del possesso di un certo documento di regolare soggiorno, per contrasto con il principio di eguaglianza ed il divieto di discriminazione per nazionalità, in ragione del primato degli ordinamenti comunitario ed internazionale in materia²³. Di conseguenza, l'impugnazione dell'Inps viene respinta, riconoscendo a beneficio della cittadina non comunitaria, legalmente soggiornante in Italia, l'indennità di accompagnamento.

E' certamente degno di nota l'*iter* argomentativo seguito dalla più recente giurisprudenza di merito allo scopo di giungere alla conclusione di disapplicare l'art. 80, comma 19, per contrasto con le norme della Cedu ed i principi dell'ordinamento comunitario. In particolare, è interessante notare come emerga in modo netto dalle due sentenze in esame la rilevanza di quella che è stata significativamente definita la "giurisprudenza europea multilivello"²⁴. La tendenza ad un fecondo dialogo tra le diverse Corti, europee ma anche nazionali, sembra testimoniare una chiara volontà di "alimentarsi a vicenda nel comune obiettivo di operare, a diversi livelli, a garanzia dei diritti fondamentali della persona"²⁵. L'opportunità di proteggere i diritti fondamentali della persona a livello non solo nazionale, ma anche sovranazionale ed internazionale, comporta la necessità che il giudice nazionale sia tenuto più che mai ad andare oltre l'applicazione del solo il diritto dello Stato, nell'ottica di una tutela "multilivello" che è ormai propria dell'ordinamento dell'Unione europea²⁶. Come è stato efficacemente osservato, "nell'auspicare l'avanzamento del processo di integrazione, sempre più occorre valorizzare questo contatto dialettico fra le corti ed interpretarlo come un elemento fondante della pur incompiuta democrazia europea"²⁷.

I giudici di merito italiani, intuendo le grandi potenzialità della Cedu, della Carta di Nizza e, più in generale, della "giurisprudenza europea multilivello", sembrano aver compreso appieno la valenza di questi strumenti per porre fine al trattamento discriminatorio, rispetto a quello riservato ai cittadini comunitari ed italiani, cui sono soggetti, in materia di accesso alle prestazioni di assistenza sociale, i non comunitari, dimostrando di conseguenza di aver intrapreso una nuova via

²³ Sulla disapplicazione delle norme nazionali per contrasto con la Carta di Nizza si veda A. CELOTTO, *Giudici nazionali e Carta di Nizza: disapplicazione o interpretazione conforme?*, in G. BRONZINI e V. PICCONE (a cura di), *La Carta e le Corti*, cit., 29 ss.

²⁴ Si vedano i contributi raccolti nel già citato volume di G. BRONZINI e V. PICCONE (a cura di), *La Carta e le Corti*, cit.

²⁵ Così F. IPPOLITO, *I giudici e le carte dei diritti. Le nuove sfide del costituzionalismo*, in G. BRONZINI e V. PICCONE (a cura di), *La Carta e le Corti*, cit., 11.

²⁶ *Ibidem*, 13-14.

²⁷ S. SCIARRA, *Diritti fondamentali, principi generali di diritto europeo: alcuni esempi nella recente giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in G. BRONZINI e V. PICCONE (a cura di), *La Carta e le Corti*, cit., 104.

per intervenire in un contesto nel quale, altrimenti, il principio di parità di trattamento tra comunitari e non quanto all'accesso alla sicurezza sociale rischierebbe di venire vanificato.

Peraltro, lo strumento della disapplicazione non può essere considerato come la soluzione del problema. Esso costituisce, invece, un chiaro indice rivelatore delle contraddizioni insite nel nostro ordinamento. Pertanto, *de jure condendo* è auspicabile che il legislatore delegato recepisca le indicazioni contenute nel disegno di legge recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri, allo scopo di avviare una profonda modifica della disciplina italiana dell'immigrazione e della condizione dello straniero²⁸. In particolare, c'è da augurarsi che si ponga finalmente rimedio al trattamento discriminatorio ingenerato dalla legge n. 388 del 2000, riconoscendo la piena equiparazione dei cittadini stranieri regolarmente soggiornanti ai cittadini italiani, per quanto concerne le prestazioni di assistenza sociale regolate dalla legge, rispettando il limite di un soggiorno di almeno due anni previsto dallo stesso disegno di legge. Al di là della meritoria opera di interpretazione svolta dalla giurisprudenza, il legislatore potrebbe finalmente cogliere l'occasione per restituire dignità ad uno dei principi cardine regolanti la condizione giuridica dello straniero regolarmente soggiornante sul territorio nazionale.

Agosto 2007

²⁸ Disegno di legge delega al Governo per la modifica della disciplina dell'immigrazione e delle norme sulla condizione dello straniero, approvato dal Consiglio dei Ministri il 27 aprile 2007; si veda, in particolare, il criterio direttivo di cui all'art. 1, co. 1, lettera l), punto 2: «favorire il pieno inserimento dei cittadini stranieri legalmente soggiornanti, mediante [...] l'equiparazione ai cittadini italiani degli stranieri regolarmente soggiornanti da almeno due anni e dei minori iscritti nel loro permesso di soggiorno in materia di accesso alle provvidenze di assistenza sociale, incluse quelle che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali, ad eccezione che per l'assegno sociale laddove non derivante dalla conversione del trattamento di invalidità in godimento».