

CORTE COSTITUZIONALE E PRESTAZIONI SOCIALI AGLI STRANIERI

**RASSEGNA PRATICA
PER IL CONTRASTO ALLE DISCRIMINAZIONI**

A cura di Alberto Guariso e Viola Rimondini

Con il sostegno di



L'ASGI promuove un servizio di supporto giuridico contro le discriminazioni etnico-razziali e religiose in Italia, articolato in un coordinamento centrale, con sede a Milano, diverse antenne territoriali antidiscriminazione, con sede a Milano, Torino, Firenze, Roma, Napoli, Verona (altre antenne sono in via di formazione) e una rete di professionisti sul territorio nazionale coinvolti nel contenzioso, nella formazione e nel monitoraggio in materia di discriminazioni.

Il servizio antidiscriminazioni dell'ASGI si propone di monitorare le discriminazioni (soprattutto le discriminazioni istituzionali) nei confronti di migranti, basate sulla nazionalità, l'origine etnica o razziale e la religione. Si prefigge di realizzare strategie di contrasto mediante l'assistenza e la consulenza legale, la promozione di apposite cause giudiziarie, e interventi di advocacy, moral suasion e formazione.

Con questo servizio, l'ASGI intende inoltre promuovere e diffondere la conoscenza del diritto antidiscriminatorio tra i giuristi, gli operatori legali e quanti operano nel settore dell'immigrazione in Italia.

Maggiori informazioni su www.asgi.it

I contenuti sono rilasciati sotto licenza Creative Commons 4.0 BY-NC-SA

INDICE

- Accesso gratuito per i disabili sui trasporti della regione Lombardia - SENTENZA 28.11.2005 n.432
- Assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica della regione Lombardia - ORDINANZA 11.2.2008 n. 32
- Indennità di accompagnamento - SENTENZA 29.07.2008 n. 306
- Pensione di inabilità per gli inabili civili - SENTENZA 14.01.2009 n. 11
- Assegno mensile di invalidità – SENTENZA 26.05.2010 n. 187
- Accesso agli interventi e ai servizi del sistema integrato della regione Friuli Venezia Giulia - SENTENZA 7.7.2011 n. 40
- Indennità di frequenza ai minori invalidi – SENTENZA 12.12.2011 n. 329
- Prestazioni di assistenza sociale di natura economica e accesso ad agevolazioni per la frequenza scolastica nella provincia autonoma di Bolzano – SENTENZA 14.1.2013 n. 2
- Interventi per il sostegno di persone non autosufficienti – SENTENZA 14.1.2013 n. 4
- Pensione di inabilità civile e indennità di accompagnamento – SENTENZA 11.3.2013 n. 40
- Assegno regionale al nucleo familiare previsto dalla regione autonoma Trentino Alto Adige – SENTENZA 3.6.2013 n. 133
- Erogazione di un “assegno di cura” volto a favorire la permanenza dell'assistito nel proprio domicilio – SENTENZA 1.7.2013 n. 172
- Accesso alle prestazioni sociali nella regione Friuli Venezia Giulia – SENTENZA 16.07.2013 n. 222
- Bonus bebè di € 2000 una tantum in favore dei bambini nati o adottati dal gennaio 2011 in nuclei familiari non già con 2 figli a carico – SENTENZA 19.5.2014 n. 141
- Accesso all'edilizia residenziale pubblica nella regione Valle d'Aosta – SENTENZA 11.6.2014 n. 168
- Indennità di accompagnamento al cieco civile ventesimista – SENTENZA 27.1.2015 n. 22
- Pensione di invalidità civile per sordi e indennità di comunicazione – SENTENZA 7.10.2015 n. 230

Introduzione

Quella che segue è una sintesi delle pronunce della Corte Costituzionale in materia di accesso alle prestazioni sociali dal 2005 in poi.

Il tema dell'accesso al welfare - già complesso quando si tratta di individuare la scala di priorità nel soddisfacimento di bisogni diversi (famiglie e single, anziani e giovani...) - diventa poi fonte di tensioni quando si prospetta un conflitto tra "padroni di casa" e "ospiti", alimentato dall'utilizzo del criterio della cittadinanza come possibile criterio selettivo.

I ripetuti interventi della Corte Costituzionale su questa materia dimostrano quanto il tema sia delicato, ma anche quanto sia importante il riferimento alla nostra Carta costituzionale di impronta personalistica e solidaristica, al fine di venire a capo dei conflitti.

Il quadro che esce da questi interventi - oggetto di innumerevoli studi - è tutto sommato abbastanza omogeneo, ma lascia aperti non pochi problemi.

Il primo è sicuramente quello di stilare un elenco il più possibile certo delle prestazioni "essenziali" volte a rispondere ai bisogni primari della persona, rispetto alle quali la Corte ribadisce non essere consentita alcuna differenziazione: non solo quella sulla base della cittadinanza, ma neppure quella sulla base della durata della residenza (sia essa riferita al territorio nazionale o alla regione che eroga la prestazione) dovendosi invece avere riguardo esclusivamente alla soddisfazione del bisogno.

Il secondo è quello di individuare criteri omogenei per l'applicazione del parametro di ragionevolezza riferito alle prestazioni che eccedono l'essenziale: ciò che emerge con chiarezza dalle pronunce è che un requisito di "radicamento territoriale" può essere previsto se riguarda l'insieme dei richiedenti e non soltanto gli stranieri e comunque se non eccede limiti ragionevoli (di fatto l'unico limite sinora passato al vaglio della Corte e, solo in alcune occasioni, è quello biennale). Come pure è sicuro (a dispetto di un unico accenno in senso contrario contenuto nella sentenza 222/13) che le prestazioni sociali non possono rispondere a principi di "corrispettività" e dunque non possono essere condizionate al contributo previamente fornito dal beneficiario alla collettività.

Il terzo problema aperto è quello del ruolo che continuerà a giocare in futuro il diritto comunitario su questa materia. Come si vedrà, solo la sentenza 168/14 configura il requisito del soggiorno prolungato nella regione come possibile violazione (se pure sotto il profilo della discriminazione indiretta) anche del principio di parità di trattamento del lungo soggiornante di cui all'art. 11 direttiva CE 109/2003: per il resto, il diritto comunitario appare assente dal contenzioso avanti la Corte. Questa assenza può essere letta come un invito della Corte (rivolto ai giudici ordinari) a fare applicazione diretta del diritto comunitario, ovvero come un semplice ritardo dei giudici rimettenti nell'individuare profili di incostituzionalità ai sensi dell'art. 117, 1^a comma, Cost. Gli sviluppi futuri chiariranno meglio questo punto.

Quello che certamente emerge è comunque un forte riferimento all'uguaglianza (e alle Carte dei diritti fondamentali che sanciscono) e un vincolo insuperabile per il legislatore, anche regionale (e a maggior ragione per le amministrazioni comunali) che tuttavia molte Regioni faticano a tutt'oggi a recepire.

Proprio per la necessità di una costante opera di monitoraggio e di contrasto delle disposizioni locali in materia, riteniamo possa essere utile questa rassegna sintetica, che vorrebbe fornire un quadro di immediata lettura dei criteri imposti dalla Corte a qualsiasi autorità pubblica voglia apporre limitazioni nell'intervento sociale.

Gli autori

Gli autori

Alberto Guariso, avvocato del Foro di Milano, responsabile del Servizio Antidiscriminazione dell'ASGI

Viola Rimondini, studentessa presso l'Università Statale di Milano

Adattamento grafico a cura di Silvia Canciani

SENTENZA 28.11.2005 n.432

rel. Flick

Prestazione considerata: Accesso gratuito per i disabili sui trasporti della Regione Lombardia

Norma censurata: art. 5, comma 7 L. Regione Lombardia 9 dicembre 2003 n. 25 che modifica l'art. 8, comma 2 L. Regione Lombardia 12 gennaio 2001 n. 1 (Interventi per lo sviluppo del trasporto pubblico regionale e locale).

Oggetto dell'impugnazione: *“nella parte in cui non include i cittadini stranieri residenti nella Regione Lombardia fra gli aventi diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea riconosciuto alle persone totalmente invalide per cause civili.”*

Norme costituzionali invocate: artt. 3, 32, 35, 117.

Decisione della Corte:

Incostituzionalità della norma impugnata per violazione dell'art.3:

Secondo la Corte il fatto che si tratti di una prestazione che eccede i limiti delle prestazioni essenziali non esclude che le scelte del legislatore debbano essere operate secondo il principio di ragionevolezza. *“Distinguere, ai fini della applicabilità della misura in questione, cittadini italiani da cittadini di paesi stranieri – comunitari o extracomunitari – ovvero apolidi, finisce dunque per introdurre nel tessuto normativo elementi di distinzione del tutto arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlabilità tra quella condizione positiva di ammissibilità al beneficio (la cittadinanza italiana, appunto) e gli altri peculiari requisiti (invalidità al 100% e residenza) che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio e la funzione”.*

La Corte individua inoltre nell'art. 41 d.lgs 286/1998 il *“necessario paradigma sulla cui falsariga calibrare l'odierno scrutinio di ragionevolezza”* con la conseguenza che *“qualsiasi scelta del legislatore regionale che introducesse rispetto ad esso regimi derogatori [...] dovrebbe permettere di rinvenire nella stessa struttura normativa una specifica, trasparente e razionale causa giustificatrice.”*

ORDINANZA 11.2.2008 n. 32

rel. Napolitano

Prestazione considerata: assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica della Regione Lombardia

Norma censurata: art. 3, comma 41bis, L. Regione Lombardia 5 gennaio 2000 n.1 (Riordino del sistema delle autonomie in Lombardia).

Oggetto dell'impugnazione: " *nella parte in cui prevede che per la presentazione della domanda per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica i richiedenti devono avere la residenza o svolgere attività lavorativa in Regione Lombardia da almeno **cinque anni.***" (*)

(*) *Attualmente il requisito è previsto dall'art. 28, comma 1 L. 4 dicembre 2009 n. 27 – TU delle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica)*

Norme costituzionali invocate: artt. 3, 47, 101, 102, 103, 104, 111, 117 primo comma (in relazione all'art. 48 del trattato CE), 120.

Decisione della Corte:

Manifesta infondatezza della questione.

La Corte afferma che la questione di legittimità della norma, "*introduttiva di un fattore discriminatorio irragionevole e ingiustificato per l'accesso all'erp rapportato alla durata della residenza o del lavoro in Lombardia, deve ritenersi **manifestamente infondata**, in quanto, al riguardo, questa Corte ha avuto già modo di affermare che il requisito della residenza continuativa, ai fini dell'assegnazione, risulta non irragionevole (sentenza n. 432 del 2005) quando si pone in coerenza con le finalità che il legislatore intende perseguire (sentenza n. 493 del 1990), specie là dove le stesse realizzino un equilibrato bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco (ordinanza n. 393 del 2007).*"

SENTENZA 29.07.2008 n. 306

rel. Amirante

Prestazione considerata: indennità di accompagnamento

Norma censurata: art. 80, comma 19 della L. 23 dicembre 2000 n. 388 (legge finanziaria 2001) e art. 9, comma 1 TU immigrazione, in relazione all'art. I della L. 11 febbraio 1980, n. 18.

Oggetto dell'impugnazione: nella parte in cui prevedono che l'indennità di accompagnamento, di cui all'art. I della L. 11 febbraio 1980, n. 18, possa essere attribuita agli stranieri extracomunitari soltanto a condizione che essi risultino in possesso dei requisiti di reddito richiesti in relazione alla ex-carta di soggiorno ora permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

Norme costituzionali invocate: artt. 2, 3, 10, 11, 32, 35, 38, 117 primo comma.

Decisione della Corte:

Incostituzionalità della norma impugnata per violazione dell'art.3:

La Corte facendo riferimento alla precedente sentenza 432/2005 afferma che «*le scelte connesse alla individuazione delle categorie dei beneficiari debbano essere operate, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza*» e che è consentito «*introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una "causa" normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria*».

Ne deriva che è «*manifestamente irragionevole subordinare l'attribuzione di una prestazione assistenziale quale l'indennità di accompagnamento al possesso di un titolo di legittimazione alla permanenza del soggiorno in Italia che richiede per il suo rilascio, tra l'altro, la titolarità di un reddito.*»

La Corte dichiara pertanto incostituzionali le norme impugnate «*nella parte in cui escludono che l'indennità di accompagnamento [...] possa essere attribuita agli stranieri extracomunitari **soltanto perché essi non risultano in possesso dei requisiti di reddito già stabiliti per la carta di soggiorno** ed ora previsti [...] per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo*».

SENTENZA 14.01.2009 n.11

rel. Amirante

Prestazione considerata: pensione di inabilità per gli inabili civili

Norma censurata: art. 80, comma 19, della L. 23 dicembre 2000, n. 388 L. finanziaria 2001 e dell'art. 9, comma 1 TU dell'immigrazione, in relazione all'art. 12 della L. 30 marzo 1971, n. 118.

Norme costituzionali invocate: artt. 2, 3 e 117, primo comma

Oggetto dell'impugnazione: *“nella parte in cui prevede la necessità del possesso della carta di soggiorno e della relativa condizione reddituale affinché gli stranieri inabili civili possano fruire della pensione di inabilità.”*

Decisione della Corte:

Incostituzionalità della norma impugnata per violazione dell'art.3:

Facendo riferimento alla sentenza 306/2008 relativa all'indennità di accompagnamento la Corte afferma che *“mentre [...] l'indennità di accompagnamento è concessa per il solo fatto della minorazione, senza che le condizioni reddituali vengano in alcun modo in rilievo, la pensione di inabilità è preclusa dalla titolarità di un reddito superiore ad una misura fissata dalla legge. La subordinazione dell'attribuzione di tale prestazione al possesso, da parte dello straniero, di un titolo di soggiorno il cui rilascio presuppone il godimento di un reddito, rende ancor più evidente l'intrinseca irragionevolezza del complesso normativo in scrutinio.”*

La Corte dichiara pertanto incostituzionali le norme impugnate *“nella parte in cui escludono che la pensione di inabilità [...] possa essere attribuita agli stranieri extracomunitari **soltanto perché essi non risultano in possesso dei requisiti di reddito già stabiliti per la carta di soggiorno** ed ora previsti [...] per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo”*.

SENTENZA 26.05.2010 n. 187

rel. Grossi

Prestazione considerata: assegno mensile di invalidità

Norma censurata: art. 80, comma 19 della legge 23 dicembre 200 n. 388 (legge finanziaria 2001) in relazione all'art. 13 della L. 30 marzo 1971, n. 118.

Oggetto dell'impugnazione: nella parte in cui, condizionando il diritto dello straniero legalmente soggiornante sul territorio nazionale alla titolarità del permesso di lungo periodo, pone una discriminazione dello straniero rispetto al cittadino.

Norme costituzionali invocate: artt. 3, 117 primo comma.

Decisione della Corte:

Incostituzionalità della norma impugnata per violazione dell'art.3:

La Corte, richiamata la giurisprudenza della Corte EDU in materia di prestazioni assistenziali, sottolinea che *“solo considerazioni molto forti potranno indurre a far ritenere compatibile con la convenzione una differenza di trattamento fondata esclusivamente sulla nazionalità”*.

La Corte riconosce poi che *“è possibile subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata; una volta, però – [...] – 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»*

Individuato dunque l'assegno in questione quale prestazione destinata al soddisfacimento di bisogni primari, la Corte afferma che *“ove si versi in tema di provvidenza destinata a far fronte al “sostentamento” della persona, qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi dalle condizioni soggettive, finirebbe per risultare in contrasto con il principio sancito dall'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.”*

Viene quindi dichiarata l'incostituzionalità della norma censurata, non più soltanto con

riferimento al requisito di reddito richiesto per la carta di soggiorno, ma più ampiamente, **“nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello stato dell’assegno mensile di invalidità.”**

SENTENZA 07.07.2011 n. 40

rel. Saulle

Prestazione considerata: Accesso agli interventi e ai servizi del sistema integrato della Regione Friuli-Venezia Giulia.

Norma censurata: art. 9, commi 51, 52 e 53, della L. della Regione Friuli Venezia Giulia 30 dicembre 2009, n. 24.

Oggetto dell’impugnazione: nella parte in cui prevede che *“il diritto ad accedere agli interventi e ai servizi del sistema integrato» sia riconosciuto **soltanto a tutti i cittadini comunitari residenti in Regione da almeno trentasei mesi.**”* Ciò comporterebbe una duplice fonte di discriminazione, da un lato nei confronti dei cittadini extracomunitari sia residenti che non residenti, dall’altro nei confronti dei cittadini europei residenti da meno di trentasei mesi.

Norme costituzionali invocate: artt. 2, 3, 38, 97

Decisione della Corte:

Incostituzionalità della norma impugnata per violazione dell’art.3:

In relazione alla difesa regionale secondo la norma riguarderebbe un regime eccedente i limiti dell'essenziale, la Corte ribadisce che ciò *“ non esclude affatto «che le scelte connesse alla individuazione dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie – debbano essere operate sempre e comunque in ossequio al principio di ragionevolezza»* E in ossequio a tale principio dichiara l’incostituzionalità della norma, sia con riferimento ai cittadini extracomunitari in quanto tali, sia con riferimento ai cittadini europei non residenti da almeno 36 mesi. Sotto entrambi gli aspetti la norma costituisce una discriminazione irragionevole in quanto *“non risulta rispettosa del principio di*

uguaglianza, in quanto introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlabilità tra quelle condizioni positive di ammissibilità al beneficio [...] e gli altri peculiari requisiti (integrati da situazioni di bisogno e di disagio riferibili direttamente alla persona in quanto tale) che costituiscono il presupposto di fruibilità di provvidenze che, per la loro stessa natura, non tollerano distinzioni basate né sulla cittadinanza, né su particolari tipologie di residenza.”

SENTENZA 12.12.2011 n. 329

rel. Grossi

Prestazione considerata: indennità di frequenza per i minori invalidi

Norma censurata: art. 80 comma 19, della L. 23 dicembre 2000, n. 388 (L. finanziaria 2001) in relazione all' art 1 della legge 1 della L. ottobre 1990, n. 289 (istituzione dell'indennità di frequenza per i minori invalidi).

Oggetto dell'impugnazione: *“nella parte in cui subordina l'erogazione dell'indennità di frequenza per il cittadino minore extracomunitario alla titolarità della carta di soggiorno.”*

Norme costituzionali invocate: artt. 2, 3, 32, 34, 38 e 117

Decisione della Corte:

Incostituzionalità della norma impugnata per violazione degli artt. 2, 3, 32, 34, 38, 117 c. 1

(in relazione all'art. 14 CEDU):

La Corte, richiamato il precedente della sentenza 187/2010, precisa che l'elemento dirimente ai fini del sindacato volto a stabilire il carattere essenziale o meno della prestazione, non è il mero inquadramento formale della provvidenza quanto piuttosto il suo concreto atteggiarsi dovendosi *“verificare se, alla luce della configurazione normativa e della funzione sociale, la misura presa in considerazione integri o meno un rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento di bisogni primari.”*

Nel caso di specie *“il contesto in cui si iscrive la indennità di frequenza è costellato di finalità sociali che coinvolgono beni e valori, tutti, di primario risalto nel quadro dei diritti*

fondamentali della persona” quali istruzione, salute, assistenza sociale.

Appurato ciò la Corte conclude affermando 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 [...] 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.”

In conclusione la Corte dichiara l’illegittimità della norma “nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della Carta di soggiorno la concessione ai minori extracomunitari legalmente soggiornanti della indennità di frequenza.”

SENTENZA 14.01.2013 n. 2

rel. Frigo

Prestazioni considerate: prestazioni di assistenza sociale di natura economica e accesso alle agevolazioni per la frequenza scolastica nella provincia autonoma di Bolzano

Norma censurata: varie disposizioni contenute nella L. Provincia autonoma di Bolzano 28 ottobre 2011, n. 12.

Norme costituzionali invocate: artt. 3, 16, 34, 117 commi primo e secondo, lettere b), g) e m), 120

Oggetto dell’impugnazione:

- l’**art. 1**, comma 3, lettera g: previsione generale che l’accesso alle predette prestazioni sia subordinato alla durata della residenza;
- l’**art. 10**, comma 2: requisito dei **cinque anni** di ininterrotta residenza e dimora stabile nella provincia per i cittadini stranieri non comunitari per le prestazioni assistenziali di

natura economica;

- **art. 14**, commi 3 e 5: requisito dei **cinque anni** di residenza per gli stranieri non comunitari al fine dell'accesso a agevolazioni per la frequenza di una scuola fuori della provincia di Bolzano, alle prestazioni di natura economica per il diritto allo studio universitario, alle prestazioni di assistenza scolastica in generale;
- **art. 16**, commi 3 e 4: requisito di **cinque anni** di residenza per italiani e stranieri, in relazione a un contributo economico per lo studio delle lingue straniere;
- **art. 16**, comma 3: requisito di **un anno** di residenza nella provincia per i soli comunitari per un contributo economico allo studio delle lingue straniere; esclusione dei non comunitari

Decisione della Corte:

Incostituzionalità di tutte le norme impugnate per violazione dell'art.3:

Confermando le precedenti pronunce la Corte afferma che *“mentre la residenza costituisce, rispetto ad una provvidenza regionale, «un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio» [...] non altrettanto può dirsi quanto alla residenza (o «dimora stabile») protratta per un predeterminato e significativo periodo minimo di tempo. La previsione di un simile requisito, infatti, non risulta rispettosa dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, in quanto «introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari», non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto di fruibilità delle provvidenze in questione.”*

SENTENZA 14.01.2013 n.4

rel. Frigo

Prestazioni considerate: interventi per il sostegno delle persone non autosufficienti

Norma censurata: art.2, comma 3 e art. 11 L. della Regione Calabria 20.12.2011 n. 44
(Norme per il sostegno delle persone non autosufficienti)

Norme costituzionali invocate: artt. 3, 117 comma 4, 81, comma 4

Oggetto dell'impugnazione: nella parte in cui limita l'accesso al beneficio, per quanto riguarda i cittadini non comunitari, ai soli titolari di permesso di lungo periodo.

Decisione della Corte:

Incostituzionalità della norma impugnata per violazione dell'art.3:

Secondo la Corte “*Al legislatore, sia statale che regionale, è consentito [...] attuare una disciplina differenziata per l'accesso a prestazioni eccedenti i limiti dell'essenziale, al fine di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitatezza delle risorse economiche [...]. La legittimità, in linea di principio, di tale finalità non esclude, tuttavia, che i canoni selettivi adottati debbano rispondere al principio di ragionevolezza. Nella specie, è stato, di contro, introdotto un elemento di distinzione arbitrario, non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la condizione di accesso dei cittadini extracomunitari alle prestazioni assistenziali in questione e le situazioni di bisogno o disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto di fruibilità di una provvidenza sociale. Non è possibile, infatti, presumere in modo aprioristico che stranieri non autosufficienti, titolari di un permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo – in quanto già presenti in precedenza sul territorio nazionale in base a permesso di soggiorno protratto per cinque anni – versino in stato di bisogno o disagio maggiore rispetto agli stranieri che, sebbene anch'essi regolarmente presenti nel territorio nazionale, non possano vantare analogo titolo legittimante.*”

SENTENZA 11.03.2013 n. 40

rel. Grossi

Prestazione considerata: pensione di inabilità civile di e indennità di accompagnamento

Norma censurata: art. 80, comma 19 della L. 23 dicembre 2000 n. 388 (legge finanziaria 2001) in relazione all'art. 12 della L. 30 marzo 1971, n. 118 (pensione di inabilità) e all'art. 1 L. 11 febbraio 1980 n. 18 (indennità di accompagnamento).

Oggetto dell'impugnazione: *“nella parte in cui dette norme subordinano la concessione della pensione di inabilità e della indennità di accompagnamento al possesso della carta di soggiorno, e dunque anche al requisito della durata quinquennale del soggiorno medesimo nel territorio.”*

Norme costituzionali invocate: artt. 3, 32, 117

Decisione della Corte:

Incostituzionalità della norma impugnata per violazione dell'art. 3 e 117, 1^a comma Cost.:

La Corte era chiamata a decidere sul requisito di soggiorno quinquennale in relazione ai due istituti sui quali si era già pronunciata (con le sentenze 306/2008 e 11/2009) con riferimento ai soli requisiti reddituali.

Ancora una volta la Corte ribadisce che ove si tratti *“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 CEDU, avuto riguardo alla interpretazione rigorosa che di tale norma è stata offerta dalla giurisprudenza della Corte europea”*.

L'introduzione di una norma a carattere restrittivo viene quindi riconosciuta dalla Corte priva di giustificazione: *“in ragione delle gravi condizioni di salute dei soggetti di riferimento [...] vengono infatti 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 [...] che rendono priva di*

*giustificazione la previsione di un regime restrittivo (**ratione temporis, così come ratione census**) nei confronti di cittadini extracomunitari, legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato da tempo apprezzabile ed in modo non episodico, come nei casi di specie.”*

In conclusione la Corte dichiara l'illegittimità della norma **“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 e della pensione di inabilità.”**

SENTENZA 03.06.2013 n. 133

rel. Frigo

Prestazione considerata: assegno regionale al nucleo familiare previsto dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige

Norma censurata: artt. 3, comma 3, e 7, commi 1 e 2, della L. della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol 14 dicembre 2011, n. 8.

Norme costituzionali invocate: artt. 3, 117 comma 2 lett. b), l), comma 3

Oggetto dell'impugnazione: nella parte in cui prevede **per i soli cittadini non comunitari** il requisito della residenza in Regione **da almeno 5 anni**

Decisione della Corte:

Incostituzionalità della norma impugnata per violazione dell'art.3:

La Corte, ribadito che anche le condizioni di attribuzione delle prestazioni eccedenti l'essenziale sono comunque soggette al controllo di ragionevolezza, ribadisce che *“mentre la residenza costituisce, rispetto ad una provvidenza regionale, «un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio» (sentenza n. 432 del 2005), non altrettanto può dirsi quanto alla previsione di un requisito differenziale basato sulla residenza protratta per un predeterminato e significativo periodo minimo di tempo (nella specie, quinquennale). La previsione di un simile requisito, infatti, non risulta rispettosa dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, in quanto «introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari»,*

non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto di fruibilità delle provvidenze in questione (sentenza n. 40 del 2011)."

SENTENZA 01.07.2013 n. 172

rel. Grossi

Prestazione considerata: erogazione di un "assegno di cura" volto a favorire la permanenza dell'assistito nel proprio domicilio

Norma censurata: art. 9 c.1 (nonché la lettera a dello stesso comma), L. della Provincia autonoma di Trento 24 luglio 2012, n. 15 (Tutela delle persone non autosufficienti e delle loro famiglie).

Oggetto dell'impugnazione: nella parte in cui subordina la corresponsione dell'assegno di cura al requisito della residenza nella regione protratta da almeno **tre anni continuativi** nonché, per gli stranieri, **al possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo**.

Norme costituzionali invocate: artt. 3, 10, 117 c.1, 117 c.4

Decisione della Corte:

Incostituzionalità della norma impugnata per violazione dell'art.3:

La Corte, richiamando quanto già affermato nelle sentenze n. 133 e n. 2 del 2013, n. 40 del 2011 e n. 432 del 2005 afferma che *"nella specie, non è dato riscontrare proprio tale ragionevole correlazione tra l'impugnato presupposto di ammissibilità al beneficio (residenza protratta nel tempo) e gli altri peculiari requisiti (situazione di bisogno e di disagio anche economico) [...]".* La mancanza di correlazione determina il venir meno della ragionevolezza della previsione di un requisito differenziato, che, lungi dal trovare giustificazione nella essenza e finalità del beneficio, contraddittoriamente potrebbe portare ad escludere soggetti altrettanto (se non più) esposti alle condizioni di bisogno e di disagio (che il censurato sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale), senza che sia possibile presumere, in termini assoluti, che lo stato

di bisogno di chi risieda (seppur regolarmente) nella Provincia da meno di tre anni sia minore rispetto a chi vi risieda da più anni.”

In ordine alle possibili giustificazioni del requisito la Corte osserva: “ *non rileva in senso contrario la circostanza che l’assegno di cura costituisce una prestazione ulteriore e facoltativa, che si pone al di sopra dei livelli minimi essenziali; e che, dunque, per la sua attribuzione sarebbe legittimamente richiesto un particolare legame con il territorio della comunità (senza discriminazioni in base alla cittadinanza ovvero all’origine), al fine di scoraggiare fenomeni di trasferimenti di residenza fittizi o opportunistici, nonché di garantire la sostenibilità finanziaria del beneficio.”*

In relazione al secondo profilo di censura, relativo al possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo per gli stranieri la Corte ravvisa anche in tale limitazione una lesione dell’art.3 Cost. “*non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la condizione di accesso dei cittadini extracomunitari alle prestazioni assistenziali in questione e le situazioni di bisogno o disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto di fruibilità dell’assegno di cura.”* sottolineando che “*non è possibile presumere in modo aprioristico che stranieri non autosufficienti, titolari di un permesso per soggiornanti di lungo periodo – in quanto già presenti in precedenza sul territorio nazionale in base a permesso di soggiorno protratto per cinque anni – versino in stato di bisogno o disagio maggiore rispetto agli stranieri che, sebbene anch’essi regolarmente presenti nel territorio nazionale, non possono vantare analogo titolo legittimante.”*

Ai fini della disamina in questione la Corte precisa che “*ciò che assume valore dirimente agli effetti del sindacato di costituzionalità, non è la denominazione o l’inquadramento formale della singola provvidenza, quanto, piuttosto, il concreto atteggiarsi di questa nel panorama delle varie misure e dei benefici di ordine economico che il legislatore (statale o regionale) ha predisposto quali strumenti di ausilio ed assistenza in favore di categorie “deboli”, concludendo che la provvidenza in esame “è espressamente destinata a coinvolgere e salvaguardare beni e valori tutti di primario risalto nel quadro dei diritti fondamentali della persona non autosufficiente”.*

SENTENZA 16.07.2013 n. 222

rel. Lattanzi

Prestazione considerata: accesso alle prestazioni sociali nella Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

Norma censurata: artt. 2, 3, 5, 6 c.1, 7, 8.2, 9 L. della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Oggetto dell'impugnazione: nella parte in cui *“le disposizioni in esame discriminerebbero i possibili fruitori delle provvidenze sociali fornite dalla Regione, sia in ragione della residenza regionale protratta da almeno ventiquattro mesi, sia, per gli stranieri extracomunitari di cui all'art. 9, in ragione dell'ulteriore requisito della residenza nazionale per non meno di cinque anni richiesto da quest'ultima norma.”*.

Norme costituzionali invocate: art. 3

Norme censurate e decisione della Corte:

- **art. 2 L. Regionale citata:** nella parte in cui prevede **contributi economici straordinari in caso di situazioni di emergenza**, riservandoli a cittadini italiani, cittadini UE, cittadini con permesso di soggiorno UE, di lungo periodo, titolari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria, e comunque, per tutte le predette categorie, alla condizione della residenza nel territorio regionale da almeno **ventiquattro mesi**.

In relazione alla subordinazione indifferenziata (cittadini e stranieri) al requisito della residenza prolungata in territorio regionale, la Corte afferma che *“l'introduzione di regimi differenziati è consentita solo in presenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o arbitraria, che sia cioè giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio.”*

L'art. 2 è dunque dichiarato **incostituzionale nella parte in cui subordina l'accesso alle prestazioni al requisito della residenza da almeno 24 mesi e non al solo requisito della residenza.**

- **art 3:** nella parte in cui condiziona l'attribuzione di **assegni a sostegno della natalità e adozione** di minori alla residenza di almeno uno dei genitori da almeno **ventiquattro mesi**.

La Corte dichiara la **non fondatezza della questione** in ragione del fatto che nella specie il legislatore *“non viene incontro ad un bisogno primario dell'individuo che non tollera un distinguo correlato al radicamento territoriale, ma appronta misure che eccedono il nucleo intangibile dei diritti fondamentali della persona umana, e che premiano, non arbitrariamente, il contributo offerto dalla famiglia al progresso morale e materiale della comunità costituita su base regionale.”*

- **art 5:** nella parte in cui condiziona l'attribuzione di ulteriori interventi finanziari a favore delle famiglie (a sostegno delle nascite, delle soluzioni abitative e della funzione educativa) al requisito della residenza di almeno uno dei genitori protratta da almeno **ventiquattro mesi**.

La Corte dichiara la **non fondatezza** della questione in quanto, come affermato anche in relazione all'art. 3 della L.R., nella specie *“il legislatore ha lo scopo di valorizzare, con misure eccedenti i livelli essenziali delle prestazioni, il contributo offerto alla comunità dal nucleo familiare, con adeguata costanza, sicché non è manifestamente irragionevole indirizzare i propri sforzi a favore dei nuclei già attivi da tempo apprezzabile, e perciò stesso parti vitali della comunità.”*

- **art 6 c. 1:** nella parte in cui riserva l'accesso agli interventi di **edilizia convenzionata e agevolata** ai soli cittadini italiani, cittadini UE, cittadini non comunitari titolari di permesso di lungo periodo, richiedendo comunque, per tutte le predette categorie, il requisito della residenza in Regione da almeno **ventiquattro mesi**.

La Corte , pur dichiarando di conformarsi alle precedenti sentenze n. 432/2005 e n. 32/2008, dichiara la **non fondatezza** della questione in quanto “il requisito della residenza continuativa, ai fini dell'assegnazione, risulta non irragionevole quando si pone in coerenza con le finalità che il legislatore intende perseguire” in quanto “le politiche sociali delle Regioni legate al soddisfacimento dei bisogni abitativi ben possono prendere in considerazione un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla sola residenza, **purché contenuto entro limiti non palesemente arbitrari ed irragionevoli**. L'accesso a un bene di primaria importanza e a godimento tendenzialmente duraturo, come l'abitazione, per un verso si colloca a conclusione del percorso di integrazione della persona presso la comunità locale e, per altro verso, può richiedere garanzie di stabilità, che, nell'ambito dell'assegnazione di

alloggi pubblici in locazione, scongiurino avvicendamenti troppo ravvicinati tra conduttori, aggravando l'azione amministrativa e riducendone l'efficacia.”

- **art 7:** nella parte in cui subordina alle medesime condizioni di cui all'art. 6 l'attribuzione di prestazioni in materia di alloggi di **edilizia residenziale pubblica**.

La Corte dichiara la **non fondatezza** della questione per le medesime ragioni di cui all'art. 6.

- **art 8 c. 2:** nella parte in cui subordina gli interventi regionali in materia di **diritto allo studio** alla condizione della residenza in Regione di almeno uno due genitori da almeno **ventiquattro mesi**.

La Corte dichiara **l'incostituzionalità della norma**, in quanto *“le misure di sostegno si ispirano ad una ragione giustificatrice, connessa al diritto allo studio, che non ha alcun rapporto con la durata della residenza.”*

- **art 9:** nella parte in cui prevede l'applicazione di tutti gli interventi sin qui indicati anche nei confronti degli stranieri titolari almeno di permesso non inferiore a un anno, a condizione che il richiedente (straniero) risieda **da almeno cinque anni in territorio nazionale e ventiquattro mesi in quello regionale**.

La Corte dichiara l'incostituzionalità della previsione con riguardo ai requisiti di cinque anni di residenza in Italia e 24 mesi nella Regione per i soli cittadini non comunitari.

In proposito la Corte riconosce come il legislatore *“possa riservare talune prestazioni assistenziali ai soli cittadini e alle persone ad essi equiparate soggiornanti in Italia, il cui status vale di per sé a generare un adeguato nesso tra la partecipazione alla organizzazione politica, economica e sociale della Repubblica, e l'erogazione della provvidenza. Tuttavia, non è detto che un nesso a propria volta meritevole di protezione non possa emergere con riguardo alla posizione di chi, pur privo dello status, abbia tuttavia legittimamente radicato un forte legame con la comunità presso la quale risiede e di cui sia divenuto parte, per avervi insediato una prospettiva stabile di vita lavorativa, familiare ed affettiva [...]”*

La Corte individua, quale criterio di valutazione nel giudizio di ragionevolezza, la necessità di *“rivolgere lo sguardo non soltanto, per il passato, alla durata della residenza sul territorio nazionale o locale oltre una soglia temporale minima, ma anche, in prospettiva, alla presenza o all'assenza di indici idonei a testimoniare il legame tendenzialmente stabile tra la persona e la comunità.”*

Ciò premesso la Corte conclude che a causa dello “sproporzionato rilievo attribuito al

requisito della residenza, per un periodo di tempo significativo e comunque largamente superiore a quello indicato dall'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998, il legislatore regionale è incorso nel dedotto vizio di violazione dell'art. 3 Cost."

SENTENZA 19.05.2014 n. 141

rel. Morelli

Prestazione considerata: bonus bebè di euro 2.000 una tantum in favore di bambini nati o adottati dal gennaio 2011 in nuclei familiari con già due figli a carico

Norma censurata: art. 1, comma 77 L. Regione Campania 15.3.2011 n. 4.

Oggetto dell'impugnazione: nella parte in cui riserva il beneficio ai soli residenti da almeno due anni nella Regione Campania.

Norme costituzionali invocate: artt. 3, 38, 117, 2[^] comma lett. m)

Decisione della Corte:

Infondatezza della questione di costituzionalità.

Secondo la Corte *“non è irragionevole la previsione regionale che si limiti a favorire la natalità in correlazione alla presenza stabile del nucleo familiare sul territorio, senza che vengano in rilievo ulteriori criteri selettivi concernenti situazioni di bisogno e disagio i quali non tollerano di per sé discriminazioni”*.

Pur nella brevità della motivazione la decisione sembra quindi riferibile esclusivamente alle provvidenze che – come quella esaminata dalla Corte - non siano limitate da requisiti reddituali e vengano riconosciute prescindendo da particolari situazioni di bisogno e disagio.

SENTENZA 11.06.2014 n. 168

rel. Tesauro

Prestazione considerata: accesso all'edilizia residenziale pubblica nella Regione Valle d'Aosta

Norma censurata: art. 19, comma 1, lettera b), L. Regione autonoma Valle d'Aosta 13 febbraio 2013 n. 3 (Requisiti per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica).

Oggetto dell'impugnazione: nella parte in cui prevede, per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica, **indipendentemente dalla nazionalità**, il requisito della residenza nella Regione da almeno **otto anni**, maturati anche non consecutivamente.

Norme costituzionali invocate: artt. 117, primo comma (in relazione alla violazione dell'art 24 direttiva 2004/38/CE e art.11 della direttiva 2001/109), 3.

Decisione della Corte:

Incostituzionalità della norma impugnata per violazione dell'art.3:

La Corte, richiamandosi alle precedenti pronunce, riconosce che *“le politiche sociali delle Regioni legate al soddisfacimento dei bisogni abitativi ben possono prendere in considerazione un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla sola residenza (sentenza n. 222 del 2013), considerato che l'accesso a un bene di primaria importanza e a godimento tendenzialmente duraturo, come l'abitazione, [...] può richiedere garanzie di stabilità (sentenza n. 222 del 2013).”*

Tuttavia un requisito così elevato come quello introdotto dalle Regione Valle d'Aosta è eccessivo, in quanto detto requisito *“deve essere contenuto entro limiti non palesemente arbitrari ed irragionevoli (sentenza n. 222 del 2013).”*

La Corte riconosce anche che detto requisito, benché previsto sia per gli italiani che per gli stranieri, è idoneo a creare una discriminazione indiretta in danno dei cittadini stranieri protetti dalle direttive sopra citate (familiari di comunitari e lungo-soggiornanti) in quanto questi ultimi avranno meno probabilità di maturare il requisito della residenza nella Regione per almeno otto anni.

SENTENZA 27.01.2015 n. 22

rel. Grossi

Prestazione considerata: indennità di accompagnamento al cieco civile ventesimista

Norma censurata: art. 80, comma 19, della L. 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001) in combinato disposto con l'art. 9, comma 1, TU immigrazione, in relazione all'art. 8 della L. 10 febbraio 1962, n. 66 (Nuove disposizioni relative all'Opera nazionale per i ciechi civili) e dell'indennità di cui all'art. 3, comma 1, della L. 21 novembre 1988, n. 508 (Norme integrative in materia di assistenza economica agli invalidi civili, ai ciechi civili ed ai sordomuti).

Norme costituzionali invocate: artt. 2, 3, 10 primo comma, 32, 38, 117 primo comma

Oggetto dell'impugnazione: nella parte in cui le predette norme richiedono il requisito del permesso di lungo periodo per accedere alla prestazione in oggetto

Decisione della Corte:

Incostituzionalità della norma impugnata per violazione dell'art.3:

La Corte ribadisce che *“nell'ipotesi in cui vengano in rilievo 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 CEDU.”*

In particolare, con riferimento a portatori di impedimenti fortemente invalidanti la Corte afferma che *“questi principi dovevano trovare applicazione [...] in riferimento a benefici rivolti a soggetti in gravi condizioni di salute, la cui tutela implicava il coinvolgimento di una serie di valori di essenziale risalto e tutti di rilievo costituzionale, a cominciare da quello della solidarietà, enunciato all'art. 2 Cost.”*

Tali principi devono essere riaffermati anche in riferimento alle persone non vedenti perché *“la specificità dei connotati invalidanti – [...] – renderebbe ancora più arduo giustificare, nella*

dimensione costituzionale della convivenza solidale, una condizione ostativa – inevitabilmente discriminatoria – che subordini al possesso della carta di soggiorno la fruizione di benefici intrinsecamente raccordati alla necessità di assicurare a ciascuna persona, nella più ampia e compatibile misura, condizioni minime di vita e di salute.”

SENTENZA 07.10.2015 n. 230

rel. Grossi

Prestazione considerata: pensione di invalidità civile per sordi e indennità di comunicazione

Norma censurata: art. 80, comma 19, della L. 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001).

Norme costituzionali invocate: artt. 2, 3, 10, 32 e 38

Oggetto dell'impugnazione: *“nella parte in cui dette norme subordinano al requisito del permesso di lungo periodo, la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti della pensione di invalidità civile per sordi e della indennità di comunicazione.”*

Decisione della Corte:

Incostituzionalità della norma impugnata per violazione dell'art.3.:

La Corte ricostruisce le precedenti pronunce chiarendo che, dopo le iniziali pronunce volte a censurare la mera irragionevolezza del requisito reddituale richiesto per l'accesso al titolo di soggiorno che a sua volta consentiva l'accesso alla prestazione, con la sentenza 187/ 2010 la Corte ha *“iniziato a censurare la disposizione sotto il diverso versante dell'ingiustificata discriminazione nei confronti dei cittadini extracomunitari in riferimento alle diverse tipologie di provvidenze volta a volta prese in considerazione”*.

Richiamando poi le sentenze 329/2011,40/2013 e 22/2015 conclude che *“la natura [...] e la funzione della pensione di invalidità civile per sordi nonché dell'indennità di comunicazione [...] impongono di estendere alla situazione di specie la ratio decidendi posta a base delle predette pronunce [...]. Si tratta, infatti, anche in questo caso, di prestazioni economiche peculiari, che si fondano sull'esigenza di assicurare [...] un ausilio in favore di persone*

svantaggiate, in quanto affette da patologie o menomazioni fortemente invalidanti per l'ordinaria vita di relazione e, di conseguenza, per le capacità di lavoro e di sostentamento [...].”

*Pertanto “la discriminazione che la disposizione de qua irragionevolmente opera nei confronti dei cittadini extracomunitari legalmente soggiornanti, con l’attribuzione di un **non proporzionato rilievo alla circostanza della durata della permanenza legale nel territorio dello Stato**, risulta, d’altra parte, in contrasto con il principio costituzionale – oltre che convenzionale – di eguaglianza sostanziale (art. 3 Cost.).”*