

## **Corte costituzionale e provvidenze economiche per stranieri disabili\***

di Federico Girelli \*\*  
(21 aprile 2013)

La Corte costituzionale con la sentenza n. 40/2013 (depositata il 15 marzo) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 80, comma 19, della L. n. 388/2000 nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della indennità di accompagnamento, di cui all'art. 1 della L. n. 18/1980, e della pensione di inabilità, di cui all'art. 12 della L. n. 118/1971.

La titolarità della carta di soggiorno, ora permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, è stata quindi esclusa dai requisiti stabiliti per poter beneficiare da parte degli stranieri delle due provvidenze economiche indicate.

Ecco, in sintesi, le argomentazioni che hanno condotto la Consulta a decidere in questo senso.

La normativa dichiarata incostituzionale prevedeva che tali provvidenze in materia di servizi sociali - che, attenzione, costituiscono veri e propri «diritti soggettivi» - venissero concesse ai soli stranieri titolari della carta di soggiorno, sostituita dal 2007, come detto, con il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

Prima dell'intervento della Corte, cioè, gli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, per poter accedere alla indennità di accompagnamento e alla pensione di inabilità, dovevano essere in possesso non solo dei requisiti sanitari e reddituali normalmente previsti per l'erogazione di tali provvidenze, ma anche di tutti quelli stabiliti per ottenere il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, che veniva a costituire, quindi, una sorta di pre-requisito ulteriore richiesto ai soli stranieri.

Va precisato, inoltre, che i requisiti utili al conseguimento del permesso in parola sono piuttosto stringenti e attengono al censo, alle generali condizioni di vita, al periodo di permanenza in Italia con regolare permesso di soggiorno.

La disposizione censurata, insomma, risultava fortemente restrittiva ed anche «intrinsecamente derogatoria» rispetto a quanto previsto dall'art. 41 del D.Lgs n. 286/1998 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina della immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), poiché proprio nei confronti di soggetti portatori di gravi patologie ed invalidità, peraltro legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, era stata introdotta una variegata gamma di presupposti limitativi, generando un'ingiustificata disparità di trattamento fra cittadini e stranieri, destinata a riverberarsi anche all'interno dei nuclei familiari.

La Corte costituzionale in passato già ha dichiarato l'incostituzionalità dell'articolo 80, comma 19, della L. n. 388/2000 e dell'art. 9 del Testo unico sull'immigrazione, nella parte in cui non si consentiva l'erogazione della pensione di inabilità e dell'indennità di accompagnamento agli stranieri non in possesso dei requisiti di reddito stabiliti per il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo (sentenze nn. 11/2009 e 306/2008; per la pensione di inabilità vedi anche sent. n. 324/2006). Non solo, la disposizione in parola è stata già dichiarata incostituzionale anche nella parte in cui subordinava alla titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell'assegno mensile di invalidità, ex art. 3 L. n. 118/1971, così come dell'indennità di frequenza, ex art. 1 L. 289/1990 (sentenze nn. 187/2010 e 329/2011), in considerazione del fatto che qualsiasi discriminazione fra cittadini e stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi da

\* Scritto sottoposto a *referee*.

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 per come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Nel caso che ora ci occupa deve essere evocato – afferma la Corte costituzionale - «un identico ordine di rilievi», già svolti in particolare nella sentenza n. 329/2011: la condizione di soggetti portatori di handicap fortemente invalidanti (specie se minori) involge valori «di essenziale risalto» (salute, solidarietà rispetto a condizioni di elevato disagio sociale, doveri di assistenza per le famiglie), che trovano il loro fondamento in diverse disposizioni costituzionali, tra cui «spicca» l'art. 2 Cost., anche alla luce delle diverse convenzioni internazionali che «parimenti li presidiano».

Proprio in ragione di tali valori il Giudice delle leggi ha ritenuto privo di giustificazione il regime restrittivo (non più) applicabile nei confronti di cittadini extracomunitari legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato da tempo apprezzabile ed in modo non episodico.

Una decisione, insomma, in linea con la pregressa giurisprudenza costituzionale, che non solo ha effettivamente dato, ma si è anche, come dire, in certi casi sforzata di dare *giustizia costituzionale*: si rammenti, ad esempio, che, ancorché la citata sentenza n. 324/2006 abbia dichiarato la questione inammissibile, nella sua motivazione viene offerta la soluzione ai giudici *a quibus* per poter comunque rispondere positivamente alle domande di giustizia a loro direttamente rivolte, aventi ad oggetto, nella specie, la corresponsione della pensione di inabilità ad un cittadino egiziano e ad un cittadino somalo, privi, appunto, della carta di soggiorno<sup>1</sup>.

Una sentenza, la n. 40/2013, che avrà evidentemente delle ricadute finanziarie, poiché la declaratoria d'incostituzionalità ha determinato l'ampliamento della platea dei potenziali destinatari dell'indennità di accompagnamento e della pensione di inabilità o, perlomeno, ha reso meno impervio l'accesso a tali benefici per i cittadini stranieri.

Una sentenza che, invero, si potrebbe anche definire coraggiosa perché pronunciata in un'epoca in cui (seppure «a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014»: art. 6 L. cost. n. 1/2012) con «incredibile celerità» si modifica la Costituzione ed in particolare l'art. 81 Cost. (e non solo)<sup>2</sup>: la cosiddetta «età della tecnica», ove «le tecnocratie si apprestano a sostituire parlamenti e governi rappresentativi»<sup>3</sup>.

Nondimeno, il Presidente della Corte costituzionale nella Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2012, con particolare riferimento al contenzioso promosso in via di azione, pur delineando un indirizzo diretto a porsi «in armonia con l'intensificarsi del vincolo del pareggio di bilancio, già operante a livello europeo e formalmente recepito nel nuovo testo degli artt. 81 e 97 Cost.», ha altresì precisato come la Corte abbia «negato» che «l'indubbia gravità della crisi finanziaria [...] possa integrare una sorta di "stato di eccezione", tale da giustificare la sospensione e, tanto meno, la deroga delle regole costituzionali»<sup>4</sup>.

Nella peculiare prospettiva della stessa scienza economica, peraltro, è stato nitidamente affermato: «Superficialmente, i diritti costituzionali sono frenati dalle regole del

---

<sup>1</sup> Sulla vicenda sia consentito rinviare al mio *L'inammissibilità utiliter data (note a margine alle sentt. nn. 324/2006 e 461/2005)*, in *Consulta OnLine*, 2006.

<sup>2</sup> Vedi P. CARNEVALE, *La revisione costituzionale nella prassi del "terzo millennio". Una rassegna problematica*, in *Rivista AIC*, n. 1/2013 (13).

<sup>3</sup> N. IRTI, *Il diritto nell'età della tecnica*, Napoli, 2007, 19.

<sup>4</sup> Vedi CORTE COSTITUZIONALE, Riunione straordinaria del 12 aprile 2013, *Relazione del Presidente prof. Franco Gallo*, Roma - Palazzo della Consulta, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it) (4-6).

bilancio pubblico [...] Non vi è dubbio, tuttavia, *che i diritti (di cittadinanza, sociali, collettivi) vengano, nella C., prima dei limiti finanziari alla loro stessa attuazione*»<sup>5</sup>.

Se allora «il ruolo preponderante della Corte nell'interpretazione costituzionale è indiscutibile» e se la giurisprudenza costituzionale «- piaccia o non piaccia – rappresenta quello che è il diritto costituzionale vigente ed effettivo»<sup>6</sup>, di fronte ad «un dettato costituzionale che esiste e persiste», nel quadro attuale, e in vista dei tempi che ci attendono, la «saggezza interpretativa della Corte costituzionale», soprattutto, pare garantire il giusto presidio del contenuto dei diritti sociali e del «livello di *welfare*» più in generale<sup>7</sup>.

Ed è proprio tale «saggezza» ad insegnarci che anche i cittadini stranieri con disabilità non debbono essere esclusi da tutto ciò.

\*\* Professore aggregato di diritto costituzionale nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Niccolò Cusano – Telematica Roma.

---

<sup>5</sup> P. LEON, *La produzione della ricchezza nazionale*, in *La Costituzione ha 60 anni: la qualità della vita sessant'anni dopo*, Atti del Convegno di Ascoli Piceno, 14-15 marzo 2008, a cura di M. Ruotolo, Napoli, 2008, 275-276.

<sup>6</sup> Vedi F. MODUGNO, *Interpretazione per valori e interpretazione costituzionale*, ora in *Scritti sull'interpretazione costituzionale*, Napoli, 2008, 38.

<sup>7</sup> Cfr. P. BILANCIA, *La nuova governance dell'Eurozona: alla ricerca del demos*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Atti del convegno di Roma, 26-27 aprile 2012, a cura di F. Angelini – M. Benvenuti, Napoli, 2012, 38.