

Stranieri e disabilità: i requisiti di accesso a benefici, interventi e servizi per il Codice in materia di disabilità*

FRANCESCA BIONDI DAL MONTE**

Sommario: 1. Premessa. – 2. La legislazione nazionale sui criteri di accesso degli stranieri alle prestazioni in tema di disabilità. – 3. Il contributo della Corte costituzionale alla definizione dei criteri di accesso alle prestazioni. – 4. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. – 5. Rilievi conclusivi.

Data della pubblicazione sul sito: 8 marzo 2021

Suggerimento di citazione

F. BIONDI DAL MONTE, *Stranieri e disabilità: i requisiti di accesso a benefici, interventi e servizi per il Codice in materia di disabilità*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2021. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Il presente contributo è stato elaborato nell'ambito di un progetto di ricerca condotto in collaborazione con ANMIC (Associazione nazionale mutilati e invalidi civili) ed è inserito nella sezione monografica del fascicolo a cura di Elena Vivaldi e Andrea Blasini.

** Ricercatrice t.d. in Diritto costituzionale nella Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento "Sant'Anna" di Pisa. Indirizzo mail: francesca.biondi@santannapisa.it.

1. Premessa

Il disegno di legge recante delega al Governo di semplificazione e codificazione in materia di disabilità, approvato dal Consiglio dei Ministri il 28 febbraio 2019, si propone di “promuovere, tutelare e garantire il pieno ed eguale godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali da parte della persona con disabilità”. A tal fine il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi volti ad armonizzare, riordinare e semplificare, anche innovandole, le disposizioni vigenti in materia di disabilità, anche ai fini della definizione di un “Codice per la persona con disabilità”. Numerosi sono i settori toccati dalla delega: dalla definizione della condizione di disabilità all’accertamento e certificazione; dalla disciplina dei benefici ai sistemi di monitoraggio, verifica e controllo; dalla promozione della vita indipendente e contrasto dell’esclusione sociale all’istruzione e formazione, ecc.¹.

In questo contesto, con riguardo alla disciplina dei benefici, sia in termini di prestazioni economiche e previdenziali, sia in termini di erogazione di servizi, vengono individuati una serie di principi e i criteri direttivi, tra cui quello di “riordinare, armonizzare e semplificare le disposizioni normative, nonché i relativi procedimenti amministrativi, in materia di criteri e requisiti per l’accesso, l’erogazione e la determinazione dei benefici, degli interventi e dei servizi rivolti alla persona con disabilità, tenendo conto dell’effettivo e specifico grado di bisogno socio-economico, anche attraverso l’istituzione di appositi strumenti di coordinamento e nel rispetto dei principi di economicità”².

Il riferimento ai “criteri” e ai “requisiti per l’accesso” è, dunque, direttamente connesso alla necessità di tenere conto dell’effettivo e specifico “grado di bisogno socio-economico” della persona con disabilità. Viene dunque da chiedersi se tale richiamo escluda la possibilità di considerare altri elementi nella definizione dei criteri e dei requisiti di accesso alle prestazioni e dunque possa valere a superare, nella legislazione nazionale, il requisito del possesso di un determinato permesso di soggiorno ai fini del godimento da parte degli stranieri delle prestazioni in tema di disabilità. Il quesito risulta di grande rilevanza in considerazione delle numerose pronunce di illegittimità costituzionale che hanno caratterizzato la normativa di settore proprio per aver escluso talune categorie di stranieri dall’accesso alle prestazioni connesse a determinate condizioni di disabilità.

¹ Per un approfondimento dei temi su quali incide il disegno di legge delega nel quadro più generale della tutela delle persone con disabilità si vedano G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Franco Angeli, Milano 2020; A. BLASINI, E. VIVALDI (a cura di), *Il futuro delle persone con disabilità oltre la famiglia. A tre anni dalla legge 22 giugno 2016, n. 112*, Pisa University Press, Pisa, 2019; E. VIVALDI (a cura di), *Disabilità e sussidiarietà. Il «dopo di noi» tra regole e buone prassi*, Il Mulino, Bologna, 2012.

² Cfr. art. 1, comma 3, lett. h), punto 2, del disegno di legge delega.

Nel presente contributo, partendo dall'analisi della legislazione nazionale di riferimento, saranno indagati i criteri di accesso degli stranieri alle prestazioni in questione per come affermati e "corretti" dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, quale riferimento imprescindibile per l'esercizio della delega in tema di disabilità: occasione attesa per un generale riordino e semplificazione della normativa di settore.

2. La legislazione nazionale sui criteri di accesso degli stranieri alle prestazioni in tema di disabilità

La legge n. 104/1992, in tema di assistenza delle persone in condizione di disabilità, equipara ai cittadini gli stranieri e gli apolidi residenti, domiciliati o aventi stabile dimora nel territorio nazionale. Si prevede altresì che le relative prestazioni siano corrisposte nei limiti ed alle condizioni previste dalla vigente legislazione o da accordi internazionali³.

A fronte di tale principio, è poi la legislazione in tema di immigrazione a dettare ulteriori condizioni. Seppure a fronte di un ampio riconoscimento dei diritti fondamentali dello straniero, comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato, l'art. 2 del d.lgs. 286/1998, T.U. Immigrazione, prevede che (solo) lo straniero regolarmente soggiornante sul territorio ha diritto di godere dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano, salvo che le convenzioni internazionali in vigore per l'Italia o il testo unico dispongano diversamente. Con particolare riferimento all'assistenza sociale, l'art. 41 del T.U. Immigrazione prevede espressamente che gli stranieri titolari della carta di soggiorno (poi sostituita dal permesso UE per soggiornanti di lungo periodo) o di permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno, siano equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste *"per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti"*.

Di poco successiva è la legge n. 328/2000, legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, la quale ha ribadito il medesimo principio, prevedendo che gli stranieri, individuati ai sensi del citato art. 41, hanno diritto di usufruire delle prestazioni e dei servizi del sistema integrato di interventi e servizi sociali, *"nel rispetto degli accordi internazionali, con le modalità e nei limiti definiti dalle leggi regionali"*⁴.

³ Cfr. art. 3, comma 4, legge n. 104/1992.

⁴ Cfr. art. 2 legge n. 328/2000. Per un approfondimento, cfr. R. FINOCCHI GHERSI, *I servizi sociali e l'assistenza*, in L. TORCHIA (a cura di), *Welfare e federalismo*, Il Mulino, Bologna, 2005, pp. 56 ss. In generale sul punto si veda E. VIVALDI, *I servizi sociali e le Regioni*, Giappichelli, Torino, 2008.

La previsione di cui all'art. 41 del T.U. Immigrazione è stata tuttavia oggetto di un intervento legislativo «mediato», giustificato da ragioni di contenimento della spesa pubblica, tanto che – non a caso – è stato adottato nell'ambito di una legge finanziaria⁵. In particolare, l'art. 80 della legge finanziaria per il 2001, l. n. 388/2000, ha circoscritto l'ambito di applicazione del citato art. 41, subordinando il riconoscimento dell'assegno sociale e delle altre provvidenze economiche al possesso della carta di soggiorno⁶. Tale previsione aveva l'evidente fine di restringere la platea dei possibili beneficiari delle prestazioni sociali, dal momento che i titolari di tale permesso di soggiorno costituiscono un numero inferiore rispetto alla totalità degli stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio. Come evidenziato dalla Corte costituzionale, però, il legislatore della legge finanziaria del 2001, «ha così finito per introdurre nei confronti degli stranieri, pur legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, 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 direttiva 2003/109/CE⁷) ha subordinato il rilascio del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo⁸. E ciò proprio in tema di prestazioni che, in base alla legge, sono configurate come «diritti soggettivi» di persone particolarmente bisognose di specifiche misure di assistenza, il che ha generato un'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»⁹. Ed è proprio l'ambito dell'accesso degli stranieri a prestazioni di

⁵ In senso opposto si poneva il d.d.l. delega al Governo per la modifica della disciplina dell'immigrazione e delle norme sulla condizione dello straniero, presentato al Parlamento durante la XV legislatura con il numero C-2976, il quale prevedeva 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 sociali, ad eccezione dell'assegno sociale laddove non derivante dalla conversione del trattamento di invalidità in godimento (art. 1, lett. *l*). Nella relazione di accompagnamento si quantificava l'onere finanziario di tale modifica legislativa in 91 milioni di euro nel 2008, 144 nel 2009, 200 nel 2010, 203 nel 2011 e 207 nel 2012.

⁶ Come sopra anticipato, oggi la carta di soggiorno è stata sostituita dal permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

⁷ Si ricorda infatti che il permesso UE per soggiornanti di lungo periodo è stato introdotto dalla direttiva 2003/109/CE ed ha sostituito la precedente carta di soggiorno.

⁸ Sul punto cfr. Corte cost. sent. n. 40/2013, § 5 *Cons. in dir.* Per un commento F. GIRELLI, *Corte costituzionale e provvidenze economiche per stranieri disabili*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 21 aprile 2013.

⁹ Cfr. Corte cost. sent. 40/2013, cit.

assistenza sociale, incluse quelle connesse a condizioni di disabilità, uno dei settori nel quale assai ampio è stato l'intervento della Corte costituzionale italiana, i cui ripetuti interventi sono venuti ad assumere "incidenza generale e immanente nel sistema di attribuzione delle relative provvidenze"¹⁰.

3. Il contributo della Corte costituzionale alla definizione dei criteri di accesso alle prestazioni

In più occasioni la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dei criteri di accesso degli stranieri a prestazioni di natura sociale, con particolare riferimento a quelle connesse a condizioni di disabilità, non solo a livello statale ma anche regionale¹¹.

Il percorso tracciato dalla giurisprudenza costituzionale trova una prima significativa tappa proprio in una pronuncia riguardante una legge regionale, allorché la Corte ha avuto modo di precisare che al legislatore (statale o regionale che sia) 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, arbitraria¹². In questo contesto, ad esempio,

¹⁰ Cfr. Corte cost. sent. n. 61/2011. Per un approfondimento delle discriminazioni dello straniero fondate sulla disabilità, cfr. W. CHIAROMONTE, A. GUARISO, *Discriminazioni e welfare*, in M. BARBERA, A. GUARISO (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria. Fonti strumenti interpreti*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 395. In via generale, sull'ammissibilità di differenze di trattamento tra cittadini e stranieri, cfr. B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno annuale AIC (Cagliari, 16-17 ottobre 2009)*, Jovene, Napoli, 2010, p. 213, la quale distingue tra la "catena della cittadinanza", nella quale colleghiamo quelle norme che sono strettamente associate alla cittadinanza, e la "catena del personalismo", in cui si connettono le norme che costruiscono il catalogo dei diritti inviolabili della persona umana. Sul punto si veda altresì E. ROSSI, *Da cittadini vs. stranieri a regolari vs. irregolari. Considerazioni sull'evoluzione della disciplina giuridica dei non cittadini nell'ordinamento italiano*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2013, pp. 87 ss.

¹¹ Sul tema, in via generale, sia consentito rinviare a F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Giappichelli, Torino, 2013, pp. 104 ss.

¹² Cfr. Corte cost. sent. n. 432/2005. Al riguardo M. CUNIBERTI, *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in *Le Regioni*, n. 2/2006, p. 517, evidenzia come, nell'ambito in questione, «il controllo sull'uguaglianza e quello sulla ragionevolezza sembrerebbero avere la stessa estensione e le stesse caratteristiche». Come noto, il giudizio sul rispetto del principio di uguaglianza attiene a una verifica del trattamento diseguale di situazioni uguali, mentre quello sulla ragionevolezza a un più approfondito riscontro sulla corrispondenza di taluni aspetti della disciplina introdotta rispetto alla *ratio* complessiva della normativa. Sul tema

il requisito della cittadinanza non può assumersi quale «criterio preliminare di accesso» al beneficio senza che lo stesso sia stato «pensato in riferimento ad una specifica categoria di soggetti», anche in relazione a prestazioni di natura sociale eccedenti l'essenziale (nella specie si trattava del trasporto pubblico gratuito per le persone in condizione di disabilità nella Regione Lombardia).

Ai fini della nostra indagine risultano particolarmente indicative le pronunce che hanno avuto ad oggetto la limitazione introdotta con il citato art. 80, comma 19, l. n. 388/2000, censurata con riferimento a differenti prestazioni di natura sociale. Oggetto di censura è stata in particolare la richiesta del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo, il quale presuppone, per il suo rilascio, una residenza sul territorio da almeno 5 anni, il possesso di un determinato livello di reddito, la disponibilità di un alloggio, la conoscenza della lingua italiana¹³. Condizionando le prestazioni di natura economica in tema di disabilità a tale permesso è stato, dunque, conseguentemente, subordinato il godimento delle stesse alle condizioni (reddituale, di residenza, ecc.) necessarie ai fini del rilascio del permesso: condizioni del tutto inconferenti con la natura delle prestazioni in questione, in violazione di numerosi parametri costituzionali, tra cui gli artt. 2, 3, 10, 32 e 38 Cost. Nello specifico, la Corte ha avuto modo di occuparsi ripetutamente della legittimità della richiesta di tale permesso di soggiorno, ora denunciata nella parte in cui escludeva dalle provvidenze gli stranieri non in possesso dei prescritti requisiti di reddito (sent. nn. 306/2008 e 11/2009), in altre occasioni per il legame che in tal modo è stato creato tra prestazioni sociali e residenza protratta sul territorio nazionale (sent. nn. 187/2010, 329/2011, 40/2013).

A tal proposito, la Corte ha dichiarato irragionevole subordinare l'attribuzione di prestazioni assistenziali (che presuppongono una condizione di disabilità) al possesso di un titolo di soggiorno che richiede, per il suo rilascio, tra l'altro, la titolarità di un determinato reddito. Come chiarito dalla Corte nella sentenza n. 306/2008, in relazione al riconoscimento dell'indennità di accompagnamento, l'irragionevolezza della disciplina che prevede il riconoscimento della prestazione ai soli titolari del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo, e quindi ai

anche M. GNES, *Il diritto degli stranieri extracomunitari alla non irragionevole discriminazione in materia di agevolazioni sociali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, pp. 4681 ss. Per un approfondimento, cfr. G. SILVESTRI, *Uguaglianza, ragionevolezza e giustizia costituzionale*, in M. CARTABIA, T. VETTOR (a cura di), *Le ragioni dell'uguaglianza*, Giuffrè, Milano, 2009, pp. 3 ss. (part. ivi pp. 16 ss.), per il quale il principio di uguaglianza e quello di razionalità sono le due facce della stessa medaglia, se come affermato dalla stessa Corte si fa riferimento alla «razionalità pratica, matrice dell'equità» (sent. n. 74/1992).

¹³ Per un approfondimento dei requisiti ai quali è subordinato il rilascio del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo, cfr. art 9 T.U. Immigrazione.

titolari del reddito richiesto per potere ottenere tale titolo di soggiorno, «incide sul diritto alla salute, inteso anche come diritto ai rimedi possibili e, come nel caso, parziali, alle menomazioni prodotte da patologie di non lieve importanza». Ne consegue il contrasto della disposizione in questione non soltanto con l'art. 3 Cost., ma anche con gli artt. 32 e 38 Cost., nonché – tenuto conto che quello alla salute è diritto fondamentale della persona – con l'art. 2 della Costituzione. La Corte precisa, altresì, che al legislatore è consentito subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni – non inerenti a rimediare a gravi situazioni di urgenza – 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»¹⁴.

L'utilizzo dell'autonomo scrutinio di ragionevolezza risulta, invece, centrale nella sentenza n. 11/2009, avente stavolta ad oggetto la pensione di inabilità, la cui fruizione è condizionata al mancato superamento di un livello di reddito annuo. La disciplina nazionale viene ritenuta non conforme a Costituzione per aver introdotto una sorta di «corto circuito normativo»: si chiede allo straniero di possedere un titolo di soggiorno che presuppone un reddito esattamente pari a quello che non deve essere superato per poter richiedere la prestazione sociale in questione.

Sotto altro profilo, il citato art. 80, comma 19, è stato scrutinato con riferimento alla residenza quinquennale sul territorio nelle sentenze n. 187/2010 (riguardante l'assegno mensile di invalidità), n. 329/2011 (concernente l'indennità di frequenza per i minori in condizione di disabilità) e n. 40/2013 (concernente l'indennità di accompagnamento e la pensione di inabilità).

In tutte le occasioni, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della normativa denunciata, la Corte ha rilevato 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,

¹⁴ Cfr. sent. n. 306/2008. Per un approfondimento sul diritto alla salute inteso anche come “diritto ai rimedi possibili e, come nel caso, parziali, alle menomazioni prodotte da patologie di non lieve importanza”, si veda F. MINNI, A. MORRONE, *Il diritto alla salute nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in *Rivista AIC*, n. 3/2013, p. 10. Sui titoli che legittimano lo straniero al godimento dei diritti sociali al pari del cittadino, cfr. C. CORSI, *Da stranieri a cittadini. Linee di un percorso italiano*, in G. CERRINA FERONI, V. FEDERICO (a cura di), *Società multiculturali e percorsi di integrazione. Francia, Germania, Regno Unito ed Italia a confronto*, Firenze University Press, Firenze, 2017, p. 46.

fondato su requisiti diversi da quelli previsti per la generalità dei soggetti, finisce per risultare in contrasto con la Costituzione. In particolare, ciò che assume valore dirimente ai fini della valutazione circa la legittimità delle condizioni di accesso a una prestazione risulta «il concreto atteggiarsi» della medesima, così da verificarne «la relativa “essenzialità” agli effetti della tutela dei valori coinvolti». Se cioè la prestazione «integri o meno un rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento dei “bisogni primari” inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare; rimedio costituente, dunque, un diritto fondamentale perché garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto»¹⁵.

In applicazione di tale principio la Corte ha quindi ritenuto non conforme a Costituzione la distinzione tra cittadini e stranieri nel riconoscimento dell’assegno di invalidità, trattandosi di una «erogazione destinata non già a integrare il minor reddito dipendente dalle condizioni soggettive, ma a fornire alla persona un minimo di “sostentamento”, atto ad assicurarne la sopravvivenza»¹⁶. Ad analoghe conclusioni la Corte giunge con riferimento all’indennità di frequenza, da ricondurre a un contesto «composito e costellato di finalità sociali che coinvolgono beni e valori, tutti, di primario risalto nel quadro dei diritti fondamentali della persona»¹⁷. Ci si riferisce, a tal proposito, alla tutela della infanzia e della salute, alle garanzie che devono essere assicurate, in situazioni di parità, alle persone con disabilità, nonché alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili per il contesto familiare in cui il minore con disabilità si trova inserito, coinvolgendo al tempo stesso l’esigenza di agevolare il futuro ingresso del minore nel mondo del lavoro e la partecipazione attiva alla vita sociale. Pertanto, qualsiasi condizionamento che viene imposto ai fini del riconoscimento del beneficio in questione per i minori stranieri, pur regolarmente presenti nel territorio dello Stato, è 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 prestazione. Identico ordine di rilievi viene svolto dalla Corte anche in riferimento all’indennità di accompagnamento e alla pensione di inabilità¹⁸, il cui riconoscimento richiama «una serie di valori di essenziale risalto – quali, in

¹⁵ Cfr. Corte cost. sent. n. 187/2010, § 2 *Cons. in dir.* Sulla necessità di riconoscere l’accesso al welfare sulla base del criterio della priorità del bisogno piuttosto che alla qualità del suo potenziale fruitore, cfr. G. ROMEO, *La cittadinanza sociale nell’era del cosmopolitismo: uno studio comparato*, CEDAM, Padova, 2012, p. 286.

¹⁶ Cfr. Corte cost. sent. n. 187/2010 cit. In tale decisione merita di essere evidenziato il riferimento espresso e diffuso nelle argomentazioni della Corte costituzionale alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

¹⁷ Cfr. Corte cost. sent. n. 329/2011.

¹⁸ Cfr. Corte cost. sent. n. 40/2013.

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 della Costituzione – al lume, anche, delle diverse convenzioni internazionali che parimenti li presidiano»¹⁹.

La Corte costituzionale è tornata sull'illegittimità della richiesta del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo anche con riferimento all'attribuzione dell'indennità di accompagnamento riconosciuta al c.d. “cieco civile ventesimista”²⁰, atteso che i rilievi sopra evidenziati non possono non essere, a fortiori, riaffermati in riferimento allo stato delle persone non vedenti. La specificità, infatti, dei connotati invalidanti renderebbe ancora più arduo, a parere della Corte, «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».

Analoga pronuncia di incostituzionalità ha riguardato la richiesta di tale permesso di soggiorno ai fini della concessione agli stranieri della “pensione di invalidità civile per sordi e dell'indennità di comunicazione”²¹. Si tratta, infatti, anche in questo caso, di prestazioni economiche peculiari che, a parere della Corte, «si fondano sull'esigenza di assicurare – in una dimensione costituzionale orientata verso la solidarietà come dovere inderogabile (art. 2 Cost.), verso la tutela del diritto alla salute anche nel senso dell'accessibilità ai mezzi più appropriati per garantirla (art. 32 Cost.), nonché verso la protezione sociale più ampia e sostenibile (art. 38 Cost.) – 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; benefici erogabili, quanto alla pensione, in presenza di condizioni reddituali limitate, tali, perciò, da configurare

¹⁹ A seguito di tali interventi della Corte costituzionale, l'INPS ha chiarato con il messaggio n. 13983 del 4.9.2013 che l'indennità di accompagnamento, la pensione di inabilità, l'assegno mensile di invalidità e l'indennità mensile di frequenza - ferme restando le verifiche degli ulteriori requisiti di legge (condizioni sanitarie, residenza in Italia ecc.) - dovranno essere concesse «a tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti, anche se privi di permesso di soggiorno CE di lungo periodo, alla sola condizione che siano titolari del requisito del permesso di soggiorno di almeno un anno di cui all'art. 41 TU immigrazione».

²⁰ Cfr. Corte cost. sent. n. 22/2015. Per un commento cfr. A. CIERVO, *La sentenza n. 22/2015 della Corte costituzionale in materia di prestazioni assistenziali a favore degli stranieri extracomunitari. Cronaca di una dichiarazione di incostituzionalità annunciata*, in *Federalismi.it*, n. 2/2015.

²¹ Cfr. Corte cost. sent. n. 230/2015.

la medesima come misura di sostegno per le indispensabili necessità di una vita dignitosa».

Tale ultima pronuncia risulta particolarmente significativa per l'auspicio formulato al legislatore, affinché, tenendo conto dell'elevato numero di pronunce caducatorie adottate dalla Corte costituzionale a proposito del più volte richiamato art. 80, comma 19, l. n. 388/2000, «*provveda ad una organica ricognizione e revisione della disciplina, ad evitare, tra l'altro, che il ripetersi di interventi necessariamente frammentari, e condizionati dalla natura stessa del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, possa avere riverberi negativi sul piano della tutela dell'eguaglianza sostanziale*»²².

4. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo

Nel percorso giurisprudenziale soprarichiamato, la Corte costituzionale non ha mancato di richiamare anche la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in tema di non discriminazione e accesso alle prestazioni sociali. Alcune delle questioni di legittimità costituzionale sottoposte alla Corte hanno, infatti, richiamato espressamente la violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., il quale – si ricorda – prescrive che la potestà legislativa sia esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali.

Come noto, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo non contiene alcuna disposizione che faccia espresso riferimento alla sicurezza sociale, tuttavia – grazie alla giurisprudenza della sua Corte – la tutela delle prestazioni di natura sociale, comprese quelle di tipo non contributivo, è stata ricondotta all'ambito del *diritto al rispetto dei propri beni*, di cui all'art. 1 del Protocollo 1 alla Convenzione medesima²³, applicando conseguentemente anche a tale diritto il principio di non discriminazione sancito dall'art. 14 della Convenzione. L'art. 14 CEDU dispone

²² Cfr. Corte cost. sent. n. 230/2015, cit., § 2.2. *Cons. in dir.*

²³ A titolo esemplificativo, la Corte di Strasburgo fa rientrare nell'art. 1, Prot. n. 1, CEDU il cosiddetto *parental leave allowance* - assegno per congedo parentale (sent. 27 marzo 1998, *Petrovic c. Austria*); la pensione di vecchiaia in favore delle donne coniugate (sent. 4 settembre 2001, *Wessels-Bergevoet c. paesi Bassi*); l'assegno alle madri vedove (sent. 11 settembre 2002, *Willis c. Regno Unito*); la pensione di anzianità e altre prestazioni previdenziali (sent. 20 giugno 2002, *Azinas c. Cipro*; sent. 18 febbraio 2009, *Andrejeva c. Lettonia*); le indennità a seguito di infortunio sul lavoro (sent. 12 aprile 2006, *Stec e altri c. Regno Unito*); le pensioni di invalidità (sent. 12 ottobre 2004, *Kjartan Ásmundsson c. Islanda*). Sulla nozione di bene ai sensi dell'art. 1, Prot. n. 1, cfr. M.L. PADELLETTI, *Commento all'art. 1, Prot. n. 1*, in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, CEDAM, Padova, 2012, pp. 792 ss.

infatti che il godimento dei diritti e delle libertà riconosciute dalla Convenzione deve essere assicurato «*senza alcuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione*». Tale elenco è meramente esemplificativo²⁴; la Corte ha ricondotto all'ambito dell'art. 14 CEDU anche le differenze di trattamento basate sulla cittadinanza²⁵, sul luogo di residenza o il domicilio estero²⁶.

In questa direzione, ai fini della nostra indagine si segnala la sentenza *Koua Poirrez c. Francia*²⁷, nella quale la Corte europea ha riconosciuto il diritto ad un assegno di assistenza a un cittadino ivoriano in condizione di disabilità dall'età di sette anni, dichiarando conseguentemente discriminatoria la disciplina francese che riconosceva tale prestazione unicamente ai titolari di cittadinanza o ai cittadini di paesi con i quali la Francia aveva concluso accordi di reciprocità in materia di sicurezza sociale. Con riferimento ai motivi posti alla base di un differente trattamento, la Corte riconosce agli Stati un certo margine di apprezzamento, anche se soltanto ragioni di particolare importanza possono giustificare un trattamento differenziato esclusivamente basato sulla nazionalità²⁸. Non sono state pertanto accolte le argomentazioni avanzate del governo francese nel caso *Koua*, fondate sulla necessità di equilibrare le spese di welfare con le risorse disponibili, restringendo conseguentemente la platea dei destinatari in ragione della cittadinanza, né l'assenza di accordi di reciprocità in materia di sicurezza sociale è stata ritenuta idonea a fondare un trattamento peggiore dello straniero rispetto ai propri cittadini, dal momento che la Corte ha più volte precisato che, ratificando la Convenzione, lo Stato aderente si obbliga ad assicurare a ciascuna persona

²⁴ Sul punto Corte EDU, sent. 8 giugno 1976, *Engel e altri c. Paesi Bassi*, § 72

²⁵ Cfr. Corte EDU, sent. 16 settembre 1996, *Gaygusuz c. Austria* avente ad oggetto una prestazione sociale connessa allo stato di disoccupazione. In tale occasione la Corte EDU afferma chiaramente che ricadono nella previsione di cui all'art. 1, Prot. n. 1, CEDU anche tutte quelle prestazioni non necessariamente connesse con il pagamento di tasse o contributi (si veda in part. § 41).

²⁶ Cfr. Corte EDU, sent. 16 marzo 2010, *Carson e altri c. Regno Unito*, § 66-70; sent. 8 gennaio 2013, *Efe c. Austria*, § 48.

²⁷ Si veda Corte EDU, sent. 30 settembre 2003.

²⁸ Cfr. sent. 30 settembre 2003, cit., § 46, Sul punto si veda G.P. DOLSO, *Commento all'art. 14*, in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, CEDAM, Padova, 2012, p. 543. Per un parallelo tra la giurisprudenza della Corte EDU e quella della Corte di Giustizia e della Corte costituzionale italiana, si veda A.O. COZZI, *Un piccolo puzzle: stranieri e principio di eguaglianza nel godimento delle prestazioni socio-assistenziali*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3/2010, pp. 551 ss.

all'interno della propria giurisdizione i diritti e le libertà definite nella stessa Convenzione²⁹.

La Corte costituzionale ha richiamato diffusa la giurisprudenza della Corte di Strasburgo sul caso *Koua* come in generale sull'accesso alle prestazioni di natura sociale nelle già citate sentenze n. 187/2010 e n. 329/2011, ove il principio di non discriminazione ha costituito la chiave di un "dialogo" tra le due Corti verso la tutela dei diritti della persona in condizione di disabilità. Senza contare ovviamente che attraverso la norma interposta di cui all'art. 117 anche altre convenzioni internazionali possono costituire parametro di legittimità costituzionale, tra cui deve necessariamente richiamarsi la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità³⁰, la quale afferma – in tema di uguaglianza e non discriminazione – che gli Stati Parti debbano riconoscere che «tutte le persone sono uguali dinanzi alla legge ed hanno diritto, senza alcuna discriminazione, a uguale protezione e uguale beneficio dalla legge»³¹.

5. Rilievi conclusivi

L'accesso degli stranieri alle prestazioni economiche in tema di disabilità sollecita un ripensamento complessivo dei requisiti e criteri soggetti di accesso alle prestazioni che sia davvero incentrato, come evidenziato nel disegno di legge delega, *sull'effettivo e specifico grado di bisogno socio-economico*. Sebbene il tema della non discriminazione nell'accesso alle prestazioni non sia testualmente indicato nel disegno di legge delega tra i criteri e i requisiti di accesso³², nondimeno esso risulta un principio chiave per la tutela della persona con disabilità in coerenza con gli artt. 2 e 3 Cost. e gli obblighi internazionali di riferimento, così come indicato all'art. 1, comma 1, del disegno di legge. Ed il riferimento al "bisogno socio-economico" non che può che leggersi come teso ad evitare che altri elementi inconferenti con tale bisogno possano influire sui criteri di accesso ai benefici, agli interventi e ai servizi.

²⁹ Sul punto cfr. sent. 30 settembre 2003, cit., § 49, e sent. 16 settembre 1996, cit., § 51.

³⁰ La convenzione è stata approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006 e ratificata dall'Italia con l. n. 18/2009. Un espresso richiamo a tale convenzione è contenuto anche in apertura al disegno di legge delega per la codificazione in tema di disabilità (art. 1, comma 1).

³¹ Cfr. art. 5, comma 1, della Convenzione ONU sulla disabilità.

³² Un espresso riferimento alla non discriminazione è presente in altre disposizioni del disegno di legge, con riguardo alle procedure per l'accertamento e la certificazione della condizione di disabilità (art. 1, comma 3, lett. g, punto 1, del disegno di legge delega) e con riguardo alle politiche, alle azioni e agli interventi volti alla promozione della vita indipendente e al contrasto dell'esclusione sociale della persona con disabilità (art. 1, comma 3, lett. l, punto 5, del disegno di legge delega).

Del resto, come chiarito in più occasioni dalla Corte costituzionale, è quanto mai urgente una organica ricognizione e revisione della disciplina, in conformità proprio ai numerosi parametri costituzionali violati dalla disciplina nazionale che ha subordinato l'accesso degli stranieri alle prestazioni in tema di disabilità a condizioni inconferenti con tale bisogno e attinenti, come abbiamo visto al possesso del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo (per il cui rilascio è richiesto, tra un determinato livello di reddito, la residenza prolungata sul territorio, l'abitazione, la conoscenza della lingua italiana). Gli interventi fino ad oggetto succedutisi hanno, infatti, riguardato solo le prestazioni di volta in volta oggetto dei giudizi di legittimità costituzionale: pensione di inabilità civile e indennità di accompagnamento (sent. nn. 306/2008, 11/2019, 40/2013), assegno mensile di invalidità (sent. n. 187/2010), indennità di frequenza per minori (sent. n. 329/2011); indennità di accompagnamento per cieco ventisemista (sent. n. 22/2015); pensione di invalidità civile per sordi e indennità di comunicazione (sent. 230/2015). La disposizione che richiede il permesso UE per soggiornanti di lungo periodo come condizione generale di accesso alle prestazioni resta tuttavia in vigore, in assenza di un generale riordino della normativa di riferimento.

Di qui la necessità che l'elaborazione del Codice in materia di disabilità costituisca l'occasione per intervenire anche sulla non discriminatorietà dei requisiti di accesso alle prestazioni, con particolare riferimento alla condizione giuridica dello straniero. Si tratta di un'occasione che deve essere colta senza ritardo, considerando che l'adozione di una disciplina organica in materia di disabilità figura anche tra le aree prioritarie di intervento del "Programma nazionale di riforma 2020", ove viene affermato l'impegno del Governo in tema di politiche sociali, sostegno alle famiglie e lotta alla povertà. Proprio l'adozione del Codice è chiaramente posta in relazione alla finalità di «ridisegnare il sistema di tutela e di inclusione sociale, lavorativa ed educativa delle persone con disabilità, nonché a prevedere un efficientamento dei processi di erogazione dei benefici»³³.

In questa direzione, i principi affermati nella giurisprudenza costituzionale costituiscono un imprescindibile riferimento per il legislatore delegato nell'assicurare l'effettiva tutela e inclusione sociale delle persone con disabilità in coerenza con il principio di uguaglianza e non discriminazione, distinguendo se del caso anche tra prestazioni di natura economica e servizi, verso la più ampia tutela dei diritti degli stranieri con disabilità, a prescindere dal possesso di un determinato permesso di soggiorno.

³³ Cfr. DEF 2020, Sez. III – Programma nazionale di riforma, area prioritaria n. 3.