

FOCUS HUMAN RIGHTS – 3 APRILE 2015

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

di Antonello Ciervo
Dottore di Ricerca in Diritto Pubblico
Università degli Studi di Perugia



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^{*}

di Antonello Ciervo

Dottore di Ricerca in Diritto Pubblico
Università degli Studi di Perugia

Sommario: 1. Ancora sull'incostituzionalità dell'art. 80, comma 19, della legge finanziaria del 2001; 2. I numerosi precedenti di incostituzionalità dell'art. 80, comma 19, della legge finanziaria 2001: un'analisi diacronica della giurisprudenza della Consulta; 3. Gli effetti positivi di una giurisprudenza costante e del richiamo della Corte costituzionale all'art. 2 Cost.

1. Ancora sull'incostituzionalità dell'art. 80, comma 19, della legge finanziaria del 2001

Con la sentenza n. 22 del 27 gennaio 2015, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (ossia la legge finanziaria del 2001), nella parte in cui subordinava al requisito della titolarità della Carta di soggiorno (oggi permesso di soggiorno per lungo-soggiornanti UE), la concessione agli stranieri extracomunitari legalmente presenti sul territorio nazionale della pensione per ciechi e della relativa indennità prevista all'art. 3, comma 1, della legge 21 novembre 1988, n. 508.

La questione traeva origine da due ordinanze di rimessione, la prima della Corte d'Appello di Bologna, che impugnava la disposizione in oggetto con riferimento agli artt. 2, 3, 10, primo comma, 32, 38 e 117, primo comma, della Costituzione, la seconda della Corte di Cassazione. In particolare, la questione proposta dalla Cassazione è stata dichiarata inammissibile per

^{*} Articolo sottoposto a referaggio.

“insuperabili carenze motivazionali”: non soltanto, infatti, non erano stati individuati i parametri costituzionali che il giudice *a quo* riteneva essere stati violati nel procedimento principale, ma l’ordinanza risultava motivata semplicemente *per relationem*, riprendendo cioè soltanto i rilievi eccepiti dal ricorrente, oltre che, in maniera generica, un precedente della stessa Consulta – comunque rilevante in questa fattispecie –, ossia la sentenza n. 40/2013.

L’inammissibilità della seconda ordinanza, pertanto, è stata dichiarata dal Giudice delle leggi sulla base di una propria costante giurisprudenza – da ultimo confermata nell’ordinanza n. 33 e nella sentenza n. 7, entrambe del 2014¹ –, con cui la Corte ha avuto modo di ribadire che “*il giudice rimettente non può esimersi dal fornire, nell’atto di promovimento, un’esauriente ed autonoma motivazione: dovendosi, invece, escludere che il mero recepimento o la semplice prospettazione di argomenti sviluppati dalle parti o rinvenuti nella giurisprudenza, anche costituzionale, equivalgano a chiarire, per sé stessi, le ragioni per le quali «quel» giudice reputi che la norma applicabile in «quel» processo risulti in contrasto con il dettato costituzionale*”².

Tale argine alla delimitazione – oltre che all’indicazione dei parametri costituzionali rilevanti – del *petitum* da parte del giudice *a quo*, ad avviso della Corte, non poteva neppure essere fatta salva da un’ “interpretazione contenutistica” dell’ordinanza di rimessione, anche perché la Suprema Corte si era comunque limitata a svolgere un apprezzamento generico sull’incompatibilità della disposizione impugnata rispetto a generici principi costituzionali, utilizzati impropriamente come parametri del giudizio di costituzionalità. Se si esclude, infatti, un rapido accenno alla violazione del principio di solidarietà (*ex art. 2 Cost.*), la Corte di Cassazione non aveva neppure specificato sotto quale profilo l’art. 80, comma 19, della legge finanziaria del 2001 dovesse essere dichiarato illegittimo, specificazione questa assolutamente rilevante nel giudizio incidentale e – per l’appunto, non superabile da una valutazione ermeneutica d’ufficio da parte della Corte –, in

¹ L’ordinanza e la sentenza citate sono reperibili in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, rispettivamente alle pp. 513 ss. e pp. 144 ss. Queste recenti decisioni confermano un filone giurisprudenziale della Consulta che si è consolidato all’inizio degli anni Ottanta. In precedenza, invece, la Corte tendeva, nei limiti del possibile, a “surrogarsi” rispetto al giudice *a quo*, quando quest’ultimo prospettava una *quaestio legitimitatis* ellittica ovvero insufficientemente motivata. Soltanto nei casi-limite, quando cioè una simile opera di surrogazione non risultava oggettivamente possibile, allora la Corte predisponendo la restituzione degli atti, al fine di non prevaricare le competenze dello stesso giudice *a quo*. Come è stato evidenziato da un’autorevole dottrina (Cfr. A. Cerri, *Corso di giustizia costituzionale*, IV ed., Milano, 2004, p. 147), l’intento di questa giurisprudenza “*sembra essere quello di un massimo coinvolgimento del giudice a quo nella questione che solleva; nella giurisprudenza della Corte, pertanto, si esige anche una descrizione adeguata della fattispecie all’esame del giudice a quo*”. In generale, al riguardo, si rinvia ai lavori di A. Pizzorusso, voce *Conflitti*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Appendice, II, Torino, 1981, p. 247, di G. Zagrebelsky, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, p. 196 e di F. Modugno, *Riflessioni interlocutorie sull’autonomia del giudizio incidentale*, Napoli, 1966, p. 124.

² Così Corte costituzionale, sentenza n. 22/2015, punto 3 del “Considerato in Diritto”.

ragione del fatto che la disposizione *de quo* era stata in passato più volte censurata dalla stessa Consulta.

Meglio motivata, invece, risultava la questione di costituzionalità sollevata dalla Corte di Appello di Bologna che, in maniera più puntuale, chiedeva la declaratoria di incostituzionalità della disposizione citata, nella parte in cui – come detto – subordinava alla titolarità della Carta di soggiorno la concessione, in favore dei ciechi extracomunitari regolarmente presenti sul territorio italiano, della pensione di cui all'art. 8 della legge n. 66 del 1962³, oltre che della specifica indennità di cui all'art. 3, comma 1, della legge n. 508 del 1988⁴.

Per risolvere la questione di legittimità costituzionale, così come correttamente impostata dal giudice *a quo*, la Consulta si è limitata a ripercorrere, in maniera molto sintetica, il ragionamento già svolto in un proprio precedente, ossia la sentenza n. 40/2013⁵, avente ad oggetto sempre l'articolo 80, comma 19 della legge finanziaria del 2001. In quel caso, tuttavia, la Corte ne aveva dichiarato l'incostituzionalità sotto un altro profilo, nella parte cioè in cui il legislatore aveva subordinato al requisito della titolarità della Carta di soggiorno, la concessione agli stranieri extracomunitari legalmente soggiornanti sul territorio dello Stato dell'indennità di accompagnamento per gli invalidi civili totalmente inabili al lavoro, oltre che il relativo diritto alla pensione di inabilità⁶.

In pratica, anche in questo caso la declaratoria di incostituzionalità era scattata in ragione della scelta del legislatore di condizionare l'erogazione di queste provvidenze alla regolare presenza sul

³ La disposizione così recita: “*Tutti coloro che siano colpiti da cecità assoluta o abbiano un residuo visivo non superiore ad un ventesimo in entrambi gli occhi con eventuale correzione, hanno diritto alla corresponsione della pensione a decorrere dal compimento del 18° anno di età*”.

⁴ Il cui testo, a sua volta, stabilisce quanto segue: “*A decorrere dal 1° gennaio 1988, ai cittadini riconosciuti ciechi, con residuo visivo non superiore ad un ventesimo in entrambi gli occhi con eventuale correzione, è concessa una speciale indennità non reversibile al solo titolo della minorazione di L. 50.000 mensili per dodici mensilità*”.

⁵ La sentenza citata è reperibile in *Giurisprudenza costituzionale*, 2013, pp. 708 ss., con una nota di L. Principato, *Il diritto – talvolta condizionato – degli stranieri extracomunitari all'assistenza sociale*, *ivi*, pp. 718 ss.; ma su questa decisione si vedano in dottrina anche D. Fiumicelli, *L'integrazione degli stranieri extracomunitari alla luce delle più recenti decisioni della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, n. 18/2013, 11 settembre 2013, F. Girelli, *Corte costituzionale e provvidenze economiche per stranieri disabili*, in www.forumcostituzionale.it, 21 aprile 2013 e, più in generale, A. Morrone e F. Minni, *Il diritto alla salute nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in www.rivistaaic.it, n. 3/2013, *passim*.

⁶ In dottrina, sui diritti sociali degli stranieri, si vedano B. Pezzini, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2009, Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno annuale. Cagliari, 16-17 ottobre, 2009*, Napoli, 2010, pp. 163 ss.; M. Gnes, *Il diritto degli stranieri extracomunitari alla non irragionevole discriminazione in materia di agevolazioni sociali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, pp. 4681 ss.; G. Brunelli, *Welfare e immigrazione: le declinazioni dell'uguaglianza*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2008, pp. 554 ss. Più di recente, si veda l'importante lavoro di C. Corsi, *Immigrazione e diritti sociali: il nodo irrisolto del riparto di competenze tra Stato e regioni*, in E. Rossi, F. Biondi Dal Monte e M. Vrenna (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, 2013, pp. 229 ss.

territorio dello straniero extracomunitario, titolare di uno specifico permesso di soggiorno di lungo periodo, già previsto dal legislatore interno con la denominazione di “Carta di soggiorno” (ai sensi dell’art. 9 del Testo Unico sull’Immigrazione, d’ora in avanti TUIM), prima dell’entrata in vigore della Direttiva 2003/109/CE⁷. Per poter concedere questo particolare permesso di soggiorno, infatti, le Questure sono tenute ad accertare la sussistenza di una serie di requisiti fattuali che consistono nella dichiarazione di residenza stabile e continuata da parte dello straniero, ma soprattutto nell’attestazione di un reddito proveniente da fonti lecite, senza il quale non è possibile neppure fare richiesta di conversione per ottenere questo permesso.

In particolare, con riferimento alla condizione economica dello straniero, è necessario che quest’ultimo dimostri una capacità reddituale non inferiore all’importo annuo dell’assegno sociale – o eventualmente, in presenza di familiari, di un reddito sufficiente a garantire anche la loro sussistenza economica, secondo i parametri indicati all’art. 29, comma 3, lettera b) del TUIM –, capacità reddituale a cui si deve aggiungere anche la disponibilità di un alloggio idoneo, le cui caratteristiche rispettino i parametri minimi abitativi, previsti dalla legge regionale per gli immobili di edilizia residenziale pubblica.

Risulta chiaro allora che se al fine di ottenere, come nel caso della sentenza n. 40/2013, una pensione di inabilità è necessario, per lo straniero, essere titolare della Carta di soggiorno – che presuppone, a sua volta, come si è visto, una determinata capacità reddituale –, evidentemente quello che dovrebbe essere un diritto soggettivo riconosciuto a tutti gli inabili, diventerebbe per gli stranieri extracomunitari un privilegio i cui presupposti si verificherebbero soltanto a favore di coloro che, tra quelli regolarmente presenti sul territorio nazionale, si trovano nelle condizioni economiche più agiate (e che, quindi, in astratto, non avrebbero neppure bisogno di simili provvidenze, in quanto capaci di sopperire con autonome fonti reddituali al proprio stato di disabilità)⁸.

Del resto, se questo tipo di provvidenze sono finalizzate a sostenere le persone non in grado di produrre reddito autonomamente, al fine di garantire una condizione di vita dignitosa, appare

⁷ Sul contenuto della Direttiva 2003/109/CE e sul suo recepimento all’interno del TUIM, si rinvia ad A. Di Pascale e M. Pastore, *Il recepimento delle direttive sul ricongiungimento familiare e i soggiornanti di lungo periodo*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2007, pp. 13 ss.; A. Di Stasi e R. Palladino, *La perdurante frammentarietà dello “statuto” europeo del soggiornante di lungo periodo tra integrazione dei mercati ed integrazione politico-sociale*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2012, pp. 375 ss.

⁸ Sugli effetti paradossali a cui giunge la normativa italiana in materia di erogazione delle prestazioni sociali a favore degli stranieri extra-comunitari sia consentito rinviare ad A. Ciervo, *I diritti sociali degli stranieri: un difficile equilibrio tra principio di non discriminazione e pari dignità sociale*, in F. Angelini, M. Benvenuti e A. Schillaci (a cura di), *Le nuove frontiere del diritto dell’immigrazione: integrazione, diritti, sicurezza. Atti del convegno di Roma, 2-3 febbraio 2011*, Napoli, 2011, pp. 369 ss.

evidente come, in questo ambito normativo, qualsiasi distinzione tra cittadini e stranieri – comunque regolarmente soggiornanti sul territorio dello Stato –, che sia fondata su requisiti diversi da quelli previsti per la generalità dei soggetti potenzialmente destinatari di tali provvidenze, finisce per risultare in contrasto con l’art. 3 Cost., oltre che con il principio di solidarietà, sancito a chiare lettere dall’art. 2 della Carta.

Pertanto, proprio a partire da questo ragionamento, svolto nella sentenza n. 40/2013, la Corte costituzionale ribadisce che i medesimi rilievi affermati in questo suo precedente, devono valere *a fortiori* nel caso della sentenza n. 22/2015. Anzi, ad avviso della Corte, in questa fattispecie, la specificità dei connotati invalidanti che consentono l’erogazione della provvidenza sociale *“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”*⁹.

Del resto, se così non fosse, oltre ad un evidente *vulnus* dei diritti dello straniero, che potrebbe godere di simili indennità soltanto a fronte di presupposti reddituali più gravosi rispetto ai cittadini italiani – presupposti che, a loro volta, renderebbero la normativa in questione incompatibile con la natura stessa delle provvidenze *de quo*, in quanto diritti soggettivi –, la persistenza nel nostro ordinamento giuridico di una simile previsione normativa determinerebbe comunque, ad avviso dei giudici della Corte, una lettura distorta del principio di solidarietà sociale, ai sensi dell’art. 2 Cost.

2. I numerosi precedenti di incostituzionalità dell’art. 80, comma 19, della legge finanziaria 2001: un’analisi diacronica della giurisprudenza della Consulta

Come si è avuto modo di osservare, il ragionamento che ha condotto la Corte ad un’ulteriore censura dell’art. 80, comma 19 della legge finanziaria del 2001, è stato sostanzialmente identico a quello sviluppato in un proprio precedente – ossia la sentenza n. 40/2013 – avente ad oggetto la medesima disposizione legislativa: in entrambi questi casi, infatti, il principio solidaristico incarnato dall’art. 2 Cost. ha sostanzialmente svolto un ruolo centrale nell’argomentazione utilizzata dalla Consulta per giungere alla declaratoria di incostituzionalità.

Il risultato è stato, quindi, quello di un assorbimento della *quaestio legitimatis* rispetto agli altri parametri costituzionali sollevati (quanto meno) dalla Corte d’Appello di Bologna – incluso l’art.

⁹ Così al punto 4 del “Considerato in Diritto” della sentenza n. 22/2015.

117, primo comma Cost. –, poiché la Consulta si è limitata a rinviare alla propria giurisprudenza precedente, al fine di decidere nel merito la *quaestio*. Tuttavia, se si approfondisce questa evidenza, ci si rende conto di come questo rapido argomentare “per principi” da parte della Consulta trovi una spiegazione coerente in una prospettiva di lungo periodo, alla luce in particolar modo dei singoli precedenti giurisprudenziali del Giudice delle leggi.

Se, infatti, si tengono in considerazione anche tutti gli altri precedenti sul medesimo *petitum*, si può riscontrare come la Corte abbia in passato risolto – sempre nel senso di una declaratoria parziale di incostituzionalità della disposizione *de quo* – le questioni costituzionali sollevate dai giudici ordinari, utilizzando un’argomentazione certamente più analitica rispetto a quella impiegata nella sentenza n. 22/2015, che teneva in considerazione anche la giurisprudenza CEDU, oltre che la normativa internazionale rilevante in materia¹⁰.

Con la sentenza n. 306 del 2008¹¹, ad esempio, la Consulta ha dichiarato l’incostituzionalità della disposizione in oggetto, nella parte in cui escludeva l’indennità di accompagnamento per gli invalidi civili totalmente inabilitati a favore degli stranieri extracomunitari regolarmente presenti sul territorio nazionale, in quanto irragionevole e comunque discriminatoria, semplicemente in ragione del fatto che quest’ultima categoria di soggetti non risultava in possesso dei requisiti di reddito stabiliti dalla legge per l’ottenimento della Carta di soggiorno. In questo caso, la Corte utilizzò un argomento – ancora una volta – impiegato in una sua precedente decisione, la n. 432/2005, in cui aveva affermato che le scelte connesse all’individuazione delle categorie dei beneficiari delle prestazioni sociali-assistenziali – pur essendo necessariamente da circoscrivere, da parte del legislatore ordinario, in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie disponibili messe a bilancio –, dovevano comunque essere operate nel pieno rispetto del principio di ragionevolezza.

Pertanto, ne conseguiva, ad avviso della Corte, che il legislatore potesse introdurre regimi differenziati di accesso all’erogazione di tali provvidenze, ma che tale differenziazione e/o limitazione all’accesso non poteva, in ogni caso, essere determinata sulla base di un criterio normativo palesemente irrazionale o addirittura arbitrario.

¹⁰ Al riguardo, sia consentito rinviare ad A. Ciervo e G. Bascherini, *I diritti sociali degli immigrati*, in C. Pinelli (a cura di), *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*, Firenze, 2012, pp. 17 ss.; in particolare si veda il paragrafo 2.1, pp. 24-31.

¹¹ La sentenza è reperibile in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, pp. 3324 ss., con un’osservazione di A. M. Battisti, *Rilevanza del reddito e adeguatezza della prestazione assistenziale per i cittadini e gli stranieri extracomunitari*, *ivi*, pp. 3338 ss. In dottrina si veda anche A. Guazzarotti, *Eguaglianza e pari dignità sociale*, in D. Tega (a cura di), *Le discriminazioni razziale ed etniche*, Roma, 2011, in particolare pp. 197 ss.

In questo suo precedente, l'argomentazione della Consulta risultò molto esaustiva proprio perché la disposizione oggetto del giudizio venne valutata, non soltanto alla luce dell'art. 3 Cost., ma anche tenendo in considerazione gli artt. 32 e 38, oltre che 2 Cost., in considerazione del fatto che il presupposto per l'ottenimento di una simile prestazione assistenziale consisteva in un'incapacità alla deambulazione autonoma del richiedente, un *handicap* che non gli consentiva di lavorare e neppure di svolgere le più semplici mansioni della vita quotidiana. Subordinare l'erogazione di tale provvidenza a favore dello straniero extracomunitario al possesso della Carta di soggiorno, allora, ad avviso della Corte, avrebbe significato incidere sul diritto alla salute dello straniero nella sua accezione più ampia, in quanto cioè *“diritto ai rimedi possibili e, come nel caso, parziali, alle menomazioni prodotte da patologie di non lieve importanza”*¹².

A ciò si deve poi aggiungere il fatto che, nella fattispecie *de qua*, la Corte ha avuto modo di rilevare una palese violazione dell'art. 10, primo comma Cost., perché tra le norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, *“rientrano quelle che, nel garantire i diritti fondamentali della persona indipendentemente dall'appartenenza a determinate entità politiche, vietano discriminazioni nei confronti degli stranieri, legittimamente soggiornanti nel territorio dello Stato”*¹³.

Questo precedente ha aperto la strada alle successive pronunce di incostituzionalità della legge finanziaria del 2001: con la sentenza n. 11/2009, infatti, la Consulta dichiarava l'illegittimità dell'art. 80, comma 19, nella parte in cui escludeva che la pensione di inabilità in favore dei mutilati e degli invalidi civili potesse essere attribuita anche agli stranieri extracomunitari, soltanto perché questi ultimi non risultavano in possesso dei requisiti di reddito fissati dal legislatore per l'ottenimento della Carta di soggiorno¹⁴. In questo caso, la Corte riprendendo il proprio precedente della sentenza n. 306/2008, ribadiva che l'intrinseca irragionevolezza del complesso normativo censurato e la disparità di trattamento che esso determinava tra cittadini e stranieri legalmente soggiornanti, sussistevano *a fortiori* con riguardo a questo tipo di pensione di inabilità.

Infatti, mentre l'indennità di accompagnamento è concessa per il semplice fatto della sussistenza di uno stato di minorazione, senza che rilevino le condizioni reddituali del richiedente, la

¹² Punto 10 del “Considerato in Diritto” della sentenza n. 306/2008.

¹³ *Ibidem*. Al riguardo, osserva opportunamente F. Biondi Dal Monte, *I diritti fondamentali degli stranieri tra discrezionalità del legislatore e sindacato costituzionale*, in E. Rossi, F. Biondi Dal Monte e M. Vrenna (a cura di), *La governance dell'immigrazione*, op. cit., p. 108: *“La sentenza n. 306 è una decisione significativa per più ragioni. Al di là del caso concreto [...] in essa la Corte precisa – per la prima (ed unica) volta – che il divieto di discriminazione degli stranieri legittimamente soggiornanti nel territorio dello Stato è di norma di diritto internazionale generalmente riconosciuta, ai sensi dell'art. 10, comma 1, Cost.”*.

¹⁴ La sentenza è reperibile in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009, pp. 70 ss.

pensione di inabilità, invece, risulta preclusa in ragione della non titolarità, da parte dello straniero, di un reddito superiore ad una soglia fissata dallo stesso legislatore. Ne conseguiva, ad avviso della Corte che *“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”*¹⁵.

Identica la motivazione della Corte nella sentenza n. 187/2010, con cui i giudici hanno dichiarato l’incostituzionalità dell’art. 80, comma 19, nella parte in cui subordinava al requisito della titolarità della Carta di soggiorno la concessione agli stranieri dell’assegno mensile di invalidità in favore dei mutilati ed invalidi civili; mentre nella successiva sentenza n. 329/2011, i giudici della Consulta dichiaravano l’incostituzionalità della medesima disposizione nella parte in cui subordinava, sempre allo stesso requisito, la concessione dell’assegno mensile di invalidità ai minori stranieri legalmente soggiornanti sul territorio italiano¹⁶.

In quest’ultima decisione, in particolare, la Corte aveva ulteriormente modo di rafforzare i propri argomenti a favore della declaratoria di incostituzionalità, facendo riferimento alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata dall’Assemblea Generale dell’ONU il 13 dicembre 2006 e, successivamente, recepita nell’ordinamento interno con la legge n. 18/2009. Al riguardo, l’art. 7 della Convenzione ONU stabiliva l’esigenza di assicurare il pieno rispetto dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, con particolare riferimento ai bambini con disabilità, impegnando gli Stati contraenti a sviluppare misure sociali volte a soddisfare le esigenze educative (e rieducative) dei soggetti portatori di disabilità, anche al fine di garantire un adeguato livello di vita e di protezione sociale dei soggetti più deboli e vulnerabili.

Ma ciò che ci sembra importante evidenziare in questa sede, è che con la sentenza n. 329/2011 la Consulta ha operato un importante rinvio all’art. 14 CEDU, riportandosi analiticamente alla giurisprudenza della Corte EDU al riguardo. La Corte di Strasburgo, infatti, sin dalla sentenza *Gaygusuz contro Austria* del 16 settembre 1996, aveva riconosciuto una serie di diritti sociali ai non cittadini, soprattutto in ambito di previdenza sociale, sulla base dell’articolo 14 della Convenzione, che afferma il principio di non discriminazione, letto in combinato disposto con

¹⁵ Così al punto 3 del “Considerato in Diritto” della sentenza n. 11/2009.

¹⁶ Le sentenze sono reperibili rispettivamente in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, pp. 2212 ss. ed *ivi*, 2011, pp. 4536 ss. In dottrina, si vedano anche, sui profili assistenziali della normativa oggetto di giudizio della Corte, i contributi di G. Turatto, *Prestazioni assistenziali agli stranieri: l’approdo della Corte costituzionale*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2010, pp. 735 ss., e di A. Guariso, *Prestazioni assistenziali e «parametro» di ineludibile eguaglianza secondo la Corte costituzionale*, in *DL - Rivista critica di diritto del lavoro privato e pubblico*, 2010, pp. 359 ss.

l'articolo 1 del primo protocollo alla CEDU che, a sua volta, tutela in termini assoluti il diritto di proprietà.

A partire da questa importante decisione, infatti, si è consolidato un filone giurisprudenziale – confermato tra l'altro dal celebre caso *Koua Poirreux contro Francia* (app. 40892/88) e dal più recente *Carlson e altri contro Regno Unito* (app. 42184/05) –, con cui la Corte EDU ha confermato che ogni disparità di trattamento in materia di prestazioni sociali che sia fondata sulla nazionalità – e che non sia suffragata da giustificazioni obiettive e ragionevoli –, deve essere considerata discriminatoria¹⁷.

A conclusione di questa retrospettiva giurisprudenziale, possiamo affermare che la Consulta, nella sentenza n. 22/2015, non ha sentito la necessità di articolare in maniera più analitica le ragioni sottese alla declaratoria di incostituzionalità dell'art. 80, comma 19, della legge finanziaria del 2001, in quanto ormai, su questa disposizione, la propria giurisprudenza risultava assolutamente consolidata: per questo motivo, pertanto, ha ritenuto che fosse sufficiente limitarsi a richiamare il principio di solidarietà *ex art. 2 Cost.*, così come declinato nei propri precedenti in materia, al fine di risolvere la *quaestio legitimitatis* sollevata dalla Corte d'Appello di Bologna.

Tuttavia, ad avviso di chi scrive, sarebbe stato comunque opportuno giungere ad una declaratoria di incostituzionalità che incidesse definitivamente sul testo della disposizione censurata, magari dichiarando, con una sentenza demolitoria in senso stretto, l'incostituzionalità dell'art. 80, comma 19, nella parte in cui prevede che l'assegno sociale (e le altre provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in materia di servizi sociali) siano riconosciute, invece che “*agli stranieri che siano titolari di carta di soggiorno*” – come ancora oggi recita la disposizione *de quo* –, “*agli stranieri regolarmente presenti sul territorio nazionale*”, prescindendo, quindi, dal titolo di soggiorno in loro possesso.

In questo modo, infatti, i giudici della Consulta avrebbero quanto meno evitato che, in futuro, una questione di costituzionalità più o meno simile della disposizione ivi censurata potesse tornare nuovamente alla propria attenzione, evitando così di doversi pronunciare ancora una volta sul punto, magari dovendo ulteriormente ribadire i medesimi principi, già chiaramente enunciati nei propri precedenti.

¹⁷ Sulla giurisprudenza delle Corti europee in materia di diritti sociali degli immigrati si vedano G. Bascherini, *Immigrazione e diritti fondamentali. L'esperienza italiana tra storia costituzionale e prospettive europee*, Napoli, 2007, pp. 267-281; G. Turatto, *Riflessioni su una concezione della cittadinanza che non rispetta i diritti fondamentali garantiti a ogni persona*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2004, pp. 677 ss.; A. O. Cozzi, *Un piccolo «puzzle»: stranieri e principio di eguaglianza nel godimento delle prestazioni socio-assistenziali*, in *Quaderni costituzionali*, 2010, pp. 551 ss.

3. Gli effetti positivi di una giurisprudenza costante e del richiamo della Corte costituzionale all'art. 2 Cost.

Nonostante le osservazioni critiche sin qui svolte rispetto all'impiego di una motivazione così stringente e sintetica da parte della Consulta nella sentenza n. 22/2015, questa opzione argomentativa ha comunque consentito al Giudice delle leggi di non mutare il proprio orientamento su un tema così delicato come quello del riconoscimento dei diritti sociali a favore degli stranieri extracomunitari. L'esito, in realtà, non era così scontato come potrebbe apparire ad una prima lettura della decisione: infatti, costituendosi in giudizio, l'INPS aveva sottolineato come la norma censurata fosse stata comunque inserita dal legislatore all'interno della "legge finanziaria". L'argomento, pur non sviluppato in tutta la sua portata, era finalizzato ad evidenziare il fatto che l'erogazione delle provvidenze socio-assistenziali risulta comunque strettamente connessa, ancor prima che ai requisiti soggettivi in capo ai singoli – cittadini o stranieri che siano –, alla limitatezza delle risorse finanziarie che lo Stato mette a disposizione di tutti i potenziali percettori di questa specifica provvidenza.

Sebbene, quindi, non lo abbia dichiarato esplicitamente, l'INPS nella propria memoria difensiva comunque poneva il tema della funzionalizzazione delle erogazioni assistenziali al rispetto delle risorse finanziarie disponibili da parte dello Stato, al fine di non determinare squilibri di bilancio e, così facendo, provava a giustificare la scelta del legislatore di limitare la platea dei destinatari dell'indennità ai soli stranieri extracomunitari titolari della Carta di soggiorno.

L'argomento, per quanto non sia stato minimamente raccolto dalla Corte, risultava insidioso anche in ragione della sopravvenuta modifica dell'art. 81 della Costituzione a seguito della legge costituzionale n. 1/2012¹⁸ che, come è noto, ha introdotto il principio del pareggio di bilancio all'interno della nostra Carta. Un simile argomento, del resto, era stato utilizzato, sempre dall'INPS, anche nel corso del giudizio che aveva portato alla sentenza n. 40/2013: in quel caso, infatti, l'ente pubblico aveva difeso la legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge

¹⁸ Sul nuovo articolo 81 della Costituzione e sui rischi di una funzionalizzazione dell'erogazione delle prestazioni sociali alla c. d. regola del "pareggio di bilancio" che, a seguito della legge costituzionale n. 1/2012, ha ormai assunto rango primario nel nostro ordinamento giuridico, si rinvia per tutti a C. Tucciarelli, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, pp. 799 ss.; E. Jorio, *Pareggio di bilancio: le ricadute (o le implicazioni) sui Comuni e sul sistema sanitario*, in www.federalismi.it, n. 10/2012, 16 maggio 2012; R. Dickmann, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, in: Id., *Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici*, Studi di Federalismi.it, Napoli, 2013; per un'analisi comparativa, si rinvia invece ad I. Ciolli, *I paesi dell'eurozona e i vincoli di bilancio: quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in www.rivistaaic.it, n. 2/2012, 29 febbraio 2012. Infine sulla giustiziabilità costituzionale del nuovo art. 81 Cost., si veda G. Scaccia, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in www.rivistaaic.it, n. 3/2012, 25 settembre 2012.

finanziaria del 2001 in quanto, a suo dire, avrebbe introdotto dei limiti soggettivi all'erogazione degli assegni socio-assistenziali connessi alle esigenze di finanza pubblica che pure assumevano, ad avviso dell'ente, una "dimensione costituzionalmente rilevante" nel giudizio innanzi alla Consulta¹⁹.

Ci sembra importante sottolineare come, sempre di recente, la Corte abbia impiegato questo richiamo all'art. 2 Cost. in una fattispecie che, seppur diversa, comunque riguardava gli stranieri extracomunitari regolarmente presenti sul territorio. Si tratta della sentenza n. 309 del 2013²⁰ con cui la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge n. 19/2012 della Provincia autonoma di Bolzano, in particolare l'art. 15, comma 1, lettera b), nella parte in cui escludeva la possibilità per questi ultimi di poter partecipare al bando per il servizio civile provinciale.

Anche in questo caso la Corte costituzionale ha fatto riferimento al principio di solidarietà per dichiarare l'illegittimità di una disposizione che, comunque, era stata censurata anche con riferimento all'art. 3 Cost.: al riguardo, infatti, i giudici avevano riconosciuto l'irragionevolezza della scelta del legislatore provinciale, il quale aveva subordinato la possibilità di accedere al servizio sociale volontario alla titolarità della cittadinanza italiana ovvero di un altro Stato membro dell'Unione europea.

Secondo la Corte – ed è questo forse il profilo più interessante della motivazione utilizzata dalla Corte in questa fattispecie – tali prestazioni devono essere considerate come *“la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, e la partecipazione a tali forme di solidarietà deve essere ricompresa tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente. Ne consegue che deve essere riconosciuta anche agli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio italiano la possibilità di partecipare al servizio sociale volontario, quale espressione del principio solidaristico di cui si è detto”*²¹.

Se poi si considerano ulteriormente, in una prospettiva più generale, gli effetti dell'accesso agli stranieri extracomunitari al servizio civile, ciò che gioca in questa scelta di maggiore apertura da parte della Consulta è anche il rafforzamento di quelle esigenze di integrazione sociale – oltre che di pieno sviluppo della personalità – che devono essere comunque garantite anche dal legislatore provinciale, altrimenti si porrebbero in contrasto con i principi generali regolativi della materia,

¹⁹ Si veda il punto 2 del “Ritenuto in fatto” della sentenza n. 40/2013.

²⁰ Per un primo commento in dottrina a questa sentenza si rinvia al saggio di G. Bascherini, *Il servizio civile tra Stato e Regioni, i doveri di solidarietà, la cittadinanza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, pp. 534 ss.

²¹ Così al punto 6 del “Considerato in Diritto” della sentenza n. 309/2013.

così come definiti all'interno del TUIM dal legislatore nazionale. Ciò sempre alla luce del più generale assunto, stabilito dalla Consulta già nella sentenza n. 306/2008, secondo cui *“al legislatore è consentito dettare norme, non palesemente irragionevoli, che regolino l'ingresso e la permanenza di extracomunitari in Italia, ma una volta che il diritto a soggiornare non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri stabilendo nei loro confronti particolari limitazioni né per il godimento dei diritti fondamentali della persona, né nell'esercizio dei doveri di solidarietà previsti dalla Costituzione”*²².

Sebbene questa sentenza debba essere inquadrata all'interno di quel filone giurisprudenziale della Corte sui doveri degli stranieri²³, tuttavia, come è stato opportunamente osservato in dottrina, il richiamo al principio di solidarietà sociale, in questo caso, risulta funzionale all'individuazione di una sorta di “valvola di sfogo”, all'interno del sistema welfaristico, a favore degli stranieri regolarmente presenti sul territorio che potrebbero versare in uno stato di disoccupazione, o comunque in attesa di una nuova occupazione.

Infatti, in un momento storico in cui la crisi economica ed i drastici tagli alla spesa sociale stanno determinando un ampliamento delle disuguaglianze, soprattutto tra i ceti medio-bassi italiani, la decisione della Consulta di censurare, alla luce del principio di solidarietà sociale, la limitazione degli stranieri regolarmente soggiornanti al servizio civile da parte del legislatore della Provincia autonoma di Bolzano, deve essere interpretato come un recupero di quella “postura resiliente” che caratterizza la giurisprudenza della Corte, finalizzata ad una maggiore ed effettiva inclusione sociale degli stranieri extracomunitari, in un'ottica anti-ciclica rispetto all'andamento recessivo più generale del nostro sistema economico²⁴.

In conclusione, quindi, ci sembra di poter affermare, anche in considerazione di quest'ultima decisione della Consulta, che le argomentazioni impiegate dai giudici costituzionali per superare i limiti legislativi all'accesso delle provvidenze socio-assistenziali, pur peccando di sinteticità e di stringatezza, si dimostrano assolutamente efficaci dal punto di vista degli effetti giurisprudenziali. In questo modo, infatti, non soltanto la giurisprudenza della Corte permane costante in questo ambito, tendendo persino a consolidarsi, ma un simile effetto di consolidamento si verifica in una fase storica post-crisi economica, in cui non pochi sarebbero stati i fattori che avrebbero potuto indurre la Consulta a mutare radicalmente il proprio approccio a questi temi, magari ponendo in

²² *Ibidem*.

²³ Si vedano, in generale, G. Lombardi, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967 e, in particolare, sul tema dei doveri degli stranieri alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale, G. Bascherini, *I doveri costituzionali degli immigrati*, in R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso, J. Luther (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del Giudice delle leggi*, Torino, 2007, pp. 126 ss.

²⁴ Così, condivisibilmente, G. Bascherini, *Il servizio civile tra Stato e Regioni*, op. cit., pp. 540-541.



essere (nuovi) bilanciamenti, i cui effetti avrebbero però potuto travolgere, sotto il profilo della sostenibilità sociale, le tradizionali misure *welfaristiche* di tipo universale che hanno lungamente caratterizzato il nostro sistema di assistenza sociale e previdenziale²⁵.

²⁵ Per una ricostruzione delle caratteristiche storiche del nostro sistema welfaristico si rinvia all'importante analisi svolta da M. Ferrera, *Il Welfare State in Italia: sviluppo e crisi in prospettiva comparata*, Bologna, 1984, in particolare pp. 45 ss.