

**CORTE COSTITUZIONALE; SENTENZA N. 187/2010 (G.U., 1° s.s., n. 22 del 3 Giugno 2010).**

**Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale - Straniero - Assegno mensile di invalidità - Concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato subordinata al requisito della titolarità della carta di soggiorno - Irragionevole discriminazione dello straniero regolarmente soggiornante nel territorio nel godimento di provvidenza destinata al sostentamento della persona - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU - Illegittimità costituzionale *in parte qua* - Art. 80, comma 19, l. 388/2000 - Cost., art. 117, comma 1 - CEDU, art. 14 - Protocollo addizionale alla CEDU, art. 1.**

(1). È costituzionalmente illegittima la norma di cui all’art. 80, comma 19, l. 388/2000 (finanziaria 2001) 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 di cui all’art. 13 della l. 118/1971, poiché essa determina un’irragionevole discriminazione tra cittadini e stranieri regolari in tema di provvidenze destinate a far fronte al sostentamento della persona, con conseguente violazione dell’art. 14 CEDU, assunto a parametro interposto del giudizio di legittimità costituzionale per violazione dell’art. 117, comma 1, Cost.

(2). Lo scrutinio di legittimità costituzionale avente come parametro interposto l’art. 14 CEDU deve essere condotto alla luce degli approdi ermeneutici cui è giunta la Corte EDU nel ricostruire la portata normativa del principio espresso dalla norma.

(3) L’assegno mensile di invalidità di cui all’art. 13 della l. 118/1971, per come sostituito dall’art. 1, comma 35, della l. 247/2007, non è un’erogazione destinata ad integrare il minor reddito dipendente dalle condizioni soggettive del beneficiario, ma a fornire alla persona un minimo sostentamento atto ad assicurarne la sopravvivenza.

La Corte di appello di Torino solleva questione di legittimità costituzionale dell’art. 80, comma 19, della l. 388/2000 (legge finanziaria 2001)<sup>1</sup> nella parte in cui la norma subordina la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell’assegno mensile di invalidità di cui all’art. 13 della l. 118/1971<sup>2</sup> al requisito della titolarità della carta

---

<sup>1</sup> Secondo il quale «ai sensi dell’articolo 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, l’assegno sociale e le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali sono concesse alle condizioni previste dalla legislazione medesima, agli stranieri che siano titolari di carta di soggiorno; per le altre prestazioni e servizi sociali l’equiparazione con i cittadini italiani è consentita a favore degli stranieri che siano almeno titolari di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno. Sono fatte salve le disposizioni previste dal decreto legislativo 18 giugno 1998, n. 237, e dagli articoli 65 e 66 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, e successive modificazioni».

<sup>2</sup> Nel suo testo originario, l’art. 13 della l. 118/1971, recante *Conversione in legge del decreto-legge 30 gennaio 1971, n. 5, e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili*, prevedeva che «ai mutilati ed invalidi civili di età compresa fra il diciottesimo ed il sessantacinquesimo anno nei cui confronti sia accertata una riduzione della capacità lavorativa, nella misura superiore ai due terzi, incollocati al lavoro e per il tempo in cui tale condizione sussiste, è concesso a carico dello Stato ed a cura del Ministero dell’interno, un assegno mensile di lire 12.000 per

di soggiorno<sup>3</sup>. In particolare, secondo il giudice *a quo*, la norma determinerebbe una discriminazione fra i cittadini e gli stranieri regolari, richiedendo per la concessione dell'assegno che lo straniero sia regolarmente presente nel territorio dello Stato da almeno cinque anni, determinando così il venir meno della previgente equiparazione fra i cittadini e gli stranieri extracomunitari in possesso di regolare permesso di soggiorno. Tale discriminazione, nella prospettazione della questione assunta dall'autorità rimettente, determinerebbe una violazione dell'art. 14 CEDU<sup>4</sup>, che correttamente il giudice invoca quale parametro interposto in relazione all'art. 117, comma 1, Cost., secondo lo *schema* suggerito dalla Consulta<sup>5</sup>.

Da un'accurata analisi della giurisprudenza della Corte di Strasburgo sul punto, la Consulta ricava l'inesistenza di un obbligo per gli Stati, convenzionalmente imposto, di assicurare un determinato livello di prestazioni assistenziali; tuttavia, «una volta che tali prestazioni siano state istituite e concesse, la relativa disciplina non potrà sottrarsi al giudizio di compatibilità con le norme della Convenzione e, in particolare, con l'art. 14 che vieta la previsione di

---

tredecim mensilità, con le stesse condizioni e modalità previste per l'assegnazione della pensione di cui all'articolo precedente. L'assegno agli invalidi di cui al precedente comma può essere revocato, su segnalazione degli uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione, qualora risulti che i beneficiari non accedono a posti di lavoro adatti alle loro condizioni fisiche». La norma è stata recentemente sostituita dall'art. 1, comma 35, della l. 247/2007, recante *Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale* (c.d. Protocollo sul *welfare*); secondo il testo attualmente vigente «agli invalidi civili di età compresa fra il diciottesimo e il sessantaquattresimo anno nei cui confronti sia accertata una riduzione della capacità lavorativa, nella misura pari o superiore al 74 per cento, che non svolgono attività lavorativa e per il tempo in cui tale condizione sussiste, è concesso, a carico dello Stato ed erogato dall'INPS, un assegno mensile di euro 242,84 per tredici mensilità, con le stesse condizioni e modalità previste per l'assegnazione della pensione di cui all'articolo 12. Attraverso dichiarazione sostitutiva, resa annualmente all'INPS ai sensi dell'articolo 46 e seguenti del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, il soggetto di cui al comma 1 autocertifica di non svolgere attività lavorativa. Qualora tale condizione venga meno, lo stesso è tenuto a darne tempestiva comunicazione all'INPS».

<sup>3</sup> L'istituto della carta di soggiorno è, oggi, sostituito dal permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, secondo quanto previsto dal d. lgs. 3/2007, recante *Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo*. Sul tema v., in dottrina, F. MORRONE, *L'ordinamento giuridico italiano introduce il permesso di soggiorno per i cittadini dei paesi terzi residenti di lungo periodo*, in *Dir. comunitario scambi internaz.*, 2006, 783; I. AMBROSI, *Status dei cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo e diritto al ricongiungimento familiare (d.leg. 8 gennaio 2007 n. 3 e n. 5)*, in *Famiglia, persone e successioni*, 2007, 761; A. DI PASCALE – M. PASTORE, *Il recepimento delle direttive sul ricongiungimento familiare e sui soggiornanti di lungo periodo*, in *Dir., immigrazione e cittadinanza*, 2007, 1, 13.

<sup>4</sup> Secondo il quale «il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna 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 od ogni altra condizione».

<sup>5</sup> Il riferimento è, anzitutto, a Corte cost., n. 348 e 349 del 2007, in *Foro it.*, 2008, I, 40, con osservazioni di L. CAPPUCCIO, F. GHERA, R. ROMBOLI. Anche assai recentemente la Corte ha ribadito che le norme convenzionali debbono essere utilizzate, nell'ambito del giudizio di costituzionalità avente ad oggetto leggi o atti aventi forza di legge, quale parametro interposto, e non diretto; v. Corte cost., n. 163 del 2010. In dottrina v., recentemente, in tema di rapporti fra diritto interno e CEDU, nonché fra Corte costituzionale e Corte EDU, A. RUGGERI, *Corte costituzionale e Corti europee: il modello, le esperienze, le prospettive*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it); ID., *Corte e Corti sovranazionali*, relazione al convegno annuale dell'associazione «Gruppo di Pisa», in [www.gruppodipisa2010.it](http://www.gruppodipisa2010.it); V. SCIARABBA, *Tra fonti e corti - Diritti e principi fondamentali in Europa: profili costituzionali e comparati degli sviluppi sovranazionali*, Padova, 2008; AA. VV., *Forum: la Cedu nelle sentenze 348 e 349/2007 della Corte costituzionale*, in *Dir. pubbl. comparato ed europeo*, 2008, 171; F. ANGELINI, *L'incidenza della Cedu nell'ordinamento italiano alla luce di due recenti pronunce della corte costituzionale*, in *Dir. unione europea*, 2008, 487; V. ZAGREBLESKY, *Corte, convenzione europea dei diritti dell'uomo e sistema europeo di protezione dei diritti fondamentali*, in AA.VV., *La Corte costituzionale compie cinquant'anni*, in *Foro it.*, 2006, V, 353 ss.

trattamenti discriminatori»<sup>6</sup>. Nonostante, infatti, l'ampio margine di apprezzamento riconosciuto agli Stati membri in materia, il rispetto della Convenzione impone – quantomeno – che le scelte prese dei legislatori nazionali in materia non siano manifestamente irragionevoli<sup>7</sup>.

Se, quindi, nulla osta a che lo Stato italiano regoli, purché in modo non palesemente irragionevole o contrario agli obblighi internazionali, ingresso e permanenza degli stranieri extracomunitari nel suo territorio, né a che il legislatore nazionale subordini l'erogazione di prestazioni sociali a caratteristiche del titolo di legittimazione al soggiorno dello straniero, risultano comunque illegittime eventuali misure discriminatorie che stabiliscano particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona riconosciuti, invece, ai cittadini<sup>8</sup>.

Il profilo problematico della questione sottoposta al giudizio della Consulta si centra, allora, sulla natura della misura prevista della misura di cui all'art. 13 della l. 118/1971; nel caso in cui, infatti, si dovesse concludere che l'assegno ivi previsto è posto a presidio di un diritto fondamentale risulterebbe illegittimo l'intervento legislativo operato con la legge finanziaria 2001, in quanto volto a ridurre il numero dei beneficiari discriminando tra, da un lato, i cittadini, e, dall'altro, gli stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio nazionale. La Corte, accertato che si tratta «all'evidenza» di una erogazione «destinata [...] a fornire alla persona un minimo di "sostentamento", atto ad assicurarne la sopravvivenza», la inquadra come «un istituto [...] che si iscrive nei limiti e per le finalità essenziali che [sia la Corte costituzionale che la Corte di Strasburgo hanno] additato come parametro di ineludibile uguaglianza di trattamento» tra cittadini e stranieri regolari, e giunge – conseguentemente – alla declaratoria di illegittimità costituzionale della norma oggetto del giudizio nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione, agli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio nazionale, dell'assegno mensile di cui all'art. 13 della l. 118/1971.

---

<sup>6</sup> V. Corte EDU, *Stec c. UK*, 6 luglio 2005; Corte EDU, *Koua Poirrez c. Francia*, 30 settembre 2003; Corte EDU, *Gaygusuz c. Austria*, 16 settembre 1996; Corte EDU, *Salesi c. Italia*, 26 febbraio 1993.

<sup>7</sup> V. Corte EDU, *Carson ed altri c. UK*, 16 marzo 2010; Corte EDU, *Luczak c. Polonia*, 27 novembre 2007.

<sup>8</sup> V. Corte cost., n. 306 del 2008, in *Foro it.*, 2008, I, 2711; sulla stessa linea argomentativa v. anche Corte cost., n. 11 del 2009, *Id.*, 2009, I, 973.