

IL TRATTAMENTO SOCIALE AGLI STRANIERI: IL LUNGO ITER DELLA CORTE COSTITUZIONALE VERSO LA PARITÀ'

di Tommaso Germano*

“Sono costituzionalmente illegittimi l’art. 80, comma 19, della L. 23/12/2000 n. 388 (Legge Finanziaria 2001) e l’art. 9, comma 1, del D.lgs. 25/07/1998 n. 286 (T.U. delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) - come modificato dall’art. 9, comma 1, della L. 30/07/2002 n. 189 e poi sostituito dall’art. 1, comma 1, del D.lgs. 8/01/2007 n. 3, nella parte in cui escludono che l’indennità di accompagnamento (di cui all’art. 1 della L. 11/2/1980 n. 18) possa essere attribuita agli stranieri extracomunitari soltanto perché essi non risultano in possesso dei requisiti di reddito già stabiliti per la carta di soggiorno ed ora previsti, per effetto del D.lgs. n. 3/81 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo *status* di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo) per il permesso di soggiorno CE per i soggiornanti di lungo periodo.

- L’ordinanza di trasmissione è del Tribunale di Brescia per non manifesta infondatezza di violazione degli artt. 2-3-10-11-32-35-38-117, comma 1, della Costituzione.

* Dalla relazione presentata nel corso del Convegno sul tema: “*Parità, Immigrazione, Enti Bilaterali: tutela amministrativa e giudiziale del lavoro*” tenutosi presso il Museo Diocesano di Trani il 7 febbraio 2009.

- Vi è la costituzione in giudizio sia dell’INPS che dell’Avvocatura di Stato¹.

In sintesi, il Giudice delle leggi giunge a ritenere manifestamente irragionevole il subordinare l’attribuzione di una prestazione assistenziale (quale l’indennità di accompagnamento) i cui presupposti sono la totale disabilità al lavoro nonché l’incapacità di autonoma deambulazione (o al compimento da soli degli atti quotidiani di vita) al possesso di un titolo di legittimazione alla permanenza di soggiorno in Italia che richiede, per il solo rilascio, la titolarità di un reddito.

Tale irragionevolezza incide sul diritto alla salute, inteso nel senso anche come diritto ai possibili rimedi (pur se parziali) alle menomazioni prodotte da patologie di non lieve importanza.

La sentenza, per la sua innegabile rilevanza, ha costituito oggetto di disamina da parte della dottrina (mi sia consentito ricordare Domenico MESITI in “*Il Lavoro nella giurisprudenza*, 1, 2009, 19 e ss.; Gina Turatto, in Riv. Giur. Lav. 4, 2008, 991 e ss.). Nel primo caso, l’A. giunge alla conclusione - dopo un ampio excursus che perviene, perfino, ad escludere che il Tribunale di Brescia potesse disporre in un

¹ Corte Costituzionale 29-30 luglio 2008 n. 306 (Pres. Bile. Rel. Amirante).

procedimento ex art. 700 c.p.c. - che la dichiarazione di incostituzionalità non adduca effetti pratici, in quanto permane nel nostro ordinamento, la previsione che l'indennità di accompagnamento continua ad essere riconosciuta solo ai cittadini extracomunitari che effettivamente residenti nel territorio dello Stato, siano titolari di un provvedimento legittimante il soggiorno a prescindere dal reddito che gli stessi percepiscono.

Di differente tratto è la seconda <<lettura>> citata che, pur non nascondendo alcuni aspetti dei quali il Giudice delle leggi avrebbe potuto occuparsi (ai sensi alla verifica degli anni di effettiva presenza in Italia - specie per i familiari del richiedente - ai fini del rilascio della Carta di soggiorno), non manca di sottolineare alcuni aspetti essenziali della sentenza n. 306/2008.

In questa prospettiva, non può non condividersi la sottolineatura della rilevanza della dignità della persona che, evidentemente, non può essere <<graduata>> al tempo di presenza (come se in un'epoca di discussione dei diritti del procreato, si aprisse il dibattito se si sia cittadini dalla nascita o da altra epoca!).

La platea dei diritti sociali ed economici comprende una vasta gamma di benefici che sono, tutti, ugualmente importanti.

A mero titolo di esempio si consideri che la Carta sociale europea (a modifica della Carta sociale del 1961), nella revisione del 3 maggio 1996, ha aggiunto dei nuovi diritti tra i quali quello alla protezione contro la povertà e l'esclusione sociale ed il diritto all'abitazione (artt. 30 e 31).

Nell'atto in cui la Corte ha - ripetutamente - insistito sulla <<residenza continuativa>> per lavoro quale condizione basilare per l'accesso

agli alloggi dell'edilizia residenziale pubblica, sembra non tenere in adeguato conto sia l'evoluzione - di cui si è detto innanzi - sia una precedente sentenza (n. 217/88), nella quale aveva identificato il <<diritto all'abitazione>> come uno dei <<requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico, voluto dalla Costituzione>>.

Non si trascuri - per altro - che l'Italia non ha potuto sottrarsi alla reprimenda del Consiglio d'Europa proprio in relazione all'art. 31 della Carta Sociale.

Il Comitato europeo dei diritti sociali (in data 7/12/2005) ed il Comitato dei Ministri - in sede di Risoluzione - in data 3/05/2006 (ed anche lo stesso Comitato, nel corso del 2007) hanno ripetutamente affermato che: << ...ai sensi dell'art. 31, comma 3, incombe agli Stati di assumere le misure idonee a favorire la costruzione di alloggi, specie gli alloggi sociali.... Inoltre, essi devono garantire l'accesso agli alloggi sociali a tutte le categorie sfavorite, incluso l'accesso in regime paritario ai cittadini delle altre Parti alla Carta che risiedono legalmente o lavorano regolarmente nel paese interessato.... In sintesi, l'Italia si è vista richiedere una più puntuale <<precisazione>>, in merito alle condizioni di accesso agli alloggi pubblici da parte degli stranieri, ivi compresi gli stranieri titolari di un permesso di soggiorno a validità infra biennale in rapporto alla modifica dell'art. 40, comma 6, del T.U. n. 286/98 ad opera della L. n. 198/2002>>. Molte altre citazioni potrebbero essere avanzate.

A questo punto, però, non si può non rilevare che l'Italia presenta un approccio ancora distante da quello delle Corti superiori di Strasburgo e di Lussemburgo.

La prima perviene alla regola dell'uguaglianza di trattamento e del principio di non discriminazione dal combinato disposto dell'art. 14 della Convenzione europea e dell'art. 1 del Protocollo addizionale.

La seconda si muove dichiaratamente in un contesto orientato all'integrazione più ampia possibile.

In questa prospettiva ai sensi dell'art. 7 del Regolamento n. 1612/68/CE sono <<vantaggi sociali tutti i vantaggi che, connessi o meno ad un contratto di lavoro, sono generalmente attribuiti ai lavoratori nazionali, sia per il loro compito lavorativo ma anche per via del semplice fatto della loro residenza nel territorio nazionale>> (con estensione ai familiari, come nella sentenza GEVEN del 17 luglio 2007).

Ed allora, al di là del fatto che il quadro dettato dal T.U. n. 286/98 sia ancora diverso, non è difficile ipotizzare che si debba procedere verso l'unica strada possibile per l'integrazione: premesso il concetto dell'attività lavorativa (sulla quale evito di ripetere gli aspetti già emersi), bisogna cominciare ad eliminare le <<ulteriori barriere>> quali l'anzianità della presenza nell'ambito territoriale.

Non v'è taciuto che, sul piano della regolazione europea, le sole categorie per le quali si consente di derogare - in certe misure - alla parità di trattamento sono unicamente quelle diverse dai lavoratori (e dei loro familiari), peraltro, fino al perfezionamento del diritto di soggiorno permanente, ai sensi della Direttiva 38/2004/CE.

Sia consentita un'ultima considerazione.

E' noto che la L. n. 133/2008 (di conversione del D.L. n. 112/2008) all'art. 20, comma 10, introduce

significative modifiche per l'assegno sociale.

A decorrere dall'1/1/2009, l'assegno sociale (di cui all'art. 3, comma 6, della L. 8/8/1995 n. 335) è corrisposto agli aventi diritto a condizione che abbiano soggiornato legalmente, in via continuativa, per almeno dieci anni nel territorio nazionale.

Non vi è chi non veda che, presto, censure verranno avanzate dal Diritto dell'Unione Europea.

E' pur vero che si aprirà un dibattito se si verta in una fattispecie di <<discriminazione indiretta>> (e si sottolizzerà sulla differenza tra <<parità sostanziale>> e <<parità formale>>).

La verità è che non è difficile ipotizzare che la Corte Costituzionale verrà - a breve - investita della questione della legittimità e non potrà non ricordare che, pur limitando la propria disamina nella sentenza su esposta all'indennità di accompagnamento, *obiter dictum* ha sottolineato la possibilità di ampia interpretazione allorquando si tratti di ...provvidenze che costituiscono diritti soggettivi in base alla vigente legislazione in materia di servizi sociali".