
ADiM BLOG
OSSERVATORIO DELLA GIURISPRUDENZA
NOVEMBRE 2019

Cassazione civile sez. lavoro – 25 giugno 2019, n. 16989

L'assegno sociale degli stranieri extracomunitari e gli "speciali" requisiti di accesso

Carmen Spinelli

Dottoressa di ricerca in Scienze Giuridiche
Università di Foggia

Parole chiave

Diritti sociali – Cittadino straniero – Lavoratori stranieri – Discriminazione – Prestazioni assistenziali

Abstract

La sentenza in esame interviene in materia di assegno sociale degli stranieri e rappresenta la prima applicazione – a quanto consta – della pronuncia n. 50/2019 della Corte costituzionale, con cui inaspettatamente si è ritenuto che il beneficio de quo non sia una prestazione volta a rispondere a bisogni primari della persona. Di conseguenza rientra nella discrezionalità del legislatore introdurre "requisiti speciali" – nello specifico, la titolarità del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo e la residenza decennale in Italia – che qualificano la prestazione come corrispettivo solidaristico per quanto doverosamente offerto in precedenza dallo straniero al progresso materiale o spirituale della società. Con la pronuncia in epigrafe, la Cassazione afferma che per l'accesso all'assegno sociale il cittadino straniero deve essere in possesso di entrambi i requisiti richiesti dalla legge e che la mancanza di uno dei due comporta la negazione del beneficio.

A. FATTI DI CAUSA E DECISIONE

1. La fattispecie e l'iter argomentativo della Corte di Cassazione

La sentenza in commento offre interessanti spunti per un approfondimento del tema dell'accesso dei cittadini extracomunitari alle prestazioni di natura assistenziale, con particolare riferimento all'assegno sociale *ex art. 3, c. 6, l. n. 335/1995*.

Per l'accesso al beneficio *de quo* la legge prescrive il possesso di due "requisiti speciali": la titolarità della carta di soggiorno (ora permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo) e, indipendentemente dalla cittadinanza, la residenza continuativa in Italia. Il primo requisito è previsto dall'art. 80, c. 19, l. n. 388/2000 (legge finanziaria 2001) che - per ragioni di contenimento della spesa pubblica - ha modificato la portata *ratione personae* dell'art. 41 d. lgs. n. 286/1998 (T.U. in materia di immigrazione); il secondo è stato introdotto dall'art. 20, c. 10, l. n. 133/2008.

La questione trae origine dalla pronuncia della Corte di Appello di Torino, confermativa della sentenza di primo grado di rigetto della domanda proposta da un cittadino straniero nei confronti dell'Inps e volta al riconoscimento del diritto all'assegno sociale. Ad avviso della Corte territoriale non poteva essere riconosciuto il diritto al beneficio richiesto in mancanza, nel caso di specie, del requisito della residenza decennale (c.d. residenza qualificata o soggiorno legale).

Il cittadino straniero ricorreva alla Corte di Cassazione, ritenendo ingiusta ed errata la decisione della Corte di Appello per aver ritenuto il requisito della residenza decennale continuativa, ovvero la concreta presenza sul territorio dello Stato, come essenziale per l'accesso all'assegno sociale sulla scorta di un'errata interpretazione dell'art. 20, c. 10, l. n. 133/2008.

La Cassazione con la sentenza in commento rigetta il ricorso, sostenendo che per accedere all'assegno sociale è necessario il possesso di entrambi i "requisiti speciali" espressamente previsti dalla legge.

La Suprema Corte, inoltre, facendo proprie le argomentazioni della [sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 15 marzo 2019](#), afferma che la previsione normativa dei suddetti requisiti per l'accesso al beneficio dell'assegno sociale da parte degli stranieri extracomunitari non si configura come irragionevole in virtù del fatto che l'assegno sociale è misura che, rivolgendosi a chiunque abbia compiuto sessantacinque anni di età, persegue «finalità peculiari e diverse rispetto a quelle proprie delle misure di assistenza legate a specifiche esigenze di tutela sociale della persona che non tollerano discriminazioni, come nel caso delle invalidità psicofisiche». Il beneficio dell'assegno sociale, dunque, ad avviso della Corte Suprema, non si configurerebbe quale componente dell'assistenza sociale bensì come prestazione assistenziale eccedente i bisogni primari della persona. Ne discende che

ben può il legislatore prevedere specifiche condizioni per il godimento delle prestazioni assistenziali “ulteriori”, «purché tali condizioni non siano manifestamente irragionevoli né intrinsecamente discriminatorie», com’è appunto nella specie la considerazione dello stabile inserimento socio-giuridico del cittadino extracomunitario nel contesto nazionale. È, pertanto, da ritenersi legittimo il riconoscimento di una prestazione economica al solo straniero, indigente e privo di pensione, il cui stabile inserimento nella comunità lo ha reso meritevole dello stesso sussidio concesso al cittadino italiano.

Nella sentenza in commento, inoltre, si esclude che il requisito della residenza decennale possa essere considerato quale limite alla libertà di circolazione di cui agli artt. 16, c. 2, Cost., 21 e 45 T.F.U.E., in quanto non implica affatto una violazione della libera scelta del singolo bensì si sostanzia in un radicamento territoriale che non si identifica con la assoluta, costante ed interrotta permanenza sul territorio nazionale.

B. COMMENTO

1. *Un inaspettato arresto nella giurisprudenza in materia di assegno sociale degli stranieri*

La questione trattata dalla pronuncia in epigrafe è di particolare importanza avendo evidentemente uno stretto legame con la problematica dell’integrazione degli immigrati in Italia ed essendo certamente consequenziale alla natura ormai strutturale del fenomeno migratorio. Se infatti il riconoscimento dei diritti inviolabili e delle libertà classiche (diritto alla vita, diritto all’integrità fisica, libertà di pensiero, ecc.) sembra per definizione ormai indiscutibile, la sentenza in epigrafe dimostra come decisamente più problematica è la garanzia dei diritti sociali cosiddetti di prestazione, in riferimento ai quali peraltro si manifesta come fattore fortemente condizionante l’equilibrio finanziario.

Sebbene la giurisprudenza, soprattutto della Corte costituzionale, sia più volte intervenuta al fine di garantire il principio di non discriminazione nell’accesso dello straniero al sistema di *welfare* statale e regionale, nella legislazione statale permangono varie sacche di tutela differenziata che sembrano affatto rispettose dei principi di eguaglianza e di non discriminazione. Una di queste attiene all’assegno sociale (ex pensione sociale), prestazione che prescinde del tutto dal versamento di contributi, spettante ai cittadini che abbiano compiuto il sessantacinquesimo anno di età e possiedano redditi di importo inferiore ai limiti previsti dalla legge e che costituisce proprio l’oggetto della sentenza qui in commento.

Come detto, per l’accesso al beneficio *de quo* la legge prescrive il possesso di due “requisiti speciali”. La succitata sentenza n. 50/2019 della Corte costituzionale ha ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento al requisito della titolarità del permesso UE per soggiornanti di lungoperiodo per l’accesso all’assegno sociale, in ragione della natura del beneficio *de quo*, prestazione non rivolta a soddisfare “un bisogno primario dell’individuo” e che pertanto tollera “un distinguo correlato al radicamento territoriale”. Su

questa scia, la Cassazione ha ritenuto che tale principio valga senz'altro anche per il requisito temporale del soggiorno, il quale è richiesto non solo ai cittadini extracomunitari ma anche a quelli dei Paesi UE e financo – stando allo stretto tenore della norma – agli stessi cittadini italiani.

2. *Alcune riflessioni*

Non si può non segnalare come la considerazione, da parte della giurisprudenza, dell'assegno sociale quale indennità non volta a soddisfare bisogni primari della persona sia certamente meritevole di critica. In primo luogo, solleva non poche perplessità l'eccessiva vaghezza dei metodi di classificazione utilizzati per definire una prestazione come idonea a soddisfare bisogni primari degli individui oppure come provvidenza che fornisce utilità al di sopra dei livelli minimi essenziali. Si fa, poi, veramente fatica a condividere la ricostruzione dell'assegno sociale quale prestazione non destinata al soddisfacimento di bisogni primari di sostentamento della persona, stante la *ratio* della provvidenza *de qua* quale indennità volta a garantire all'anziano il raggiungimento di un reddito minimo annuo di euro 5.954,00 (nel 2019), cioè un reddito neppure sufficiente a superare la soglia di povertà assoluta. Si ritiene, invece, assolutamente pacifica la natura dell'assegno sociale quale reddito "vitale" di sostentamento agli anziani economicamente non autosufficienti, certamente inquadrabile nell'ambito di quegli interventi di natura solidaristica che l'ordinamento è chiamato ad approntare.

Ma anche qualificando l'assegno sociale come prestazione che si pone al di fuori dell'area dei diritti fondamentali e riconoscendo quindi una discrezionalità del legislatore nel graduare l'accesso dello straniero a tale beneficio, appare senz'altro criticabile la scelta di richiedere il possesso della residenza qualificata, quale requisito comprovante un inserimento stabile e attivo dello straniero in Italia. La previsione di tale condizione si pone certamente in contrasto con i principi di ragionevolezza e di uguaglianza, in quanto introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio che costituiscono il presupposto di fruibilità della provvidenza in questione.

Si condivide, poi, l'idea di chi abbia ravvisato nel requisito della residenza decennale il fondato rischio di una discriminazione indiretta, stante l'inequivocabile maggiore attitudine di tale requisito ad incidere sulla situazione di stranieri piuttosto che di nazionali. Contrariamente a quanto ritenuto nella sentenza in commento, la previsione della residenza almeno decennale per l'accesso all'assegno sociale configura palesamente un'evidente disparità di trattamento tra i cittadini italiani e i cittadini extracomunitari titolari di un permesso di soggiorno di lunga durata.

La previsione della residenza almeno decennale si pone, peraltro, in aperto contrasto con alcune norme comunitarie. Innanzitutto, con la [Direttiva 2003/109/CE](#), che all'art. 11

dispone che “il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda: (...) d) le prestazioni sociali, l’assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale”. Dubbi di conflitto sorgono anche con riferimento all’art. 12 della [Direttiva 2011/98/UE](#) sul permesso unico ai sensi del quale i lavoratori extracomunitari beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne i settori della sicurezza sociale. Il requisito della residenza qualificata sembra violare anche l’art. 6 della [Convenzione OIL n. 97/1949](#), che sancisce il principio della parità di trattamento tra cittadini nazionali e cittadini di Paesi terzi, senza alcuna distinzione fondata sull’anzianità, sul reddito o sulla durata del loro soggiorno, in materia di sicurezza sociale.

Non si condivide, inoltre, la conclusione a cui è giunta la Cassazione allorché ha escluso che il requisito della residenza qualificata per l’accesso alle prestazioni sociali si ponga in contrasto con la libertà di circolazione delle persone. È indubbio, infatti, che la previsione del requisito in questione si traduce di fatto in un ostacolo alla libertà di circolazione delle persone, in quanto l’esclusione dal *welfare* può senz’altro condizionare le scelte delle persone, in particolare di chi si trovi in uno stato di bisogno, “inducendole” ad evitare spostamenti.

Sia consentito pensare che le reali ragioni che hanno portato questa giurisprudenza a una siffatta conclusione siano altre. *In primis*, come espressamente richiamato nella sentenza della Corte Costituzionale n. 50/2019, il contenimento della spesa pubblica (non a caso il Giudice delle leggi si esprime in termini di «limitatezza delle risorse disponibili»). La tendenza a limitare l’accesso al *welfare* ai cittadini stranieri, peraltro, non può che essere frutto di un approccio restrittivo alle politiche migratorie, erroneamente affrontate in chiave meramente “securitaria” ed emergenziale.

Non si può ignorare come il non pieno riconoscimento dei diritti sociali comporti inevitabilmente la mancata integrazione degli stranieri nel tessuto sociale di un territorio. Del resto, la stessa Corte costituzionale, in una precedente pronuncia intervenuta sul tema, ha rivolto al legislatore l’invito ad elencare le prestazioni sociali da garantire universalmente in modo da evitare «riverberi negativi sul piano della tutela dell’eguaglianza sostanziale» (cfr. [Corte Cost., sentenza dell’11 novembre 2015, n. 230](#)).

C. APPROFONDIMENTI

Per consultare il testo della decisione:

[Cass. Civ., sez. Lavoro, sentenza del 25 giugno 2019, n. 16989](#), in *Giustizia Civile Massimario*, 2019

Giurisprudenza:

- [Corte Cost., sentenza dell’11 novembre 2015, n. 230](#)

[- Corte Cost., sentenza del 15 marzo 2019, n. 50](#)

Dottrina :

- S. BOLOGNA, *Eguaglianza e welfare degli immigrati: tra self-restraint legislativo e aperture giurisprudenziali e contrattuali*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, n. 4/2017, pp. 636 ss.
- W. CHIAROMONTE, *Stranieri e prestazioni assistenziali destinate al sostentamento della persona: sono illegittime le differenziazioni fondate sulla durata del soggiorno in Italia*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, n. 2/2010, pp. 947 ss.
- W. CHIAROMONTE, *Lavoro e diritti sociali degli stranieri*, Torino, 2013
- F. CORVAGLIA, *Straniero e prestazioni di assistenza sociale: la Corte costituzionale fa un passo indietro ed uno di lato*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 3/2019, pp. 243 ss.
- C. DE MARTINO, *Il diritto al minimo esistenziale nella tutela multilevel dei cittadini extracomunitari*, in *Rivista del diritto della Sicurezza Sociale*, n. 1/2013, pp. 55 ss.
- M. D'ONGHIA, *Tutele previdenziali e assistenziali dei lavoratori migranti*, in *Aa.Vv., Previdenza e assistenza, Lavoro*, Milano, 2017, pp. 555 ss.
- M.D. FERRARA, *Status degli stranieri e questioni di welfare tra diritti e inclusione sociale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 2/2017, pp. 265 ss.
- M. McBRITTON, *Migrazioni economiche e ordinamento italiano. Una prospettiva giuslavoristica*, Bari, 2017
- S. SCIARRA S., *I diritti sociali e i dilemmi della giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, n. 3/2017, pp. 347 ss.
- C. SPINELLI, *La sentenza n. 50/2019: cronaca di un inaspettato arresto nella giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di prestazioni sociali degli stranieri*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, n. 4/2019, in corso di pubblicazione

Per citare questo contributo: C. SPINELLI, *L'assegno sociale degli stranieri extracomunitari e gli "speciali" requisiti di accesso*, ADiM Blog, novembre 2019.