
ADiM BLOG
Maggio 2022
OSSERVATORIO DELLA GIURISPRUDENZA

Corte d'Appello di Venezia, Sentenza 15 aprile 2022, n. 492

Il diritto all'iscrizione al SSN per i familiari extracomunitari di un cittadino italiano

Francesco Gargallo di Castel Lentini

Dottorando di ricerca in Teoria dei Contratti, dei Servizi e dei Mercati,
settore diritto pubblico
Università di Roma "Tor Vergata"

Parole chiave

Iscrizione obbligatoria al SSN – direttiva 2004/38/CE – legge n. 833/78 – delibera Giunta Regionale Veneto n. 735/2019 – Sanità e immigrazione

Abstract

Con la sentenza in commento, la Corte d'Appello di Venezia, in riforma della sentenza di primo grado, ha ritenuto discriminatoria una delibera della Regione Veneto nella parte in cui negava il diritto all'iscrizione obbligatoria al SSN dei familiari cittadini extracomunitari a carico di un cittadino italiano. La medesima Corte ha inoltre accertato il comportamento antigiuridico dell'Azienda socio-sanitaria competente ritenendola responsabile, in concreto, di non aver consentito l'iscrizione ordinaria al SSN ai genitori extracomunitari del figlio cittadino italiano.

A. FATTI DI CAUSA E DECISIONE

1. *Il merito del ricorso*

La sentenza in commento è stata emessa all'esito di un giudizio d'appello presentato, oltre che dall'ASGI¹, anche dai genitori albanesi di uno straniero divenuto cittadino italiano, avverso una sentenza del Tribunale di Padova che dichiarava legittimo il diniego opposto dall'Azienda Ulss n. 6 Euganea alla loro richiesta di iscrizione obbligatoria al servizio sanitario.

In particolare, i ricorrenti lamentavano che nonostante il figlio provvedesse a versare, ex art. 63 l. n. 833/78, la contribuzione al servizio sanitario anche per i familiari a carico, l'azienda sanitaria locale aveva negato loro l'iscrizione sulla scorta di una [delibera della giunta regionale veneta \(n. 753/19\)](#) che stabilisce che i familiari entrati in Italia dopo il 5 novembre 2008 non potessero essere iscritti al SSN in forma ordinaria (ovvero automaticamente), ma dovessero richiedere l'adesione volontaria al servizio sanitario, corrispondendo, quindi, gli importi previsti per detta forma di iscrizione. I medesimi, inoltre, avevano provveduto a versare gli importi dovuti e pertanto agivano anche affinché fossero loro restituiti i relativi importi, lamentando, sul punto, la violazione dell'[art. 24 della direttiva 2004/38/CE](#) e degli [artt. 19 e 23 della l. n. 30/07](#).

Il giudice di prime cure, tuttavia, nel valorizzare la competenza concorrente della Regione Veneto in materia, rigettava le richieste di parte attrice, evidenziando l'irrelevanza della citata direttiva e della l. n. 30/07 in quanto, secondo il medesimo giudice, le stesse risultavano inerenti alla materia della circolazione e alla permanenza nello Stato, e non anche alla tutela della salute. Veniva altresì esclusa la circostanza in base alla quale l'azienda sanitaria, attraverso il citato provvedimento denegatorio, avesse attuato «una condotta soggettivamente e oggettivamente discriminatoria». In questi termini, pertanto, veniva rigettata anche la richiesta risarcitoria avanzata dalle medesime parti attrici.

La Corte d'Appello di Venezia, tuttavia, decideva di accogliere l'appello e, in riforma del decreto impugnato, accertava il diritto dei ricorrenti all'iscrizione ordinaria al servizio sanitario nazionale e alla restituzione degli importi dagli stessi versati, condannando, inoltre, la Regione Veneto a rimuovere – in quanto discriminatoria – la parte della richiamata delibera che negava il diritto all'iscrizione obbligatoria al SSN dei cittadini extracomunitari familiari a carico di un cittadino italiano.

Nel merito, la Corte d'Appello motivava la propria decisione innanzitutto rilevando come i coniugi si trovassero in Italia regolarmente dal 9 aprile 2018 e che gli stessi fossero «muniti di

¹ Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione – ASGI associazione di promozione sociale.

carta di soggiorno familiare di durata quinquennale rilasciata in data 18.04.2019 e scadente al 9.04.24 (titolo rilasciato ai sensi dell'art. 10 legge n. 30/07)».

Inoltre, i giudici d'appello rilevavano la natura discriminatoria dell'allegato A, n. 8.2 della delibera 735/2019 nella parte in cui stabilisce che «i cittadini extracomunitari residenti, familiari di cittadino appartenente all'UE/italiano lavoratore in possesso di Carta di soggiorno di un cittadino dell'UE valida cinque anni sono iscritti a titolo obbligatorio al SSN ad eccezione dei genitori ultrasessantacinquenni che fanno ingresso dopo il 05 novembre 2008. Questi ultimi sono tenuti alla stipula di una polizza assicurativa o all'iscrizione a titolo volontario al SSN previo pagamento di un contributo».

Da ultimo, la Corte ha motivato la propria decisione anche rilevando l'intenzione discriminatoria dei pubblici dipendenti, in quanto la Ulss n. 6 Euganea avrebbe dovuto disapplicare la citata delibera regionale poiché in aperto contrasto con i principi comunitari espressi dalla direttiva 2004/38/CEE. In particolare, la delibera della Regione Veneto e la sua applicazione da parte dell'azienda sanitaria – in violazione dell'art. 63 l. 833/78, che consente l'iscrizione al SSN a tutti i familiari a carico – creava «una disparità di trattamento anche al figlio cittadino italiano che a differenza di altri italiani, pur corrispondendo regolare contribuzione di malattia per i propri genitori non aventi reddito, non (avrebbe potuto) garantire loro la fruizione gratuita del servizio sanitario nazionale».

B. COMMENTO

1. *L'accertamento del diritto all'iscrizione al SSN*

Nella sentenza in commento, la Corte d'Appello di Venezia, ampliando ulteriormente la portata del suo [precedente orientamento](#), ha puntualizzato i requisiti specifici per l'iscrizione obbligatoria al SSN da parte dei familiari extracomunitari di un cittadino italiano, definendo discriminatoria una delibera regionale poiché in aperto contrasto con i principi posti alla base della disciplina normativa nazionale ed eurocomunitaria.

In particolare, i giudici dell'appello hanno riscontrato nella delibera della Regione Veneto una disposizione discriminatoria che, senza alcuna giustificazione normativa, non consentiva ai familiari ultrasessantacinquenni di un cittadino italiano, entrati nel territorio dopo il 5.11.2008, di iscriversi a titolo obbligatorio al servizio sanitario nazionale; secondo i giudici, infatti, si tratterebbe di una «disposizione secondaria contraria alla fonte primaria emessa dallo Stato italiano in adempimento della disciplina eurocomunitaria; regolamentazione che avendo valore generale nel territorio del Veneto, crea una discriminazione per età e nazionalità».

A livello normativo, l'articolo 19, secondo comma, l. n. 30/07, rende evidente che ogni cittadino comunitario che risiede nel territorio nazionale «gode di pari trattamento rispetto ai cittadini

italiani nel campo di applicazione del Trattato»; specifica, inoltre, che «il beneficio di tale diritto si estende ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente». In particolare, occorre osservare che tale disposizione normativa è stata introdotta dal legislatore nazionale in adempimento a quanto previsto dal citato art. 24 della direttiva comunitaria 2004/38/CEE, secondo cui «ogni cittadino dell'Unione che risiede in base alla presente direttiva nel territorio dello Stato membro ospitante, gode di pari trattamento rispetto ai cittadini di tale Stato nel campo di applicazione del trattato. Il beneficio di tale diritto si estende ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno».

Appare chiaro, sulla scorta dei riferimenti normativi appena citati, l'assunto in base al quale gli appellanti – quali ascendenti di cittadino italiano – avrebbero dovuto vedersi riconoscere il diritto all'iscrizione ordinaria al servizio sanitario nazionale in quanto genitori di un cittadino italiano. Inoltre, l'applicabilità del beneficio previsto dall'art. 19, secondo comma, l. n. 30/07, risulterebbe, a ben vedere, rafforzata anche dal seguente art. 23, il quale puntualizza che «le disposizioni del presente decreto legislativo, se più favorevoli, si applicano ai familiari di cittadini italiani non aventi la cittadinanza italiana».

Ad evidenziare, inoltre, l'erronea interpretazione della disciplina normativa in materia da parte del giudice di prime cure, vi sarebbe stata la mancanza di valutazione dell'art. 2, commi 2 e 3, del [decreto legislativo 286/98](#), secondo cui, nello specifico, lo straniero che soggiorni regolarmente nel territorio dello Stato «gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano», e che «la Repubblica italiana, in attuazione della convenzione dell'OIL n. 143 del 24 giugno 1975... garantisce a tutti i lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti nel suo territorio e alle loro famiglie parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani». In effetti, la citata Convenzione OIL² è lapidaria nel garantire la parità di opportunità e di trattamento in materia di sicurezza sociale e assistenziale.

Occorre, inoltre, osservare come il precedente orientamento della medesima Corte aveva riconosciuto natura vincolante per la Regione Veneto all'«Accordo Stato Regioni del 2012» ove, in particolare, veniva previsto il diritto all'iscrizione obbligatoria al SSN per i genitori conviventi a carico (nel caso in esame, in effetti, la parte ricorrente aveva documentato «sia la convivenza che la vivenza a carico, intesa come familiari fisicamente carico; requisiti peraltro non contestati dalla parte convenuta»). Così, anche sulla scorta di questo precedente giurisprudenziale, i giudici dell'appello, in riforma della pronuncia del giudice di prime cure, hanno accertato il diritto dei ricorrenti all'iscrizione al servizio sanitario nazionale.

² Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro n. 143 del 24 giugno 1975, sulle migrazioni in condizioni abusive e sulla promozione della parità di opportunità e di trattamento dei lavoratori migranti. Ratificata con L. 10 aprile 1981, n. 158.

2. Sulla (duplicata) natura discriminatoria della delibera della Regione Veneto

Come accennato, la Corte d'Appello di Venezia ha altresì accertato la natura discriminatoria della delibera della giunta regionale del Veneto n. 753/19 nella parte in cui nega il diritto all'iscrizione al SSN dei cittadini extracomunitari familiari a carico di un cittadino italiano.

In particolare, la delibera ha determinato, per un verso, una discriminazione «per età», non consentendo l'iscrizione ordinaria al servizio sanitario nazionale a genitori ultrasessantacinquenni, di cittadini italiani, e, per altro, una discriminazione «per etnia», dal momento che è stata disposta una disparità di trattamento a danno dei familiari titolari di diritto di soggiorno conviventi con un cittadino italiano «che abbia acquisito la cittadinanza italiana o comunitaria rispetto ai familiari a carico di chi sia cittadino italiano dalla nascita»³, oltre che nei confronti dei cittadini comunitari che si recano in uno Stato membro diverso da quello in cui hanno la cittadinanza i familiari che li raggiungono.

Il paragrafo 9.1.2. della delibera, infatti, nel riferirsi a fonti normative «in nessun modo idonee» a giustificarne il contenuto discriminatorio⁴, prevedeva, nello specifico, che sulla base di quanto «stabilito dalla Commissione europea con [Comunicazione 313/2009](#)» il cittadino (che abbia acquisito la cittadinanza italiana o comunitaria), nel richiedere «il ricongiungimento del genitore ultrasessantacinquenne, dopo il 5 novembre 2008, deve dimostrare la disponibilità di un'assicurazione sanitaria o di altro titolo idoneo a garantire la copertura di tutti i rischi nel territorio nazionale ovvero l'iscrizione a titolo volontario al SSN».

Dal tenore della disposizione di cui al paragrafo 9.1.2. della delibera in parola, così come redatta, potrebbe desumersi che la volontà di impedire l'iscrizione ordinaria al servizio sanitario nazionale ai genitori ultrasessantacinquenni di cittadini italiani discenda, per l'appunto, da una valutazione della Commissione europea.

La natura fuorviante della disposizione regionale, a ben vedere, è confermata proprio dalla citata Comunicazione della Commissione, la quale si impegna a fornire orientamenti per un

³ Sentenza in commento, pag. 13.

⁴ Il paragrafo 9.1.2. della delibera del 2019, intitolato «Permesso di soggiorno per motivi familiari rilasciato a genitori ultrasessantacinquenni», riporta, quali fonti normative di riferimento gli artt. 5, comma 4, 19, 29, 29-bis del D. Lgs. n. 286/1998, modificato dal D. Lgs. n. 160/2008; la Comunicazione della Commissione delle Comunità Europee al Parlamento Europeo e al Consiglio 313 del 2 luglio 2009; l'art. 19 Circolare del Ministero dell'Interno 17 febbraio 2009; la Nota del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali prot. n. DGRUERI/VI/I.3.b.a/4537 del 24 febbraio 2009 e prot. n. DGRUERI/VI/I.3.b.a./9682 del 4 maggio 2009; le Note della Regione del Veneto prot. n. 593050 del 27 ottobre 2009, n. 10107 del 10 gennaio 2014 en. 27642 del 21 gennaio 2015.

migliore recepimento e una migliore applicazione della direttiva 2004/38/CE, senza invero fornire alcun indirizzo interpretativo relativo alla questione in esame. Nello specifico, infatti, la Comunicazione pone l'accento sulla necessità di regolamentare gli aspetti relativi ai requisiti di ingresso per soggiorni di breve e lunga durata e ai matrimoni fittizi, limitandosi, in materia sanitaria, a stabilire che «in linea di principio è ammissibile qualunque assicurazione, privata o pubblica, stipulata nello Stato membro ospitante o altrove» purché copra tutti i rischi e non crei un onere per le finanze pubbliche dello Stato membro ospitante. Inoltre, «nel tutelare le finanze pubbliche valutando l'estensione della copertura dell'assicurazione malattia» gli Stati membri sono tenuti a rispettare i limiti imposti dalla legislazione comunitaria.

Nel panorama appena tratteggiato, infine, può rilevarsi anche la responsabilità dell'azienda sanitaria locale. Secondo la Corte d'Appello di Venezia, infatti, la Ulss n. 6 Euganea, quale pubblica amministrazione competente in merito all'iscrizione al servizio sanitario nazionale, avrebbe dovuto «disapplicare la Delibera Regionale che confliggeva con la direttiva comunitaria 2004/38/CEE». In effetti, l'applicazione della delibera da parte dell'azienda sanitaria – avvenuta in violazione dell'art. 63 legge n. 833/78 che garantisce l'iscrizione al SSN «in favore di tutti i familiari a carico, conviventi con cittadini italiani e/o a carico degli stessi» – risulta idonea a creare un'oggettiva disparità di trattamento anche per il figlio – cittadino italiano – che a differenza di altri connazionali, pur corrispondendo una regolare contribuzione sanitaria per i propri genitori privi di reddito, non risulterebbe legittimato a garantire agli stessi la fruizione gratuita del servizio sanitario nazionale.

C. APPROFONDIMENTI

Per consultare il testo della decisione:

[Corte d'Appello di Venezia, Sent. 15 aprile 2022, n. 492](#)

Giurisprudenza:

[Corte d'Appello di Venezia, Sent. 27 aprile 2020, n. 15](#)

Dottrina:

S. GERACI, I. EL HAMAD, *Migranti e accessibilità ai servizi sanitari: luci e ombre*, in *Italian Journal*

of Public Health, Vol. 8, 2011.

Altri materiali:

Direttiva 2004/38/CE

Comunicazione Commissione Europea n. 313/2009

Artt. 19 e 23 della l. n. 30/07

Delibera della Giunta regionale del Veneto n. 753/19

Decreto legislativo 286/98

Art. 63 l. n. 833/78

Per citare questo contributo: F. GARGALLO DI CASTEL LENTINI, *Il diritto all'iscrizione al SSN per i familiari extracomunitari di un cittadino italiano*, ADiM Blog, Osservatorio della Giurisprudenza, maggio 2022.