



TRIBUNALE di MILANO

Sezione Lavoro

ORDINANZA ex art. 23 co.2 L. 11.3.1953, n. 87

Il Giudice dott.ssa Paola Ghinoy,
a scioglimento della formulata riserva,
ha pronunciato la seguente ordinanza

RITENUTO IN FATTO

1. Con ricorso ex art. 281 decies c.p.c. e art. 28 d.lgs. 150/2011, [REDACTED]
[REDACTED] e [REDACTED] hanno convenuto in giudizio dinanzi al Tribunale di
Milano in funzione di Giudice del lavoro la Regione Lombardia, in persona del
Presidente *pro tempore*.

[REDACTED] ha rappresentato:

- di essere cittadino egiziano;
- di aver fatto ingresso in Italia nel 2000 e di essere stato titolare prima di permesso
per lavoro, dal 2003 al 2012, poi di permesso per attesa occupazione per un anno;
- di non aver più potuto svolgere alcuna attività lavorativa dal 2012 in quanto
affetto da “sindrome schizoaffettiva con sintomi psicotici” e da
“spondilodiscopatie multiple lombari”, patologie per le quali è stato riconosciuto
dalla Commissione medica per l'accertamento dell'invalidità civile, delle
condizioni visive e della sordità “Invalido con totale e permanente inabilità
lavorativa: 100% art. 2 e 12 L. 118/71” e dalla Commissione medica per

l'accertamento dell'handicap “Portatore di handicap in situazione di gravità ai sensi dell'art. 3, comma 3, L. 5.2.1992, n. 104”;

- di avere quale unica fonte di reddito dal 2012 la pensione di inabilità erogata dall'INPS ai sensi dell'art. 12 L. 118/1971; nel 2024 ha inoltre percepito l'Assegno di Inclusione ai sensi dell'art. 11 L. 85/2023;
- di aver ottenuto, a seguito della scadenza del permesso per attesa occupazione e in quanto titolare di trattamento di invalidità, un permesso per residenza elettiva, rinnovato più volte sino al 09/08/2024;
- di aver dovuto versare, ai fini dell'iscrizione volontaria al SSN/SSR per l'anno 2024, la somma di euro 2000, su richiesta della Regione Lombardia, per il tramite di ATS Milano, per non restare privo di assistenza sanitaria;
- di aver avuto nel 2023 un reddito pari ad € 18.816,51;
- di avere a carico tre figli e la coniuge, residenti in Egitto;
- di aver ottenuto con decorrenza dal 3.6.2024 permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo CE, e di essere pertanto iscritto ad oggi obbligatoriamente al SSN/SNR.

[REDAZIONE] ha riferito quanto segue:

- di essere cittadino pakistano;
- di aver fatto ingresso in Italia nel 2009 con permesso di soggiorno per motivi umanitari e di essere poi stato titolare di permesso per lavoro subordinato sino al 2022;
- di non aver più potuto svolgere alcuna attività lavorativa dal 2022 in quanto affetto da “*Deficit deambulatorio in pregressa lesione midollare (D6-D7) ischemica post-traumatica con paraparesi spastica AAI. OSAS moderato-severo in CPAP. Asma bronchiale in discreto controllo clinico-funzionale*”, patologie per le quali è stato riconosciuto dalla Commissione medica per l'accertamento dell'handicap “*Portatore di handicap in situazione di gravità ai sensi dell'art. 3, comma 3, L. 5.2.1992, n. 104*” a decorrere dal 12.10.2022;

- di avere quale unica fonte di reddito la pensione di inabilità erogata dall'INPS quale invalido civile, di importo pari a € 343,66, con maggiorazione sociale di € 391,39 e indennità di € 531,76, per un reddito annuo pari a € 15.936,77;
- di avere a proprio carico la coniuge e due figli residenti in Italia oltre ad un figlio residente in Pakistan;
- di aver ottenuto, a seguito del riconoscimento della condizione di invalidità e della relativa pensione, permesso per residenza elettiva rilasciato in data 21.9.2022 e con scadenza al 21.2.2024, rinnovato con decorrenza dal 21.11.2023 sino all'11.10.2025;
- di essere stato titolare di tessera sanitaria, alla scadenza della quale in data 21/02/2024 non ha più potuto fruire di assistenza sanitaria;
- di essere stato informato dall'ATS competente di dover versare l'importo di € 2.000,00 per poter tornare alla condizione di assistito iscritto al SSN/SSR e di non aver potuto versare tale importo;
- di essere al momento privo di assistenza sanitaria, unitamente ai propri familiari, e di non poter pertanto tutelare la propria salute seguendo le terapie di mantenimento che ridurrebbero gli effetti della grave patologia da cui è affetto.

2. I ricorrenti hanno chiesto accertarsi il carattere discriminatorio della condotta della Regione consistita nel non aver consentito loro l'iscrizione obbligatoria al SSN ai sensi dell'art. 34 comma 1 TUI e/o nell'aver condizionato l'iscrizione volontaria al SSN ai sensi dell'art. 34 comma 3 TUI al pagamento di un contributo economico pari ad euro 2000, anziché di un contributo commisurato al reddito effettivo, e conseguentemente adottarsi ogni provvedimento necessario al fine di rimuovere la predetta discriminazione e farne cessare gli effetti.

Hanno sostenuto che dell'art. 34 comma 1 TUI debba essere data un'interpretazione costituzionalmente orientata estensiva, che consenta l'iscrizione obbligatoria al SSN ai titolari di permesso per residenza elettiva derivante da conversione di un permesso di

soggiorno che consenta l'iscrizione obbligatoria. Per il caso di mancato accoglimento di tale interpretazione, hanno dedotto l'incostituzionalità, per violazione degli artt. 3, commi 1 e 2, 32 e 117, comma 1 (in relazione agli artt. 4 e 25 della citata Convenzione ONU per il diritto delle persone disabili, all' art. 14 CEDU, all'art. 35 CDFUE e all'art. 13 della Carta sociale europea) della Costituzione, dell'art. 34, comma 1, D. lgs. 286/1998, o in subordine dell'art. 34, comma 3, D. lgs. 286/1998, oltre che dell'art. 63, commi 1, 2 e 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833.

3. La Regione Lombardia si è costituita in giudizio eccependo l'inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione passiva, in quanto la condotta contestata trova fondamento in disposizioni di legge nazionale, e chiedendo pertanto l'integrazione del contraddittorio nei confronti dello Stato. Ha altresì richiesto il rigetto del ricorso nel merito e sostenuto l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata.

4. All'udienza del 22/05/2025 questo Giudice, ritenuto che l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale, oggetto della domanda, sia questione che attiene alla normativa di indirizzo di competenza dello Stato e che i suoi effetti abbiano rilevanza ultraregionale, visto l'art. 102 c.p.c., ha disposto l'integrazione del contraddittorio nei confronti del Ministero della Salute.

5. Il Ministero si è costituito contestando la legittimazione passiva del Ministero della Salute, essendo il comportamento censurato riferibile unicamente alla Regione Lombardia e non essendovi alcun atto riferibile al Ministero della Salute. Ha contestato altresì l'ammissibilità dell'azione avversaria per come prospettata, in quanto l'art. 44 del D.Lgs. 286/1998, nel definire i presupposti che legittimano il ricorso alla tutela giudiziaria, si riferisce ad un comportamento e non ad una disposizione che produca una discriminazione. Ha asserito la carenza a ricorrere del sig. █ in quanto ad oggi iscritto obbligatoriamente al SSN, e in ogni caso ha ribadito l'assenza di legittimazione

passiva del Ministero della Salute rispetto ad una eventuale pretesa risarcitoria avente ad oggetto il contributo di euro 2000 versato per l'anno 2024 alla Regione Lombardia. Nel merito, ha suggerito un'interpretazione dell'art. 34, comma 1, D. lgs. 286/1998 che sostiene che l'elenco delle categorie di cittadini stranieri per cui l'iscrizione al SSN è obbligatoria non sarebbe tassativo e i cittadini stranieri che risultavano già titolari di una autorizzazione al soggiorno per la quale era prevista l'iscrizione obbligatoria potrebbero conservarla alle stesse condizioni (come nel caso dei permessi per motivi di studio oggetto delle Circolare 19.7.2007 del Ministero): in ragione di ciò, ha concluso che l'esclusione della categoria di appartenenza dei ricorrenti dall'iscrizione obbligatoria al SSN sarebbe frutto di una decisione regionale e non dell'applicazione della legge nazionale.

CONSIDERATO IN DIRITTO

I. LA NORMATIVA NAZIONALE RILEVANTE¹

1. L'iscrizione al SSN per i cittadini stranieri è disciplinata dall'art. 34 D.lgs. 286/1998 (TUI – TU immigrazione), che distingue tra le ipotesi di iscrizione obbligatoria (commi 1 e 2) e le ipotesi di iscrizione volontaria, individuate residualmente rispetto alle prime dall'art. 34, comma 3, D.lgs cit.

I soggetti tenuti all'iscrizione obbligatoria sono:

“[...] a) gli stranieri regolarmente soggiornanti che abbiano in corso regolari attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo o siano iscritti nelle liste di collocamento;
b) gli stranieri regolarmente soggiornanti o che abbiano chiesto il rinnovo del titolo di soggiorno, per lavoro subordinato, per lavoro autonomo, per motivi familiari, per asilo, per protezione sussidiaria, per casi speciali, per protezione speciale, per cure mediche ai sensi dell'articolo 19, comma 2, lettera d-bis), per richiesta di asilo, per attesa adozione, per affidamento, per acquisto della cittadinanza.

¹ Non si ritiene rilevante, e pertanto non viene qui esaminata, la questione di legittimità costituzionale che è stata proposta in ricorso in relazione all'art. 63, commi 1, 2 e 3, L. 833/78, che riguarda l'iscrizione al SSN dei cittadini italiani, laddove la normativa sull'iscrizione dei cittadini extracomunitari è dettata dal TUI.

b-bis) i minori stranieri non accompagnati, anche nelle more del rilascio del permesso di soggiorno, a seguito delle segnalazioni di legge dopo il loro ritrovamento nel territorio nazionale.”

Inoltre “*L’assistenza sanitaria spetta altresì ai familiari a carico regolarmente soggiornanti.*” (comma 2).

Con riguardo alle ipotesi di iscrizione volontaria, invece, l’art. 34, comma 3, TUI, nella formulazione vigente sino al 31.12.2023, disponeva quanto segue:

“*Lo straniero regolarmente soggiornante, non rientrante tra le categorie indicate nei commi 1 e 2 è tenuto ad assicurarsi contro il rischio di malattie, infortunio e maternità mediante stipula di apposita polizza assicurativa con un istituto assicurativo italiano o straniero, valida sul territorio nazionale, ovvero mediante iscrizione al servizio sanitario nazionale valida anche per i familiari a carico. Per l’iscrizione al servizio sanitario nazionale deve essere corrisposto a titolo di partecipazione alle spese un contributo annuale, di importo percentuale pari a quello previsto per i cittadini italiani, sul reddito complessivo conseguito nell’anno precedente in Italia e all'estero. L'ammontare del contributo è determinato con decreto del Ministro della sanità, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e non può essere inferiore al contributo minimo previsto dalle norme vigenti*?

2. Il D.M. emanato in applicazione della norma è il Decreto del Ministero della Sanità del 8.10.1986, richiamato anche dal successivo Accordo Stato-Regioni 20.12.2012, recante “*Indicazioni per la corretta applicazione della normativa per l’assistenza sanitaria alla popolazione*” Detto D.M. era stato a suo tempo predisposto ricalcando le previsioni di cui alla L. 28.2.86 n. 41, che fissava il contributo per commercianti e professionisti e che è poi stata oggetto della sentenza della Corte Cost. n. 431/87 (sulla quale v.oltre); tale D.M. stabilisce che l’ammontare del contributo richiesto allo straniero per l’iscrizione volontaria al SSN non può essere inferiore a € 387,34, ridotto a € 149,77 per gli studenti senza familiari a carico e privi di reddito diverso da borse di studio o sussidi erogati da enti pubblici italiani e a € 219,49 per collocati alla pari; fermo tale limite minimo, il contributo volontario deve essere calcolato secondo le seguenti aliquote:

1 7,50% sino ad un reddito complessivo (italiano ed estero) di € 20.658,28;

2 4% sugli importi superiori a € 20.658,28 e sino alla soglia del reddito complessivo di € 51.645,69.

3. La legge 30.12.2023, n. 213, con l'art. 1, comma 240, lett. a), è intervenuta modificando il citato comma 3 dell'art. 34. Le parole finali “*e non può essere inferiore al contributo minimo previsto dalle norme vigenti*” sono ora sostituite dalle seguenti: “*e non può essere inferiore a euro 2.000 annui*”.

Per effetto della novella, a decorrere dall'1.1.2024 lo straniero che non rientri nelle ipotesi di iscrizione obbligatoria al SSN di cui all'art. 34, commi 1 e 2, TUI vede applicato un regime di contributo minimo per l'iscrizione al SSN pari ad oltre il quintuplo rispetto a quello applicato in forza della precedente regolamentazione. In particolare, sono sottoposti al pagamento di almeno € 2.000,00 euro annui i cittadini extra UE beneficiari di soli trattamenti di invalidità e per questo titolari di permesso di soggiorno rilasciato “per residenza elettiva” (ex art. 11 comma 1 c-quater del D.P.R. 31.8.1999 n.394), permesso che non risulta espressamente ricompreso nelle ipotesi di iscrizione obbligatoria di cui sopra.

II. LA NATURA DISCRIMINATORIA DELLA SITUAZIONE PROSPETTATA

1. I ricorrenti hanno promosso un'azione civile contro la discriminazione ai sensi degli artt. 281 decies c.p.c. e 28 d.lgs. 150/11 denunciando di aver subito una discriminazione a causa dell'applicazione da parte della Regione Lombardia dell'art. 34 TU immigrazione, che regola l'iscrizione al SSN per i cittadini stranieri e distingue tra le ipotesi di iscrizione obbligatoria (commi 1 e 2) e le ipotesi di iscrizione volontaria, individuate in via residuale dall'art. 34 c. 3. Ai sensi di tale normativa, come applicata dalla Regione Lombardia, i ricorrenti sig.ri [REDACTED] e [REDACTED], con riferimento alle annualità per ciascuno oggetto di domanda, non rientrano nelle ipotesi di cui ai commi 1 e 2, ma nell'ipotesi di cui al

comma 3, in quanto pacificamente titolari di permesso per residenza elettiva ottenuto in forza della percezione di una pensione di inabilità, ai sensi degli artt. 11, c. 1, lettera c) quater DPR 31 agosto 1999, n. 394, che prevede il rilascio di un permesso di soggiorno per residenza elettiva “*a favore dello straniero titolare di una pensione percepita in Italia*” e 14, lettera d), DPR 394/99, che prevede che “*il permesso di soggiorno rilasciato per lavoro subordinato, autonomo e per motivi di famiglia può essere convertito in permesso di soggiorno per residenza elettiva di cui all'articolo 11, comma 1, lettera c-quater*”. Non essendo tale permesso ricompreso tra le categorie di permesso di soggiorno elencate all’art. 34 c.1 come titoli cui è associato l’obbligo di iscrizione al SSN, né trovandosi nelle condizioni di cui all’art. 34 comma 2, i ricorrenti non hanno avuto diritto all’iscrizione obbligatoria al SSN, ma solo all’iscrizione volontaria di cui al comma 3.

I ricorrenti hanno altresì dimostrato di essere in una condizione economica tale per cui il contributo minimo richiesto dall’art. 34 comma 3 per l’iscrizione volontaria al SSN, di euro 2000 (cifra corrisposta dal sig. [REDACTED] per l’anno 2024 e che il sig. [REDACTED] non è stato in grado di versare per gli anni 2024 e 2025, implicando ciò per quest’ultimo l’impossibilità di iscriversi al SSN e pertanto di usufruire di copertura sanitaria), rappresenta una percentuale del reddito percepito nell’anno solare anteriore alla domanda di iscrizione al SSN superiore all’aliquota del 7,5% prevista dal D.M. 8.10.1986 per redditi complessivi fino a € 20.658,28.

2. La situazione discriminatoria prospettata dalle parti ricorrenti appare sussistente, sotto plurimi profili.

In primo luogo, la previsione di cui all’art. 34 c. 1 determina una discriminazione diretta per motivi di disabilità ai sensi dell’art. 2 comma 2 L. 67/2006².

²(Nozione di discriminazione)

“*1. Il principio di parità di trattamento comporta che non può essere praticata alcuna discriminazione in pregiudizio delle persone con disabilità.*

2. Si ha discriminazione diretta quando, per motivi connessi alla disabilità, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia stata o sarebbe trattata una persona non disabile in situazione analoga.

La norma identifica infatti quali soggetti all'obbligo di iscrizione al SSN cittadini stranieri che si presume abbiano un legame di permanenza e funzionale di particolare rilievo con lo Stato italiano, presunzione connessa alla titolarità di permessi di soggiorno per lavoro o per motivi familiari; al contempo tuttavia esclude dal novero dei destinatari dell'obbligo soggetti, quali i ricorrenti, rispetto ai quali è ragionevole formulare la medesima presunzione di sussistenza di un forte legame di permanenza con lo Stato italiano, in quanto sono stati titolari di permessi di soggiorno cui la presunzione è connessa, ma che in ragione della sopravvenuta condizione di disabilità, dimostrata dalla percezione di pensione di inabilità, non ne hanno potuto ottenere il rinnovo ma solo la conversione ai sensi dell'art. 14, lettera d), DPR 394/99 in permesso per residenza eletta. La condizione di disabilità rappresenta dunque ai sensi di tale norma di fatto l'unico elemento che determina l'esclusione dall'accesso gratuito al SSN di soggetti che si trovano nella condizione dei ricorrenti; nel caso di specie, i sig.ri [REDACTED] e [REDACTED] non sono stati soggetti all'iscrizione obbligatoria nel 2024 (e nel 2025 per quanto concerne il solo sig. [REDACTED]) proprio in conseguenza della loro sopravvenuta condizione di disabilità, avendo potuto invece godere dell'iscrizione obbligatoria in precedenza, nel periodo in cui, abili al lavoro, erano titolari di un permesso di soggiorno per lavoro.

3. La discriminazione operata dall'art. 34 c.1 TU Immigrazione rispetto agli stranieri non in condizioni di disabilità appare duplice, in quanto per i titolari di permesso per residenza eletta in forza di percezione di pensione di invalidità sussistono, oltre al medesimo legame funzionale e di permanenza degli stranieri titolari di permesso per lavoro o motivi familiari, anche particolari ragioni di tutela legate alla stessa condizione di disabilità, analoghe a quelle che giustificano l'inclusione di alcune ulteriori categorie di permesso di soggiorno tra quelle cui è associata l'iscrizione obbligatoria al SSN anche in

3. Si ha discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri mettono una persona con disabilità in una posizione di svantaggio rispetto ad altre persone. [...]"

assenza di un legame di permanenza significativo con lo Stato italiano, quale il permesso per cure mediche o per motivi umanitari.

4. L'esclusione del titolare di permesso per residenza elettiva frutto di conversione di altra autorizzazione al soggiorno e attribuito in forza di titolarità di pensione di invalidità dall'iscrizione obbligatoria e gratuita al SSN produce altresì di fatto una discriminazione diretta per motivi di nazionalità ai sensi degli artt. 44 del d.lgs. n. 286 del 1998³ e 2 comma 1 lett. a) del d.lgs. n. 215 del 2003⁴, tra cittadini disabili italiani e stranieri, non sussistendo per i cittadini italiani la necessità di tale permesso.

5. Un ulteriore profilo di discriminazione è determinato dall'art. 34 c. 3 TU Immigrazione, nella parte in cui dispone che lo straniero regolarmente soggiornante, non rientrante tra le categorie indicate nei commi 1 e 2, sia “tenuto ad assicurarsi contro il rischio di malattie, infortunio e maternità mediante stipula di apposita polizza assicurativa con un istituto assicurativo italiano o straniero, valida sul territorio nazionale, ovvero mediante iscrizione al servizio sanitario nazionale valida anche per i familiari a carico”, ma impone per l'iscrizione volontaria al SSN il pagamento di un contributo parametrato al reddito, ma con una soglia minima di euro 2000. L'individuazione di un contributo minimo così elevato determina una discriminazione diretta nei confronti dei cittadini stranieri non disabili iscritti obbligatoriamente al SSN,

³ “1. Quando il comportamento di un privato o della pubblica amministrazione produce una discriminazione per motivi razziali, etnici, linguistici, nazionali, di provenienza geografica o religiosi, è possibile ricorrere all'autorità giudiziaria ordinaria per domandare la cessazione del comportamento pregiudizierole e la rimozione degli effetti della discriminazione. [...]”

⁴ (Nozione di discriminazione)

“1. Ai fini del presente decreto, per principio di parità di trattamento si intende l'assenza di qualsiasi discriminazione diretta o indiretta a causa della razza o dell'origine etnica. Tale principio comporta che non sia praticata alcuna discriminazione diretta o indiretta, così come di seguito definite:

a) discriminazione diretta quando, per la razza o l'origine etnica, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in situazione analoga;

b) discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri possono mettere le persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone. [...]”

come già rilevato, nonché una discriminazione nei confronti degli stranieri disabili non indigenti, per i quali il contributo di euro 2000 risulta adeguato al reddito.

6. Inoltre, si determina una discriminazione indiretta per ragioni di nazionalità: non rileva infatti che l'art. 34 c. 3 faccia riferimento all' “*importo percentuale pari a quello previsto per i cittadini italiani*” perché per quanto concerne i cittadini italiani l'art. 63 L. 833/78⁵ prevede il versamento di un contributo annuale esclusivamente per coloro che sono “*soggetti all'obbligo della presentazione della dichiarazione dei redditi ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche*”; i titolari di soli redditi esenti, quali sono i disabili titolari della sola pensione di invalidità, non essendo tenuti alla presentazione della dichiarazione dei redditi non sono pertanto tenuti a versare alcun contributo. Al contrario, i cittadini stranieri, quali i ricorrenti, che in forza della condizione di disabilità accedono al medesimo beneficio economico dei cittadini italiani disabili, non hanno diritto all'iscrizione gratuita al SSN, e sono tenuti pertanto al pagamento di un contributo ai sensi dell'art. 34 c.3 TU Immigrazione.

III LA RIMOZIONE DELLA DISCRIMINAZIONE IN VIA INTERPRETATIVA - ESCLUSIONE

⁵ Art. 63 - (*Assicurazione obbligatoria*)

“A decorrere dal 1 gennaio 1980 l'assicurazione contro le malattie è obbligatoria per tutti i cittadini.

I cittadini che, secondo le leggi vigenti, non sono tenuti all'iscrizione ad un istituto mutualistico di natura pubblica sono assicurati presso il servizio sanitario nazionale nel limite delle prestazioni sanitarie erogate agli assicurati del discolto INAM.

A partire dalla data di cui al primo comma i cittadini di cui al comma precedente soggetti all'obbligo della presentazione della dichiarazione dei redditi ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), sono tenuti a versare annualmente un contributo per l'assistenza di malattia, secondo le modalità di cui ai commi seguenti, valido anche per i familiari che si trovino nelle condizioni indicate nel precedente comma.

Il contributo dovuto dai cittadini italiani all'estero anche se non soggetti all'obbligo della predetta dichiarazione dei redditi è disciplinato dal decreto di cui all'articolo 37 della presente legge.

L'entità del contributo e la modalità di versamento per i cittadini italiani all'estero anche se non soggetti all'obbligo della predetta dichiarazione dei redditi sono disciplinate dal decreto di cui all'art. 37 della legge 23 dicembre 1978, n. 833.

Con decreto del Ministro della sanità, da emanarsi entro il 30 ottobre di ogni anno di concerto con il Ministro del tesoro, sentito il Consiglio sanitario nazionale, è stabilita la quota annuale da porre a carico degli interessati per l'anno successivo.

Detta quota è calcolata tenendo conto delle variazioni previste nel costo medio pro capite dell'anno precedente per le prestazioni sanitarie di cui al secondo comma.

Gli interessati verseranno la quota di cui al precedente comma mediante accredитamento in conto corrente postale intestato alla sezione di tesoreria provinciale di Roma con imputazione ad apposito capitolo da istituirsì nello stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato.”

1. Al fine di rimuovere la discriminazione, non si ritiene possibile dare dell'art. 34 c. 1 D. lgs. 286/1998 l'interpretazione, suggerita da parte ricorrente e dal Ministero della Salute, tale per cui l'elenco di categorie di stranieri regolarmente soggiornanti per cui sussiste l'obbligo di iscrizione al SSN non sarebbe tassativo e non escluderebbe pertanto l'iscrizione obbligatoria anche di titolari di permessi per residenza elettiva derivanti da conversione di un permesso che aveva consentito in precedenza l'iscrizione obbligatoria. Dall'accoglimento di tale tesi discenderebbe la fondatezza delle domande formulate dai ricorrenti in via principale tese al riconoscimento del diritto all'iscrizione obbligatoria al SSN per gli anni 2024 e (solo per quanto concerne il sig. [REDACTED]) 2025 e, pertanto, l'irrilevanza della questione di costituzionalità dell'art. 34 Dlgs. 286/1998.

Parte ricorrente ha posto in evidenza come l'accesso all'iscrizione obbligatoria sia già stato esteso con l'Accordo Stato-Regioni 20.12.2012⁶ citato agli stranieri titolari di

⁶ Accordo Stato-Regioni 20.12.2012

Art. 1.1.1. Iscrizione obbligatoria al SSR

“Di seguito si specificano i motivi del soggiorno che determinano l’iscrizione obbligatoria al SSR ai sensi dell’art. 34, comma 1 del Testo Unico e successiva normativa in materia:

- lavoro subordinato (anche stagionale)
- lavoro autonomo
- motivi familiari (compresi i familiari ultrasessantacinquenni con ingresso in Italia precedente al 5 novembre 2008)
- asilo politico/ rifugiato
- asilo umanitario/ motivi umanitari/ protezione sussidiaria
- richiesta di protezione internazionale
- richiesta di asilo (anche “Convenzione di Dublino”)
- attesa adozione
- affidamento ivi compresi i minori non accompagnati
- richiesta di cittadinanza
- possessori di carta di soggiorno e soggiornanti di lungo periodo
- familiari non comunitari di cittadino comunitario iscritto al SSR
- attesa di occupazione
- attesa di regolarizzazione (iscrizione temporanea, in attesa della definizione della pratica, per coloro che hanno fatto domanda di regolarizzazione o emersione dal lavoro nero)
- minori stranieri presenti sul territorio a prescindere dal possesso del permesso di soggiorno
- genitore che svolge attività lavorativa con permesso di soggiorno per assistenza minore
- donna in possesso di permesso di soggiorno per cure, in stato di gravidanza e sino ai sei mesi successivi alla nascita del figlio cui provvede
- motivi di studio per maggiorenne precedentemente iscritti a titolo obbligatorio
- detenuti negli istituti penitenziari per adulti e minori e internati negli ospedali psichiatrici giudiziari; in semilibertà, sottoposti a misure alternative alla pena, con o senza permesso di soggiorno
- permessi per motivi di giustizia
- motivi religiosi per religiosi che svolgono un’attività lavorativa e ricevono una remunerazione soggetta alle ritenute fiscali (es. parroci)

permesso per residenza elettiva che beneficiano di pensione contributiva italiana, e ha richiamato la circolare del Ministero della Sanità del 19.07.2007 in materia di permesso di studio⁷, anch'esso non rientrante nell'elenco di cui all'art. 34 c.1 Dlgs. 286/1998, in cui è precisato che la pregressa iscrizione a titolo obbligatorio al SSN da parte di soggetti titolari di tale tipologia di permesso consente la conservazione dell'iscrizione senza la corresponsione del contributo richiesto per l'iscrizione volontaria.

In sede di memoria di costituzione, anche il Ministero della Salute ha proposto di intendere l'elenco di cui all'art. 34 c. 1 TU Immigrazione come non tassativo e soprattutto di considerare i cittadini stranieri che risultavano già titolari di una autorizzazione al soggiorno per la quale era prevista l'iscrizione obbligatoria meritevoli di conservarla alle stesse condizioni.

2. Tale interpretazione dell'art. 34 c. 1 tuttavia non convince, in quanto risulta contraria alla lettera della disposizione e all'intenzione del legislatore.

Attraverso l'individuazione di specifiche categorie di stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio soggetti all'obbligo di iscrizione al SSN il legislatore ha compiuto infatti una scelta discrezionale, nella necessità di operare un bilanciamento tra i principi di

- *status di apolide*

- *motivi di studio qualora siano studenti che svolgono attività lavorativa*

- *residenza elettiva con titolarità di pensione contributiva italiana*

- *motivi di salute/umanitari (ad esclusione dei soggiornanti ai sensi dell'art. 36 del T.U.: ingresso per cure mediche). Si fa riferimento a permessi di soggiorno per motivi di salute o motivi umanitari rilasciati in caso di scadenza di precedente permesso di soggiorno e sopraggiunta malattia o infortunio che non permettano di lasciare il territorio nazionale. [...]"*

⁷ Pg. 2, “ISCRIZIONE AL SSN PER MOTIVI DI STUDIO PER ASSISTITI PRECEDENTEMENTE ISCRITTI A TITOLO OBBLIGATORIO

“[...]In linea generale, il cittadino straniero che richieda il visto per motivi di studio, ai sensi dell'art.39 del T.U. 286/98 e degli art.46 e 47 del D.P.R. 394/99, deve documentare il possesso di determinati requisiti e condizioni, tra le quali la garanzia di una copertura sanitaria che può essere attestata con l'iscrizione volontaria al SSN.

In relazione alle istanze presentate dai cittadini direttamente coinvolti, è opportuno precisare che, per coloro i quali sono già regolarmente soggiornanti in Italia e precedentemente iscritti a titolo obbligatorio al SSN, non trovano applicazione le garanzie richieste in sede di rilascio del visto per motivi di studio, trattandosi di stranieri già presenti regolarmente sul territorio nazionale. Tale condizione fa sì che il permesso di soggiorno per motivi di studio rilasciato al compimento della maggiore età, non debba comportare il pagamento del contributo al SSN in presenza di una precedente iscrizione a titolo obbligatorio. La pregressa iscrizione a titolo obbligatorio consente, infatti, la conservazione dell'iscrizione al Servizio sanitario nazionale allo stesso titolo cioè senza il pagamento del contributo al Servizio Sanitario Nazionale.”

uguaglianza sostanziale e tutela della salute individuale da un lato e di tutela della sostenibilità economica del sistema sanitario dall’altro, utilizzando un criterio oggettivo rappresentato dalla titolarità o dall’attesa della concessione o rinnovo, al momento della richiesta di iscrizione al SSN per l’anno solare, di specifiche tipologie di permesso di soggiorno cui sono associati o un legame con lo Stato italiano funzionale e duraturo, quali i permessi di soggiorno per lavoro o motivi familiari, o esigenze rafforzate di tutela, quali i permessi per asilo, protezione sussidiaria, protezione speciale, cure mediche.

Tra tali categorie di permesso di soggiorno non è possibile includere analogicamente il permesso per residenza elettiva, che può sì essere di fatto rilasciato a soggetti per cui sussistono un legame funzionale e duraturo con lo Stato italiano o particolari esigenze di tutela, ma che è rilasciato nella maggior parte dei casi a soggetti autosufficienti economicamente che scelgono di risiedere in Italia senza svolgere attività lavorativa.

Neppure si può ritenere che tale estensione analogica sia possibile con riguardo alla specifica casistica dello straniero titolare di permesso per residenza elettiva attribuito in forza di conversione di permesso di lavoro, com’è nel caso: la norma di legge di per sé non attribuisce infatti alcun rilievo alla situazione precedente a quella per cui lo straniero è attualmente titolare di permesso di soggiorno. Di ciò costituisce conferma il fatto che in caso di rinnovo, conversione o nuova acquisizione di permesso è richiesto al titolare di rinnovare l’iscrizione al SSN, oltre che la circostanza per cui la durata dell’iscrizione al SSN è normalmente corrispondente alla durata del permesso di soggiorno⁸.

Nessuna efficacia nel senso dell’estensione dei soggetti destinatari dell’obbligo di iscrizione di cui all’art. 34 c. 1 TU Immigrazione si può infine attribuire alla circolare del Ministero del 19.07.2007: sul punto è sufficiente richiamare l’orientamento consolidato del Consiglio di Stato secondo cui “*la circolare ministeriale, interpretativa di una disposizione di legge, è, in linea di principio, un atto interno finalizzato ad indirizzare uniformemente l’azione degli organi amministrativi, privo di effetti esterni*”, con la conseguenza che gli ufficiali della P.A. che si

⁸ <https://www.salute.gov.it/new/it/tema/iscrizione-al-ssn/iscrizione-dei-cittadini-stranieri-al-servizio-sanitario-nazionale-ssn/>

limitano a riproporre il contenuto precettivo di atti normativi in vigore, possono disattenderne l'interpretazione operata attraverso la circolare senza che ciò comporti l'illegittimità dei loro atti per violazione di legge (Consiglio di Stato, sez. III, 26 ottobre 2016 n. 4478). Tale circolare peraltro non attiene al permesso per residenza elettiva di cui sono titolari i ricorrenti, ma ad un permesso con caratteristiche e funzione differente, ovverosia il permesso per studio.

IV. LA RILEVANZA IN GIUDIZIO DELLA PROSPETTATA QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

1. Viene sollevata dalla parte ricorrente la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 1, D. lgs. 286/1998, per contrasto con gli artt. 3 commi 1 e 2 della Costituzione, 32 della Costituzione e 117 comma 1 della Costituzione (in relazione agli artt. 4⁹ e 25¹⁰ della Convenzione ONU per il diritto delle persone disabili, all'art. 13 della Carta sociale europea¹¹, all'art. 14 della CEDU¹²), nella parte in cui non consente l'iscrizione obbligatoria al SSN/SSR dei cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno per residenza elettiva, attribuito in forza della percezione di una prestazione di

⁹ Articolo 4 - Obblighi generali

“1. Gli Stati Parti si impegnano ad assicurare e promuovere la piena realizzazione di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali per tutte le persone con disabilità senza discriminazioni di alcun tipo basate sulla disabilità. A tal fine, gli Stati Parti si impegnano:

(a) Ad adottare tutte le misure appropriate legislative, amministrative e altre misure per realizzare i diritti riconosciuti dalla presente Convenzione; [...]”

¹⁰ Articolo 25 - Salute

“Gli Stati Parti riconoscono che le persone con disabilità hanno il diritto di godere del migliore stato di salute possibile, senza discriminazioni fondate sulla disabilità. [...] In particolare, gli Stati Parti devono:

(a) fornire alle persone con disabilità servizi sanitari gratuiti o a costi accessibili, che coprano la stessa varietà e che siano della stessa qualità dei servizi e programmi sanitari forniti alle altre persone, compresi i servizi sanitari nella sfera della salute sessuale e riproduttiva e i programmi di salute pubblica destinati alla popolazione; [...]”

¹¹ Articolo 13 - Diritto all'assistenza sociale e medica

“Per assicurare l'effettivo esercizio del diritto all'assistenza sociale e medica, le Parti s'impegnano:

1- ad accertarsi che ogni persona che non dispone di risorse sufficienti o che non è in grado di procurarsi tali risorse con i propri mezzi o di riceverli da un'altra fonte, in particolare con prestazioni derivanti da un regime di sicurezza sociale, possa ottenere un'assistenza adeguata e, in caso di malattia, le cure di cui necessita in considerazione delle sue condizioni; [...]”

¹² Articolo 14 - Divieto di discriminazione

“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.”

invalidità e derivante da conversione di altra autorizzazione al soggiorno per cui era prevista l'iscrizione obbligatoria.

2. In subordine, viene sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, comma 3 (nel testo modificato dalla L. 30 dicembre 2023, n. 213, art. 1, comma 240, lett. a). per contrasto con i medesimi parametri - nella parte in cui prevede che i cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno per residenza elettiva attribuito in forza della percezione di una prestazione di invalidità debbano iscriversi volontariamente al SSN/SSR pagando una somma determinata nel minimo in € 2.000,00, anziché una somma commisurata al reddito effettivo e non superiore al 7,5% del reddito sino ad un reddito complessivo (italiano ed estero) di € 20.658,28 e non superiore al 4% sugli importi superiori a € 20.658,28 e sino alla soglia del reddito complessivo di € 51.645,69, aliquote previste dal D.M. 8.10.1986, emanato in applicazione dell'art. 34 D.lgs. 286/1998 nella sua formulazione previgente alla modifica apportata dalla legge 30.12.2023, n. 213¹³, e richiamato dall'Accordo Stato-Regioni 20.12.2021, recante “*Indicazioni per la corretta applicazione della normativa per l'assistenza sanitaria alla popolazione straniera da parte delle Regioni e Province autonome.*”¹⁴ Per effetto della novella del 2023, infatti,

¹³ Ministero della Sanità - decreto 8 ottobre 1986 – “Determinazione per l'anno 1986 del contributo per l'assistenza sanitaria a carico dei cittadini stranieri, ai sensi dell'art. 5 del decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 663, convertito in legge 29 febbraio 1980, n. 33.”

Art. 1

“I cittadini stranieri residenti nel territorio nazionale ed in regola con le norme che disciplinano il soggiorno degli stranieri in Italia, che, ai sensi dell'art. 5 del decreto-legge 30 dicembre 1979, n. 663, convertito con modificazioni dall'art. 1 della legge 29 febbraio 1980, n. 33, chiedano di fruire nell'anno 1986 dell'assistenza erogata a tutti i cittadini italiani, sono tenuti al versamento, a titolo di partecipazione alla spesa sanitaria, di un contributo nella misura del 7,50 per cento del reddito complessivo conseguito, nell'anno 1985, in Italia e all'estero, così come individuato dal successivo art. 3. Il contributo di cui al comma precedente si applica sulla quota di reddito complessivo non superiore a L. 40.000.000 annue; sulla quota eccedente il predetto importo, e fino al limite di L. 100.000.000 annue, è dovuto un contributo nella misura del 4 per cento. L'ammontare del contributo, salvo quanto disposto dal successivo art. 2, non può, in ogni caso, essere inferiore all'importo di L. 750.000. I contributi versati sono validi anche per i familiari considerati a carico secondo le disposizioni di cui al testo unico delle norme concernenti gli assegni familiari, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1955, n. 797, e successive modificazioni ed integrazioni.”

¹⁴ Art. 1.1.2. - Iscrizione volontaria

“I cittadini extra UE in possesso di un permesso di soggiorno di durata superiore a tre mesi (tranne studenti e collocati alla pari che possono chiedere iscrizione volontaria anche per periodi inferiori) e che non rientrano tra coloro che sono di diritto iscritti al SSR, sono tenuti ad assicurarsi mediante stipula di una polizza assicurativa con un istituto assicurativo italiano o estero, valida sul

a decorrere dall'1.1.2024 lo straniero che non rientri nelle ipotesi di iscrizione obbligatoria al SSN di cui all'art. 34, commi 1 e 2, TUI vede applicato un regime di contributo minimo per l'iscrizione al SSN pari ad oltre il quintuplo rispetto a quello applicato in forza della precedente regolamentazione.

3. Si rileva preliminarmente che il rapporto tra le due questioni così sollevate non è di alternatività ma è di consecutività, per cui le stesse sono certamente ammissibili ai sensi della consolidata giurisprudenza della Corte Costituzionale secondo la quale “*l'esame di questioni plurime, prospettate in ordine successivo non è stato (per evidenti ragioni di economia processuale) mai declinato, conducendo, nelle varie fattispecie, a seconda dell'accoglimento o del rigetto della prima impugnativa, a pronunzia ora di assorbimento (sentt. 107/74; 31/87; 469/88) ora di inammissibilità (sent. 208/92) ovvero alla separata delibazione della questione o delle questioni successive (sentt. 189/81; 343/83; 311/88)*” (Corte Cost., sent. n. 7 del 1993).

territorio nazionale o, in alternativa, possono chiedere l'iscrizione volontaria al SSR, previa corresponsione del contributo dovuto ai sensi del D.M. 8.10.1986.

Di seguito si specificano i motivi del soggiorno che consentono l'iscrizione volontaria al SSR:

- *soggiornanti per motivi di studio*
- *collocati alla pari*
- *residenza elettiva*
- *personale religioso*
- *stranieri che partecipano a programmi di volontariato*
- *familiari ultrassetantacinquenni con ingresso in Italia per ricongiungimento familiare, dopo il 5 novembre 2008*
- *dipendenti stranieri di organizzazioni internazionali operanti in Italia e personale accreditato presso Rappresentanze diplomatiche ed Uffici Consolari, con esclusione, ovviamente, del personale assunto a contratto in Italia per il quale è obbligatoria l'iscrizione al SSR*
- *altre categorie che possono essere individuate per esclusione con riferimento a quanto sopra precisato in materia di iscrizione obbligatoria.*

Gli importi sotto riportati devono essere versati tramite conto corrente postale o F24 individuati dalla Regione o Provincia Autonoma.

Si precisa che l'iscrizione volontaria al SSR fa riferimento all'anno solare (1 gennaio - 31 dicembre) a prescindere dall'eventuale scadenza infra-annuale del permesso di soggiorno, non è frazionabile e non ha decorrenza retroattiva.

L'iscrizione volontaria al SSR viene effettuata previa corresponsione dell'importo minimo di € 387,34 ed è valida anche per i familiari a carico.

Per gli studenti senza familiari a carico e privi di reddito diverso da borse di studio o sussidi erogati da enti pubblici italiani l'importo è di € 149,77.

Per coloro collocati alla pari l'importo è di € 219,49.

Tale iscrizione (per studenti e collocati alla pari) non include eventuali familiari a carico.

Per estendere l'assistenza sanitaria ai familiari a carico, l'importo del versamento dovrà essere calcolato in base al reddito e non potrà essere inferiore a € 387,3458.

Il soggetto in possesso di permesso di soggiorno per motivi di studio che documenti, esibendo contratto di lavoro, lo svolgimento di attività lavorativa, ha diritto all'iscrizione obbligatoria al SSR.”

4. In caso di accoglimento della prima questione di legittimità costituzionale proposta, troverebbero accoglimento le domande dei ricorrenti di accertamento del carattere discriminatorio della condotta della Regione consistita nel non aver consentito ai ricorrenti l'iscrizione obbligatoria al SSN e di rimozione della discriminazione e dei suoi effetti, dovendosi pertanto accertare il diritto di entrambi all'iscrizione obbligatoria al SSN per l'anno 2024 e, per il sig. [REDACTED], anche per l'anno 2025. Ne discenderebbe altresì la condanna della Regione Lombardia a restituire al sig. [REDACTED] la somma di euro 2000 versata per l'iscrizione volontaria al SSN per l'anno 2024.

5. In caso di rigetto della prima questione, ma di accoglimento della seconda sollevata in via subordinata, troverebbero invece accoglimento le domande dei ricorrenti di accertamento del carattere discriminatorio della condotta della Regione consistita nell'aver richiesto ai ricorrenti per l'iscrizione volontaria al SSN un contributo di euro 2000 anziché proporzionato al reddito effettivo e di rimozione della discriminazione e dei suoi effetti. Ne discenderebbe dunque l'accertamento del diritto di entrambi all'iscrizione volontaria al SSN pagando una somma proporzionata al reddito per l'anno 2024 e, per il sig. [REDACTED] per l'anno 2025, e la condanna della Regione Lombardia a restituire al sig. [REDACTED] la differenza tra la somma di euro 2000 versata per l'iscrizione volontaria al SSN per l'anno 2024 e la minor somma dovuta calcolata in proporzione al reddito del ricorrente secondo le aliquote di cui al D.M. 8.10.1986

6. In caso di rigetto di entrambe le questioni, le domande dei ricorrenti non potrebbero trovare accoglimento, derivando il trattamento di cui i ricorrenti sostengono la natura discriminatoria dall'applicazione nel caso di specie della normativa vigente che disciplina l'ipotesi di cui è causa.

7. La possibilità (e anzi l'onere) di prospettare la illegittimità costituzionale di una condotta amministrativa (nella specie, la richiesta di pagamento e l'omessa iscrizione al SSN/SSR) e dei suoi presupposti di legge nel giudizio per la rimozione della discriminazione, trova conferma nella consolidata giurisprudenza, anche della Corte di Cassazione. Si richiama tra le altre la motivazione dell'ordinanza interlocutoria n. 20661 del 01/10/2014, secondo la quale “*Il giudice comune ha il potere ed il dovere di uniformare il diritto di cui è chiamato a dare applicazione al contenuto precettivo di fonti prevalenti su quelle interpretate: rientra pertanto tra i suoi compiti ricercare già sul piano della applicazione della legge soluzioni ermeneutiche suscettibili di far penetrare la Costituzione in profondità nell'ordinamento e di armonizzare così le sfere della legalità ordinaria e della legalità costituzionale. E' infatti insegnamento costante della Corte costituzionale che "in linea di principio, le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali" (così la sentenza n. 356 del 1996; più di recente, la sentenza n. 21 del 2013). Ma l'interpretazione adeguatrice deve muoversi nel rispetto delle potenzialità obiettive del dato testuale. Essa non può essere condotta oltre i limiti estremi segnati dall'univoco tenore della norma interpretata: tale circostanza segna il "confine", "in presenza del quale il tentativo interpretativo deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale" (Corte cost., sentenze n. 219 del 2008, n. 78 del 2012, n. 232 del 2013)".*

8. Nel caso in esame, la chiarezza del dettato normativo in base al quale è stata realizzata la ritenuta discriminazione impone di verificarne la conformità alle norme di rango superiore.

V. LA NON MANIFESTA INFONDATEZZA

1. Si ritiene che entrambe le questioni di legittimità costituzionale proposte siano, oltre che rilevanti, non manifestamente infondate nei termini che si vanno ad esporre.

2. Per quanto concerne l'art. 34, comma 1, D.lgs. 286/1998, la norma pare in contrasto in primo luogo con gli artt. 3 e 32 Cost., nella parte in cui non consente l'iscrizione obbligatoria al SSN/SSR dei cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno per residenza elettiva, attribuito in forza della percezione di una prestazione di invalidità e derivante da conversione di altra autorizzazione al soggiorno per cui era prevista l'iscrizione obbligatoria, in quanto realizza una differenziazione di trattamento irragionevole nell'accesso al SSN e, in ultima analisi, nell'esercizio del diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost., innanzitutto tra cittadini italiani e stranieri, e ulteriormente tra stranieri abili al lavoro e stranieri disabili.

3. La scelta del legislatore compiuta con la formulazione dell'art. 34 c. 1 D. lgs. 286/1998 nel senso di individuare tassativamente solo alcune categorie di stranieri, titolari o in attesa di rinnovo di determinate tipologie di autorizzazioni al soggiorno, quali soggetti all'obbligo di iscrizione al SSN, è stata effettuata nello sforzo di operare un necessario bilanciamento tra principi e diritti fondamentali (uguaglianza sostanziale e tutela della salute individuale da un lato e tutela della sostenibilità economica del sistema sanitario dall'altro). La disciplina dell'accesso degli stranieri sul territorio al SSN, come si trae da ampia giurisprudenza costituzionale, deve essere infatti fondata sulla necessità di garantire agli stranieri il diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost., quale fondamentale diritto dell'individuo inherente alla persona umana in quanto tale a prescindere dallo status di cittadino o straniero, ma al legislatore non è precluso di prevedere diverse modalità di esercizio di tale diritto agli stranieri (Corte cost. 252/2001; ribadito in Corte cost. 269/2010).

Tali modalità devono comunque rispettare il canone della ragionevolezza, espressione del principio di egualità, che, in linea generale, informa il godimento di tutte le posizioni soggettive, tanto più pregnante quando si verta in materia di diritti fondamentali, come quello alla salute.

4. Insegna la Corte Costituzionale che “*il diritto ai trattamenti sanitari necessari per la tutela della salute è costituzionalmente condizionato dalle esigenze di bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti, salva, comunque, la garanzia di un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l’attuazione di quel diritto*” (Corte cost. 252/2001) e altresì che “*la condizione giuridica dello straniero non deve essere pertanto considerata – per quanto riguarda la tutela di tali diritti – come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi*” (Corte cost., 105/2001 e 249/2010).

Chiarisce ancora Corte cost. n. 148 del 2008 che “*Occorre, inoltre, rilevare che lo straniero è anche titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona (si vedano, per tutte, le sentenze n. 203 del 1997, n. 252 del 2001, n. 432 del 2005 e n. 324 del 2006).*

In particolare, per quanto qui interessa, ciò comporta il rispetto, da parte del legislatore, del canone della ragionevolezza, espressione del principio di egualianza, che, in linea generale, informa il godimento di tutte le posizioni soggettive. Peraltro, come questa Corte ha più volte affermato, «la regolamentazione dell’ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale è collegata alla ponderazione di svariati interessi pubblici, quali, ad esempio, la sicurezza e la sanità pubblica, l’ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in tema di immigrazione e tale ponderazione spetta in via primaria al legislatore ordinario, il quale possiede in materia un’ampia discrezionalità, limitata, sotto il profilo della conformità a Costituzione, soltanto dal vincolo che le sue scelte non risultino manifestamente irragionevoli» (si vedano, per tutte, la sentenza n. 206 del 2006 e, da ultimo, l’ordinanza n. 361 del 2007). ”

5. Nel caso di specie, non appare rispondente al criterio di ragionevolezza né necessario alla luce di interessi pubblici prevalenti escludere dalle categorie cui è garantito l’accesso al SSN i cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno per residenza elettiva, ove attribuito in forza della percezione di una prestazione di invalidità e derivante da conversione di altra autorizzazione al soggiorno per cui era prevista l’iscrizione obbligatoria, in quanto per tale categoria di stranieri sussistono le medesime condizioni

che giustificano l'inclusione tra i destinatari dell'obbligo di iscrizione al SSN dei titolari dei permessi di soggiorno elencati all'art. 34 c. 1 TU Immigrazione. Come già evidenziato, tali permessi sono stati individuati quali condizione per l'accesso al SSN in forza di una tra due condizioni: la sussistenza di particolari esigenze di tutela connesse alla condizione personale dello straniero (permessi *"per asilo, per protezione sussidiaria, per casi speciali, per protezione speciale, per cure mediche ai sensi dell'articolo 19, comma 2, lettera d-bis, per richiesta di asilo"*) o il riconoscimento di un particolare legame funzionale e di permanenza sul territorio (permessi *"per lavoro subordinato, per lavoro autonomo, per motivi familiari [...], per attesa adozione, per affidamento, per acquisto della cittadinanza"*).

Per la categoria di stranieri individuata dall'art. 14, lettera d), DPR 394/99, che prevede che *"il permesso di soggiorno rilasciato per lavoro subordinato, autonomo e per motivi di famiglia può essere convertito in permesso di soggiorno per residenza elettiva di cui all'articolo 11, comma 1, lettera c-quater"*, sussiste senza dubbio il medesimo legame di permanenza e radicamento sul territorio dei titolari dei permessi per lavoro o motivi familiari, in quanto trattasi sempre di soggetti che hanno fatto ingresso in Italia per una di queste motivazioni; si può ritenere che rispetto ai titolari dei permessi identificati dall'art. 34 comma 1 il legame sia financo rafforzato, in quanto la conversione di un permesso presuppone la permanenza regolare sul territorio per un determinato periodo e quindi un radicamento sul territorio anche maggiore di chi è titolare di un permesso di soggiorno appena rilasciato.

Oltre a ciò, come evidenziato da parte ricorrente, i soggetti titolari di permesso di soggiorno per residenza elettiva ai sensi dell'art. 14, lettera d), DPR 394/99, che a sua volta richiama l'art. 11, comma 1, lettera c-quater che prevede il rilascio di un permesso di soggiorno a tale titolo *"a favore dello straniero titolare di una pensione percepita in Italia"*, sono solo in numero molto ridotto stranieri titolari di pensione contributiva, in quanto comunemente lo straniero ex lavoratore che risiede in Italia e ha raggiunto l'età pensionabile è familiare di altro straniero regolarmente residente e soggiorna a tale titolo oppure è titolare di permesso di lungo periodo. Il permesso di soggiorno per residenza elettiva riguarda invece quasi esclusivamente stranieri disabili titolari di pensione di

inabilità, soggetti rispetto ai quali sussistono ragioni di tutela riconosciute dall'ordinamento, di rilievo non inferiore alle ragioni che giustificano l'inserimento di permessi di soggiorno quale quello per cure mediche o per motivi umanitari nell'elenco di cui all'art. 34 c.1 TU Immigrazione.

L'esclusione della categoria descritta dall'elencazione tassativa di cui all'art. 34 c.1 TU Immigrazione non appare pertanto conforme al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 comma 1 Cost., rappresentando una differenza di trattamento tra categorie di soggetti omogenee, peraltro basata di fatto sulla condizione personale di disabilità dello straniero. Occorre infatti ribadire come sia in concreto la condizione di disabilità a determinare l'esclusione dall'accesso al SSN degli stranieri riconducibili alla categoria di cui si tratta, in quanto trattasi di stranieri che, in quanto titolari in precedenza di permessi di soggiorno principalmente per lavoro, hanno avuto accesso all'iscrizione obbligatoria al SSN, ma che esclusivamente in ragione della sopravvenuta condizione sanitaria che li ha resi inabili al lavoro, dimostrata dalla percezione di pensione di invalidità, non hanno potuto ottenere il rinnovo del permesso in questione e pertanto dell'iscrizione obbligatoria all'SSN.

L'esclusione dalla possibilità di accedere al SSN appare tanto più irragionevole in quanto a coloro che non rientrano tra i destinatari dell'iscrizione obbligatoria e gratuita al SSN e non hanno mezzi adeguati a sostenere il contributo richiesto dall'art. 34 c. 3, la legge non garantisce l'accesso neppure alle cure essenziali alla sopravvivenza che, invece, l'art. 35 TU Immigrazione garantisce esplicitamente agli stranieri la cui permanenza sul territorio è irregolare¹⁵, realizzandosi pertanto un'ulteriore disparità di trattamento tra cittadini stranieri regolari e irregolari sul territorio, privilegiandosi la condizione di questi ultimi.

¹⁵ Art. 35 - Assistenza sanitaria per gli stranieri non iscritti al Servizio sanitario nazionale)

“[...] 3. Ai cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno, sono assicurate, nei presidi pubblici ed accreditati, le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva. Sono, in particolare, garantiti:

a) la tutela sociale della gravidanza e della maternità, a parità di trattamento con le cittadine italiane, ai sensi delle leggi 29 luglio 1975, n. 405, e 22 maggio 1978, n. 194, e del decreto del Ministro della sanità 6 marzo 1995, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 87 del 13 aprile 1995, a parità di trattamento con i cittadini italiani;

6. Ulteriore profilo di contrasto con l'art. 3 Cost. è individuabile nel fatto che l'art. 34 c. 1 TUI determina un trattamento differenziato per motivi di nazionalità, tra cittadini italiani e stranieri, in presenza della medesima condizione di disabilità; ciò in quanto, come già evidenziato, l'art. 63 L. 833/78 nel regolare l'iscrizione dei cittadini al SSN riconosce le particolari esigenze di tutela dei soggetti percettori di pensione di invalidità, prevedendone l'esenzione dal versamento di un contributo annuale, mentre la norma oggetto di sindacato di costituzionalità, nel disciplinare l'iscrizione degli stranieri, non offre alcun riconoscimento alla medesima condizione.

7. Profili di contrasto con l'art. 3 Cost. emergono anche con riguardo al terzo comma dell'art. 34 D.lgs. 286/1998, ove esso contempla per i cittadini stranieri esclusi dal novero dei destinatari dell'obbligo di iscrizione al SSN un contributo minimo per l'iscrizione volontaria al SSN di euro 2000; anche tale previsione realizza una disparità di trattamento tra cittadini italiani e stranieri, prevedendo solo per questi ultimi un contributo di accesso al SSN tale da risultare incompatibile con condizioni economiche di indigenza. Come evidenziato da parte ricorrente, non rileva infatti nel senso di escludere la disparità di trattamento tra italiani e stranieri che l'art. 34 comma 3 preveda che il contributo di partecipazione annuale alle spese sia “*di importo percentuale pari a quello previsto per i cittadini italiani, sul reddito complessivo conseguito nell'anno precedente in Italia e all'estero*”, in quanto per i cittadini italiani beneficiari di pensione di invalidità non è prevista la corresponsione di alcun contributo, che invece è posto a carico dei cittadini stranieri che percepiscono il medesimo trattamento.

b) la tutela della salute del minore in esecuzione della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176;

c) le vaccinazioni secondo la normativa e nell'ambito di interventi di campagne di prevenzione collettiva autorizzati dalle regioni;

d) gli interventi di profilassi internazionale;

e) la profilassi, la diagnosi e la cura delle malattie infettive ed eventuale bonifica dei relativi focolai.

4. Le prestazioni di cui al comma 3 sono erogate senza oneri a carico dei richiedenti qualora privi di risorse economiche sufficienti, fatte salve le quote di partecipazione alla spesa a parità con i cittadini italiani.

5. L'accesso alle strutture sanitarie da parte dello straniero non in regola con le norme sul soggiorno non può comportare alcun tipo di segnalazione all'autorità, salvo i casi in cui sia obbligatorio il referito, a parità di condizioni con il cittadino italiano. [...]”

8. L'art. 34 c.3 TUI si pone poi in contrasto con l'art. 3 Cost. anche laddove condiziona l'iscrizione al SSN dello straniero regolarmente soggiornante, non rientrante tra le categorie indicate nei commi 1 e 2, al pagamento di un contributo minimo di € 2000 annui, penalizzando i percettori dei redditi più bassi. Infatti, in ragione della combinazione tra il valore minimo del contributo imposto e le aliquote previste, è imposto il medesimo contributo a chi ha un reddito corrispondente alla sola percezione della pensione di invalidità come nel caso dei ricorrenti, e chi invece ha un reddito molto superiore: come evidenziano le parti ricorrenti in sede di ricorso, considerando congiuntamente la quota fissa e l'aliquota fissata, la misura del contributo è ancorata alla condizione economica soltanto per coloro che dichiarano un reddito superiore a € 31.924,00. Ciò determina una significativa penalizzazione dei meno abbienti che invece, ai sensi dell'art. 3 Cost., dovrebbero essere maggiormente tutelati attraverso la rimozione degli *“ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana [...]”*.

In punto di imposizione di quote fisse non parametrate al reddito, la Corte Costituzionale con la sentenza n. 431 del 1987 della Corte Costituzionale, ha dichiarato incostituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 31, n. 10, L. 41/86 nella parte in cui fissava per le prestazioni del servizio sanitario nazionale per commercianti ed altre categorie professionali una quota minima di contributo annuale (nel caso, di lire 648.000) indipendentemente dall'effettivo reddito, senza consentire la prova contraria del percepimento di un reddito inferiore.

9. La disciplina dell'iscrizione all'SSN degli stranieri regolarmente soggiornanti di cui agli artt. 34 c. 1 e c. 3 TU Immigrazione si pone altresì, come anticipato, in contrasto con l'art. 32 c. 1 Cost., secondo cui *“La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti”*. Sia la mancata previsione dell'iscrizione gratuita al SSN per la categoria di stranieri già delineata all'art.

34 comma 1, sia la fissazione da parte dell'art. 34 comma 3 anche per tale categoria di un contributo minimo di accesso al sistema che per gli stranieri in condizione di indigenza risulta incompatibile con le condizioni economiche, determinano una violazione del diritto alla salute nel suo “*nucleo irriducibile*”, che la Costituzione tutela come “*ambito inviolabile della dignità umana*” (Corte cost. 252/2001).

Come si è detto, per coloro che non rientrano tra i destinatari dell’iscrizione obbligatoria e gratuita al SSN e non hanno mezzi adeguati a sostenere il contributo richiesto dall’art. 34 c. 3, la legge non garantisce l’accesso neppure alle cure essenziali alla sopravvivenza della persona che, invece, l’art. 35 TU Immigrazione garantisce esplicitamente agli stranieri la cui permanenza sul territorio è irregolare (v. nota 16).

In merito, si può richiamare quanto più volte affermato dalla Corte Costituzionale, e ribadito in particolare nella sent. n. 432/2005, in punto di intangibilità del nucleo essenziale del diritto alla salute, inteso come diritto di usufruire delle cosiddette “cure salvavita”, prestazioni indifferibili e urgenti, nel contesto di un bilanciamento del diritto alla salute con altri interessi costituzionalmente protetti: “[...] secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il principio costituzionale di uguaglianza non tollera discriminazioni fra la posizione del cittadino e quella dello straniero solo quando venga riferito al godimento dei diritti inviolabili dell'uomo (v., fra le tante, la sentenza n. 62 del 1994): così da rendere legittimo, per il legislatore ordinario, introdurre norme applicabili soltanto nei confronti di chi sia in possesso del requisito della cittadinanza – o all'inverso ne sia privo – purché tali da non compromettere l'esercizio di quei fondamentali diritti. Al tempo stesso, e sullo specifico versante del diritto alla salute, questa Corte ha reiteratamente puntualizzato che «il diritto ai trattamenti sanitari necessari per la tutela della salute è “costituzionalmente condizionato” dalle esigenze di bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti, salvo, comunque, la garanzia di “un nucleo irrinunciabile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto” [...] Questo “nucleo irriducibile” di tutela della salute quale diritto della persona deve perciò essere riconosciuto anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno

nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso». Pertanto, anche lo straniero presente irregolarmente nello Stato «ha diritto di fruire di tutte le prestazioni che risultino indifferibili ed urgenti, secondo i criteri indicati dall'art. 35, comma 3 (del d.lgs. n. 286 del 1998), trattandosi di un diritto fondamentale della persona che deve essere garantito, così come disposto, in linea generale, dall'art. 2 dello stesso decreto legislativo n. 286 del 1998» (v. sentenza n. 252 del 2001).”

10. In tal senso emerge con evidenza anche il contrasto dell'art. 34 c.1 e, in subordine, del c.3 TU Immigrazione con l'art. 117 Cost., con riguardo all'art. 13 della Carta Sociale Europea (la cui idoneità a integrare un parametro di costituzionalità delle leggi ex art. 117, comma 1, Cost. è stata confermata dalla sentenza n. 194 del 2018), ove richiede agli Stati aderenti di assicurare un'assistenza adeguata e le cure mediche necessarie a coloro che non dispongono di risorse sufficienti, nella parte in cui le norme in questione di fatto non offrono garanzia di usufruire delle cure mediche indispensabili ad un costo accessibile ai cittadini stranieri in condizione di disabilità e con un reddito tale per cui il contributo previsto di euro 2000 per l'accesso al SSN risulta sproporzionato.

11. Ulteriore profilo di contrasto con l'art. 117 Cost. dei commi 1 e 3 dell'art. 34 TU Immigrazione si ha poi con riguardo alla normativa sovranazionale in materia di tutela dei diritti delle persone con disabilità, trattandosi nel caso di specie di violazione del diritto alla salute, nei termini già precisati, mediante non inclusione tra i destinatari dell'iscrizione obbligatoria al SSN o in ogni caso mediante imposizione di un contributo minimo non parametrato al reddito per l'iscrizione volontaria, di cittadini stranieri che si trovano in condizione di disabilità, attestata dalla percezione della pensione di inabilità. La condizione dello straniero disabile trova protezione nella Convenzione ONU per il diritto delle persone disabili, cui ha aderito la UE con decisione 2010/48/CE e che l'Italia ha ratificato con L. 18/2009, ai sensi del cui art. 4 “*Gli stati Parti si impegnano a garantire e promuovere la piena realizzazione di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali per tutte le persone con disabilità... A tal fine si impegnano a) ad adottare tutte le misure legislative,*

amministrative e di altra natura adeguate ad attuare i diritti riconosciuti nella presente convenzione”, e dunque, ai sensi dell’art. 25, a “*fornire alle persone con disabilità servizi sanitari gratuiti o a costi accessibili che coprano la stessa varietà e che siano della stessa qualità dei servizi e programmi forniti alle altre persone*”.

Le disposizioni nazionali qui censurate appaiono entrambe incompatibili con tali previsioni, non potendosi ritenere che lo Stato rispetti gli obblighi ad esso imposti da tale normativa, da un lato autorizzando la persona in condizione di disabilità alla permanenza sul territorio, ma dall’altro rendendo difficoltoso l’accesso alle cure sanitarie non consentendo l’iscrizione obbligatoria al SSN e prevedendo un costo significativo, per molti non sostenibile, per l’iscrizione volontaria.

12. Occorre da ultimo precisare che tali previsioni, non avendo un contenuto sufficientemente determinato, non possono trovare applicazione diretta determinando la disapplicazione della normativa in contrasto con la Convenzione, rendendosi pertanto necessario anche sotto questo profilo l’incidente di costituzionalità.

P.Q.M.

Il Tribunale, visto l’art. 23 L. 11.3.1953, n. 87

DICHIARA

rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale
- dell’art. 34, comma 1, D. lgs. 286/1998, nella parte in cui non prevede l’iscrizione obbligatoria al SSN/SSR dei cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno per residenza elettiva, attribuito in forza della percezione di una prestazione di invalidità e derivante da conversione di altra autorizzazione al soggiorno per cui era prevista l’iscrizione obbligatoria;
- in subordine, dell’art. 34, comma 3, D. lgs. 286/1998 nella parte in cui prevede che i cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno per residenza elettiva attribuito in forza della percezione di una prestazione di invalidità siano tenuti (in alternativa alla

stipula di apposita polizza assicurativa con un istituto assicurativo italiano o straniero) ad iscriversi volontariamente al SSN/SSR pagando una somma che “*non può essere inferiore a euro 2.000 annui*”

per contrasto con gli artt. 3 commi 1 e 2 della Costituzione, 32 della Costituzione e 117 comma 1 della Costituzione (in relazione agli artt. 4 e 25 della Convenzione ONU per il diritto delle persone disabili e all’art. 13 della Carta sociale europea).

DISPONE

l’immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

SOSPENDE

il giudizio in corso;

DISPONE

che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Milano, in data 6 settembre 2025

IL GIUDICE

Paola Ghinoy