

## **Iscrizione obbligatoria al SSN e cittadini di Stati terzi: la condotta discriminatoria della Regione Piemonte (nota a Tribunale di Torino, sezione lavoro, sentenza n. 3802/2025 R.G.)**

**ELEONORA CELORIA**<sup>11</sup>

Abstract (ITA)

*Il contributo analizza la decisione del Tribunale di Torino, sez. Lavoro, del 31 ottobre 2025 (n. 3802/2025 R.G.), la quale ha riconosciuto la natura discriminatoria del rifiuto opposto dalla Regione Piemonte all'iscrizione obbligatoria al Servizio Sanitario Nazionale di cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno per residenza elettiva, affetti da gravi patologie e percettori di pensione di invalidità. La pronuncia si inserisce nel dibattito, tutt'ora aperto in pendenza di questione di legittimità costituzionale sul punto, relativo al perimetro di applicazione dell'art. 34 co. 1 d.lgs. 286/1998, in relazione alle categorie di stranieri obbligatoriamente iscritte al S.S.N. e dell'art. 34 co. 3 d.lgs. 286/1998, come modificato dalla l. n. 213/2023, che ha innalzato a € 2.000,00 annui il contributo minimo per l'iscrizione volontaria al S.S.N.*

Abstract (ENG)

*This article examines the decision issued on 31 October 2025 by the Labour Division of the Turin Court of First Instance (case no. 3802/2025 R.G.), in which the Court recognised the conduct of Piemonte Region as discriminatory against third country nationals holding an elective residence permit, suffering from serious medical conditions and in receipt of invalidity pensions, because it refused to enrol them in the compulsory National Health Service. The ruling contributes to the ongoing debate — currently pending before the Constitutional Court on a referred question of constitutional legitimacy — concerning the scope of Article 34(1) of Legislative Decree no. 286/1998, with regard to the categories of foreign nationals entitled to compulsory NHS enrolment, and of Article 34(3) of the same Decree, as amended by Law no. 213/2023, which raised the minimum annual contribution for voluntary NHS enrolment to €2,000.*

### **Sommario:**

**1. La decisione del Tribunale di Torino - 2. Iscrizione volontaria e iscrizione obbligatoria al S.S.N., a fronte delle modifiche intervenute nel 2023 - 3. Interpretazione costituzionalmente orientata vs. illegittimità costituzionale del**

## **trattamento dei titolari di permesso per residenza elettiva - 4. Diritto alla salute della persona straniera: il “legame funzionale e la permanenza sul territorio” come presupposto della parità di trattamento con i cittadini italiani**

### **1. La decisione del Tribunale di Torino**

La decisione assunta dal Tribunale di Torino, sez. Lavoro, il 31.10.2025, nell’ambito del procedimento n. 3802/2025 R.G., attiene al diritto all’iscrizione obbligatoria al Servizio Sanitario Nazionale (di seguito S.S.N.) dei cittadini stranieri titolari di un permesso di soggiorno per residenza elettiva. I ricorrenti - cinque cittadini stranieri che presentavano gravi condizioni di salute e che di conseguenza percepivano una pensione di inabilità - hanno sostenuto che la condotta della Regione Piemonte, consistente nella mancata iscrizione obbligatoria al S.S.N. delle persone disabili titolari di permesso per residenza elettiva, o, in via alternativa, nella richiesta di pagamento della somma di € 2.000,00 per la loro iscrizione volontaria, fosse da qualificarsi come discriminatoria in ragione della condizione di disabilità e della nazionalità dei ricorrenti.

Il Tribunale di Torino ha, in primo luogo, rigettato l’eccezione proposta dalla parte convenuta circa il difetto di legittimazione passiva, riconoscendo al contrario che il comportamento discriminatorio (il rifiuto di iscrizione obbligatoria ovvero la richiesta del pagamento della somma di € 2000,00) fosse direttamente ascrivibile alla Regione Piemonte, pur se determinato dall’applicazione della legislazione nazionale, come modificata dalla l. n. 213 del 30.12.2023 (cd. Legge di bilancio); da escludersi, invece, la legittimazione passiva della USL Città di Torino, mero soggetto attuatore degli effetti dell’iscrizione o meno al S.S.N.

Nel merito, il Tribunale ha effettivamente accertato la natura discriminatoria della condotta della Regione Piemonte, posto che il titolare di pensione di invalidità di cittadinanza italiana è di diritto iscritto obbligatoriamente al S.S.N. e, invece, solo il cittadino di Stato terzo con permesso per residenza elettiva, a causa della sua condizione di straniero, è escluso dall’iscrizione obbligatoria ed è soggetto all’obbligo di pagamento di un contributo. La pronuncia in esame ha poi accertato tanto la discriminazione individuale, nei confronti dei singoli ricorrenti, quanto quella collettiva nei confronti di soggetti in analoghe condizioni (persone straniere affette da disabilità, percettori di pensione di invalidità e pertanto titolari di permesso di soggiorno per residenza elettiva) e residenti in Piemonte: gli interessi di questi ultimi sono stati rappresentati in giudizio dall’Associazione Studi Giuridici per l’Immigrazione (ASGI), organizzazione iscritta nell’elenco di cui all’art. 5 d.lgs. n. 215/2003 (Elenco degli enti e delle associazioni legittimate alla tutela giurisdizionale nelle cause anti-discriminatorie), nonché in quello di cui all’art. 6 dello stesso decreto (“Registro delle associazioni e enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni”).

Pertanto, il Tribunale ha imposto alla Regione Piemonte di restituire ai ricorrenti le somme indebitamente versate a titolo di iscrizione volontaria per gli anni 2024 e 2025, e, in relazione agli interessi collettivi rappresentati da ASGI, ordinato alla Regione Piemonte di consentire l’iscrizione obbligatoria al S.S.N. dei cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno per residenza elettiva, già precedentemente in possesso di altro permesso di soggiorno per cui era prevista l’iscrizione obbligatoria. Quale misura idonea a rimuovere gli effetti della condotta discriminatoria, infine, ha ordinato alla Regione Piemonte di pubblicare la presente sentenza sulla home page del proprio sito istituzionale per giorni 30 e di darne comunicazione a tutte le ASL della Regione.

## 2. Iscrizione volontaria e iscrizione obbligatoria al S.S.N., a fronte delle modifiche intervenute nel 2023

Al fine di meglio comprendere l'iter motivazionale seguito dal Tribunale di Torino occorre operare una breve premessa sull'inquadramento normativo del diritto alla salute delle persone straniere e sul rapporto tra iscrizione - obbligatoria o volontaria - al S.S.N. e diverse tipologie di permesso di soggiorno<sup>[2]</sup>.

In tema di diritto alla salute, la Corte costituzionale ha sancito che esiste "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". E detto "nucleo irriducibile" 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"<sup>[3]</sup>.

Il Testo Unico Immigrazione (d.lgs. n. 286/1998) ha distinto la posizione del cittadino straniero regolarmente soggiornante - titolato alle cure mediche a parità di trattamento con i cittadini italiani - da quella del cittadino irregolarmente soggiornante - per cui la tutela del diritto alla salute è parziale, essendo limitata alle "cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio"<sup>[4]</sup>. Detta tutela riservata al migrante in condizione di irregolarità sul territorio - che costituisce - come riconosciuto dalla Corte Costituzionale, precisamente il "nucleo irriducibile" del diritto alla salute da riconoscersi indipendentemente dallo status migratorio della persona - consente anche, ad alcune condizioni, la tutela dall'espulsione e il rilascio di un permesso di soggiorno<sup>[5]</sup>. Ai sensi dell'art. 19 co. 1 e co. 2 lett.d-bis) T.U.I. lo straniero irregolarmente soggiornante avrà diritto al rilascio di un permesso per cure mediche qualora versi "in condizioni di salute di eccezionale gravità, accertate mediante idonea documentazione", tali da determinare un pregiudizio irreparabile alla salute in caso di rientro nel Paese di origine o di provenienza. Più in generale, poi l'allontanamento sarebbe in ogni caso precluso non soltanto quando le cure siano urgenti o di eccezionale gravità, ma anche qualora la mancata predisposizione di una adeguata assistenza sanitaria esporrebbe la persona ad un grave danno per la vita e la integrità fisica, o a gravi violazione di diritti fondamentali tutelati dalle convenzioni internazionali, in caso di rimpatrio<sup>[6]</sup>. Un'ulteriore forma di protezione prevista dal nostro ordinamento per il migrante in condizione di irregolarità è quella secondo cui, in base all'art. 35 co 5 T.U.I., l'accesso della persona irregolare ad un presidio sanitario non può comportare alcun obbligo di segnalazione relativo alla sua condizione amministrativa<sup>[7]</sup>.

Per quanto riguarda, invece, la tutela del diritto alla salute prevista per i migranti regolarmente soggiornanti, l'art. 34 del T.U.I. distingue diverse categorie di stranieri regolarmente soggiornanti, in base al tipo di permesso posseduto: tutti gli stranieri "che abbiano in corso regolari attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo o siano iscritti nelle liste di collocamento"<sup>[8]</sup> (e dunque titolari di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro), nonché chi possiede un permesso "per motivi familiari, per asilo, per protezione sussidiaria, per casi speciali, per protezione speciale, per cure mediche, per richiesta di asilo, per attesa adozione, per affidamento, per acquisto della cittadinanza"<sup>[9]</sup> e, infine i "minori stranieri non accompagnati" sono obbligatoriamente iscritti nel S.S.N.

Al contrario, in base al disposto dell'art. 34 co 3 T.U.I., nella formulazione in vigore fino al

31.12.2023, “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 [...] ovvero mediante iscrizione al servizio sanitario nazionale valida anche per i familiari a carico”. Ai sensi del successivo art. 34 co 4, sono sottoposti all’iscrizione volontaria anche gli stranieri titolari di permesso per studio e chi è collocato alla pari. Le categorie di cui al comma 3, invece, restano indefinite e aperte, essendo ricavata a contrario dall’elenco di cui al comma 1.

Per l’iscrizione volontaria 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”. Il D.M. emanato in applicazione del citato art. 34, c. 3 è, ancora oggi, il D.M. 8.10.1986, che stabiliva le modalità di calcolo e prevedeva che l’ammontare del contributo richiesto allo straniero per l’iscrizione volontaria al S.S.N. non potesse in ogni caso essere inferiore a € 387,34. La regola generale prevede che il contributo sia calcolato sul reddito complessivo, conseguito nell’anno precedente in Italia o all’estero applicando l’aliquota del 7,50% fino alla quota di reddito pari a € 20.658,28.

La Legge di bilancio del 2023 (n. 213 del 31.12.2023) è da ultimo intervenuta modificando il comma 3 dell’art. 34. Il testo finale della norma, in base al quale il contributo per l’iscrizione volontaria al S.S.N. “non può essere inferiore al contributo minimo previsto dalle norme vigenti” è stato sostituito dalla seguente formulazione “e non può essere inferiore a euro 2.000 annui”. Pertanto, a decorrere dall’1.1.2024, lo straniero che non rientri nelle ipotesi di iscrizione obbligatoria al S.S.N. di cui all’art. 34, commi 1 e 2, TUI sarà inquadrato, anche qualora abbia un reddito molto basso, entro un regime di contributo minimo per l’iscrizione al S.S.N. pari ad oltre il quintuplo rispetto a quello applicato in forza della precedente regolamentazione, e non allineato alle prescrizioni del D.M. 8.10.1986<sup>[10]</sup>. La fissazione di un importo minimo così elevato a fronte di una percentuale sul reddito del 7,5% determina effetti del tutto irragionevoli e penalizzanti per i meno abbienti: ad esempio, per persone quali i ricorrenti nella causa in esame, che percepiscono pensioni di inabilità che si modulano tra i 4.500€ e i 6.000€, comporterebbe che circa un terzo del proprio reddito sia destinato al pagamento del contributo in mancanza del quale non potrebbero accedere a cure essenziali. Inoltre, stranieri che percepiscano un reddito maggiore, fino ai € 31.924,00, si troverebbero comunque a pagare il contributo minimo di 2.000,00 €, con il risultato che situazioni economiche differenti vengono trattate allo stesso modo, penalizzando i soggetti con i redditi più bassi.

In particolare, per quanto qui interessa, in base alle modifiche legislative sono sottoposte al pagamento di almeno € 2.000,00 annui anche le persone straniere titolari di un permesso per “residenza elettiva”. La tipologia di permesso di soggiorno per “residenza elettiva” è funzionale ad assicurare il diritto al soggiorno di distinte categorie di persone straniere: in primo luogo, può essere rilasciato tale permesso di soggiorno allo straniero che abbia richiesto il corrispettivo visto perché intende “stabilirsi in Italia e sia in grado di mantenersi autonomamente senza esercitare alcuna attività lavorativa”. Inoltre, ai sensi dell’art. 11, c. 1, lettera c) quater del Regolamento attuativo del T.U.I. (DPR n. 394/1999), il permesso di soggiorno per residenza elettiva può anche essere rilasciato “a favore dello straniero

titolare di una pensione percepita in Italia". Un simile permesso si può ottenere, in base a quanto previsto dall'art. 14 lett. d) DPR n. 394/1999, a seguito di conversione da altra tipologia di permesso di soggiorno e, nello specifico, da permesso di soggiorno per lavoro subordinato, autonomo, o per motivi di famiglia.

Le norme sembrano suggerire che l'intento del legislatore del 1999 fosse quello di garantire allo straniero lavoratore, o al suo familiare, di poter soggiornare sul territorio anche al termine della propria vita lavorativa, qualora abbia percepito una pensione: il permesso per residenza elettiva si configura così come un titolo di soggiorno connesso ad un significativo radicamento del cittadino straniero sul territorio, perché presuppone il precedente possesso di un altro titolo di soggiorno, per lavoro o per motivi familiari. Di fatto, nella realtà, la maggior parte dei titolari di questo permesso non riceve una pensione contributiva, ma è invece destinataria di pensione di inabilità per la sussistenza di patologie che determinano una condizione di disabilità o invalidità<sup>[11]</sup>. Peraltro, in base all'Accordo Stato-Regioni del 2012, recante "Indicazioni per la corretta applicazione della normativa per l'assistenza sanitaria alla popolazione straniera da parte delle Regioni e Province autonome", i titolari di permesso di soggiorno per residenza elettiva che percepiscano una pensione contributiva dovrebbero essere obbligatoriamente iscritti al S.S.N.

Ne sono rimasti esclusi, dunque, soltanto i soggetti in condizioni equiparabili a quelle dei ricorrenti nella causa n. 3802/2025 R.G., i quali per poter ricevere le necessarie cure - a fronte di condizioni gravi di disabilità, determinate ad es. da malattie croniche o terminali - devono volontariamente iscriversi al S.S.N. Tuttavia, fino al 2023, i percettori di una pensione di inabilità, dell'importo annuo di circa 8000-9000 €, versavano il contributo minimo previsto per l'iscrizione volontaria, pari a 387,34 €, mentre nel 2024 è stato loro richiesto, dalla Regione Piemonte come da altre Regioni, il versamento di 2000 €. La mancata iscrizione avrebbe determinato una condizione finanche peggiore di quella dei cittadini stranieri irregolarmente soggiornanti, perché non avrebbero potuto avere accesso a nessuna cura - spesso salva-vita - non rientrando nella categoria di soggetti individuati dall'art. 35 T.U.I.

Tali circostanze hanno formato l'oggetto della valutazione del Giudice del lavoro del Tribunale di Torino nella causa in esame e hanno condotto l'autorità giudiziaria a riconoscere la sussistenza di una discriminazione per nazionalità e in ragione della disabilità, sulla scorta di una valutazione già operata dal Tribunale di Milano il 6.9.2025, causa n. 2877/2025. Le due pronunce, pur partendo da identiche premesse, sono giunte a conclusioni distinte.

### **3. Interpretazione costituzionalmente orientata vs. illegittimità costituzionale del trattamento dei titolari di permesso per residenza elettiva**

Nella decisione in commento la corte torinese ha ritenuto che vi fosse spazio per operare una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 34 co 1 T.U.I., "comprendendovi non solo i possessori di permesso di soggiorno per residenza elettiva per godimento di pensione contributiva, ma anche quelli che posseggono il medesimo titolo per il godimento di pensione di invalidità civile dopo aver perso i requisiti per il rinnovo dei precedenti titoli di soggiorno già legittimanti l'iscrizione obbligatoria al SSN".

La giudice ha attribuito particolare rilevanza al fatto che l'elencazione di cui all'art. 34 co 1 T.U.I. fosse stata inserita al momento della redazione del Testo Unico, nel 1998, e dunque

prima della previsione di un permesso di soggiorno per residenza elettiva (introdotto dal DPR 394/99). Inoltre, ha osservato che i titolari di permesso per residenza elettiva avevano ottenuto tale titolo di soggiorno a seguito di un precedente soggiorno regolare per motivi di lavoro o per motivi familiari, in forza del quale erano già stati obbligatoriamente iscritti al S.S.N. Secondo il Tribunale, dunque, “non vi è ragione di ritenere che a tale conversione [da permesso per lavoro/motivi di famiglia a permesso per residenza elettiva] debba conseguire la perdita dell’iscrizione obbligatoria al SSN, destinata a perdurare sino alla scadenza del permesso di soggiorno. Del tutto irragionevole, e palesemente contrario ai principi costituzionali e sovranazionali a protezione della disabilità, sarebbe collegare tale perdita al conseguimento del permesso per residenza elettiva alla scadenza di quello precedentemente posseduto, per il solo fatto che la perdita dei requisiti per ottenere il permesso di lavoro (ed equiparati) sia dipesa dalla percezione di una pensione di natura assistenziale per sopravvenuta invalidità, in difetto dei presupposti per l’accesso alla pensione contributiva”.

In opposta direzione si era determinato, appena un mese prima della decisione in esame, il Tribunale di Milano. Il giudice era stato posto di fronte a circostanze del tutto analoghe a quelle su cui si è pronunciato quello torinese: titolari di permesso di residenza elettiva, rilasciato a seguito di conversione da altri permessi di soggiorno (per lavoro o per motivi familiari), in condizione di disabilità e percettori di pensione di inabilità da parte dell’INPS.

Anche in questo caso, il Tribunale ha riconosciuto la condotta discriminatoria tenuta dalla Regione Lombardia sulla base delle seguenti considerazioni: in primo luogo, l’esclusione della categoria in esame dall’elenco dei soggetti che hanno diritto all’iscrizione obbligatoria al S.S.N. ex art. 34 co 1 T.U.I. determinerebbe una discriminazione diretta per motivi di disabilità ai sensi dell’art. 2 comma 2 L. 67/2006, posto che l’unica caratteristica che differenzia i ricorrenti - in precedenza iscritti al S.S.N. poiché titolari di permesso per lavoro, e poi impossibilitati all’iscrizione perché l’insorgere di una patologia inabilitante gli ha impedito di proseguire l’attività lavorativa - è da individuarsi precisamente nella condizione di disabilità. Inoltre, un’ulteriore forma di discriminazione diretta tra i titolari di un permesso per residenza elettiva e altre categorie di cittadini stranieri non disabili è identificata nella previsione di un contributo di almeno 2000€ per l’iscrizione volontaria.

In secondo luogo, per il Tribunale, “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 1998 e 2 comma 1 lett. a) del d.lgs. n. 215 del 2003, tra cittadini disabili italiani e stranieri, non sussistendo per i cittadini italiani la necessità di tale permesso”.

Infine, emergerebbe altresì una discriminazione indiretta per ragioni di nazionalità, in ragione del fatto che i cittadini italiani sono tenuti al versamento di un contributo al S.S.N. unicamente quando sottoposti all’obbligo della presentazione della dichiarazione dei redditi, ma non devono adempiervi quando siano titolari di soli redditi esenti, quali sono i disabili titolari della sola pensione di invalidità. Al contrario, gli stranieri che in forza della condizione di disabilità accedono al medesimo beneficio economico dei cittadini italiani disabili, non hanno diritto all’iscrizione gratuita al S.S.N.

Ad avviso del Tribunale lombardo, però, tali discriminazioni non possono essere affrontate operando una interpretazione costituzionalmente orientata della norma - come suggerito dal Ministero della Salute che, chiamato in causa dalla Regione, si è costituito nel

procedimento avanzando la soluzione poi fatta propria dal Tribunale di Torino, volta all'interpretazione estensiva dell'art. 34 co 1 T.U.I. - in ragione della formulazione letterale del testo della norma: per il giudice milanese l'interpretazione adeguatrice deve muoversi nel rispetto delle potenzialità obiettive del dato testuale, e non aggirarlo. Infatti, il Tribunale ha ritenuto tassativo l'elenco di cui all'art. 34 co 1 T.U.I., escludendo che la norma come attualmente formulata possa consentire l'iscrizione obbligatoria al S.S.N. ai titolari di un permesso per residenza elettiva.

Pertanto, il giudice milanese ha valutato di formulare una questione di legittimità costituzionale dell'art. 34, co 1, T.U.I., 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 25 della Convenzione ONU per il diritto delle persone disabili, all'art. 13 della Carta sociale europea e all'art. 14 della CEDU), 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 via di subordine, l'ordinanza di rinvio reca un'altra questione di legittimità costituzionale, per contrasto con gli stessi parametri già individuati, rispetto all'art. 34 co 3 T.U.I. nella parte in cui prevede quale somma minima per l'iscrizione volontaria quella di 2000€, 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 (in ossequio ai criteri stabiliti dal D.M. 8.10.1986).

Nell'ambito della causa pendente avanti la Corte Costituzionale, con udienza fissata per il 14 aprile 2026, si è costituita unicamente la Presidenza del Consiglio (e non la Regione Lombardia, che aveva già sostenuto come la questione avesse rilevanza interregionale e discendesse direttamente dall'applicazione di una normativa nazionale), eccependo l'inammissibilità della questione per la già invocata possibilità, per le Regioni, di fornire una interpretazione costituzionalmente orientata della norma in oggetto.

Pare a chi scrive che, per quanto gli argomenti avanzati dal Tribunale di Torino a sostegno della possibilità di fornire una interpretazione costituzionalmente orientata siano pienamente apprezzabili - soprattutto tenuto conto che il permesso per residenza elettiva è stato inserito nell'ordinamento soltanto nel 1999, mentre l'elenco di cui all'art. 34 co 1 T.U.I. era stato formulato nel 1998, e non più rivisto successivamente - sarebbe più auspicabile una pronuncia della Corte Costituzionale. Soltanto in questo secondo caso, infatti, l'intervento dispiegherebbe una efficacia vincolante *erga omnes*, e potrebbe portare ad un definitivo chiarimento circa la possibilità effettiva di identificare l'illegittimità della norma invocata, per violazione *in primis* del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. Del resto, la normativa di cui si è invocata l'incostituzionalità, pur potendo essere interpretata dalle Regioni nella realizzazione delle competenze loro proprie in materia di sanità, ha funzione di indirizzo e pertanto afferisce alla competenza statale ed un intervento della Corte Costituzionale sulla materia potrebbe orientare anche per il futuro non solo gli orientamenti dello Stato centrale, ma anche la relazione delle politiche statali con quelle regionali in materia di effettivo godimento delle prestazioni sanitarie<sup>[12]</sup>.

#### **4. Diritto alla salute della persona straniera: il “legame funzionale e la permanenza sul territorio” come presupposto della parità di trattamento con i cittadini italiani**

In attesa di comprendere quali saranno le statuizioni della Corte Costituzionale, può sin

d'ora osservarsi come l'oggetto delle sentenze sin qui esaminate si collochi nell'ormai sempre più strutturato filone giurisprudenziale che, in applicazione degli artt. 2 e 3 Cost., ha contribuito all'affermazione dei diritti sociali dei cittadini stranieri a fronte di tentativi di compressione di tali diritti operati, se non direttamente dalle norme nazionali, da interpretazioni restrittive fornite dalle Regioni o direttamente da leggi regionali<sup>[13]</sup>. Le sentenze della Corte hanno riconfigurato il perimetro dell'accesso a diritti quali quello alla casa, alle prestazioni sociali e allo svolgimento di attività lavorativa, superando criteri meramente formali quali il permesso di soggiorno posseduto o gli anni di residenza legale maturati (ad es. in relazione al permesso di soggiorno di lungo periodo), e attribuendo invece riconoscimento al legame della persona straniera con la comunità in cui vive<sup>[14]</sup>.

In materia di diritto alla salute, la Corte costituzionale ha con costanza affermato che "il diritto ai trattamenti sanitari necessari per la tutela della salute è costituzionalmente condizionato dalle esigenze di bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti", facendo però sempre salva 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"<sup>[15]</sup>. Fermo restando che "la condizione giuridica dello straniero non deve essere considerata - per quanto riguarda la tutela di tali diritti - come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi"<sup>[16]</sup>, si è andato delineando un sistema in cui il "nucleo irriducibile" del diritto alla salute va garantito a tutti i cittadini stranieri, indipendentemente dallo status giuridico e dall'intensità del legame con il territorio, mentre l'accesso a prestazioni sanitarie in condizione di parità di trattamento con i cittadini italiani è assicurato soltanto ad alcune categorie di cittadini stranieri, quelli contemplati nell'elenco di cui all'art. 34 co 1 T.U.I.

Il profilo di maggiore interesse delle sentenze in commento, ed in particolare di quella del Tribunale di Torino, risiede quindi nella possibilità di individuare gli artt. 3 e 32 Cost. come parametri costituzionali che consentano di estendere *tutte* le prestazioni inerenti al diritto alla salute - non soltanto quelle legate al suo "nucleo essenziale" - a cittadini stranieri non espressamente equiparati dal legislatore ai cittadini italiani (e, dunque, non inclusi nell'elenco di cui all'art. 34 co 1 T.U.I), a condizione che vi sia un "legame di permanenza e funzionale" con lo Stato italiano<sup>[17]</sup>, quale è ad esempio quello riconosciuto ai titolari di permesso di soggiorno per lavoro o per motivi familiari.

Non vi è alcun dubbio, infatti, che la condotta delle Regioni, che hanno rifiutato l'iscrizione e, di conseguenza, posto i titolari dei permessi di soggiorno per residenza elettiva in condizione di non ricevere cure fondamentali confligga con il diritto alla salute degli interessati: questi non possono, attualmente, nemmeno accedere alle cure "ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative" di cui all'art. 35 T.U.I. Di fatto, 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, determinando così una violazione del diritto alla salute anche nel suo "nucleo irriducibile", che la Costituzione tutela come "ambito inviolabile della dignità umana".

Ciò che emerge dalle decisioni in commento è però il diritto alla pienezza delle cure per cittadini regolarmente soggiornanti a cui il legislatore non aveva necessariamente garantito l'iscrizione obbligatoria al S.S.N. In questo senso tanto il Tribunale di Torino quanto quello

di Milano hanno posto l'accento sulla differenza tra due diverse categorie di cittadini stranieri titolari di un permesso per residenza elettiva: da un lato, coloro che lo hanno ottenuto a seguito di un visto per residenza elettiva, potendo vantare risorse economiche sufficienti a risiedere in Italia senza svolgere attività lavorativa; dall'altro, chi ha ottenuto un permesso per residenza elettiva a seguito della conversione di altro titolo di soggiorno della durata di almeno un anno.

Soltanto in questo secondo caso vi sarebbe una irragionevole disparità di trattamento rispetto ai cittadini italiani: nel primo caso, risulterebbe giustificata la scelta del legislatore di imporre l'iscrizione volontaria, e il relativo pagamento di un contributo; nel secondo, proprio in ragione della sussistenza di un "legame funzionale" con lo Stato italiano - determinato dal precedente possesso di un titolo di soggiorno che consentiva l'iscrizione obbligatoria al S.S.N. - il rifiuto delle Regioni di iscrivere tali soggetti al S.S.N. risulterebbe lesivo dell'art. 3 Cost., poiché non rispondente al criterio di ragionevolezza né necessario alla luce di interessi pubblici prevalenti.

Se, per un verso, il richiamo alla sussistenza di un "legame funzionale e duraturo" con lo Stato pare perfettamente in linea con l'impostazione di fondo della normativa italiana ed europea in materia di cittadinanza e diritti sociali - fondata sulla creazione di "statuti differenziali" dello straniero, in ragione del grado di 'intensità' della sua integrazione sul territorio"<sup>[18]</sup> - al contempo tale riferimento consente di superare una netta divisione tra categorie di stranieri ammessi automaticamente al S.S.N. e quanti debbano invece iscriversi volontariamente. Si riconosce, cioè, che la presenza di un legame con lo Stato debba ammettere al pieno godimento del diritto alla salute, in modalità tali - assicurate dall'iscrizione al S.S.N. - da non pregiudicare le persone straniere in base alle condizioni reddituali.

Resta da appurare quale sia la natura del "legame" richiesto per poter accedere, anche al di fuori delle categorie di soggetti di cui all'art. 34 co 1 T.U.I., al diritto pieno alle cure mediche. La distinzione operata dai Tribunali di Torino e Milano pare andare nella direzione di richiedere l'avvenuto riconoscimento della titolarità di un titolo di soggiorno della durata di almeno un anno,<sup>[19]</sup> in base al quale la persona era già, in precedenza, iscritta al S.S.N., e ancorato alla presenza sul territorio di legami di natura affettiva o sociale (es. quali l'esistenza di familiari o di un lavoro, che comportano il rilascio di permessi per motivi di famiglia o di lavoro). Invece, non pare potersi attribuire alcun rilievo, nel senso del riconoscimento della pienezza del diritto alle cure, anche eventualmente a carico del S.S.N., al requisito della residenza, che non è del resto mai richiamato dal Testo Unico Immigrazione, né in tema di diritto alla salute, né peraltro rispetto alle politiche abitative e alle prestazioni sociali<sup>[20]</sup>. Ne consegue che il criterio del "legame funzionale" con il territorio non potrà in ogni caso essere ponderato in ragione alla residenza del soggetto in Italia, ma dovrà piuttosto collegarsi alle ragioni del soggiorno e ad essere interpretato alla luce degli obiettivi perseguiti dal legislatore nel prevedere l'obbligo di iscrizione al S.S.N., tra cui rientra anche quello di assicurare parità di trattamento rispetto alle prestazioni assistenziali a tutela di soggetti non abbienti. In ogni caso, la precedente iscrizione obbligatoria al S.S.N. può considerarsi quale requisito sufficiente e necessario, in presenza di una mantenuta regolarità del soggiorno, per giustificare la permanenza dell'iscrizione indipendentemente dalla tipologia di soggiorno posseduta: il "legame funzionale" può dunque anche essere riconosciuto quando l'iscrizione al S.S.N. sia già avvenuta in passato.

Peraltro, una simile interpretazione estensiva era già stata proposta dal Ministero della Salute con la circolare del 19.7.2007. In quella circostanza si indicava che il permesso per motivi di studio - generalmente sottoposto al vincolo dell'iscrizione volontaria - non dovesse "comportare il pagamento del contributo al SSN in presenza di una precedente iscrizione a titolo obbligatorio", se "rilasciato al compimento della maggiore età". Per il Ministero della Salute, in tale circostanza "la pregressa iscrizione a titolo obbligatorio consente infatti la conservazione dell'iscrizione al SSN allo stesso titolo cioè senza il pagamento del contributo al SSN". Si trattava del caso del minorenne, già formatosi e inseritosi stabilmente nel tessuto sociale italiano, che intendesse proseguire gli studi in forza di permesso per studio e per il quale era stata considerata ragionevole un trattamento differenziale rispetto agli stranieri che fanno ingresso in forza di visto per studio.

A distanza di quasi 20 anni, lo stesso Ministero torna a proporre un'interpretazione costituzionalmente orientata, cui ha aderito il Tribunale di Torino, che conferma la possibilità di considerare l'elenco di cui all'art. 34 co 1 relativo agli obbligatoriamente iscritti al S.S.N. come un elenco non tassativo, e suscettibile di estensione a categorie di cittadini stranieri che, indipendentemente dal permesso posseduto, possano dimostrare una pregressa iscrizione a titolo obbligatorio, a cui conseguirebbe il diritto di rimanere iscritti senza pagamento di distinto contributo. In tal modo si confermerebbe un modello volto ad assicurare la pienezza del diritto alla salute, tramite la piena iscrizione al S.S.N. per chi ha un titolo di soggiorno ed un legame stabile sul territorio italiano, che avrebbe dunque diritto alle cure a parità di trattamento con i cittadini italiani senza il pagamento di contributi differenziati.

1. Ricercatrice post-doc presso l'istituto di ricerca FIERI (Forum Internazionale ed Europeo di Ricerca sull'Immigrazione) e docente a contratto presso l'Università di Torino. [↑](#)
2. In termini generali, si vedano: Budelli S. (2012), *Immigrazione: salute, sicurezza, sussidiarietà*, Torino, Giappichelli; Bordogna M.T., Rossi P. (2016), *Salute e inclusione sociale degli immigrati. La sfida dell'accesso ai servizi sanitari*, Milano, FrancoAngeli; Consito M. (2017), *Gli stranieri di fronte al diritto alla salute e all'assistenza*, in A. Giorgis, E. Grosso, M. Losana, *Diritti uguali per tutti? Gli stranieri e la garanzia dell'uguaglianza formale*; Randazzo A. (2019), *La salute degli stranieri tra Stato e Regioni*, in *Dirittifondamentali.it*. [↑](#)
3. Corte cost., sent. n. 252/2001, ribadito in Corte cost. n. 269/2010. [↑](#)
4. Art. 35 d.lgs. 286/98. Sulla 'divaricazione' tra pienezza del diritto alla salute riconosciuta allo straniero regolare e parzialità della tutela accordata a quello irregolare, Spena M.C. (2019), *Effettività del diritto alla salute dello straniero tra tutela costituzionale e vincolo finanziario*, in *European Law Journal*, n. 2 e Cuttaia F.G. (2019), *L'esercizio del diritto alla salute da parte degli stranieri irregolari e gli ulteriori limiti introdotti dal cd. Decreto Sicurezza*, in *Rivista IUS et SALUS*. [↑](#)
5. Sul diritto alla salute come limite all'allontanamento dello straniero, si vedano F. Biondi Dal Monte-E. Rossi (2023), *Il diritto alla salute come presupposto per l'ingresso dello straniero e come limite al suo allontanamento*, in *Rivista di BioDiritto* (4), e A. Brambilla-M. Castiglione (2020), *Diritto alla salute, divieto di respingimento e forme di protezione*, in F. Biondi Dal Monte-M. Rossi, *Diritti oltre frontiera. Migrazioni, politiche di accoglienza e integrazione*. [↑](#)
6. In questi casi, il cittadino straniero potrebbe altresì ottenere forme di riconoscimento superiori, nell'ambito degli istituti legati alla protezione internazionale. Ad es. K.Z. Galicz (2022), *One Health, One Society: il diritto alla salute quale presupposto per il diritto di asilo*, in *Corti Supreme e Salute*, 3, e A. Brambilla-M. Castiglione (2020) *Diritto alla salute, divieto di respingimento e forme di protezione*, in F. Biondi Dal Monte-M. Rossi, *Diritti oltre frontiera. Migrazioni, politiche di accoglienza e integrazione*. [↑](#)
7. Su cui, Rossi E. (2009), *L'abolizione del divieto per le strutture sanitarie di denunciare gli stranieri irregolari*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*. [↑](#)
8. Art. 34 co 1 d.lgs. 286/98. [↑](#)

9. Art. 43 co 2 d.lgs. 286/98. [↑](#)
10. La riforma ha mantenuto un contributo minimo inferiore per le categorie di cui all'art. 34 co 4 T.U.I., ed in particolare di € 700,00 per gli studenti e di € 1.200,00 per i collocati alla pari. Anche in questo caso, tuttavia, non è stata prevista la possibilità di modulare il contributo in base al reddito. [↑](#)
11. Ferlisi M. (2025), *È illegittimo escludere gli stranieri con disabilità dalle cure*, Altreconomia: <https://altreconomia.it/e-illegittimo-escludere-gli-stranieri-con-disabilita-dalle-cure-il-passo-del-tribunale-di-milano/>. [↑](#)
12. Sul riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di diritti sociali dei migranti, si vedano, *in primis*, Ruggeri A., Salazar C. (2005), «*Ombre e nebbia*» nel riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazione/immigrazione dopo la riforma del Titolo V, in Revenga Sanchez M. (a cura di), *Problemas constitucionales de la inmigración: una visión desde Italia y España*, Tirant lo Blanch, Valencia, ed anche, *ex multis*, Corsi C. (2013), *Immigrazione e diritti sociali: il nodo irrisolto del riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in Rossi E., Biondi Dal Monte F., Vrenna M. (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche, competenze*, Bologna, il Mulino, e Carrozza P. (2016), *Diritti degli stranieri e politiche regionali e locali*, in C. Panzera, A. Rauti, C. Salazar, A. Spadaro (a cura di), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Napoli, Editoriale Scientifica. [↑](#)
13. Sul rapporto tra il principio di uguaglianza e leggi regionali in relazione ai cittadini stranieri, si vedano Sorbino G. (2019), *Leggi regionali e violazione del principio di uguaglianza. Le discriminazioni verso i non cittadini operate dalle leggi regionali*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*. Sugli interventi delle norme regionali sui diritti sociali dei migranti, Panzera C. (2018), *Immigrazione e diritti nello Stato regionale. Spunti di riflessione*, in *Diritto pubblico*, 1, e Loprieno D. (2018), *Regionalismo e Immigrazione. Le risposte degli ordinamenti regionali al fenomeno migratorio*, in *Consulta Online*. [↑](#)
14. Pannia P. (2022), *Questioning the Frontiers of Rights: The Case Law of the Italian Constitutional Court on Non-European Union Citizens' Social Rights*, in *European Journal of Legal Studies*.
15. [↑](#)
16. Corte cost. 252/2001. [↑](#)
17. Corte cost. 249/2010. [↑](#)
18. Tribunale di Torino, 31.12.2025. [↑](#)
19. Oliveri F. (2020), *I "poteri di confine" e i loro limiti. Per una genealogia del diritto italiano dell'immigrazione*, in F. Biondi Dal Monte e M. Rossi, *Diritti oltre frontiera. Migrazioni, politiche di accoglienza e integrazione*. Sul tema, *amplius*, Biondi Dal Monte, F. (2013), *Dai diritti sociali alla cittadinanza: la condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Giappichelli. Per una critica delle forme di inclusione differenziale nella sfera della cittadinanza, Benhabib S. (2004), *I diritti degli altri*, Raffaello Cortina editore, Milano, e Pezzini B. (2010), *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in Aa. Vv., *Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti. Cagliari, 16-17 ottobre 2009*, Napoli, Jovene. [↑](#)
20. Una simile soluzione pare in piena armonia con le previsioni della novellata Direttiva 2024/1233/UE circa la parità di trattamento tra cittadini UE e lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, a prescindere dalle finalità dell'ingresso iniziale nel territorio dello Stato membro in questione, e siano titolari di un permesso di soggiorno di almeno un anno. [↑](#)
21. L'art. 40 (in materia di accesso all'abitazione e di accesso all'edilizia residenziale pubblica) non opera riferimento alla residenza continuativa sul territorio, ma soltanto alla titolarità di un permesso di soggiorno di almeno due anni, mentre l'art. 41 (in materia di accesso alle prestazioni sociali) richiede che lo straniero sia titolare di un permesso di almeno un anno. Sebbene sia auspicabile una armonizzazione tra dette previsioni, e tra esse e quelle della direttiva 2024/1233, è certamente da escludersi che la residenza continuativa possa valere quale limite all'accesso al diritto alla salute. Particolarmente calzanti paiono, in questo senso, i richiami operati della Corte Costituzionale in relazione all'accesso all'edilizia residenziale pubblica (cfr. ad es. Corte Cost. n. 44/2020, n. 9/2021, n. 1/2025): la Corte ha valutato come non ragionevole o proporzionata la previsione di un limite legato alla residenza (quinquennale o decennale), soprattutto in ragione degli obiettivi perseguiti dalla normativa (primariamente, quello di "assicurare il diritto all'abitazione ai non abbienti e ai bisognosi"). [↑](#)