



CITTADINI EXTRA UE E ACCESSO ALLE PRESTAZIONI SOCIALI

Ravenna, 12 settembre 2019

I divieti di discriminazione nelle varie fonti : talora «razza/etnia» e «nazionalità» sono considerati insieme, più spesso separatamente

- Art. 18 TFUE (trattato sul funzionamento della UE): divieto di discriminazione per nazionalità nell'ambito del diritto dell'Unione
- Art. 14 CEDU: divieto di discriminazione per razza; colore, lingua; origine nazionale
- Direttiva 2000/43: divieto di discriminazione per razza e origine etnica
- Dlgs 215/03 (recepimento direttiva) : razza e origine etnica
- Art. 43 TU immigrazione : razza, colore, origine nazionale (1[^] comma)
- Art. 2 TU immigrazione: condizione di straniero

CONDIZIONE GIURIDICA DELLO STRANIERO: AMPIEZZA E LIMITI DELLA PARITA' l'art. 2 TU immigrazione

Comma 1 : *"allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i **diritti fondamentali della persona umana...**"* = ha copertura costituzionale: cfr. ad es. Corte Cost. 245/11 su matrimonio dello stranieri «irregolari» = è declinato già nel TU: ad es. art. 38 su istruzione dell'obbligo,

Comma 2: lo straniero **regolarmente soggiornante** gode dei diritti civili attribuiti all'italiano, *«salvo che le convenzioni internazionali e il presente TU dispongano diversamente»* = è una parità non assoluta, ma condizionata: ad es. art. 40, comma 6, su accesso alloggi ERP

Segue:

Comma 3: *«La Repubblica...garantisce a tutti i **lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti e ai loro familiari** parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani»,* in attuazione della convenzione OIL 143/75. Il caso del «contratto di soggiorno» ex art. 5-bis TU

Comma 5 : *«Allo straniero è riconosciuta parità di trattamento con il cittadino relativamente alla tutela giurisdizionale...nei rapporti con la PA e nell'accesso ai pubblici servizi, **nei limiti e nei modi previsti dalla legge**».* Il caso della autocertificazione ex DPR 445/00.

La scelta del 1998 rispetto alle prestazioni sociali: l'art. 41 TU immigrazione

Gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno, **sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale,** incluse quelle previste per coloro che sono affetti da morbo di Hansen o da tubercolosi, per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti .

La correzione del 2000: art. 80, comma 19 L. 388/00

- 9. Ai sensi dell'articolo 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, l'assegno sociale e le provvidenze economiche che costituiscono **diritti soggettivi** in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali **sono concesse alle condizioni previste dalla legislazione medesima, agli stranieri che siano titolari di carta di soggiorno;** per le altre prestazioni e servizi sociali l'equiparazione con i cittadini italiani e' consentita a favore degli stranieri che siano almeno titolari di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno. Sono fatte salve le disposizioni previste dal decreto legislativo 18 giugno 1998, n. 237, e dagli articoli 65 e 66 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, e successive modificazioni

la giurisprudenza della Corte Costituzionale in tema di prestazioni sociali

1^ questione :

la limitazione dell'assistenza sociale ai titolari di «carta di soggiorno»
(art. 80, comma 19, L. 388/00).

1^ fase: irragionevolezza (e quindi incostituzionalità) di una prestazione di sostegno al reddito condizionata a un titolo di soggiorno che a sua volta presuppone un reddito (**Corte Cost. 306/08 e 11/09**)

2^ fase: incostituzionalità di **qualsiasi limitazione** (anche di lungo-residenza) nella fruizione di diritti sociali volti a rispondere a bisogni essenziali, con riferimento all'art. 14 CEDU (**es. C. Cost. 187/10**).

Segue: la difficile ricerca di un criterio di identificazione dei diritti sociali **essenziali**

- *«Provvidenze destinate a far fronte al sostentamento della persona»* (Corte Cost. 187/10 – assegno invalidità)
- *«Beni e valori tutti di primario risalto nel quadro dei diritti fondamentali della persona»* (Corte Cost. 329/11 – indennità di frequenza per disabili)
- *«Valori di essenziale risalto quali ...la salvaguardia della salute, le esigenze di solidarietà rispetto a condizioni di elevato disagio sociale, i doveri di assistenza per le famiglie»* (Corte Cost. 40/13 – indennità accompagnamento e pensione inabilità)
- *«Provvidenze destinate al sostentamento della persona nonché alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili»* (Corte Cost. 22/15 – indennità ciechi e 230/15 – indennità sordi)

QUINDI OGGI SONO RICONOSCIUTE A TUTTI (PER EFFETTO DELLE SENTENZE DELLA CORTE E NONOSTANTE LA MANCATA MODIFICA DELLA LEGGE)

- PENSIONE DI INVALIDITA' CIVILE PER SORDI E INDENNITA' DI COMUNICAZIONE (SENT. 230/15)
- INDENNITA DI ACCOMPAGNAMENTO PER CIECO VENTISEMISTA (22/15)
- PENSIONE DI INABILITA' CIVILE E INDENNITA DI ACCOMPAGNAMENTO (40/13)
- INDENNITA' DI FREQUENZA PER MINORI INVALIDI (329/11)
- ASSEGNO MENSILE DI INVALIDITA' (187/10)

Segue La 2^a questione:

il controllo di «ragionevole correlabilità» (sent. 432/05) per le prestazioni eccedenti il «nucleo essenziale» in particolare con riferimento ai requisiti di lungo residenza sul territorio

• **1: illegittimità dei requisiti se previsti per i soli stranieri...**

36 mesi per tutte le prestazioni sociali (Corte Cost. 40/2011 – Reg. Friuli);

5 anni per assegno familiare (Corte Cost. 133/2013 – Reg. Trentino Alto Adige);

5 anni sul territorio nazionale per tutte le prestazioni (Corte Cost. 222/2013 – Reg. Friuli);

5 anni per le prestazioni sociali di natura economica (Corte Cost. 2/2013 – Provincia Bolzano);

5 anni per prestazioni per il diritto allo studio universitario (Corte Cost. 2/2013 – provincia Bolzano);

1 anno per sovvenzioni all'apprendimento delle lingue straniere (Corte Cost. 2/2013 – provincia Bolzano);

5 anni sul territorio nazionale (quale componente dell'accesso al permesso di lungo periodo) per l'assegno di cura (Corte Cost. 172/2013);

10 anni sul territorio nazionale per accedere agli alloggi ERP in Liguria (106/18)

5/10 anni per l'accesso al sostegno affitti (sente. 166/18)

...ma anche se previsti per italiani e stranieri, se sproporzionati; per irragionevolezza o per discriminazione indiretta.

Sono infatti incostituzionali

3 anni nella provincia di Trento per un assegno di cura (Corte Cost. 172/2013);

24 mesi nella Regione Friuli per l'accesso al fondo povertà e per assegni di studio (Corte Cost. 222/2013);

8 anni nella Regione Valle d'Aosta per l'accesso agli alloggi ERP (Corte Cost. 168/2014) = qui **con richiamo alla discriminazione indiretta**

12 anni in Veneto come criterio di precedenza per l'accesso all'asilo (sent. 107/18)

E' invece costituzionale

2 anni di residenza nella regione Campania per un bonus bebè *una tantum* «senza che vengano in rilievo ulteriori criteri selettivi concernenti situazioni di bisogno o disagio, i quali non tollerano di per se discriminazioni» (Corte Cost. 141/14)

Segue: affermazioni contrastanti sul «*radicamento territoriale*» .

- «E' possibile subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni sociali, non dirette a rimediare a gravi situazioni di urgenza, alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero alla permanenza ne dimostri il carattere non episodico», **ma il requisito della residenza protratta** «non risulta rispettoso dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, in quanto introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari **non essendovi alcuna ragionevole correlazione** tra la durata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto di fruibilità delle provvidenze in questione» (Corte Cost. 40/11; 2/13)

Oppure

- “il legislatore ha lo scopo di valorizzare, con misure eccedenti i livelli essenziali delle prestazioni, **il contributo offerto alla comunità dal nucleo familiare**, con adeguata costanza, sicché non è manifestamente irragionevole indirizzare i propri sforzi a favore dei nuclei già attivi da tempo apprezzabile, e perciò stesso **parti vitali della comunità.**” (Corte Cost. 222/13 – vedi anche sentenza 50/2019)

E ancora

- «Stante la limitatezza delle risorse disponibili, al di là del confine invalicabile appena indicato, rientra dunque nella discrezionalità del legislatore graduare con criteri restrittivi, o financo di esclusione, l'accesso dello straniero extracomunitario a provvidenze ulteriori. Per esse, laddove è la cittadinanza stessa, italiana o comunitaria, a presupporre e giustificare l'erogazione della prestazione ai membri della comunità, viceversa ben può il legislatore esigere in capo al cittadino extracomunitario ulteriori requisiti, non manifestamente irragionevoli, che ne comprovino un inserimento stabile e attivo» (sent. 50/19)

Segue: affermazioni contrastanti sul «welfare come corrispettivo» .

- *«l'argomento del **contributo pregresso** tende inammissibilmente ad assegnare al dovere tributario finalità commutative, mentre esso è una manifestazione del dovere di solidarietà sociale, e che applicare un criterio di questo tipo alle prestazioni sociali è di per sé contraddittorio, perché porta a limitare l'accesso proprio di coloro che ne hanno più bisogno» (Corte Cost. 107/18)*

Oppure

- *“Tali persone (gli ultrasessantacinquenni) ottengono, alle soglie dell'uscita dal mondo del lavoro, un sostegno da parte della collettività nella quale hanno operato (non a caso il legislatore esige in capo al cittadino stesso una residenza almeno decennale in Italia), che è anche un **corrispettivo solidaristico** per quanto doverosamente offerto al progresso materiale o spirituale della società (art. 4 Cost.). (sent. 50/19)*

Ma vedi ora le ordinanze della Cassazione sul bonus bebe

- *«Pare in contrasto con il principio di ragionevolezza prevedere dapprima – e correttamente – che l'erogazione dell'assegno di natalità debba essere uguale a parità di bisogno e poi escludere contraddittoriamente dalla medesima prestazione sociale...intere categorie di soggetti, selezionati non in base all'entità o alla natura del bisogno, ma ad un criterio privo di collegamento con questo, quale la titolarità del permesso di lungo soggiorno» (cass. 17.6.2019 n. 16164)*

La disciplina comunitaria : le clausole di parità

- I lungo soggiornanti (dir. 2003/109, art. 11), in particolare:
 - esercizio di attività lavorativa subordinata e autonoma,
 - *«le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale»* (con facoltà di limitazione alle prestazioni essenziali),
 - accesso a beni e servizi.
- I titolari di protezione internazionale (dir. 2011/95), in particolare:
 - art. 26 *«Attività lavorativa subordinata o autonoma nel rispetto della normativa generalmente applicabile»*,
 - Art. 29 *«adeguata assistenza sociale, alla stregua dei cittadini dello Stato membro in questione»*,
 - Art. 30 *«assistenza sanitaria secondo le stesse modalità previste per i cittadini»*.

Segue:

- **Titolari di “carta blu”,** (dir. 2009/50 art. 14), in particolare:
 - le condizioni di lavoro (non l’accesso al lavoro),
 - le disposizioni della legge nazionale relative ai settori di sicurezza sociale definiti dal Reg. 1408/71,
 - l’accesso a beni e servizi compreso l’alloggio.

- **Familiari di cittadini comunitari e italiani** (dir. 2004/38 art. 24)
 - *«Pari trattamento nel campo di applicazione del trattato»*

- **Titolari di un permesso di soggiorno che consente di lavorare** (dir. 2011/98 art. 12), in particolare:
 - le condizioni di lavoro (non l’accesso al lavoro),
 - i settori della sicurezza sociale definiti nel Reg. 883/04 (con limitate facoltà di deroga),
 - l’accesso a beni e servizi ivi compreso (derogabile) l’alloggio.

Direttiva. 2003/109 «lungosoggiornanti» art.11

- 1. Il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda:
 - a) l'esercizio di un'attività lavorativa subordinata o autonoma, purché questa non implichi nemmeno in via occasionale la partecipazione all'esercizio di pubblici poteri, nonché le condizioni di assunzione e lavoro, ivi comprese quelle di licenziamento e di retribuzione;
 - d) le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale;
 - f) l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, nonché alla procedura per l'ottenimento di un alloggio;

Direttiva 2003/109 - facoltà di deroga (esempi)

- 3. Gli Stati membri possono limitare il godimento degli stessi diritti riconosciuti ai cittadini nazionali come segue:
 - a) possono fissare limitazioni all'accesso al lavoro subordinato o autonomo nei casi in cui la legislazione nazionale o la normativa comunitaria in vigore riservino dette attività ai cittadini dello Stato in questione, dell'UE o del SEE (....)
- 4. Gli Stati membri possono limitare la parità di trattamento in materia di assistenza sociale e protezione sociale alle prestazioni essenziali.

(Le deroghe devono sempre essere chiare e espresse – vedi sentenza CGE *Kamberaj* 24.4.2012 C-571/10)

Direttiva 2011/98/ UE- art. 12

- *«I lavoratori di cui all'art. 3, par. 1 **lettera b)** (cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini diversi dall'attività lavorativa....ai quali è consentito di lavorare) **lettera c)** (cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi) beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne:*
- *a) le condizioni di lavoro, tra cui la retribuzione e il licenzia-mento nonché la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro; ...*
- *e) i settori della sicurezza sociale definiti dal Regolamento CE 883/84*
- *g) l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, incluse le procedure per l'otteni-mento di un alloggio, conformemente al diritto nazionale, **fatta salva la libertà contrattuale conformemente al diritto UE e al diritto nazionale;***

Direttiva 2011/98/ UE- art. 12 – facoltà di deroga (esempi)

Gli stati membri possono limitare la parità:

b) limitando i diritti conferiti ai lavoratori di paesi terzi ai sensi del paragrafo 1, lettera e), senza restringerli per i lavoratori di paesi terzi che svolgono o hanno svolto un'attività lavorativa per un periodo minimo di sei mesi e sono registrati come disoccupati...

d - ii) limitando l'accesso per quanto concerne l'assistenza abitativa.

La attuali prestazioni sociali - requisiti e questioni aperte : a) le prestazioni comunali

- ASSEGNO FAMIGLIE NUMEROSE: per legge solo lungosoggiornanti e familiari di cittadini UE; per circolare INPS anche titolari di protezione; per effetto della sentenza CGUE Martinez 21.6.17 anche i titolari di permesso unico lavoro
- ASSEGNO DI MATERNITÀ DI BASE: per legge come sopra; esteso dall'INPS alle titolari di protezione; per giurisprudenza pacifica anche le titolari di permesso unico

b) Le prestazioni INPS

- ASSEGNO DI NATALITA' (BONUS BEBE) : per legge solo lungosoggiornanti er familiari di cittadini UE – per circolare anche titolari di protezione – per giurisprudenza pacifica anche ai titolari di permesso unico lavoro – ora rimesso alla Corte Costituzionale
- ASSEGNO SOCIALE : solo permesso di lungo periodo (è costituzionalmente legittimo: sent. 50/19) e inoltre 10 anni di residenza; sicuramente hanno diritto anche i titolari di protezione

segue

- REI : solo permesso di lungo periodo (e familiari di cittadini UE) e 2 anni di residenza : rimesso alla corte costituzionale il requisito del permesso di lungo periodo (Trib.Bergamo 1.8.19)
- REDDITO DI CITTADINANZA: solo permesso di lungo periodo e familiari cittadini UE; e 10 anni di residenza. Esteso ai titolari di protezione dalla «modulistica» INPS; richiesti documenti aggiuntivi del paese di origine salvo che non sia oggettivamente impossibile

L'accesso alla casa

- **Art. 40 TU immigrazione:** parità di condizioni se lo straniero ha : a) permesso di lungo periodo; **oppure** b) permesso di almeno 2 anni e lavoro regolare autonomo o subordinato
- **Legislazioni regionali:** almeno 5 anni di residenza nella Regione – Rinvio alla Corte Costituzionale da parte del Tribunale di Milano (discussione 28.1.20)

L'ISEE «SPECIALE» PER GLI STRANIERI

- Art 2, comma 5 TU immigrazione : parità di trattamento nei rapporto con la PA
- Art 3 DPR 445/00 : autocertificazione dello straniero solo per stati, fatti e qualità attestabili da autorità italiana
- DPCM 159/13: rilascio dell'ISEE a parità di condizioni per italiani e stranieri dopo verifica della agenzia delle entrate;
- Tribunali Milano e Bergamo: illegittima la richiesta di documenti aggiuntivi – l'obbligo di dichiarare redditi patrimoni all'estero vale per italiani e stranieri

L'accesso al pubblico impiego

- L'art. 98 Cost. prevede che il pubblico impiegato debba essere «*al servizio esclusivo della nazione*»; ma ciò non significa che lo straniero non possa operare nella pubblica amministrazione per perseguire un fine pubblico
- L'art. 51 Cost. prevede che «*tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici*»; ma non vuol dire che il «non cittadino» non possa accedere.
- Infatti l'attuale art. 38 TU pubblico impiego (dlgs 165/01) prevede che possano accedere al pubblico impiego :
 - a) i cittadini italiani,
 - b) I cittadini di paesi UE,
 - c) gli stranieri con permesso di lungo periodo,
 - d) gli stranieri familiari di cittadino UE,
 - e) i titolari dello status di rifugiato politico o di protezione sussidiaria

segue

- Restano escluse dalla apertura agli stranieri i posti di lavoro che comportano esercizio di pubbliche funzioni (elencate del DPCM 174/94)
- Per questi posti di lavoro è legittimo porre come requisito la cittadinanza italiana
- Ma secondo la Corte di Giustizia Europea questa esclusione va interpretata restrittivamente: possono essere riservate ai cittadini **solo** le mansioni che comportano effettivamente e continuativamente tale esercizio (ad es. agente di polizia, dirigente ufficio imposte che irroga sanzioni ai contribuenti ecc.)