

RISPOSTE AI QUESITI DEL SEMINARIO “I CITTADINI STRANIERI E L'ACCESSO AL WELFARE. ANALISI DI CASI CONCRETI”

a cura di Paolo Fasano

1) Una cittadina ecuadoregna, non coniugata, madre di un bambino italiano (terzo figlio, gli altri sono ecuadoregni), in possesso di permesso di soggiorno per motivi familiari quinquennale (formato cartaceo), ha presentato domanda per l'assegno al nucleo familiare con 3 figli minori a carico. Ha diritto all'assegno?

Con la circolare n. 5 del 15/1/2014 l' INPS comunica che, in seguito alla modifica normativa dell'art. 65 L. 448/98 ad opera dell'art. 13 della L. 97/2013, *“risultano introdotte due nuove categorie di aventi diritto all'assegno per il nucleo familiare con almeno tre figli minori, cioè i cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo nonché i familiari dei cittadini italiani, dell'unione europea e dei soggiornanti di lungo periodo non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente.”*

Dalle informazioni trasmesse (documento cartaceo di durata quinquennale e genitorialità di un minore italiano) si può presumere che la signora sia in possesso, in quanto madre di minore italiano, della carta di soggiorno per familiari di cittadini dell'Unione rilasciata ai sensi dell'art. 10 dlgs. 30/07, che ha recepito la direttiva europea 38/04.

I familiari dei cittadini dell'Unione, anche se non appartenenti all'Unione Europea, godono della parità di trattamento con i cittadini italiani ai sensi dell'art. 24 della direttiva 2004/38/CE e degli artt. 19 e 23 del dlgs. 30/07.

Si ricorda che in presenza di norme contrastanti, ove non sia possibile un'applicazione conforme della norma interna (statale o regionale) al diritto dell'Unione, gli uffici responsabili dei procedimenti sono tenuti a disapplicare la norma interna a favore della legge europea, in virtù dell'art. 11 Cost. e del principio della prevalenza del diritto dell'Unione, come chiarito da diverse sentenze della Corte Costituzionale e della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (Corte Cost. 170/84, 389/89, 168/91, CGCE 22 giugno 1989, C- 103/88, etc.)

L'art. 19 (*Disposizioni comuni al diritto di soggiorno e al diritto di soggiorno permanente*) c. 2 del dlgs. 30/07 recita testualmente : *“... ogni cittadino dell'Unione che risiede, in base al presente decreto, nel territorio nazionale gode di pari trattamento rispetto ai cittadini italiani nel campo di applicazione del Trattato. Il beneficio di tale diritto si estende ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente.”*

L'art. 23 (*Applicabilità ai soggetti non aventi la cittadinanza italiana che siano familiari di cittadini italiani*) del dlgs. 30/07 prevede espressamente:

“Le disposizioni del presente decreto legislativo, se più favorevoli, si applicano ai familiari di cittadini italiani non aventi la cittadinanza italiana.”

Si ritiene, pertanto, che la signora abbia diritto, in presenza degli altri requisiti di legge, all'assegno per il nucleo familiare con almeno 3 figli minori.



RISPOSTE AI QUESITI DEL SEMINARIO “I CITTADINI STRANIERI E L'ACCESSO AL WELFARE. ANALISI DI CASI CONCRETI”

a cura di Paolo Fasano

2) E' possibile concedere l'assegno al nucleo familiare con 3 figli minori e l'assegno di maternità ai cittadini stranieri in possesso del solo permesso di soggiorno (e non della carta di soggiorno/Permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo)?

Bisogna valutare caso per caso e verificare se il cittadino di Paese Terzo rientra in una delle categorie protette dal diritto dell'Unione per le quali vige il divieto di discriminazione e il principio della parità di trattamento in materia sociale con i cittadini italiani.

Ad oggi esse sono:

- Cittadini rifugiati politici, familiari e superstiti
- Cittadini apolidi, familiari e superstiti
- Cittadini titolari della protezione sussidiaria e familiari
- Cittadini che abbiano soggiornato legalmente in almeno 2 stati membri, familiari e superstiti
- Cittadini familiari del cittadino italiano, dell'Unione o di cittadini soggiornanti di lungo periodo, che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente
- Cittadini titolari del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo
- Cittadini / lavoratori del Marocco, Tunisia, Algeria e Turchia, e familiari
- Cittadini titolari del permesso unico per lavoro o con autorizzazione al lavoro, familiari e superstiti, ad eccezione delle categorie autorizzate a lavorare, ma espressamente escluse dall'art. 1 c. 1 lett. b) dlgs. 40/2014.

Ad esempio, un cittadino marocchino regolarmente soggiornante in Italia ha diritto di accedere alla prestazione indipendentemente dal motivo del permesso di soggiorno, in virtù dell'Accordo euro mediterraneo con il Regno del Marocco.

Lo stesso vale per il cittadino che rientra nell'ambito di applicazione del regolamento UE 1231/2010, se è in grado di documentare di aver soggiornato regolarmente in 2 o più Paesi Membri dell'Unione europea. Anche in questo caso si prescinde dal motivo del soggiorno e una volta verificato il soggiorno legale in 2 o più Stati dell'UE deve essergli riconosciuto il diritto alla prestazione.

Discorso un po' diverso per la direttiva 98/2011, in quanto il cittadino in possesso di un permesso di soggiorno con autorizzazione al lavoro ha diritto alla prestazione, salvo che per quei motivi, che pure consentono lo svolgimento di attività lavorativa, ma espressamente esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva dall'art. 1 c.1 lett. b) del dlgs. 40/14 di recepimento.

Si ricorda infine che in presenza di norme contrastanti, ove non sia possibile un'applicazione conforme della norma interna (statale o regionale) al diritto dell'Unione, gli uffici responsabili dei procedimenti sono tenuti a disapplicare la norma interna a favore della legge europea, in virtù dell'art. 11 Cost. e del principio della prevalenza del diritto dell'Unione, come chiarito da diverse sentenze della Corte Costituzionale e della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (Corte Cost. 170/84, 389/89, 168/91, CGCE 22 giugno 1989, C- 103/88, etc.).



RISPOSTE AI QUESITI DEL SEMINARIO “I CITTADINI STRANIERI E L'ACCESSO AL WELFARE. ANALISI DI CASI CONCRETI”

a cura di Paolo Fasano

3) In base all'ordinanza del Tribunale di Milano del 20/05/14 nei confronti dell'Inps i comuni devono procedere al pagamento del primo semestre 2013 per i beneficiari dell'assegno al nucleo familiare (la cui decorrenza era stata fissata dal Ministero e dall'Inps dal 01/07/2013) stranieri lungosoggiornanti?

4) A seguito della condanna dell'Inps di riconoscere l'assegno per il nucleo familiare con tre figli anche per il primo semestre 2013 i comuni devono già procedere o è consigliabile attendere la sentenza della Corte d'appello a cui l'Inps ha impugnato la sentenza di primo grado?

L'art. 13 della l. 97/2013 ha consentito di sanare la procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea per violazione della direttiva 109/2003, ma non è intervenuto sulle modalità con le quali la Pubblica amministrazione risolve le “antinomie” tra norma interna e diritto dell'Unione. La direttiva 109/2003 recepita in Italia nel 2007 ha stabilito la parità di trattamento e il divieto di discriminazione in materia sociale dei cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo rispetto ai cittadini dello stato membro ospitante.

Il cittadino che ha diritto a questa prestazione sulla base di una disposizione europea, per la quale vige il principio di prevalenza sulle contrastanti norme nazionali o regionali, la richiede dal 1° gennaio e non dal 1° luglio, se in possesso degli altri requisiti di legge. Né è possibile escludere categorie di persone, alle quali viene riconosciuto questo diritto sulla base del diritto dell'Unione, perché manca la copertura finanziaria.

Vi è una giurisprudenza consolidata della Corte di Giustizia dell'Unione Europea per la quale non sono ammissibili restrizioni fondate su esigenze di bilancio e di contenimento della spesa pubblica, quando trattiamo di diritti fondamentali delle persone. I Tribunali ordinari italiani, sez. lavoro, chiamati a pronunciarsi su questi contenziosi, hanno confermato che *“la disciplina contenuta nell'art. 13 l. 97/13 non influisce sulla valutazione della condotta discriminatoria, poiché la norma in questione è stata emanata proprio allo scopo di adempiere tardivamente alla corretta attuazione della direttiva europea 109/2003”*.

Il Ministero ha dovuto tener conto alla fine di questa giurisprudenza costante, in quanto il Tribunale di Milano ha ordinato di cessare la condotta discriminatoria, ravvisando nella circolare n. 4 dell'INPS del gennaio 2014 una forma di discriminazione collettiva (circolare n. 97 del 4/8/2014).

Quale comportamento devono avere i Comuni?

La potestà concessoria della prestazione è in capo ai Comuni che possono valutare se attendere la pronuncia della Corte di Appello, prima di richiedere all'INPS il pagamento del primo semestre 2013 oppure procedere, anche in auto tutela, alla liquidazione della rata per gli aventi diritto che hanno presentato la richiesta della prestazione nei termini di legge.

La prima ipotesi può innescare un nuovo contenzioso con il cittadino, esponendo gli Enti Locali a pronunce di condanna da parte dei tribunali ordinari per comportamento discriminatorio ai sensi dell'art. 43 dlgs. 286/98 e dell' art. 28 dlgs. 150/2011.

Si ricorda infatti che in presenza di norme contrastanti, ove non sia possibile un'applicazione conforme della norma interna (statale o regionale) al diritto



RISPOSTE AI QUESITI DEL SEMINARIO “I CITTADINI STRANIERI E L'ACCESSO AL WELFARE. ANALISI DI CASI CONCRETI”

a cura di Paolo Fasano

dell'Unione, gli uffici responsabili dei procedimenti sono tenuti a disapplicare la norma interna a favore della legge europea, in virtù dell'art. 11 Cost. e del principio della prevalenza del diritto dell'Unione, come chiarito da diverse sentenze della Corte Costituzionale e della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (Corte Cost. 170/84, 389/89, 168/91, CGCE 22 giugno 1989, C- 103/88, etc.)

L'art. 20 c. 4 DM 452/2000 prevede : *“L'INPS provvede al pagamento dell'assegno per il nucleo familiare con cadenza semestrale posticipata, sulla base dei dati trasmessi dai comuni almeno 45 giorni prima della scadenza del semestre.”*

Da una parte vi è il rischio concreto di condanna per condotta discriminatoria con l'intimazione non solo di riconoscere al cittadino l'assegno (con gli interessi legali) ma anche le spese di lite (vedi ord. Cuneo 23.9.2013, Roma 21.10.2013, Torino 23.10.2013, Monza 23.10.2013, Varese 11.09.2013, etc.), dall'altra l'applicazione di una direttiva europea supportata da ampissima e costante giurisprudenza sin dal 2010.

5) La liquidazione dell'assegno al nucleo familiare: alla luce della nuova normativa che permette di far domanda ai possessori del permesso di soggiorno Ce di lungo periodo, fermo restando il possesso degli altri requisiti, il beneficio deve essere riconosciuto dal 1° gennaio o dalla data indicata su permesso se successiva?

L'art. 16 c. 4 DM 452/00, come modificato dal DM 337/01, prevede che i requisiti di legge debbano essere posseduti dal richiedente al momento della presentazione della domanda.

Per coloro che la presentano nel mese di gennaio dell'anno successivo a quello per il quale è richiesto l'assegno, entro e non oltre il termine perentorio del 31 gennaio, devono fare riferimento ai requisiti posseduti alla data del 31 dicembre immediatamente precedente.

Il diritto all'assegno per il nucleo familiare decorre invece dal 1° gennaio dell'anno in cui si verificano le condizioni di legge ... *“salvo che il requisito relativo alla composizione del nucleo familiare, concernente la presenza di almeno tre figli minori nella famiglia anagrafica del richiedente, si sia verificato successivamente”* (art. 14 c. 1 DM 452/00).

La norma è stata emanata in un periodo in cui veniva esclusa dall'accesso alla prestazione l'intera platea dei cittadini di Paesi terzi e probabilmente riflette l'assenza di attenzione del legislatore sulle modalità di acquisizione degli status giuridici riconosciuti ai cittadini stranieri.

Data la natura dei diritti in gioco e la chiarezza della norma che prevede espressamente i casi in cui è possibile derogare alla decorrenza dal 1° gennaio, in assenza di differenti indicazioni ministeriali, si ritiene corretta una puntuale applicazione della disposizione che prescinda dalla data di rilascio del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo, purché antecedente al momento di presentazione della domanda e comunque non successiva al 31 dicembre dell'anno cui fa riferimento la domanda.

6) Quali sono i termini e le modalità di assegnazione del contributo al nucleo familiare con 3 figli per il primo semestre 2013 ai cittadini extracomunitari?



RISPOSTE AI QUESITI DEL SEMINARIO “I CITTADINI STRANIERI E L'ACCESSO AL WELFARE. ANALISI DI CASI CONCRETI”

a cura di Paolo Fasano

7) Per l'assegno al nucleo familiare con 3 figli minori per cittadini di paesi terzi per i primi sei mesi dell'anno 2013, quali sono le modalità di domanda e di inserimento?

8) Ci sarà una direttiva che obbligherà i comuni ad accogliere tale domande? Ci sarà retroattività per le domande fatte in precedenza?

Il cittadino deve aver presentato la domanda “entro il termine perentorio del 31 gennaio” 2014, come espressamente previsto dall'art. 16 c. 1 DM 452/00. La modulistica non distingue la richiesta tra primo e secondo semestre, ma fa riferimento all'intera annualità. In assenza di precise indicazioni ministeriali si ritiene pertanto che il cittadino non debba presentare una nuova istanza per i primi 6 mesi del 2013.

La circolare INPS n. 97 del 4/8/2014 ha ribadito che *“l'Inps ha il ruolo di mero ente pagatore della prestazione di cui trattasi, sulla base dei dati forniti dai Comuni i quali hanno completa potestà concessiva della prestazione ed effettuano in autonomia la valutazione delle domande presentate dagli interessati.*

Premesso quanto fin qui esposto, con la presente Circolare si informa che l'Istituto, al fine di ottemperare alla suddetta Ordinanza del Tribunale di Milano, siccome immediatamente esecutiva, attendendosi altresì alle indicazioni ministeriali, metterà in pagamento tutti i dispositivi inviati dai Comuni, ivi inclusi quelli relativi al 1° semestre del 2013.”

I Comuni che non hanno ottemperato al pagamento della prima rata semestrale dell'assegno agli aventi diritto che avevano presentato la domanda nei termini, possono pertanto, in auto tutela, procedere alla liquidazione della prestazione.

9) E' necessario attendere l'eventuale nuovo Isee prima di pagare il secondo semestre dell'assegno per il nucleo familiare con 3 figli minori?

10) Per assegnare il contributo a nucleo con 3 figli che fa domanda adesso dobbiamo aspettare il decreto sulle nuove DSU? Come applichiamo gli artt. 13 e 14 del DPCM 159/2013?

Per il 2013 non bisogna aspettare nessun decreto, in quanto il DPCM 159/13 prevede l'abrogazione del “vecchio ISEE” entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del nuovo modello di dichiarazione sostitutiva unica (DSU), dell'attestazione, nonché delle relative istruzioni per la compilazione. Le DSU in corso di validità a quella data non saranno infatti più utilizzabili ai fini della richiesta di nuove prestazioni (art. 10, 14 e 15 DPCM 159/13).

Il decreto del 7/11/2014 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (MLPS), che istituisce il nuovo modello di dichiarazione sostitutiva unica (DSU), concernente le informazioni necessarie per la determinazione del “nuovo ISEE”, è stato di recente pubblicato sulla G.U. n. 267 del 17/11/2014, Suppl. Ordinario n. 87, ed entrerà in vigore dal 1° gennaio 2015.

Da quella data decorreranno i 30 giorni previsti dal DPCM 159/13 entro i quali l'ISEE dovrà essere rilasciato secondo le nuove modalità del decreto.

Con riferimento all' assegno per il nucleo familiare con almeno 3 figli minori, l'art. 14 DPCM 159/13 detta le linee guida per la transizione dal vecchio al nuovo modello:



RISPOSTE AI QUESITI DEL SEMINARIO “I CITTADINI STRANIERI E L'ACCESSO AL WELFARE. ANALISI DI CASI CONCRETI”

a cura di Paolo Fasano

“nel caso in cui la data ... sia successiva al 1° gennaio 2014, per coloro che hanno ottenuto il beneficio a seguito di domanda antecedente a tale data, il beneficio è limitato al semestre in cui è stata presentata la domanda, con riferimento al periodo di possesso dei requisiti. Il mantenimento del beneficio per il semestre successivo è condizionato al possesso del requisito economico con riferimento alla soglia di cui all'articolo 13, comma 1 e all'ISEE calcolato secondo le modalità di cui al presente decreto. Al riguardo i comuni assicurano, anche attraverso i propri uffici per le relazioni con il pubblico, l'informazione al richiedente sulla necessità di ripresentare la DSU secondo le modalità di cui al presente decreto al fine di evitare la sospensione del beneficio.”

L'assegno sarà concesso, in presenza degli altri requisiti di legge, ai nuclei familiari con ISEE inferiore alla soglia di 8.446 euro, da rivalutarsi sulla base della variazione dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati.

E' presumibile e auspicabile che il Ministero del lavoro e per le politiche sociali e l'INPS accompagnino questo decreto con ulteriori direttive / circolari.

11) Considerate le norme comunitarie è legittimo che il comune respinga la richiesta di assegno di maternità a cittadina extracomunitaria con permesso di soggiorno biennale?

E' necessario verificare caso per caso se il cittadino sia titolare di uno status per il quale è consentito l'accesso a questa prestazione. I cittadini di Paesi terzi che hanno diritto all'assegno in virtù del diritto dell'Unione, in presenza degli altri requisiti di legge, appartengono alle seguenti categorie:

- Cittadini rifugiati politici, familiari e superstiti
- Cittadini apolidi, familiari e superstiti
- Cittadini titolari della protezione sussidiaria e familiari
- Cittadini che abbiano soggiornato legalmente in almeno 2 stati membri, familiari e superstiti
- Cittadini familiari del cittadino italiano, dell'Unione o di cittadini soggiornanti di lungo periodo, che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente
- Cittadini titolari del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo
- Cittadini / lavoratori del Marocco, Tunisia, Algeria e Turchia, e familiari
- Cittadini titolari del permesso unico per lavoro o con autorizzazione al lavoro, familiari e superstiti, ad eccezione delle categorie autorizzate a lavorare, ma espressamente escluse dall'art. 1 c. 1 lett. b) dlgs. 40/2014.

12) Assegno al nucleo familiare con tre figli minori a carico: chiarimenti in merito ai requisiti di accesso con particolare riferimento alla convivenza dei tre minori con il richiedente, è sufficiente l'iscrizione dei 3 minori nella scheda anagrafica o è necessaria anche la convivenza dei 3 minori come da art.80 commi 5 e 9 L 388/2000?



RISPOSTE AI QUESITI DEL SEMINARIO “I CITTADINI STRANIERI E L'ACCESSO AL WELFARE. ANALISI DI CASI CONCRETI”

a cura di Paolo Fasano

L'iscrizione nella scheda anagrafica presuppone la convivenza.

La definizione di famiglia anagrafica ai sensi dell'art. 4 dpr 223/89 prevede infatti la concorrenza di 2 requisiti : la coabitazione e l'esistenza di vincoli di parentela o affettivi (circolare Ministero degli Interni 15/2001).

Questa posizione è stata ribadita dal Ministero degli Interni anche negli anni successivi.

Si riportano due risposte a quesiti dei Comuni da parte del Ministero degli Interni :

“Miacel 15/2001 prot n. 00104662/15100/412

Oggetto: *precisazione in ordine alla nozione di famiglia anagrafica*
Ministero Interno del 26 settembre 2001

... Al riguardo, occorre ricordare che la definizione della famiglia anagrafica, recata dall'articolo 4 del dpr 223 del 30 maggio 1989, presuppone la concorrenza di due requisiti e, precisamente, la coabitazione e l'esistenza di vincoli di coniugio, affinità, adozione fino ad arrivare al semplice vincolo affettivo...”

“Ministero degli Interni del 29/7/2004

Risposta :OGGETTO: Nozione di famiglia anagrafica.

L' art 4 del D.P.R. n. 223/1989 definisce la famiglia anagrafica, come l'insieme di persone coabitanti ed aventi dimora abituale nello stesso comune che possono essere legati da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, tutela o vincoli affettivi che hanno fissato nel comune la residenza. Il concetto di famiglia anagrafica, come anche affermato dal Consiglio di Stato non coincide con quello di famiglia naturale né, tanto meno, con quello di nucleo familiare, che, invece, deve essere preso in considerazioni ad altri fini quali ad es. quelli fiscali. ...

Pertanto, dalla descritta normativa si evince che la famiglia anagrafica è costituita da due elementi essenziali, la coabitazione ed il rapporto di parentela, di affinità, di adozione, di tutela e affettivo. ...”

La convivenza è quindi uno dei 2 presupposti essenziali perché ci sia la famiglia anagrafica. Pertanto se il minore fa parte della famiglia anagrafica la convivenza si presume, fino a prova contraria.

L'art. 80 c. 5 Legge 388/2000 stabilisce che l'assegno di cui all'art. 65 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, sia concesso ai nuclei familiari nei quali siano presenti il richiedente residente nel territorio dello Stato e tre minori di anni 18 conviventi con il richiedente.

Il successivo comma 9 ribadisce che “*le disposizioni dell'art. 65 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, si interpretano nel senso che il diritto a percepire l'assegno spetta al richiedente convivente con i tre figli minori, che ne abbia fatta annualmente domanda ...”*.

Per quanto detto in precedenza, nel momento in cui da accertamenti dovesse risultare che è venuta meno la coabitazione, è necessario procedere alla rettifica della famiglia anagrafica, anche d'ufficio, con le garanzie previste dal nostro ordinamento, trattandosi di un diritto soggettivo - l'iscrizione anagrafica - di diretta derivazione costituzionale (art. 16 Cost. - Libertà di spostamento).

Questo implica che debbano essere fatti ripetuti accertamenti opportunamente intervallati e nel caso non emerga una nuova dimora e le verifiche della dimora abituale diano esito negativo, sarà possibile, dopo almeno un anno, adottare un provvedimento di



RISPOSTE AI QUESITI DEL SEMINARIO “I CITTADINI STRANIERI E L'ACCESSO AL WELFARE. ANALISI DI CASI CONCRETI”

a cura di Paolo Fasano

cancellazione anagrafica per irreperibilità con decorrenza dalla data di adozione (Art. 11 dpr 23/89 e Circolare ISTAT n. 21 del 5/4/1990).

In qualsiasi fase del procedimento, prima dell'adozione del provvedimento di cancellazione, il cittadino potrà sanare la contestazione di cessazione della convivenza con idonea documentazione, a maggior ragione in presenza di figli minori.

Inoltre, i minori iscritti nel permesso del genitore seguono la condizione giuridica del genitore e sono considerati legalmente soggiornanti in Italia, fino a eventuale revoca dello status da parte della Questura territorialmente competente.

Bisogna infine valutare che le mutate condizioni sociali possano determinare situazioni in cui il minore possa frequentare per periodi dell'anno istituti scolastici in altri paesi, rimanendo a carico del genitore e mantenendo il proprio centro delle relazioni sociali e familiari nel comune di residenza. E' necessario pertanto prestare massima attenzione a questi aspetti a tutela del minore e per evitare che insorgano contenziosi con il cittadino. In assenza di una procedura formale per l'aggiornamento dello stato di famiglia anagrafica il rischio di un contenzioso che veda il Comune soccombere per il diniego della prestazione sociale è elevato.

Non è difficile infatti per il cittadino, data la complessità del procedimento di cancellazione anagrafica e la natura dei diritti in gioco, documentare in sede giurisdizionale la temporaneità dell'assenza e la continuità della convivenza.

13) La carta di soggiorno deve essere antecedente alla nascita del bambino?

No. La circolare INPS n. 35 del 9/3/2010 chiarisce che se non viene rilasciato il titolo di soggiornante di lungo periodo in tempo utile, sarà comunque possibile presentare istanza di concessione dell'assegno (entro il termine di 6 mesi dalla nascita) con la semplice ricevuta di richiesta del permesso UE per soggiornante di lungo periodo e la domanda verrà tenuta in sospeso dal Comune fino all'esibizione del titolo, eventualmente anche oltre i 6 mesi dalla nascita del figlio.

14) In analogia con l'assegno di maternità è possibile tenere sospesa la domanda ANF su presentazione del kit fino all'ottenimento del permesso di soggiorno Ce lungo periodo? Qualora non venisse presentato il kit entro il 31/1 dell'anno successivo è possibile respingere la domanda ANF?

No, la circolare Inps 35/2010 riguarda il procedimento di concessione dell'assegno di maternità. E' necessario valutare che il cittadino non possa rientrare in una delle altre categorie degli aventi diritto alla prestazione in virtù del diritto dell'Unione. Si tratta dei:

- Cittadini rifugiati politici, familiari e superstiti
- Cittadini apolidi, familiari e superstiti
- Cittadini titolari della protezione sussidiaria e familiari
- Cittadini che abbiano soggiornato legalmente in almeno 2 stati membri, familiari e superstiti



RISPOSTE AI QUESITI DEL SEMINARIO “I CITTADINI STRANIERI E L'ACCESSO AL WELFARE. ANALISI DI CASI CONCRETI”

a cura di Paolo Fasano

- Cittadini familiari del cittadino italiano, dell'Unione o di cittadini soggiornanti di lungo periodo, che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente
- Cittadini titolari del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo
- Cittadini / lavoratori del Marocco, Tunisia, Algeria e Turchia, e familiari
- Cittadini titolari del permesso unico per lavoro o con autorizzazione al lavoro, familiari e superstiti, ad eccezione delle categorie autorizzate a lavorare, ma espressamente escluse dall'art. 1 c. 1 lett. b) dlgs. 40/2014.

Ci auguriamo, comunque, ora che l'accesso all'assegno per il nucleo familiare con almeno 3 figli minori è stato esteso a diverse categorie di cittadini di Paesi terzi, che l'INPS emani una circolare analoga alla circolare 35 del 9/3/2010, per consentire un corretto accesso a questa prestazione, anche in presenza di ritardi non imputabili al cittadino nel rilascio dei titoli di soggiorno.

15) Chiarimenti sull'accesso all'assegno di maternità per cittadini stranieri che rientrano nell'accordo euromediterraneo.

16) L'assegno di maternità sulla base degli Accordi euromediterranei è estendibile anche ai cittadini del Marocco, Turchia e Tunisia anche in sola presenza del permesso di soggiorno?

17) Volevamo chiedere inoltre se gli accordi Euro Mediterranei riguardano anche l'assegno del nucleo familiare

Sì, è sufficiente il permesso di soggiorno per accedere a queste 2 prestazioni. L'Unione Europea ha sottoscritto con i Paesi che si affacciano sul Mediterraneo degli Accordi, che sono direttamente vincolanti per l'Unione e gli Stati membri, costituendo parte integrante del diritto dell'Unione.

Gli Accordi con Tunisia, Marocco, Algeria e Turchia contengono una clausola di non discriminazione in materia di sicurezza sociale per i lavoratori e i loro familiari.

Pertanto per i cittadini di questi Stati e i loro familiari, regolarmente soggiornanti o legalmente impiegati in Italia, il permesso di soggiorno, indipendentemente dalla durata o dal motivo, costituisce un titolo legittimo per accedere alle prestazioni di sicurezza sociale, compreso l'assegno per il nucleo familiare con almeno 3 figli minori e l'assegno di maternità di competenza dei Comuni.

In presenza di norme contrastanti, ove non sia possibile un'applicazione conforme della norma interna (statale o regionale) al diritto dell'Unione, gli uffici responsabili dei procedimenti sono tenuti a disapplicare la norma interna a favore della legge europea, in virtù dell'art. 11 Cost. e del principio della prevalenza del diritto dell'Unione, come chiarito da diverse sentenze della Corte Costituzionale e della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (Corte Cost. 170/84, 389/89, 168/91, CGCE 22 giugno 1989, C-103/88, etc.)

18) Quali sono i diritti e le prestazioni direttamente correlati all'acquisizione di un permesso di soggiorno per asilo politico?



RISPOSTE AI QUESITI DEL SEMINARIO “I CITTADINI STRANIERI E L'ACCESSO AL WELFARE. ANALISI DI CASI CONCRETI”

a cura di Paolo Fasano

L'art. 27 c. 1. dlgs. 251/07 (Assistenza sanitaria e sociale) prevede espressamente: “I titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria hanno diritto al medesimo trattamento riconosciuto al cittadino italiano in materia di assistenza sociale e sanitaria.”

In realtà questa totale equiparazione con il cittadino italiano in materia sociale e sanitaria esiste sin dal 2004 per i rifugiati politici, i quali, in virtù del regolamento CE 883/2004, potevano beneficiare delle prestazioni di sicurezza sociale alle stesse condizioni dei cittadini degli Stati membri ospitanti.

19) Essendo già stata ad un incontro con il dott. Fasano su questa materia vorrei sapere l'evoluzione (dal 2012)

L'Inps ha assunto una posizione differente rispetto al passato: da ente che fino al 2012 richiedeva un intervento del legislatore per rimodulare le procedure a soggetto che rivendica il mero ruolo di ente erogatore della prestazione, ribadendo che la potestà concessoria è esclusivamente in capo ai Comuni. (Messaggi INPS n. 8468 del 16/05/2012 e n. 7990 del 15/05/2013)

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (MLPS) è intervenuto dal 2013 con risposte a quesiti (sottosegretario Guerra a ANCI - Prot. 16 del 7/3/13), comunicazioni (lettera ai senatori dell'ex Ministro Giovannini - Prot. 28 del 4/9/2013), circolari (n. 5215.07 del 7/11/2013). Il MLPS ha ammesso il diritto dei cittadini all'assegno, così come le preoccupazioni per l'avvio della procedura di infrazione da parte della Commissione europea, evidenziando al contempo il grave problema delle risorse finanziarie. Nel febbraio 2013 la Commissione europea aveva infatti avviato nei confronti dell'Italia una procedura di infrazione, la n. 2013/4009, per violazione del principio della parità di trattamento dei cittadini lungo soggiornanti stabilito dalla direttiva 2003/109/CE

Sicuramente l'articolo 13 della legge 97/2013 che ha consentito all'Italia di sanare la procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea per violazione della direttiva 109/2003, ma non ha rimosso il problema a monte né è intervenuto sulle modalità con le quali la Pubblica amministrazione risolve le “antinomie” tra norma interna e diritto dell'Unione.

Altra grande novità è l'entrata in vigore della direttiva 98/2011 con l'istituzione del permesso unico per lavoro o con autorizzazione al lavoro, recepita dal dlgs. 40/2014.

Poi prepariamoci al nuovo ISEE che entrerà in vigore dal 1° gennaio 2015.

Infine i contenziosi tra cittadino e Comuni che purtroppo continuano, ma questa non è una novità.

20) Qual'è l'ente che valuta la richiesta dell'assegno (accordo euromediterraneo), l'Inps o il Comune di riferimento?

Il Comune di residenza. L'INPS svolge la mera funzione di ente erogatore.

“Resta, quindi, esclusivamente facoltà del Comune di residenza del cittadino richiedente concedere o negare la prestazione in esame e l'INPS non può che mettere in



RISPOSTE AI QUESITI DEL SEMINARIO “I CITTADINI STRANIERI E L'ACCESSO AL WELFARE. ANALISI DI CASI CONCRETI”

a cura di Paolo Fasano

pagamento quanto disposto dal Comune, per quanto non in linea con il dettato Ministeriale.” (messaggio INPS 7990/2013)

21) Sono particolarmente interessato all'argomento modulistica vorrei infatti poter avere indicazioni per costruirla al meglio.

La modulistica dovrebbe indicare i cittadini di Paesi Terzi che hanno diritto all'assegno in virtù del diritto dell'Unione, in presenza degli altri requisiti di legge.

Ad oggi essi sono:

- Cittadini rifugiati politici, familiari e superstiti
- Cittadini apolidi, familiari e superstiti
- Cittadini titolari della protezione sussidiaria e familiari
- Cittadini che abbiano soggiornato legalmente in almeno 2 stati membri, familiari e superstiti
- Cittadini familiari del cittadino italiano, dell'Unione o di cittadini soggiornanti di lungo periodo, che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente
- Cittadini titolari del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo
- Cittadini / lavoratori del Marocco, Tunisia, Algeria e Turchia, e familiari
- Cittadini titolari del permesso unico per lavoro o con autorizzazione al lavoro, familiari e superstiti, ad eccezione delle categorie autorizzate a lavorare, ma espressamente escluse dall'art. 1 c. 1 lett. b) dlgs. 40/2014.

22) Le scrivo a seguito del corso tenutosi il 23 settembre a Ravenna, per porle un quesito sull'assegno di maternità dei comuni. Per la prima volta mi è capitato un caso che forse rientra fra quelli che abbiamo discusso in quella sede.

Una cittadina Ucraina che ha soggiornato prima in Polonia ed ora risiede in Italia, mi ha chiesto se può fare la richiesta dell'assegno. Se sì, quale documentazione devo chiederle di allegare alla richiesta che comprovi tale situazione?

Dubbi mi nascono dall'esempio che Lei riporta nella guida che ha curato, dove cita i seguenti esempi: Per esempio, un cittadino macedone che ha lavorato legalmente in Germania e poi si è trasferito in Italia dove soggiorna regolarmente, oppure un cittadino albanese che ha vissuto in Grecia, prima di trasferirsi in Italia, dove vive e lavora regolarmente, sono a pieno titolo e diritto beneficiari di questi regolamenti.

L'aver soggiornato in 2 stati membri deve essere strettamente connesso ad una situazione lavorativa?

La circolare INPS n. 51 del 15/3/2011 (Regolamentazione comunitaria: reg. UE n. 1231 del 24/11/2010) è chiara: *“Al riguardo occorre tenere presente che ... a decorrere dal 1° gennaio 2011 i principi e le disposizioni generali su cui si basano i reg. Ce n. 883/2004 e n. 987/2009, sono destinate ... anche ai cittadini dei paesi terzi, ai loro familiari e superstiti ai quali i regolamenti succitati non siano già applicabili unicamente a causa della loro nazionalità, residenti nel territorio di uno degli Stati*



RISPOSTE AI QUESITI DEL SEMINARIO “I CITTADINI STRANIERI E L'ACCESSO AL WELFARE. ANALISI DI CASI CONCRETI”

a cura di Paolo Fasano

membri dell'Unione europea, sempre che siano stati assoggettati alle legislazioni di almeno due Stati membri.”

Il regolamento CE 883/04, che ha sostituito il reg. CEE 1408/71, comprende anche le prestazioni di competenza dei Comuni, quali l' assegno di maternità e per il nucleo familiare con almeno 3 figli minori. Vi rientrano, infatti, tutte le prestazioni di sicurezza sociale, contributive o a carico della fiscalità generale, ad eccezione di quelle la cui concessione è sottoposta ad una valutazione discrezionale da parte dell'ente che le eroga e non soltanto a requisiti di legge.

La circolare rimanda agli stessi criteri e alle stesse condizioni in base alle quali il reg. CE n. 859/2003 (poi sostituito dal reg. UE 1231/2010) aveva esteso, dal 1° giugno 2003, l'ambito di applicazione del reg. CEE 1408/71 ai cittadini extracomunitari.

La circolare INPS n. 118 del 1/7/2003 applicativa del reg. CE 859/03 trasmette al riguardo la seguente istruzione alle sedi INPS: *“Particolare attenzione deve essere posta nel rilevare la legalità del soggiorno o della residenza nello Stato U.E. che costituisce il presupposto per l'estensione della regolamentazione comunitaria ai cittadini degli Stati terzi”*.

Pertanto deve essere verificata esclusivamente la regolarità del soggiorno, ai sensi delle discipline nazionali degli Stati Membri nei quali la signora ha soggiornato.

23) In data 30 Agosto 2014 mi è stata posta da una cittadina marocchina in possesso di un permesso di soggiorno per motivi familiari rilasciato il 04.02.2013 con scadenza il 10.10.2014 la domanda per assegno di maternità. La stessa è stata respinta in quanto priva della carta di soggiorno per familiari di cittadini UE o permesso di soggiorno CEE di lungo periodo.

L'avvocato mi ha presentato ricorso con queste motivazioni:

- a) la signora è residente nel comune di Neviano da più di 5 anni, pertanto non difetta la sussistenza dell'art. 9 decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286;
- b) La Corte Costituzionale con sentenza 15 marzo 2013, n. 40 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti (da 7 anni tra l'altro) di prestazioni sociali;
- c) tale modus operandi finisce per risultare in contrasto con l'art. 14 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo, come interpretato dalla Corte di Strasburgo e, quindi, con l'art. 117. primo comma della nostra Costituzione; nonché con l'art. 3 della Costituzione per l'evidente ed ingiustificata disparità di trattamento in ordine a diritti fondamentali della persona tra cittadini e stranieri.

L'istanza va accolta?

Ho posto lo stesso quesito all'Inps ma ancora non mi è pervenuta risposta.

Qualora la accogliessimo in quali sanzioni incorriamo?

Sì, la domanda va accolta in quanto è sufficiente il permesso di soggiorno in virtù dell'Accordo euro mediterraneo con il Regno del Marocco e della direttiva 98/2011. L'Unione Europea ha sottoscritto degli Accordi con i Paesi che si affacciano sul



RISPOSTE AI QUESITI DEL SEMINARIO “I CITTADINI STRANIERI E L'ACCESSO AL WELFARE. ANALISI DI CASI CONCRETI”

a cura di Paolo Fasano

Mediterraneo. Questi Accordi sono direttamente vincolanti per l'Unione e gli Stati membri, costituendo parte integrante del diritto dell'Unione.

Gli Accordi con Tunisia, Marocco, Algeria e Turchia contengono una clausola di non discriminazione in materia di sicurezza sociale per i lavoratori e i loro familiari.

Pertanto per i cittadini di questi Stati e i loro familiari, regolarmente soggiornanti o legalmente impiegati in Italia, il permesso di soggiorno, indipendentemente dalla durata o dal motivo, costituisce un titolo legittimo per accedere alle prestazioni di sicurezza sociale, compreso l'assegno di maternità di competenza dei Comuni.

Ricordiamo che in presenza di norme contrastanti, ove non sia possibile un'applicazione conforme della norma interna (statale o regionale) al diritto dell'Unione, gli uffici responsabili dei procedimenti sono tenuti a disapplicare la norma interna a favore della legge europea, in virtù dell'art. 11 Cost. e del principio della prevalenza del diritto dell'Unione, come chiarito da diverse sentenze della Corte Costituzionale e della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (Corte Cost. 170/84, 389/89, 168/91, CGCE 22 giugno 1989, C- 103/88, etc.).

Quello che afferma il legale della signora è condivisibile, ma la Corte Cost. non si è ancora pronunciata sugli artt. 66 l. 448/98 s.m. e 74 dlgs. 151/01, mentre esistono già pronunce di condanna a cessare la condotta discriminatoria e al pagamento delle spese di lite nei confronti di Comuni e dell'INPS (sent. 42/14 Corte di Appello di Trento, ord. 747/2011 Trib. Tivoli), per violazione degli accordi euromediterranei e mancata disapplicazione della norma interna in contrasto con le disposizioni europee.

