



Progetto cofinanziato da



UNIONE
EUROPEA



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi

Piano di Azione per l'innovazione dei processi organizzativi di accoglienza ed integrazione dei cittadini stranieri nei Piccoli Comuni

Le associazioni dei Comuni tra funzioni e servizi per l'immigrazione

Analisi delle recenti normative in tema di sicurezza sociale

Le associazioni dei Comuni tra funzioni e servizi per l'immigrazione



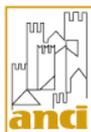


Piano di Azione per l'innovazione dei processi organizzativi di accoglienza ed integrazione dei cittadini stranieri nei Piccoli Comuni

Le associazioni dei Comuni tra funzioni e servizi per l'immigrazione

Analisi delle recenti normative in tema di sicurezza sociale

**Redatto da ANCI
a cura di Paolo Fasano**



PREMESSA	3
CONTENUTO E SCOPO DEL DOCUMENTO.....	4
INTRODUZIONE	5
L'IMMIGRAZIONE E LA QUESTIONE AMMINISTRATIVA	7
1. LA GESTIONE ASSOCIATA.....	8
1.1 <i>L'Unione dei Comuni e la Convenzione</i>	10
1.2 <i>Le migrazioni e i servizi degli Enti locali</i>	12
1.3 <i>I servizi locali per l'immigrazione</i>	16
1.6 <i>Le funzioni legate alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione</i>	23
4. LA "RESIDENZA IN TEMPO REALE"	30
5. L'ANAGRAFE NAZIONALE DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE (ANPR).....	34
L'ACCESSO ALLE PRESTAZIONI DI SICUREZZA SOCIALE	37
1. L'ACCESSO ALLE PRESTAZIONI DI SICUREZZA SOCIALE.....	38
1.1 <i>La normativa italiana</i>	39
2. IL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA: L'IMMIGRAZIONE È ANCORA MATERIA DI COMPETENZA ESCLUSIVA DELLO STATO?.....	60
2.1 <i>Il significato di "competenza concorrente" nell'ordinamento interno e per il diritto dell'Unione</i>	62
2.2 <i>La direttiva 2003/109/CE</i>	62
2.3 <i>Il contenzioso oneroso tra Comuni e cittadini migranti per mancata applicazione della direttiva 2003/109/CE</i>	63
2.4 <i>I regolamenti (CE) 883/2004, 987/2009, 988/2009</i>	66
2.5 <i>La direttiva 2004/83/CE</i>	69
2.6 <i>La direttiva 2004/38/CE</i>	69
2.7 <i>Il regolamento UE 1231/2010</i>	70
2.8 <i>Gli accordi euromediterranei dell'Unione europea con Algeria, Marocco, Tunisia e Turchia</i>	71
2.9 <i>La direttiva 2011/98/UE</i>	72
2.10 <i>La diretta applicazione delle norme europee non recepite entro i termini dallo Stato membro</i>	73
2.11 <i>La non applicazione delle norme interne in contrasto con il diritto dell'Unione</i>	74
2.12 <i>I Comuni e il diritto dell'Unione</i>	77
2.13 <i>Le categorie di cittadini di Paesi terzi per le quali vige il principio di parità di trattamento e il divieto di discriminazione in virtù del diritto dell'Unione</i>	80
2.14 <i>I Comuni e la Cedu</i>	89
2.15 <i>La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea</i>	92
BIBLIOGRAFIA E RIFERIMENTI NORMATIVI	93
ACRONIMI E ABBREVIAZIONI.....	95
RIFERIMENTI NORMATIVI.....	96



Premessa

Il Ministero dell'Interno (Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione) e l'ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani) hanno siglato l'8 maggio 2009 un Protocollo d'Intesa per la realizzazione di azioni volte a promuovere l'innovazione dei processi organizzativi inerenti l'accoglienza e l'integrazione dei cittadini stranieri.

Nel Protocollo le Parti si impegnano a collaborare al fine di condividere metodologie, tematiche e argomenti da sviluppare in azioni formative rivolte ai Comuni italiani. Le finalità del Protocollo, consistono nel promuovere azioni finalizzate ad aumentare le competenze tecnico-giuridiche degli amministratori e dei dirigenti comunali impegnati nella gestione dei fenomeni migratori e nel condividere le migliori soluzioni organizzative già adottate dai Comuni per la gestione della presenza straniera.

In questa direzione ANCI ha attivato quattro edizioni, dal 2009 al 2014, del "Programma di Formazione Integrata per l'innovazione dei processi organizzativi di accoglienza ed integrazione dei cittadini stranieri", che hanno coinvolto tutto il panorama nazionale dei Comuni italiani di maggiori dimensioni, impegnati nella gestione dei fenomeni migratori, coinvolgendo oltre 1.300 funzionari comunali nelle attività formative.

A partire dall'annualità 2014/2015, sempre tramite il Fondo FEI, nell'ambito del Programma Quadro sulla solidarietà e la gestione dei flussi migratori promosso dalla Commissione Europea, ANCI ha avviato il "Piano di Azione per l'innovazione dei processi organizzativi di accoglienza ed integrazione dei cittadini stranieri nei Piccoli Comuni", che è l'ideale prosecuzione delle attività formative svolte negli anni precedenti, ma che coinvolge i Comuni di minore dimensione demografica. Tali Comuni (con popolazione fino a 5.000 abitanti) sono 5.698 pari al 70% del totale, e rappresentano una popolazione di oltre 10.000.000 residenti, e, unitamente alle Unioni di Comuni, si presentano quali nuovi ed importanti soggetti di programmazione territoriale. Le Unioni, volontariamente costituite negli ultimi anni, tra oltre 1300 Comuni costituiscono uno strumento significativo dell'Autonomia comunale e della governance territoriale fondata sulla cooperazione intercomunale.

Il Piano di azione immigrazione, è attivato nell'ambito del programma annuale 2013 - Azione 9 - del FEI.



Contenuto e scopo del documento

Il presente documento costituisce il Quaderno Normativo realizzato nell'ambito del *Piano di azione per l'innovazione dei processi organizzativi di accoglienza ed integrazione dei cittadini stranieri nei Piccoli Comuni*, e contiene la raccolta della normativa relativa alla gestione del fenomeno migratorio nei piccoli Comuni e nelle Unioni di Comuni e loro Consorzi e Associazioni, anche alla luce delle norme che prevedono, per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (ovvero fino a 3.000 se appartenenti o appartenuti a Comunità montane), l'obbligatorietà della gestione associata delle funzioni loro assegnate mediante Unione di Comuni o Convenzioni.

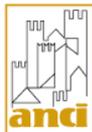
Il quaderno è diviso in due parti:

- 1 Una prima parte che tratta il fenomeno dell'immigrazione e la questione amministrativa inerenti lo status di migrante.
- 2 Una seconda parte che tratta l'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale

Nella prima parte sono affrontate le diverse forme di gestione associata per l'esercizio delle funzioni, le politiche dell'immigrazione, che disciplinano l'ingresso e il soggiorno dei cittadini migranti in capo allo Stato e quelle per l'integrazione che progressivamente sono ricadute sulle Regioni e i Comuni, le funzioni fondamentali legate alla progettazione e gestione dei servizi sociali, all'anagrafe e allo stato civile, alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Nella seconda parte sono affrontate le diverse forme di accesso al welfare da parte dei cittadini immigrati, terreno su cui si incrociano normative e competenze diverse e talora contrastanti. Ad esempio le Regioni hanno una competenza residuale in materia di assistenza sociale, mentre lo Stato ha competenza esclusiva per la determinazione dei livelli minimi essenziali delle prestazioni.

Sono esaminate nei diversi capitoli della seconda sezione le principali normative in tema di sicurezza sociale con un focus particolare su quelle più recenti con una approfondita analisi dell'applicabilità delle direttive e regolamenti dell'Unione Europea, il confronto con le norme interne anche alla luce delle principali sentenze che costituiscono la giurisprudenza a riguardo.



Introduzione

Da anni l'ANCI propone una lettura del fenomeno migratorio collegata ai processi di integrazione dell'Unione europea, federalistico e di modernizzazione amministrativa.

Vi è la consapevolezza che per supportare i Comuni, affinché rafforzino le competenze e maturino un approccio sempre più efficace ed efficiente, è quanto mai utile comprendere l'impatto delle migrazioni sui meccanismi locali di regolazione e di controllo. Essere in grado di riconoscere i molteplici status giuridici dei cittadini migranti e coniugare l'immigrazione con i nuovi obblighi derivanti dalle riforme amministrative sono elementi decisivi per un corretto funzionamento dei servizi pubblici. A questi processi che abbiamo menzionato si aggiunge quello delle gestioni associate intercomunali, fondato sull' "Unione di Comuni" come modello associativo di riferimento, da diversi anni al centro del percorso di semplificazione, razionalizzazione e riorganizzazione del sistema delle autonomie locali.

La riorganizzazione del sistema delle Autonomie Locali persegue gli obiettivi di:

- riduzione e/o contenimento della spesa pubblica
- semplificazione e coerenza dei livelli istituzionali che operano sullo stesso territorio
- collegamento dell'efficienza e dell'economicità con l'erogazione di servizi adeguati ai cittadini
- una governance del territorio più appropriata ed efficace

In quest'ambito, dal 31 dicembre 2014, i piccoli Comuni¹ devono assicurare la **gestione associata** di tutte le **funzioni fondamentali comunali**, ad esclusione dello stato civile, dei servizi anagrafici e elettorali, attraverso Unioni di Comuni o Convenzioni ai sensi degli artt. 30 e 32 del Dlgs. n. 267/2000.

Pur tra innumerevoli difficoltà e con un quadro normativo fortemente dinamico, si registrano numerose esperienze associative, attraverso la forma della Convenzione o dell'Unione di Comuni.

Inoltre, si evidenzia un crescente interesse verso i processi di fusione, che prevedono la nascita di un nuovo Comune in sostituzione di due o più Enti preesistenti.

È necessario garantire ai piccoli Comuni una condizione strutturale meno fragile e più adeguata alle sfide che ci attendono, tra le quali vi è senza dubbio quella dell'immigrazione, fenomeno trasversale alle funzioni fondamentali degli enti locali, sottoposto ad un'incessante produzione normativa, che vive di profonde e improvvise

¹ Con popolazione fino a 5.000 abitanti ovvero 3.000 abitanti, se appartenenti o appartenuti a Comunità montane



accelerazioni ed attraversa oramai tutti i livelli di competenza (europea, statale e regionale).

Le vicende recenti relative al drammatico afflusso di persone sul nostro territorio e allo straordinario sforzo di accoglienza delle istituzioni e delle comunità, ci insegnano ancora una volta quanto sia anacronistico pensare di attenuarne le implicazioni sul territorio attribuendo la responsabilità esclusiva di governo allo Stato.

Allo stesso modo non è possibile modernizzare il Paese senza includere nei processi di semplificazione amministrativa la comunità migrante, che per dimensioni quali - quantitative e mobilità può rappresentare un decisivo fattore di innovazione e cambiamento.

La ricerca di nuovi e più efficienti ambiti di adeguatezza² si intreccia quindi con una sempre più ampia diffusione di forme associative in grado di restituire - a livello sovra comunale, distrettuale o di area vasta - una maggiore forza e capacità di governo ai territori.

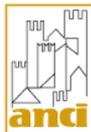
Il tema della cooperazione intercomunale assume pertanto oggi una rilevanza strategica anche rispetto al fenomeno migratorio, in un contesto in cui è in gioco la capacità del sistema Paese di governare processi globali accanto ad ineludibili opzioni di sviluppo e di crescita.

²Art. 118 Cost. : "Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza"

Progetto cofinanziato da



UNIONE
EUROPEA



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi

Prima parte

L'immigrazione e la questione amministrativa



1. La gestione associata

“Molti borghi e villaggi hanno il nome di Comuni senza averne la vitalità. Per toglierli dall'impotenza e dall'isolamento in cui sono e per collegare meglio l'interesse locale al generale, si concede ad essi la facoltà di riunirsi in consorzio per certi servizi comunali, la cui trascuranza fa reclamare, a danno della libertà locale, l'ingerenza dello Stato”

Francesco Crispi - 1887

In presenza di un quadro normativo profondamente mutevole e articolato, consapevoli della complessità e ampiezza della materia, richiamiamo alcuni concetti essenziali della riforma.

I piccoli Comuni³ devono esercitare obbligatoriamente in forma associata, **mediante Unione di Comuni o Convenzione**, le seguenti funzioni fondamentali⁴:

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
- h) edilizia scolastica, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- I bis) i servizi in materia statistica.

³Con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esclusi i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole e il comune di Campione d'Italia (art. 19 L. 135/2012)

⁴Art. 19 L. 135/2012 che modifica parzialmente l' art. 14 del DI 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla L. 122/2010.



I Comuni possono scegliere forme differenziate di gestione associata: alcune funzioni possono essere gestite tramite Unione e altre in Convenzione, ma ogni singola funzione deve essere esercitata in modo unitario e non può essere scomposta. I Comuni non possono quindi svolgere singolarmente, neppure parzialmente, le funzioni fondamentali gestite in forma associata e la medesima funzione non può essere esercitata da più di una forma associativa. Questo doppio divieto di sovrapposizione tra gestioni diverse comporta l'obbligo, per ogni funzione, di unificare tutti i procedimenti amministrativi, le strutture organizzative e le risorse umane e finanziarie, in modo da evitare ogni possibile duplicazione di costi.

L'esercizio unificato implica che sia ripensata ed organizzata ciascuna attività, mansione o compito che caratterizza la funzione, per gestirla in modo unitario e non quale sommatoria di più attività simili. E' un processo complesso che tocca aspetti delicati relativi ai modelli organizzativi e alla gestione del personale.

Le Regioni, nelle materie di competenza concorrente o residuale (art. 117 c. 3 e 4 Cost.), individuano, previa concertazione con i Comuni interessati, la **dimensione territoriale ottimale** per la gestione associata delle funzioni, secondo i principi di efficacia, economicità, efficienza e di riduzione delle spese. Nell'ambito della normativa regionale, poi, i Comuni avviano l'esercizio delle funzioni in forma associata.

La definizione di ambiti gestionali **adeguati** dei servizi pubblici è essenziale per favorire il miglioramento degli standard di efficacia ed efficienza (acquisti unici, economie di scala, etc.).



1.1 L'Unione dei Comuni e la Convenzione

L'Unione è un ente locale costituito da due o più Comuni, dotato di personalità giuridica, di organi politici e gestionali e di risorse proprie - umane, strumentali e finanziarie - in grado di guidare l'azione amministrativa in relazione alle funzioni conferite dagli enti. Rappresenta una forma associativa stabile e organica, con **Uffici propri** che dovrebbero garantire un'elevata integrazione dei servizi. Viene disciplinata dall'art. 32 del Testo unico degli Enti locali (di seguito TUEL)⁵. Le Unioni di Comuni possono stipulare apposite Convenzioni tra loro o con singoli Comuni.

La Convenzione è un accordo tra più enti diretto a disciplinare lo svolgimento coordinato di funzioni e servizi (art. 30 TUEL). E' una forma più flessibile di gestione associata che prevede normalmente la **delega** al Comune capofila o la predisposizione di un **Ufficio comune**. Nel primo caso avremo un **Ufficio delegato** al quale viene trasferito l'esercizio di poteri o funzioni anche di altri enti, nell'altro si costituisce un nuovo ufficio composto da personale distaccato degli enti aderenti.

Le Convenzioni hanno durata triennale e alla scadenza i Comuni interessati se non documentano il conseguimento di livelli significativi di efficacia ed efficienza, secondo le modalità stabilite con decreto del Ministro dell'Interno 11 settembre 2013, sono obbligati ad esercitare le funzioni fondamentali esclusivamente mediante l'Unione di Comuni.

L'attestazione dell'efficienza si deve basare sui dati contabili di bilancio che dovranno dimostrare, al termine del triennio di osservazione, un risparmio complessivo di spesa corrente degli enti convenzionati di almeno il 5% rispetto alle spese sostenute nell'esercizio finanziario precedente.

Il livello di efficacia dovrà essere dimostrato attestando di aver raggiunto, rispetto all'esercizio finanziario precedente, un miglior livello di servizi mediante Convenzione per almeno 3 delle attività comunali previste (erogazione di prestazioni sociali, servizio di polizia municipale, gestione delle entrate tributarie, etc.).

⁵Art. 32 TUEL 1 e 2 c. (Unione di comuni)

"1. L'Unione di comuni è l'ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi. Ove costituita in prevalenza da comuni montani, essa assume la denominazione di unione di comuni montani e può esercitare anche le specifiche competenze di tutela e di promozione della montagna attribuite in attuazione dell'articolo 44, secondo comma, della Costituzione e delle leggi in favore dei territori montani.

2. Ogni comune può far parte di una sola unione di comuni. Le unioni di comuni possono stipulare apposite convenzioni tra loro o con singoli comuni."



A titolo di esempio riportiamo gli indicatori di efficacia per le prestazioni sociali definiti dal Ministero degli Interni per il periodo 2012-2015:

1. Tempo medio evasione pratiche (ore dedicate/pratiche)
2. Numero utenti seguiti/popolazione
3. Numero richieste soddisfatte / addetto

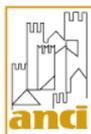
La soglia demografica minima delle Unioni e delle Convenzioni è fissata in 10.000 abitanti⁶, fatto salvo l'eventuale diverso limite demografico individuato dalle Regioni. Il limite non si applica alle Unioni di Comuni già costituite (c. 107 art. 1 L. 56/2014).

La circolare n. 323 del 12/1/2015 del Ministero degli Interni ha disposto che i Prefetti si adoperino per assegnare ai Comuni inadempienti, che non hanno rispettato la scadenza del 31 dicembre per l'esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali attraverso Unione o Convenzione, un nuovo termine, questa volta perentorio, entro il quale provvedere⁷. In caso di ulteriore inerzia dei Comuni è previsto il potere sostitutivo del governo (art. 8 L. 131/03). Tale circolare, richiamando la sentenza n. 236/13 della Corte Costituzionale, ha ribadito che queste disposizioni si applicano anche ai Comuni delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, "secondo le procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione". In questo caso i Prefetti procederanno a verificare preliminarmente le disposizioni statutarie in materia e il loro stato di attuazione e ad assegnare senza indugio e con formale atto di diffida un termine perentorio per l'adempimento.

Infine la successiva circolare n. 967 del 26/1/2015 del Ministero degli Interni comunica che la Conferenza Stato - città del 22/1/2015 ha valutato positivamente l'ipotesi di differimento dei termini previsti, individuando le Conferenze provinciali permanenti, con il contributo delle rappresentanze territoriali dell'ANCI come sede naturale di verifica degli iter di costituzione dei modelli di governance locale e di valutazione delle criticità.

⁶3.000 abitanti qualora si tratti di Comuni appartenenti o appartenuti a Comunità montane. In tal caso, le Unioni devono essere formate da almeno tre comuni.

⁷Comma 31 quater aggiunto all'art. 14 del D.L. n. 78/2010 in sede di conversione in legge del D.L. n. 95/2012.



1.2 Le migrazioni e i servizi degli Enti locali

L'immigrazione è materia di competenza esclusiva dello Stato, che mantiene in capo a sé anche la potestà regolamentare e le funzioni amministrative normalmente attribuite alle Regioni e ai Comuni⁸ (art. 117 c. 2 lett. b Cost.). Non rientra quindi tra le funzioni fondamentali, attualmente nemmeno tra quelle conferite dall'autorità statale, ma i Comuni ne sono ampiamente coinvolti.

Dopo la riforma del titolo V della Cost.⁹, abbiamo assistito ad una divaricazione tra le politiche dell'immigrazione, che disciplinano l'ingresso e il soggiorno dei cittadini migranti e sono in capo allo Stato, e quelle per l'integrazione¹⁰ che progressivamente sono ricadute sulle Regioni e i Comuni.

Se ci concentriamo inoltre sull'impatto che il fenomeno migratorio produce sul sistema amministrativo e sulle organizzazioni degli enti locali, appare evidente come esso sia trasversale alle funzioni fondamentali. Se pensiamo ai servizi sociali, a quelli scolastici, alla statistica, alla polizia municipale, etc., comprendiamo come ignorare il fenomeno non ci renda esenti dai suoi processi, in quanto i migranti si spostano in base a logiche economiche, sociali, familiari che possono presentare tratti casuali e si concentrano laddove in primo luogo possano essere soddisfatte esigenze di sostentamento e lavoro. Sottovalutarlo perché *"tanto la competenza è dello Stato"*, può divenire un atteggiamento miope dalle imprevedibili conseguenze per la comunità, in quanto i processi migratori vivono di improvvise e repentine accelerazioni che possono mettere in crisi gli equilibri sociali ed economici locali.

I meccanismi di regolazione, i sovraccarichi, il contenzioso tra cittadino ed ente locale sono tutti aspetti che l'operatore comunale associa ai processi migratori e alla loro dimensione quali - quantitativa.

La complessa produzione normativa e i differenti livelli di competenza sempre più intrecciati (europea, statale e regionale/locale) in materia di immigrazione hanno determinato nel tempo lacerazioni nel tessuto amministrativo e un crescente

⁸Ad esempio l'Anagrafe e lo stato civile sono materie sottoposte alla potestà legislativa dello Stato, ma le funzioni amministrative sono attribuite ai Sindaci che le esercitano in qualità di ufficiali di governo.

⁹Nel 2001 la riforma del titolo V della Costituzione ha capovolto il criterio di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, assegnando alle Regioni tutte le materie che non sono affidate espressamente alla competenza dello Stato. Le Regioni hanno quindi una potestà generale, definita residuale, su ogni materia non riservata allo Stato - art. 117 c. 4 Cost. - e una potestà concorrente su tutte le materie elencate al c. 3 dello stesso articolo. Sono settori essenziali che toccano la vita di tutti i giorni e i diritti fondamentali delle persone, come la salute, i servizi sociali, il governo del territorio, il lavoro, etc.

¹⁰Il fondo nazionale di rotazione delle politiche migratorie nel 2002 confluisce nel fondo sociale, ma in modo indistinto. Saranno le Regioni a decidere se e quante risorse destinare alle politiche migratorie.



Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi

contenzioso tra Enti locali e cittadino migrante, con ovvie ricadute sulla coesione sociale, sull'autorevolezza delle istituzioni e sul processo di modernizzazione amministrativa. Inoltre, la sovrapposizione di normative non sempre coerenti hanno provocato una frammentazione della condizione giuridica dei migranti. Oggi non abbiamo davanti a noi un fenomeno unitario, ma un'articolazione di migrazioni che differiscono per cause, provenienze, ma anche per riconoscimento e meccanismi di regolazione.

Di seguito vi presentiamo un elenco, non esaustivo, di status relativi a cittadini migranti nei quali si può imbattere l'operatore dell'ente locale e che esigono un trattamento differenziato in relazione ai vari servizi comunali (accesso alle prestazioni di sicurezza sociale, servizi a bassa soglia, edilizia residenziale pubblica, scuola, iscrizione anagrafica, rilascio carta di identità, stato civile, etc.).

TIPOLOGIE DI CITTADINI MIGRANTI PROVENIENTI DA PAESI TERZI

- Richiedenti asilo
- Minori non accompagnati
- Familiari di cittadini dell'Unione europea
- Soggiornanti per motivi di lavoro
- Lungo soggiornanti
- Rifugiati politici
- Familiari di cittadini lungo soggiornanti
- Soggiornanti per cure mediche
- Stranieri irregolari inespellibili
- Soggiornanti per motivi umanitari
- Giovani di II generazione
- Cittadini del Marocco, etc.
- Stranieri regolarmente soggiornanti che non risolvono in un solo stato membro il loro percorso migratorio
- Figli di genitori irregolarmente presenti

Non è possibile considerare un'unica figura di cittadino migrante portatore di determinati diritti e doveri, ma siamo in presenza di una miriade di tipologie differenti per status giuridico, posizione amministrativa e trattamento.

L'operatore nell'ambito del proprio segmento di responsabilità e competenza si deve confrontare con questa diversità, che non è solo culturale o linguistica, ma diretta conseguenza dei meccanismi di regolazione prodotti dal sistema politico - sociale e



amministrativo.

La polverizzazione della condizione giuridica, insieme ai processi di autonomia territoriale e di decentramento amministrativo, produce un proliferare di prassi che distorcono e duplicano le procedure che regolano l'accesso a diritti e prestazioni. Ogni volta che si crea una nuova prassi differente dalla procedura ordinaria, sulla base di normative contraddittorie o per effetto dei differenti livelli di competenza, si alimenta un meccanismo di deregolamentazione, che accentua la discrezionalità degli uffici e da cui possono aver origine prassi vessatorie, se non discriminatorie, anche involontarie. Paradossalmente per eccesso di regolamentazione.

L'attuale emergenza amministrativa che vivono i cittadini migranti e gli uffici comunali si manifesta spesso attraverso la moltiplicazione e la difformità di applicazione dei procedimenti amministrativi per prestazioni analoghe.

Da qui nascono due ulteriori domande di servizi: la prima, di accessibilità dei diritti: *"Sì d'accordo ho questi diritti riconosciuti dalla norma, ma sono praticabili? Perché quando provo ad accedervi emergono ostacoli amministrativi, informatici, economici che di fatto mi impediscono l'esercizio"*.

L'altra è la domanda di assistenza burocratica per districarsi nel mondo complesso dei procedimenti e delle norme.

Infine vi sono fenomeni specifici delle migrazioni che richiamano principi del nostro ordinamento e precise responsabilità dei Sindaci. Pensiamo alla tutela dei minori stranieri non accompagnati (di seguito MSNA) o allo straordinario afflusso di persone in seguito alle operazioni di salvataggio in mare che vedono i Comuni in prima fila nell'accoglienza.

I processi migratori possono avere un forte impatto sui territori e necessitano pertanto di una **politica locale per l'immigrazione**. Elevare a dignità di politica del territorio misure, azioni ed attività che, in modo più o meno strutturato, intendono facilitare l'autonomia e l'integrazione di cittadini migranti, può rappresentare una felice scelta istituzionale per migliorare il livello di coesione sociale, l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa.

I piccoli Comuni sanno che per affrontare queste dinamiche devono fare rete. Ampliare gli ambiti gestionali e fare rete significa condividere professionalità diffuse, migliorare le capacità progettuali, anche per attivare nuovi finanziamenti (UE, statali, regionali), acquisire un maggior peso politico istituzionale e produrre economie di scala riducendo i costi fissi unitari distribuiti su un maggior numero di prestazioni e utenti. Il **lavoro in rete**, quindi, fa «massa critica» a beneficio soprattutto degli enti più piccoli,



Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi

caratterizzati dalle maggiori rigidità (di bilancio, personale, etc.).

In questo modo diventano obiettivi possibili affrontare l'ufficio legale di un altro ente per l'attribuzione degli oneri relativi alla presa in carico di un minore straniero non accompagnato o partecipare con maggiore peso politico alla governance locale dell'immigrazione con altre istituzioni (Prefettura, Questura, etc.) o ancora gestire in modo efficace i nuovi adempimenti amministrativi.

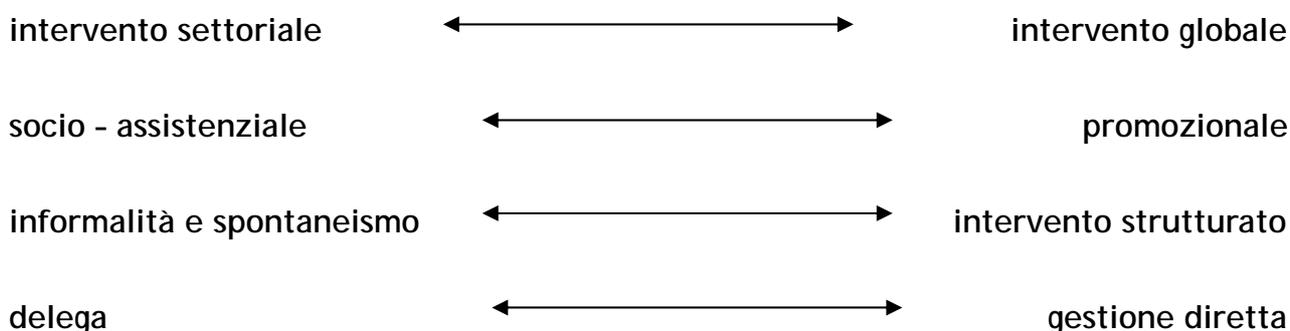


1.3 I servizi locali per l'immigrazione

La ratio di un servizio per l'immigrazione nasce dall'esigenza che ha un'associazione di Comuni di monitorare il fenomeno con le sue rilevanti implicazioni sul territorio, di conoscerne i processi per governarlo e non subirlo.

Mission e Obiettivi strategici
<p>Rafforzare la coesione sociale; Includere i nuovi cittadini; Coordinare le attività istituzionali e non nei confronti della popolazione immigrata straniera Programmare gli interventi ed i servizi dedicati al fine di una maggiore razionalizzazione dei processi e dei procedimenti amministrativi</p>

Possiamo rappresentare i campi delle possibili opzioni come continuum ai cui estremi indichiamo approcci alternativi: una politica complessiva o di settore; di promozione dei diritti o di assistenza sociale; basata su iniziative occasionali e spontanee dell'associazionismo o costruita su servizi continuativi; delegata totalmente a soggetti terzi o con un gestione diretta dell'amministrazione comunale. L'Unione o i Comuni convenzionati decidono il posizionamento su ciascuno di questi assi sulla base della mission, della pianificazione degli obiettivi strategici (coesione sociale, inclusione dei nuovi cittadini, etc.) e delle risorse disponibili



Una possibile gestione potrebbe presentare le seguenti caratteristiche:

- **diretta**, prevedendo però la delega al privato sociale per determinate attività e funzioni, per conferire flessibilità, innovazione e competenze all'azione dell'Unione;



Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi

- di tipo promozionale, ma con specifici interventi socio assistenziali (MSNA, Sprar¹¹, vittime di tratta, etc), costruiti in modo coerente con la normativa vigente;
- strutturata e continuativa, accogliendo però stimoli ed azioni informali dal mondo del volontariato e dell'associazionismo (casa delle associazioni, eventi interculturali, etc.).

Il tutto in un contesto in cui si contribuisce positivamente alla costruzione e al rafforzamento di una rete di soggetti che possano incidere sul fenomeno in modo significativo.

Nelle politiche per l'immigrazione si creano reti tra attori di diverso tipo per rispondere a determinati bisogni. La scelta degli interlocutori significativi, che sono l'insieme degli attori mobilitati che intervengono su una questione e che possono appartenere alla pubblica amministrazione o a organizzazioni private, rappresenta un passaggio importante per circoscrivere le aree di policy e realizzare una marcata integrazione tra differenti settori di intervento.

I possibili interlocutori

- Sportello Unico per l'Immigrazione
- Prefettura
- Questura
- Direzione provinciale del lavoro
- Regione
- Provincia
- Consiglio territoriale per l'Immigrazione
- Associazioni sindacali e datoriali
- Organismi del terzo settore e di promozione sociale (associazioni, cooperative sociali, etc.)
- Organismi di rappresentanza degli immigrati (Consulte, consiglieri unici, etc.)

Attenzione: la costruzione della rete deve essere selettiva per evitare campi pletorici che non incidono sulla realtà, ma anzi la appesantiscono.

Se perseguiamo politiche per l'immigrazione fortemente integrate dobbiamo considerare che l'interazione si deve produrre fra diversi livelli di governo (coordinamento verticale) e tra diverse aree di policy, più o meno contigue (coordinamento orizzontale). La **fluidità e la capacità di trasformazione dei processi migratori**, per cui il dato che definisce i confini di una politica per i migranti è spesso una variabile, esprime la trasversalità del fenomeno.

Quali strumenti le associazioni di Comuni possono mettere in campo ?

¹¹Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati



Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi

All'Unione sono conferite dai Comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni attribuite (art. 32 c. 5 TUEL). I Comuni già dispongono di competenze e professionalità maturate in campo amministrativo, sociale e tecnico anche se non presenti contemporaneamente in ogni singolo ente. L'associazione consente di raccordarle al fine di costruire un adeguato assetto organizzativo.

Un servizio per l'immigrazione deve tener conto di una serie di aspetti quali:

- 1) **Strutturale:** creo un ufficio per l'immigrazione (Unità organizzativa, Consulta, etc.), una struttura che ha il compito di integrare e coordinare le politiche;
- 2) **Processuale:** prevedo procedure, accordi, protocolli che obbligano diversi assessorati e settori a comunicare e collaborare nella materia, trasferendo dati, informazioni e buone prassi;
- 3) **Culturale:** con seminari e formazione per condividere il paradigma di policy.

L'obiettivo è creare un flusso di valori, conoscenze e competenze che legittimano gli scopi perseguiti e gli strumenti adottati.

La gestione associata può consentire ai piccoli Comuni di realizzare sinergie organizzative, di sviluppare maggiori professionalità e specializzare i dipendenti, di migliorare le prestazioni erogate, anche attraverso la condivisione di buone prassi, in un'ottica di governo equilibrato dei processi migratori a livello locale.

Ma come collegare un Ufficio comune o delegato alla rete degli sportelli territoriali¹²? Un'opzione possibile è rappresentata dal modello organizzativo delle alte

¹² Senza addentarci nel merito perché non rientra nella presente trattazione, ricordiamo che in letteratura e dall'esperienza recente sono stati individuati numerosi modelli progettuali di gestione associata.

Nell'esperienza delle Unioni di comuni, si sono affermati quattro fondamentali modelli di riferimento:

- il modello accentrato
- il modello decentrato
- il modello dell'Unione diffusa
- il modello misto

I quattro modelli si differenziano per finalità, organizzazione, modalità di rapporto tra enti aderenti e struttura associata e modalità di rapporto tra l'organizzazione complessiva e i cittadini.

Nell'Unione diffusa la titolarità dei servizi e delle funzioni rimane in capo ai singoli enti che li gestiscono attraverso la struttura dell'Unione.

La struttura erogativa può articolarsi in strutture centrali e sedi erogative in ogni Comune (*sportelli polifunzionali o specialistici*).

E' possibile la gestione unificata della dotazione organica, presupposto per politiche di sviluppo delle risorse professionali.

Nell'esperienza delle Convenzioni tra Comuni sono stati sviluppati sei fondamentali modelli di riferimento:

- il modello di affidamento della competenza e della responsabilità gestionale ad un Comune;
- il modello dell'affidamento della competenza e della responsabilità gestionale a più Comuni (*stessa funzione*);
- il modello dell'affidamento della competenza e della responsabilità gestionale a più Comuni (*funzioni differenti*);
- il modello a rete
- il modello dell'ufficio comune istruttorio
- il modello dell'ufficio comune decisorio.



specializzazioni - "Hub & spoke" - e fa riferimento alla modalità di erogazione dei servizi secondo il principio che prevede la concentrazione della casistica più complessa o che necessita di maggiori competenze specialistiche, in un numero limitato di centri, gli Hub. L'attività dell'Hub è fortemente integrata, attraverso connessioni funzionali e azioni di sistema (formative, consulenziali, di indirizzo) con la rete degli sportelli territoriali - polifunzionali, sociali, di relazioni con il pubblico, per migranti, etc. - che sono declinati per livelli di competenza (1°, 2°, etc.).

In termini di efficienza si possono determinare le condizioni per "economie di diversificazione", che consentono di erogare servizi o perseguire obiettivi diversi con le stesse risorse (ad esempio attraverso l'utilizzo di un unico esperto di diritto dell'Unione europea per i bandi di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale). Oppure realizzare economie di scala attraverso la ripartizione dei costi fissi su ambiti gestionali ottimali.

Tale processo, oltre al perseguimento degli obiettivi generali di contenimento della spesa pubblica e di miglioramento dell'assetto organizzativo, può produrre ulteriori risultati in termini di efficacia dell'azione amministrativa garantendo:

- Uniformità e certezza di applicazione dei procedimenti amministrativi
- Corretta comunicazione istituzionale
- Rete adeguata di sportelli territoriali
- Minor rischio di contenzioso con il cittadino

Infine, l'implementazione delle politiche rappresenta un aspetto decisivo della loro riuscita ed è una delle cause della forbice crescente tra scopi e risultati delle policies. Questa divaricazione genera ostilità in quanto può essere percepita come una **mancanza di guida**.

La fase di implementazione non è una semplice esecuzione di decisioni, ma l'attuazione comporta spesso la modifica di decisioni prese.



1.4 La funzione fondamentale di progettazione e gestione dei servizi sociali

La progettazione, gestione ed erogazione dei servizi sociali è la funzione fondamentale all'interno della quale tradizionalmente viene collocata la materia dell'immigrazione.

E' bene chiarire che l'immigrato deve rivolgersi ai servizi sociali non in quanto tale, ma in quanto cittadino in stato di bisogno, ai sensi dell'art. 41 del Dlgs. 286/98, in condizioni di parità con il cittadino italiano.

Non è una distinzione puramente concettuale o terminologica, ma presiede ad un preciso approccio al fenomeno anche sul piano operativo, oltre che ad una corretta comunicazione istituzionale all'utenza e alla cittadinanza.

La distinzione deve essere chiara: *"non ti assisto perché sei immigrato ma perché ricorrono determinate condizioni e requisiti, come per il cittadino italiano."*

Poi vi sono attività di intervento sociale, che si rivolgono direttamente a determinate categorie di cittadini migranti, in virtù di convenzioni internazionali (richiedenti protezione internazionale, rifugiati, etc.), principi costituzionali (minori stranieri non accompagnati) o perché siamo in presenza di cittadine/i ritenuti meritevoli di una tutela rafforzata da parte del legislatore (vittime di tratta o di violenza domestica, etc.).

Una politica locale per l'immigrazione punta a separare l'immigrazione dal sociale, nel senso che il servizio immigrazione deve essere fortemente integrato con i servizi sociali, ma maggiormente articolato per funzioni ed obiettivi, in modo chiaro e visibile.

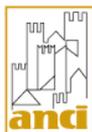
Spesso assistiamo ad una delega totale delle politiche per l'immigrazione ai servizi sociali, per cui si produce una perfetta coincidenza tra i due servizi, che non sempre favorisce un'efficace informazione all'opinione pubblica e un approccio organico al fenomeno.

È prevalente la tendenza ad **esternalizzare** i servizi sociali soprattutto per ragioni di flessibilità ed economicità. L'ente locale da erogatore diretto di servizi è sempre più soggetto regolatore e coordinatore.

L'ufficio dell'Unione o, in caso di Convenzione, l'ufficio comune/delegato può gestire i servizi sociali in modo diretto oppure "misto". In quest'ultimo caso l'Unione mantiene la responsabilità della gestione, ma si avvale anche di enti gestori su alcune linee del servizio.

Nel caso invece di gestione associata indiretta, sono possibili numerose forme: dalla concessione a terzi - Onlus e privato sociale - fino all'affidamento diretto a organismi¹³

¹³ L'obbligo di soppressione di enti e istituzioni di cui all'art. 9, comma 1, d.l. 95/2012 non si applica agli organismi che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi e culturali (aziende speciali, consorzi di servizi sociali, ASP / comma 1-bis). Detta deroga rende esplicito il favore del legislatore verso soggetti operanti in ambiti di particolare



quali Aziende speciali, Consorzi per i servizi sociali, Aziende di servizi alla persona (Asp), etc.

E' stato richiesto il parere della Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per il Piemonte, sulla possibilità di gestire la funzione sociale in modo unitario mediante il Consorzio per i servizi sociali, in alternativa alle forme dell'Unione e della Convenzione. La legislazione vigente - nazionale e regionale - consente l'esercizio associato in forma consortile della funzione di progettazione e gestione dei servizi sociali, purché ci sia "una rigorosa valutazione circa la rispondenza della sua sussistenza e della sua gestione a criteri di economicità, efficacia, efficienza". La Corte precisa che "è comunque da preferire, in alternativa, il ricorso allo strumento dell'Unione o della Convenzione, laddove questo sia maggiormente rispondente a criteri di economicità, efficacia, efficienza" (delibera n. 10/2013 della Corte dei Conti).

Gli organismi elencati possono essere costituiti direttamente dalle Unioni o dai singoli enti partecipanti alle Convenzioni. Gli Enti locali non possono istituire nuovi enti o organismi, ma è possibile trasformare quelli già esistenti in ambito sovracomunale.

E' molto diffusa la delega dell'immigrazione agli organismi partecipati dai Comuni quali i Consorzi per la gestione dei servizi sociali, le Società della salute, le Aziende di servizi alla persona (Asp).



1.5 La funzione dell'anagrafe e dello stato civile

Resta esclusa dall'obbligo di gestione associata la funzione di *“tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale”*. In passato si è a lungo dibattuto sulla possibilità di esercitare tramite convenzioni le funzioni di competenza statale conferite al Sindaco. La circolare n. 23/2002 del Ministero dell'Interno limitava tale possibilità, mentre la legge n. 131/2003 valorizzava le forme associative anche per la gestione dei servizi di competenza statale affidati ai Comuni.

Il parere del 29 settembre 2010 del Consiglio di Stato, sez. I, reputava ammissibile la delega delle funzioni di ufficiale di stato civile e anagrafe a personale dipendente da Comune diverso da quello cui apparteneva il sindaco delegante, in forza di convenzione e in presenza di esigenze straordinarie, temporalmente limitate (circolare n.34/2010 del Ministero dell'Interno).

Allo stato attuale l'art. 32 c. 5 bis del Dlgs. 267/2000 stabilisce che, previa apposita convenzione, i Sindaci dei Comuni facenti parte dell'Unione possono delegare, su base volontaria e quindi non obbligatoria, le funzioni di ufficiale dello stato civile e di anagrafe a personale idoneo dell'Unione stessa o dei singoli Comuni associati¹⁴. Si può prescindere pertanto dalla sussistenza di esigenze straordinarie e temporanee.

¹⁴Art. 2 comma 6 del D.L. n. 179/2012 convertito dalla L. 221/2012 - Circolare n. 2/2013 del Ministero dell'Interno.



1.6 Le funzioni legate alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione

Se l'esercizio delle funzioni fondamentali è legato alle **tecnologie dell'informazione e della comunicazione**, i Comuni devono esercitare anche queste ultime in forma associata, *“fermo restando che tali funzioni comprendono la realizzazione e la gestione di infrastrutture tecnologiche, rete dati, fonia, apparati, di banche dati, di applicativi software, l'approvvigionamento di licenze per il software, la formazione informatica e la consulenza nel settore dell'informatica”*.

La qualità dei flussi informativi e l'adeguatezza delle infrastrutture informatiche sono elementi essenziali per un corretto trattamento dei dati relativi alla circolazione e al soggiorno del cittadino migrante. Troppo spesso invece gli operatori degli Enti locali devono reperire le informazioni necessarie in una miriade di fonti informative, tra enti e procedure macchinose (banche dati, enti certificanti, siti web, etc.). Devono misurarsi con banche dati non comunicanti e tempi indefiniti di risposta degli enti detentori dell'informazione. Tutto ciò incide in modo negativo sulla corretta e uniforme applicazione dei procedimenti amministrativi e sulla praticabilità dei diritti riconosciuti. Manca una visione complessiva delle informazioni e dei dati relativi alla comunità migrante, che dovrebbero essere accessibili, sempre e in tempo reale, a tutti gli operatori abilitati della Pubblica amministrazione. Il deficit informativo rappresenta un handicap gravissimo per l'azione amministrativa, ai vari livelli entro cui si esercita (erogazione dei servizi, controlli, etc.), e genera ritardi, sovraccarichi e file di ritorno per gli uffici, oltre a percorsi ingannevoli e prassi vessatorie.

Ecco perché l'Anagrafe nazionale rappresenta un'opportunità storica per la Pubblica amministrazione, per consentire l'implementazione delle riforme ancora non attuate - come la decertificazione - una completa applicazione della disciplina vigente sulle autocertificazioni e l'effettiva semplificazione dei procedimenti amministrativi anche per la comunità migrante.



2. La "decertificazione"

I cittadini di Paesi terzi, regolarmente soggiornanti in Italia, possono utilizzare le dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47 del dpr 445/2000¹⁵, limitatamente agli stati, alle qualità personali e ai fatti certificabili o attestabili da parte di soggetti pubblici italiani, fatte salve le speciali disposizioni contenute nelle leggi e nei

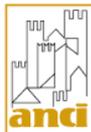
¹⁵ Art. 46 Dpr 445/00- Dichiarazioni sostitutive di certificazioni

1. Sono comprovati con dichiarazioni, anche contestuali all'istanza, sottoscritte dall'interessato e prodotte in sostituzione delle normali certificazioni i seguenti stati, qualità personali e fatti:

- a) data e il luogo di nascita;
- b) residenza;
- c) cittadinanza;
- d) godimento dei diritti civili e politici;
- e) stato di celibe, coniugato, vedovo o stato libero;
- f) stato di famiglia;
- g) esistenza in vita;
- h) nascita del figlio, decesso del coniuge, dell'ascendente o discendente;
- i) iscrizione in albi, in elenchi tenuti da pubbliche amministrazioni;
- l) appartenenza a ordini professionali;
- m) titolo di studio, esami sostenuti;
- n) qualifica professionale posseduta, titolo di specializzazione, di abilitazione, di formazione, di aggiornamento e di qualificazione tecnica;
- o) situazione reddituale o economica anche ai fini della concessione dei benefici di qualsiasi tipo previsti da leggi speciali;
- p) assolvimento di specifici obblighi contributivi con l'indicazione dell'ammontare corrisposto;
- q) possesso e numero del codice fiscale, della partita IVA e di qualsiasi dato presente nell'archivio dell'anagrafe tributaria;
- r) stato di disoccupazione;
- s) qualità di pensionato e categoria di pensione;
- t) qualità di studente;
- u) qualità di legale rappresentante di persone fisiche o giuridiche, di tutore, di curatore e simili;
- v) iscrizione presso associazioni o formazioni sociali di qualsiasi tipo;
- z) tutte le situazioni relative all'adempimento degli obblighi militari, ivi comprese quelle attestate nel foglio matricolare dello stato di servizio;
- aa) di non aver riportato condanne penali e di non essere destinatario di provvedimenti che riguardano l'applicazione di misure di sicurezza e di misure di prevenzione, di decisioni civili e di provvedimenti amministrativi iscritti nel casellario giudiziale ai sensi della vigente normativa;
- bb) di non essere a conoscenza di essere sottoposto a procedimenti penali;
- bb-bis) di non essere l'ente destinatario di provvedimenti giudiziari che applicano le sanzioni amministrative di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231;
- cc) qualità di vivente a carico;
- dd) tutti i dati a diretta conoscenza dell'interessato contenuti nei registri dello stato civile;
- ee) di non trovarsi in stato di liquidazione o di fallimento e di non aver presentato domanda di concordato.

Art. 47 Dpr 445/00 - Dichiarazioni sostitutive dell'atto di notorietà

1. L'atto di notorietà concernente stati, qualità personali o fatti che siano a diretta conoscenza dell'interessato è sostituito da dichiarazione resa e sottoscritta dal medesimo con la osservanza delle modalità di cui all'articolo 38.
2. La dichiarazione resa nell'interesse proprio del dichiarante può riguardare anche stati, qualità personali e fatti relativi ad altri soggetti di cui egli abbia diretta conoscenza.
3. Fatte salve le eccezioni espressamente previste per legge, nei rapporti con la pubblica amministrazione e con i concessionari di pubblici servizi, tutti gli stati, le qualità personali e i fatti non espressamente indicati nell'articolo 46 sono comprovati dall'interessato mediante la dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà.
4. Salvo il caso in cui la legge preveda espressamente che la denuncia all'Autorità di Polizia Giudiziaria è presupposto necessario per attivare il procedimento amministrativo di rilascio del duplicato di documenti di riconoscimento o comunque attestanti stati e qualità personali dell'interessato, lo smarrimento dei documenti medesimi è comprovato da chi ne richiede il duplicato mediante dichiarazione sostitutiva.



regolamenti concernenti la disciplina dell'immigrazione e la condizione dello straniero (art. 3 c. 2 dpr 445/00).

Possono autocertificare, quindi, stati, fatti e qualità verificabili presso soggetti pubblici italiani, salvo quanto previsto dal Dlgs. 286/98 e dal Dpr 394/99. Ad esempio, il cittadino non può autocertificare il titolo di soggiorno, in quanto lo esclude l'art. 6 c. 2 Dlgs. 286/98, che prevede sempre l'esibizione del permesso di soggiorno, quando si richiedono iscrizioni, autorizzazioni o altri provvedimenti alla pubblica amministrazione, ad esclusione delle prestazioni didattiche obbligatorie e di quelle sanitarie di cui all'art. 35 c. 3 del Dlgs. 286/98.

Le banche dati anagrafiche gestite dai Comuni contengono i dati sul permesso di soggiorno dei cittadini migranti, in quanto la normativa vigente prevede l'obbligo per il cittadino straniero di conferma della dimora abituale¹⁶ presso l'anagrafe dopo ogni rinnovo del permesso di soggiorno. Ma anche le più aggiornate non possono costituire la fonte per la verifica del permesso di soggiorno "autocertificato", per disposizione di legge contraria e perché le banche dati anagrafiche non sono collegate a quelle in uso alle Questure. Accogliere o escludere pertanto domande di cittadini stranieri sulla base di permessi di soggiorno autocertificati e controllati presso le banche dati anagrafiche non ha alcun fondamento normativo.

Dal 1° gennaio 2012 è in vigore la riforma conosciuta come "decertificazione"¹⁷ che ha modificato la disciplina dei certificati e delle dichiarazioni sostitutive contenuta nel Dpr n. 445/00¹⁸. La disciplina stabilisce in modo perentorio che i certificati rilasciati dalla pubblica amministrazione relativi a stati, fatti e qualità personali sono validi e utilizzabili solo nei rapporti tra privati. La Pubblica amministrazione che rilascia un certificato deve apporvi la dicitura "Il presente certificato non può essere prodotto agli organi della pubblica amministrazione o ai privati gestori di pubblici servizi", a pena di nullità del documento.

Gli enti pubblici non possono quindi più richiedere ed accettare i certificati rilasciati da altre pubbliche amministrazioni perché ciò comporta la violazione dei doveri d'ufficio (cfr. articolo 74 co. 2 del Dpr 445/2000). Il cittadino, per documentare stati, fatti o qualità nell'ambito di un procedimento, produce una dichiarazione sostitutiva di certificazione ai sensi dell'art. 46 Dpr 445/00, sulla quale l'amministrazione precedente

¹⁶La sanzione per la violazione dell'obbligo di conferma della dimora abitale è rappresentata dalla cancellazione anagrafica, ma l'applicazione è complessa perché l'ufficiale di anagrafe deve verificare non solo l'omessa dichiarazione di conferma da parte del cittadino, ma anche il mancato rinnovo del permesso di soggiorno sull'intero territorio nazionale (Circolare 12/2005 Ministero degli Interni). Tale adempimento senza collegamenti telematici alle banche dati delle Questure diventa complicato.

¹⁷Art. 15 c. 1 L. 186/2011

¹⁸ "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa" (TUDA)



effettuerà controlli anche a campione direttamente presso l'ente certificante.

Per i cittadini di Paesi terzi la riforma ha abrogato dal 1° gennaio 2013 l'ultima parte del comma 2 dell'articolo 3 Dpr 445/00 "fatte salve le speciali disposizioni contenute nelle leggi e nei regolamenti concernenti la disciplina dell'immigrazione e la condizione dello straniero" ma l'entrata in vigore è stata posticipata, di sei mesi in sei mesi, fino al 31/12/15, in quanto le pubbliche amministrazioni non sono ancora pronte.

Quando la disciplina sarà in vigore anche per i cittadini stranieri verranno meno alcuni procedimenti oggi in capo ai Comuni come ad esempio quelli per il rilascio dell'idoneità alloggiativa ai fini del riconoscimento dello status di soggiornante di lungo periodo o per l'ingresso per motivi di lavoro. E si potrà ragionare su una modifica normativa dell'art. 6 c. 2 Dlgs. 286/98.

Quello che preme evidenziare è l'approccio del **doppio binario** sul piano amministrativo: si fa una riforma per semplificare, ma per gli stranieri si deroga o si rimanda. Applicare solo parti delle riforme in atto non solo crea inefficienze e sovraccarichi alla PA, rallenta o impedisce i percorsi di integrazione che partono proprio dal dato amministrativo, ma non assolve neppure a quella necessità di controllo dello straniero troppo spesso invocata come obiettivo delle deroghe.

In questo modo si rende più difficile l'esercizio dei diritti riconosciuti, perché si determina incertezza e non uniformità di applicazione dei procedimenti e si produce un aggravio delle procedure, maggiori sovraccarichi e file di ritorno per gli uffici.

Il caso

Un cittadino straniero richiede il nulla osta al ricongiungimento familiare allo Sportello Unico per l'Immigrazione presso la Prefettura, rilasciato dopo i dovuti controlli sui requisiti soggettivi e di reddito / alloggio. Lo spedisce alla moglie che si trova nel Paese di origine e con cui si vuole ricongiungere. La signora si presenta al Consolato italiano o alle agenzie collegate e deposita con la richiesta del visto: il passaporto, il nulla osta e la documentazione attestante il legame familiare (certificato di matrimonio, stato di famiglia, di nascita, etc.). La rappresentanza consolare italiana rilascia il visto di ingresso per motivi di famiglia, sotto forma di adesivo apposto sul passaporto, dopo aver effettuato i controlli di competenza sul rapporto di parentela, ma trattiene i documenti sulla relazione familiare, tradotti e legalizzati, per motivi di anticontraffazione.

La signora fa ingresso in Italia con un visto per famiglia e le viene rilasciato un



permesso di soggiorno sempre per motivi di famiglia dalla Questura¹⁹ - Sportello Unico per l'Immigrazione, in base al visto rilasciato dalla rappresentanza consolare.

La signora si reca al Comune di dimora insieme con il marito per dichiarare la propria residenza, ma viene registrata in Anagrafe come convivente e non come coniuge, perché non produce la documentazione originale sulla situazione familiare, con ovvie conseguenze sul piano sociale, economico e fiscale.

L'ufficiale d'anagrafe applica l'art. 14 Dpr 223/89, in base al quale per l'iscrizione anagrafica dei familiari provenienti dall'estero il cittadino deve esibire atti autentici che ne dimostrino la composizione, rilasciati dalle competenti autorità dello Stato di provenienza.

In realtà la signora ha già prodotto tale documentazione, depositata presso il consolato italiano che ha rilasciato il visto di ingresso, e vorrebbe autocertificare la condizione di familiare ai sensi dell'art. 3 c. 2 Dpr 445/00, che le riconosce il diritto ad autocertificare stati, fatti e qualità verificabili presso altri soggetti pubblici italiani, in questo caso il Consolato²⁰.

Pur se appare paradossale, rappresenta purtroppo una condizione diffusa per moltissimi cittadini migranti considerati familiari dallo Stato, competente a disciplinarne la condizione giuridica, mentre per le Anagrafi, che esercitano comunque una funzione delegata di competenza statale, diventano conviventi.

E' un tipico corto circuito burocratico che da anni viene segnalato dai cittadini migranti per la ricaduta che ha sui diritti e per i costi aggiuntivi, burocratici ed economici, tra l'altro già sostenuti al momento della riunione familiare.

Dobbiamo chiederci se la ripetuta richiesta di un certificato già nella disponibilità della pubblica amministrazione sia un adempimento necessario o aggravi indebitamente la posizione del cittadino.

L'art. 3 Dpr 445/00 trova difficoltà di applicazione anche in altre situazioni con riferimento ad esempio a stati, fatti e qualità relativi a cittadini dell'Unione europea, per i quali dovrebbe applicarsi il 1° comma in condizioni di parità con il cittadino italiano.

La gestione della norma comporta pertanto un appesantimento delle prassi,

¹⁹Alla signora vengono rilevate le impronte foto dattiloscopiche

²⁰Art. 77-bis Dpr 445/00 - Applicazione di norme : "Le disposizioni in materia di documentazione amministrativa contenute nei capi II e III si applicano a tutte le fattispecie in cui sia prevista una certificazione o altra attestazione, ivi comprese quelle concernenti le procedure di aggiudicazione e affidamento di opere pubbliche o di pubblica utilità, di servizi e di forniture, ancorché regolate da norme speciali, salvo che queste siano espressamente richiamate dall'articolo 78".



sovraccarichi per gli uffici e file di ritorno dei cittadini, con conseguente difficoltà di accesso ai diritti riconosciuti.

Il sistema delle autocertificazioni si basa sulla dichiarazione del cittadino, sul controllo di quanto dichiarato, anche a campione, e in caso di esito negativo sulla sanzione irrogata e sulla comunicazione pubblica a scopo di dissuasione. In Italia un sistema già in uso da tempo è quello delle dichiarazioni dei redditi con linee guida annuali dell'Agenzia delle entrate sulle priorità per i controlli e comunicazioni all'opinione pubblica dei risultati raggiunti.

Si assiste invece ad una difficoltà della pubblica amministrazione ad effettuare scelte di politica amministrativa strettamente intrecciate con un modello di gestione dei controlli a campione. Salvo nei casi in cui sorgono fondati dubbi sulla veridicità delle dichiarazioni, non può essere il singolo operatore a decidere cosa verificare, ma piuttosto l'amministrazione per ogni procedimento dovrebbe stabilire un metodo oggettivo di controllo con percentuali definite in base al rischio di aggiramento della legge e alle priorità dell'ente. Nel terminale dell'operatore deve comparire l'indicazione "pratica da controllare". In questo modo il sistema delle autocertificazioni rappresenta una semplificazione per il cittadino e per l'ente procedente, in un quadro di contenimento della spesa pubblica e di rilevanti vincoli al turn over del personale pubblico. Troppo spesso si passa invece da situazioni di assenza assoluta dei controlli a verifiche su tutte le dichiarazioni rese, con conseguente sovraccarico per gli uffici e "richieste di integrazioni" documentali al cittadino.



3. Il sistema di acquisizione delle informazioni

Le amministrazioni pubbliche e i gestori di pubblici servizi sono tenuti ad acquisire d'ufficio le informazioni oggetto delle dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47 Dpr 445/00, nonché tutti i dati e i documenti che siano in possesso delle pubbliche amministrazioni, previa indicazione, da parte dell'interessato, degli elementi indispensabili per il reperimento delle informazioni o dei dati richiesti, ovvero ad accettare la dichiarazione sostitutiva prodotta dall'interessato. Le verifiche avvengono attraverso la consultazione diretta degli archivi dell'amministrazione certificante. Per l'accesso diretto ai propri archivi l'amministrazione certificante rilascia all'amministrazione precedente apposita autorizzazione in cui vengono indicati i limiti e le condizioni di accesso. Al fine di agevolare l'acquisizione d'ufficio di informazioni e dati relativi a stati, qualità personali e fatti, contenuti in elenchi o pubblici registri, le amministrazioni certificanti sono tenute a consentire alle amministrazioni precedenti, senza oneri, la consultazione per via telematica dei loro archivi informatici (art. 43 Dpr 445/00).

Oltre alla consultazione diretta degli archivi, è possibile richiedere alle amministrazioni certificanti conferma scritta della corrispondenza di quanto dichiarato dal cittadino con le risultanze dei registri da esse custoditi (art. 71 c. 2 Dpr 445/00). Le amministrazioni certificanti individuano un ufficio responsabile per tutte le attività volte a gestire, garantire e verificare la trasmissione dei dati o l'accesso diretto agli stessi da parte delle amministrazioni precedenti. La mancata risposta alle richieste di controllo entro trenta giorni costituisce violazione dei doveri d'ufficio e viene in ogni caso presa in considerazione ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale dei responsabili dell'omissione (art. 72 c. 1 e 3 Dpr 445/00).

Le pubbliche amministrazioni comunicano tra loro attraverso la messa a disposizione a titolo gratuito degli accessi alle proprie basi di dati mediante la "cooperazione applicativa"²¹ (art. 58 Dlgs. 82/05).

²¹Cooperazione applicativa: la parte del sistema pubblico di connettività finalizzata all'interazione tra i sistemi informatici delle pubbliche amministrazioni per garantire l'integrazione delle informazioni e dei procedimenti amministrativi (art. 72 Dlgs. 82/05).



4. La "residenza in tempo reale"

Dal 9 maggio 2012 è in vigore la disciplina del *"cambio di residenza in tempo reale"*, che prevede 2 importanti innovazioni:

- la dichiarazione può essere presentata con modalità telematiche e non solo di persona;
- la registrazione anagrafica avviene subito, al momento della presentazione della dichiarazione del cittadino.

L'iscrizione anagrafica è effettuata *"nei due giorni lavorativi successivi alla presentazione della dichiarazione"*, ma gli effetti giuridici dell'iscrizione *"decorrono dalla data della dichiarazione"* (art. 5, comma 3, D.L. n. 5/2012).

Nei 45 giorni successivi vengono effettuati i controlli, ma il cittadino è già residente a tutti gli effetti di legge. È immediatamente certificabile e può richiedere subito la carta di identità²².

L'obiettivo della riforma è duplice: semplificare gli oneri burocratici per il cittadino e velocizzare gli adempimenti in capo all'amministrazione precedente.

Si dà fiducia al cittadino e la sua dichiarazione produce effetti giuridici istantanei all'atto della presentazione, ma se nel corso degli accertamenti emergono discordanze con la dichiarazione resa, l'ufficiale d'anagrafe segnala quanto è emerso alla competente autorità di pubblica sicurezza e si applicano gli articoli 75 e 76 Dpr 445/00. Nel caso di esito negativo della verifica l'ufficiale di anagrafe procederà ad annullare l'iscrizione con effetto retroattivo dalla data di presentazione della dichiarazione.

Il cittadino migrante deve essere edotto, anche con comunicazione multilingue, sul fatto che può utilizzare da subito la residenza e che il procedimento non è concluso, in quanto seguiranno i necessari controlli del Comune. Deve quindi prestare attenzione a comunicazioni telefoniche e postali, ai numeri civici indicati e ai nomi sul citofono per facilitare il controllo della dimora abituale. La sottovalutazione di questi aspetti può produrre dannose conseguenze amministrative, se non di carattere penale.

In questa sede evidenziamo però alcuni aspetti:

- in passato si è dibattuto se al procedimento anagrafico fosse applicabile la disciplina generale sul procedimento amministrativo (L. 241/90) oppure se esso fosse soggetto solo a normative di settore o speciali in quanto procedimento "anomalo" (L. 1228/54 e Dpr 223/89). Con la riforma del 2012 nessuno per

²²Nei casi di trasferimento da altro Comune per il rilascio della carta di identità bisogna attendere la Pec di risposta del Comune di provenienza, entro 5 giorni lavorativi dalla comunicazione del Comune di nuova iscrizione (circolare n. 9/2012 Ministero dell'Interno).



Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi

fortuna nutre più alcun dubbio sull'applicazione della L. 241/90 al procedimento anagrafico. Pertanto se la domanda del cittadino è ricevibile, con l'iscrizione nel registro anagrafico - entro le 48 ore - l'ufficiale di anagrafe deve rilasciare all'interessato il **provvedimento di iscrizione** ai sensi dell'art. 2 c. 1 L. 241/90 : *"Ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad un'istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, le pubbliche amministrazioni hanno il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso..."*.

- Il provvedimento è essenziale per la "spendibilità" dell'iscrizione anagrafica presso gli altri soggetti pubblici e privati. Molti cittadini segnalano che invece viene loro rilasciata la ricevuta di avvio del procedimento, in attesa dei controlli e del decorso dei 45 giorni per il "silenzio - assenso". Pensiamo al cittadino che va in banca per aprire un conto corrente: la ricevuta non viene considerata sufficiente, per cui, pur in presenza di passaporto e permesso di soggiorno in corso di validità, viene richiesta anche la **carta di identità**, altro punto dolente, creando file di ritorno e un aggravamento delle procedure come dei costi per il cittadino.
- Sarebbe importante un monitoraggio da parte delle associazioni degli ufficiali di anagrafe sulle **modalità e la tempistica di rilascio** del provvedimento di iscrizione anagrafica e della carta di identità al cittadino straniero.
- I tentativi di autocertificare la residenza diventano spesso vani per il cittadino migrante a causa delle **modalità di aggiornamento delle altre banche dati** collegate alle banche dati anagrafiche. Non sempre si riscontra un aggiornamento "automatico", ma vi sono situazioni diffuse in cui i file di aggiornamento vengono inviati periodicamente alle altre pubbliche amministrazioni e caricati negli archivi informatici in un momento ancora successivo.

Il caso

Una cittadina di 86 anni in visita al figlio si procura la frattura del femore. Prontamente operata, i medici comunicano al figlio che i tempi di recupero saranno di almeno 6 mesi, ma possono tranquillamente superare l'anno, data l'età della paziente. Il figlio decide, con delega della madre, di trasferire la residenza della madre nel proprio comune di dimora, dove si svolgerà la riabilitazione, che diventa quindi il centro degli interessi e degli affetti della signora per un periodo indefinito fino almeno al completo recupero sanitario. Dopo 22 giorni dalla dichiarazione di residenza



presentata all'anagrafe del Comune di nuova dimora della signora, al momento delle dimissioni dall'ospedale, l'Ufficio protesi comunica alla signora che nonostante la richiesta, non sarà possibile procedere alle "dimissioni protette", in quanto non risulta residente nel Comune. A riprova di quanto affermato l'operatrice gira lo schermo del computer verso la signora, con la maschera da compilare ben visibile, e dice "vede signora, il suo nominativo non esiste nella banca dati, quindi il programma non mi fa andare avanti... lei non è residente!".

La signora era in realtà residente nel Comune a tutti gli effetti di legge, ma vi era un problema di allineamento dei dati tra banca dati anagrafica e banca dati dell'Ufficio protesi dell'ospedale. Grazie all'intervento degli operatori del Centro Immigrati ha ottenuto quanto in suo diritto, le dimissioni protette, con un percorso concordato con l'equipe dei sanitari. Ma quante volte è capitato ai cittadini migranti, non solo stranieri, di sentire questa frase "il programma non va avanti e quindi il diritto non te lo posso riconoscere"?

I blocchi informatici rappresentano una nuova frontiera delle prassi discriminatorie. In uno stato di diritto le procedure informatiche non possono comprimere né modificare i diritti fondamentali.

Nell'ambito del procedimento per l'assegno per il nucleo familiare con almeno 3 figli minori, l'Inps, cui compete l'erogazione della prestazione concessa dai Comuni, ha prodotto un software per la trasmissione telematica dei dispositivi inviati dai Comuni, che escludeva esplicitamente l'intera platea dei cittadini di Paesi terzi, ad eccezione dei titolari di protezione internazionale, secondo le previsioni dell'art. 65 della L. 448/98. Norme europee consentono invece l'accesso ad altre significative categorie di cittadini di Paesi terzi come i soggiornanti di lungo periodo. L'operatore comunale quando istruiva la pratica trovava il seguente richiamo nella schermata del proprio terminale: *"al fine della concessione dell'assegno al nucleo familiare con almeno tre figli minori, il richiedente deve essere cittadino italiano o comunitario residente nel territorio dello Stato (art. 80, comma 5, della legge n. 388/00) ovvero cittadino straniero in possesso dello status di rifugiato politico o di protezione sussidiaria (art. 27 del D.Lgs. 19 novembre 2007, n. 251, v. anche circ. n. 9/2010)"*, che senza dubbio rendeva più difficile l'applicazione delle disposizioni europee. Si tratta di una procedura telematica di contenuto discriminatorio, seppure involontario, e l'Inps ha dovuto chiarire con il messaggio n. 7990/13 che *"... la procedura di trasmissione per via telematica delle domande di Assegno per il nucleo familiare accolte dai singoli Comuni e per le quali*



Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi

viene richiesta l'erogazione del pagamento da parte dell'Inps ... non blocca l'invio dei dispositivi di pagamento relativi ai cittadini extracomunitari di lungo soggiorno ma ... si limita a chiedere all'utente del Comune che accede alla procedura una mera conferma che l'inoltro del mandato riferito a cittadino extracomunitario viene effettuato consapevolmente e non per errore ..."



5. L'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR)

L'operatore pubblico subisce in questi anni una doppia pressione: da un lato vi è la necessità di semplificare e velocizzare le procedure amministrative, per ridurre il costo burocratico ed economico per il cittadino e il Paese, dall'altro manca un adeguato e complessivo sistema informativo di supporto che gli consenta di svolgere la sua funzione in modo efficace ed efficiente.

Pensiamo al cittadino di Paese terzo che richiede la cittadinanza per residenza decennale ai sensi dell'art. 9 L. 91/92 o al semplice cambio di residenza da altro Comune o alla dichiarazione del cittadino dell'Unione europea di aver svolto attività lavorativa in altra Regione ai fini del mantenimento della qualità di lavoratore. Ad oggi non esiste un sistema di banche dati che in tempo reale consenta all'operatore abilitato di verificare la condizione dichiarata dal cittadino, ma è necessaria una ricostruzione che passa attraverso altri enti pubblici per interrogare i loro archivi, non accessibili direttamente, e che produce tempi e costi di esecuzione.

L'anagrafe è materia di competenza esclusiva dello Stato (art. 117 c. 2 lett. Cost.), ma la funzione amministrativa è delegata al Sindaco, che la espleta quale ufficiale di Governo. La gestione a livello locale della funzione anagrafica ha determinato la costituzione di banche dati in ogni comune, che però non comunicano tra di loro, per cui se un cittadino dichiara la residenza per trasferimento da altro Comune non è possibile verificarlo in modo immediato, ma solo inviando una comunicazione via Pec - nel recente passato un fax! - al collega del Comune di provenienza che risponderà sempre tramite Pec. Esiste l'Indice nazionale della anagrafi (INA), che da anni raccoglie i dati relativi ai residenti nei vari Comuni, ma la sua funzionalità è limitata, sia perché titolare del dato anagrafico resta sempre l'anagrafe comunale, sia per la doppia modalità di raccolta delle informazioni anagrafiche, in quanto l'operatore dell'anagrafe, prima effettua la registrazione anagrafica, poi invia separatamente i dati al livello centrale, tramite il differente sistema dell'INA. Lo scarto temporale tra i 2 momenti produce anomalie e incongruenze.

Con la riforma dettata dal D.L. 179/2012, in corso di attuazione, l'Italia si sta dotando finalmente di una banca dati di interesse nazionale.

L'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR), in corso di istituzione, deve subentrare progressivamente all'Indice nazionale della anagrafi (INA) e alle anagrafi della popolazione residente tenute dai Comuni.

Il dato anagrafico verrà immesso direttamente nell'unica banca dati, costituita



dall'ANPR presso la Direzione centrale dei servizi demografici del Ministero degli Interni, e sarà possibile acquisire l'informazione anagrafica in tempo reale da parte di tutte le pubbliche amministrazioni.

In questo modo viene risolto il problema della "circolarità anagrafica", ossia della possibilità per tutti gli uffici pubblici di conoscere immediatamente i dati anagrafici relativi al cittadino, direttamente attraverso i propri terminali, senza dover avviare costosi accertamenti.

Ma l'Anagrafe nazionale ha per definizione una "forza espansiva", nel senso che può assumere informazioni da banche dati di altre pubbliche amministrazioni, divenendo l'unico fornitore dei dati essenziali sui cittadini per le pubbliche amministrazioni.

E' quanto mai necessaria allora una riflessione sull'accesso diretto da parte delle altre pubbliche amministrazioni ai **dati sul permesso di soggiorno** del cittadino straniero. Da alcune parti vengono sollevati rilievi di ordine pubblico e sicurezza, ma l'accessibilità diretta degli operatori della pubblica amministrazione, limitatamente alle informazioni necessarie ai procedimenti di competenza, consentirebbe di effettuare controlli rapidi e diffusi, migliorando l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa²³.

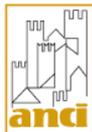
Allo stesso modo il collegamento con la banca dati dell'Agenzia delle entrate può riavviare il percorso di trasferimento ai Comuni della procedura di rinnovo dei permessi di soggiorno, assicurando la verifica dei requisiti reddituali e consentendo di recuperare le forze dell'ordine, liberate da questi adempimenti burocratici, al contrasto della criminalità e alla tutela dell'ordine pubblico, come da più parti auspicato e come avviene in altri paesi europei.

Ma soprattutto permette di portare a compimento altre importanti riforme amministrative che risultano applicate a metà per i cittadini migranti.

L'Anagrafe Nazionale della popolazione residente rappresenta un'importante opportunità per rendere effettiva l'interoperabilità, di base o evoluta²⁴, con altre banche dati e perché si affermi come infrastruttura tecnologica per l'erogazione di altri servizi pubblici. L'elevata mobilità della comunità migrante richiede procedure semplici e tempestive per garantire la tracciabilità dei percorsi migratori e la disponibilità immediata dei dati agli altri soggetti pubblici o gestori di servizi pubblici.

²³Pensiamo solo all'impatto che avrebbe sulle procedure ELI2 per i rinnovi dei permessi di soggiorno e su quella in vigore dal 18 giugno 2015 di compilazione delle domanda di cittadinanza solo per via telematica!
<http://www.interno.gov.it/it/temi/diritti-civili/cittadinanza/cittadinanza-invia-tua-domanda>

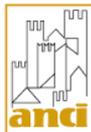
²⁴Per "interoperabilità di base" si intendono i servizi per la realizzazione, gestione ed evoluzione di strumenti per lo scambio di documenti informatici fra le pubbliche amministrazioni e tra queste e i cittadini; per "interoperabilità evoluta" invece si fa riferimento ai servizi idonei a favorire la circolazione, lo scambio di dati e informazioni, e l'erogazione fra le pubbliche amministrazioni e tra queste e i cittadini. (art. 72 Dlgs. 82/2005).



Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi

In questo modo sarà possibile ottenere una reale semplificazione dei procedimenti amministrativi e controlli efficaci.

Uno sforzo relativamente modesto in termini di risorse consentirebbe di migliorare in maniera sensibile la documentazione sulla mobilità e regolarità del soggiorno dei cittadini migranti, a beneficio non solo della risposta amministrativa ma anche del processo decisionale a tutti i livelli.



Seconda parte

L'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale



1. L'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale

L'accesso al welfare da parte dei cittadini immigrati è un terreno su cui si incrociano competenze diverse e talora contrastanti: le Regioni hanno una competenza residuale in materia di assistenza sociale, mentre lo Stato ha competenza esclusiva per la determinazione dei livelli minimi essenziali delle prestazioni.

Contemporaneamente l'Unione Europea entra in misura crescente nel settore dell'immigrazione, con l'obiettivo di riconoscere progressivamente un equo trattamento a tutti i cittadini migranti regolarmente soggiornanti. La competenza esclusiva che la Costituzione assegna allo Stato in materia di immigrazione (art. 117 c. 2 lett. a e b Cost.) deve necessariamente intrecciarsi con il principio di prevalenza del diritto dell'Unione (artt. 11 e 117 c. 1 Cost.).

Questi diversi livelli di competenza hanno prodotto una frammentazione della condizione giuridica dei cittadini migranti, in un quadro storico - politico di forte contenimento della spesa pubblica e di ristrutturazione dei sistemi di welfare.

I risultati sono sotto gli occhi di tutti: difficile praticabilità dei diritti riconosciuti; incertezza e non uniformità di applicazione dei procedimenti amministrativi; elevato contenzioso tra istituzioni e cittadini di Paesi terzi; gravi ripercussioni per l'autorevolezza delle istituzioni e la coesione sociale.

Come abbiamo visto anche nella prima parte del quaderno operativo, l'operatore dell'Ente locale viene chiamato continuamente a compiere una doppia operazione: decodificare una molteplicità di status giuridici dei cittadini migranti, su cui insistono differenti livelli di competenza, e adempiere ai nuovi obblighi amministrativi. Ha dinnanzi a sé la disciplina nazionale, 20 legislazioni regionali e le disposizioni dell'Unione europea su numerose categorie di cittadini migranti, mentre in passato per l'applicazione dei procedimenti amministrativi si confrontava solo con la norma statale.

Scopo del capitolo è ripercorrere l'iter di accesso ad alcune delle principali misure sociali esistenti, evidenziando principi, istituti e garanzie previste dall'ordinamento nazionale e da quello dell'Unione, anche alla luce delle pronunce delle Supreme Corti. Si tenterà di ricomporre un quadro il più possibile unitario all'interno del quale l'operatore possa riconoscersi con il proprio segmento di competenza e responsabilità, e il cittadino migrante possa accrescere la conoscenza dei propri diritti. In attesa che il legislatore rimetta ordine in un settore cruciale per la vita di tantissime persone.



1.1 La normativa italiana

L'art. 117 cost. c. 2 lett. a) e b) attribuisce la competenza esclusiva in materia di immigrazione e condizione giuridica dello straniero allo Stato, che mantiene in capo a sé anche la potestà regolamentare e le funzioni amministrative normalmente attribuite rispettivamente alle Regioni e agli Enti locali.

Settori essenziali che toccano la vita di tutti i giorni e i diritti fondamentali delle persone, come la salute, il governo del territorio, il lavoro, etc., ricadono nella competenza concorrente tra Stato e Regioni (art. 117 c. 3 Cost.).

L'assistenza sociale rientra invece tra le competenze residuali delle Regioni, salvo che per la determinazione dei livelli essenziali sull'intero territorio nazionale la cui potestà legislativa rimane allo Stato (art. 117 c. 2 lett. m e art. 117 c. 4 Cost.)²⁵.

Stato e Regioni esercitano la potestà legislativa nel rispetto della Costituzione, del diritto dell'Unione e dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali (art. 117 c. 1 Cost.).

L'art. 41 del Dlgs. 286/98 stabilisce la parità di trattamento con il cittadino italiano dei cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno *“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”*.

L'equiparazione con il cittadino italiano viene ribadita dalla "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", L. n. 328/2000, che richiama i cittadini migranti individuati ai sensi dell'art. 41 del Dlgs. 286/98 tra i beneficiari delle prestazioni e dei servizi sociali.

La legge 328/2000 individua inoltre gli interventi che costituiscono il livello essenziale delle prestazioni sociali. In particolare, ricordiamo le misure per il sostegno delle responsabilità familiari, che comprendono l'erogazione degli assegni di cura e gli interventi a sostegno della maternità e della paternità responsabile; le prestazioni sociali per le donne in difficoltà e quelle di contrasto della povertà e di sostegno al reddito; gli interventi a favore dei minori in situazioni di disagio (artt. 22 c. 2 e 16 c. 3). Si tratta delle prestazioni generali di sostegno alla natalità, alla famiglia e alla funzione

²⁵Nel 2001 la riforma del titolo V della Costituzione ha capovolto il criterio di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, assegnando alle Regioni tutte le materie che non sono affidate espressamente alla competenza dello Stato. Le Regioni hanno quindi una potestà generale, definita residuale, su ogni materia non riservata allo Stato - art. 117 c. 4 Cost. - e una potestà concorrente su tutte le materie elencate al c. 3 dello stesso articolo.



genitoriale, che, per loro natura e perché discendono da esplicite garanzie costituzionali o da convenzioni internazionali, dovrebbero necessariamente avere portata universale e dunque rivolgersi alla generalità della popolazione residente, compresi gli stranieri legalmente soggiornanti (art. 2 c. 1 e 2 legge 328/2000).

Nello stesso anno di entrata in vigore dell'art. 41 del Dlgs. 286/98²⁶, il legislatore in sede di legge finanziaria istituisce due nuove misure sociali, **l'assegno di maternità e l'assegno per il nucleo familiare con almeno 3 figli minori**²⁷, ed esclude l'accesso per l'intera platea dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti. L'assegno di maternità rientra tra le misure a sostegno della maternità per le donne che non beneficiano di altre indennità, mentre l'assegno al nucleo familiare con almeno 3 figli minori rappresenta una prestazione di sostegno al reddito familiare e di contrasto della povertà. Successivamente l'assegno di maternità viene esteso anche alle donne straniere titolari di carta di soggiorno o titolari dello status di rifugiate politiche. In seguito l'assegno per il nucleo familiare con almeno 3 figli minori viene esteso ai cittadini titolari di protezione internazionale e di permesso UE per soggiornanti di lungo periodo.

Nel 2000, sempre con una legge finanziaria, il legislatore restringe ulteriormente l'ambito di applicazione dell'art. 41 Dlgs. 286/98, stabilendo, con l'art. 80 c. 19 L. 388/2000, che solo i cittadini titolari di carta di soggiorno possano accedere alle **provvidenze economiche assistenziali** che costituiscono diritti soggettivi per la persona (assegno di invalidità, pensione di inabilità, indennità di accompagnamento, etc.).

Allo stesso modo altre misure sociali come **il contributo sociale per l'affitto, la carta acquisti, il bonus bebè** vengono istituite escludendo dalla platea dei potenziali beneficiari parti rilevanti della comunità migrante. Il contributo per l'affitto viene riconosciuto al cittadino di Paese terzo con almeno 10 anni di residenza in Italia o 5 nella Regione, per il bonus bebè si richiede lo status di protezione internazionale o il permesso UE per soggiornanti di lungo periodo, mentre per la carta acquisti le condizioni sono: titolare di protezione internazionale o di permesso UE per soggiornanti di lungo periodo oppure qualità di familiare di cittadino italiano o dell'Unione europea.

Queste legislazioni speciali rompono l'unità dello schema costruito intorno alla norma quadro, art. 41 Dlgs. 286/98, che riconosce la parità di trattamento in materia sociale ai cittadini stranieri con un progetto migratorio di medio e lungo periodo, traducibile per la legislazione del 1998 nel possesso di un permesso di soggiorno di durata almeno

²⁶L'art. 39 della L. 40/98, nota come Legge Turco Napolitano ed entrata in vigore nel marzo del 1998, verrà recepito integralmente dall'art. 41 del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (Dlgs. 286/98).

²⁷Artt. 65 e 66 L. 448/98



annuale.

Le prestazioni economiche di natura assistenziale, cui facciamo riferimento in questo quaderno operativo, sono quelle erogate ai cittadini in possesso di determinati requisiti di legge (economici, età, sanitari, etc.), indipendentemente dal fatto che gli aventi diritto abbiano versato contributi previdenziali e assistenziali. Sono quindi misure finanziate dalla fiscalità generale.

Di seguito proviamo ad illustrarle sinteticamente, rimandando agli enti di competenza per l'approfondimento dei requisiti.

Assegno di maternità di competenza dei Comuni: prestazione economica per le madri che non fruiscono di nessuna prestazione previdenziale o economica di maternità, in presenza di determinate condizioni economiche (soglia ISEE). Concessa dai Comuni ed erogata dall'Inps.

Assegno per il nucleo familiare con almeno 3 figli minori di competenza dei Comuni: prestazione economica a sostegno dei nuclei familiari con almeno 3 figli minori conviventi, in presenza di determinate condizioni economiche (soglia ISEE). Concessa dai Comuni ed erogata dall'Inps.

Contributo sociale per l'affitto: è un contributo economico a fondo perduto a favore delle famiglie per il sostegno nel pagamento del canone di affitto, in presenza di determinate condizioni economiche. Istituito con legge statale, è regolamentato dalle leggi regionali. Viene concesso dai Comuni.

Carta acquisti: è la prestazione economica per coloro che hanno già compiuto 65 anni d'età o sono genitori di un bambino con meno di 3 anni d'età, in presenza di determinate condizioni economiche. La carta viene rilasciata da Poste italiane e periodicamente ricaricata dallo Stato. Funziona come una normale carta di pagamento elettronica.

Bonus bebè: è la prestazione economica a sostegno delle famiglie prevista per ogni figlio nato o adottato tra il 1° gennaio 2015 ed il 31 dicembre 2017 fino al terzo anno di vita del bambino, in presenza di determinate condizioni economiche (soglia ISEE). Viene corrisposto dall'Inps.

Assegno sociale: prestazione economica che spetta alle persone di età superiore ai 65 anni in condizione di grave disagio economico. Viene corrisposto dall'Inps.

Assegno di invalidità: prestazione economica che spetta agli invalidi civili parziali (invalidità pari almeno al 74%), che hanno un'età compresa tra i 18 e i 65 anni, se non superano determinati limiti di reddito personali. Viene corrisposto dall'Inps.

Pensione di inabilità: prestazione economica che spetta agli invalidi totali e permanenti (100%), che hanno un'età compresa tra i 18 e i 65 anni e non superano determinati limiti



di reddito personali. Viene corrisposta dall'Inps.

Indennità di accompagnamento: prestazione economica erogata al solo titolo della minorazione, che spetta agli invalidi civili totali e permanenti o ai ciechi assoluti di qualsiasi età, che necessitano di assistenza continua, indipendentemente dalle condizioni economiche. Viene corrisposta dall'Inps.

Indennità di frequenza: prestazione economica a sostegno dell'inserimento scolastico e sociale, prevista per i ragazzi con disabilità fino al compimento del 18° anno di età che frequentano centri ambulatoriali specializzati, scuole o centri di formazione professionale, in presenza di un reddito personale non superiore a determinati limiti. Viene corrisposta dall'Inps.

Pensione dei ciechi totali: prestazione economica che spetta ai ciechi assoluti di età superiore ai 18 anni e in possesso di un reddito personale inferiore a determinati limiti. Viene corrisposta dall'Inps.

Pensione dei ciechi parziali o ventesimisti: prestazione economica che spetta ai ciechi parziali a qualsiasi età, in possesso di un reddito personale inferiore a determinati limiti. Viene corrisposta dall'Inps.

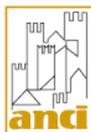
Indennità speciale per ciechi parziali o ventesimisti: prestazione economica che spetta ai ciechi civili parziali (ventesimisti) al solo titolo della minorazione, cioè indipendentemente dallo stato di bisogno economico, dall'età e dall'eventuale ricovero in istituto. Viene corrisposta dall'Inps.

Pensione non reversibile per sordi: prestazione economica che spetta ai sordi di età compresa tra i 18 e i 65 anni, se non superano determinati limiti personali di reddito. Viene corrisposta dall'Inps.

Indennità di comunicazione: prestazione economica che spetta ai sordi a qualsiasi età al solo titolo della minorazione, indipendentemente dalle condizioni economiche. Viene corrisposta dall'Inps.

Assegno sociale sostitutivo: l'assegno mensile di assistenza e la pensione di invalidità per gli invalidi civili, così come la pensione non reversibile per i sordi, sono sostituiti dall'assegno sociale al compimento del 65° anno del titolare. Viene corrisposto dall'Inps.

Nella tabella successiva, pur in presenza di informazioni contrastanti sui siti degli enti preposti (Inps, Poste Italiane, Comuni, etc.), proviamo ad associare queste prestazioni alle tipologie di cittadini di Paesi terzi secondo la legislazione indicata dagli enti preposti



Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi

Prestazione sociale economica	Di cosa si tratta	Tipologia di cittadini stranieri ammessi secondo la legislazione nazionale
Assegno di maternità di competenza dei Comuni	Prestazione economica per le madri che non fruiscano di nessuna prestazione previdenziale o economica di maternità.	<p>Titolare di PSE UE SLP; Rifugiata politica Circolare Inps n. 12712 del 21/5/2007 Titolare di protezione sussidiaria Art. 66 L. 448/98, art. 74 Dlgs. 151/01, art. 27 Dlgs. 251/07</p>
Assegno per il nucleo familiare con almeno 3 figli minori di competenza dei Comuni	Prestazione economica a sostegno dei nuclei familiari con almeno 3 figli minori conviventi.	<p>Titolare di PSE UE SLP; Familiare di cittadino italiano, dell'Unione e di titolare di permesso UE per SLP Rifugiato politico; Titolare di protezione sussidiaria Art. 65 L. 448/98, art. 13 L. 97/13, art. 27 Dlgs. 251/07</p>
Contributo sociale per l'affitto	Contributo economico a fondo perduto a favore delle famiglie per il sostegno nel pagamento del canone di affitto della propria abitazione.	<p>Cittadino regolarmente soggiornante in possesso del certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione Art. 11 L. 431/98 e art. 11 c. 13 D.L. 112/2008</p>



Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi

Prestazione sociale economica	Di cosa si tratta	Tipologia di cittadini stranieri ammessi secondo la legislazione nazionale
Carta acquisti	Prestazione economica per coloro che hanno già compiuto 65 anni d'età o sono genitori di un bambino con meno di 3 anni d'età.	Titolare di PSE UE SLP; Rifugiato politico; Titolare di protezione sussidiaria; Familiare non UE di cittadino italiano o dell'Unione Art. 81 c. 32 del DI n. 112/2008, convertito dalla legge n.133/2008, art. 1, c. 216 legge n. 147/2013, art. 27 Dlgs. 251/07
Bonus bebè	Prestazione economica a sostegno delle famiglie prevista per ogni figlio nato/adottato tra il 1/1/15 ed il 31/12/17 fino al terzo anno di vita del bambino.	Titolare di PSE UE SLP; Art. 1 comma da 125 della Legge 190/2014 Rifugiato politico; Titolare di protezione sussidiaria Circolare Inps n. 93 del 8/5/2015 Art. 27 Dlgs. 251/07
Assegno sociale	Prestazione economica che spetta alle persone di età superiore ai 65 anni in condizione di grave disagio economico.	Titolare di PSE UE SLP; (art. 41 Dlgs. 286/98 e art. 80 c. 19 L. 388/00)
Assegno di invalidità	Prestazione economica che spetta agli invalidi civili parziali, che hanno un'età compresa tra i 18 e i 65 anni, con una invalidità pari almeno al 74%.	Titolare di PSE UE SLP (art. 41 Dlgs. 286/98 e art. 80 c. 19 L. 388/00)



Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi

Prestazione sociale economica	Di cosa si tratta	Tipologia di cittadini stranieri ammessi secondo la legislazione nazionale
Pensione di inabilità	Prestazione economica che spetta agli invalidi totali (100%), che hanno un'età compresa tra i 18 e i 65 anni.	Titolare di PSE UE SLP (art. 41 Dlgs. 286/98 e art. 80 c. 19 L. 388/00)
Indennità di accompagnamento	Prestazione economica erogata al solo titolo della minorazione, svincolata da requisiti reddituali o di età che spetta agli invalidi civili totali o ai ciechi assoluti di qualsiasi età che necessitano di assistenza continua.	Titolare di PSE UE SLP (art. 41 Dlgs. 286/98 e art. 80 c. 19 L. 388/00)
Indennità di frequenza	Prestazione economica che spetta agli invalidi civili minori di 18 anni che frequentino centri ambulatoriali specializzati, scuole o centri di formazione professionale.	Titolare di PSE UE SLP (art. 41 Dlgs. 286/98 e art. 80 c. 19 L. 388/00)
Pensione dei ciechi totali	Prestazione economica che spetta ai ciechi assoluti di età superiore ai 18 anni.	Titolare di PSE UE SLP (art. 41 Dlgs. 286/98 e art. 80 c. 19 L. 388/00)
Pensione dei ciechi parziali o ventesimisti	Prestazione economica che spetta ai ciechi parziali a qualsiasi età.	Titolare di PSE UE SLP (art. 41 Dlgs. 286/98 e art. 80 c. 19 L. 388/00)



Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi

Prestazione sociale economica	Di cosa si tratta	Tipologia di cittadini stranieri ammessi secondo la legislazione nazionale
Indennità speciale per ciechi parziali o ventesimisti	Prestazione economica che spetta ai ciechi civili parziali (ventesimisti) svincolata dall'età e da requisiti reddituali.	Titolare di PSE UE SLP (art. 41 Dlgs. 286/98 e art. 80 c. 19 L. 388/00)
Pensione non reversibile per sordi	Prestazione economica che spetta ai sordi di età compresa tra i 18 e i 65 anni.	Titolare di PSE UE SLP (art. 41 Dlgs. 286/98 e art. 80 c. 19 L. 388/00)
Indennità di comunicazione	Prestazione economica che spetta ai sordi a qualsiasi età al solo titolo della minorazione indipendentemente dalle condizioni economiche.	Titolare di PSE UE SLP (art. 41 Dlgs. 286/98 e art. 80 c. 19 L. 388/00)
Assegno sociale sostitutivo	L'assegno e la pensione per gli invalidi civili, così come la pensione non reversibile per i sordi, sono sostituiti dall'assegno sociale al compimento del 65° anno di età.	Titolare di PSE UE SLP (art. 41 Dlgs. 286/98 e art. 80 c. 19 L. 388/00)

Tabella 1 - Prestazioni sociali associate alle tipologie di cittadini di Paesi Terzi beneficiari secondo la legislazione nazionale



1.1.1 Le provvidenze economiche assistenziali e l'art. 80 c. 19 L. 388/00

Ad oggi si contano almeno 6 pronunce della Corte Costituzionale sullo stesso articolo di legge - sent. n. 306/08, 11/09, 187/10, 329/11, 40/13, 22/15 Corte Cost. - con le quali la Consulta dichiara ripetutamente l'illegittimità costituzionale dell'art. 80 c. 19 L. 388/00 nella parte in cui richiede la carta di soggiorno al cittadino regolarmente soggiornante per l'accesso alle provvidenze economiche assistenziali che costituiscono diritti soggettivi per le persone (indennità di accompagnamento, pensione di inabilità, assegno di invalidità, indennità di frequenza, pensione per ciechi, etc.).

In seguito a queste sentenze non vi è stata un'immediata rimodulazione dei procedimenti di concessione delle prestazioni economiche assistenziali, ma piuttosto un proliferare di ricorsi al giudice del lavoro.

Per molti anni la posizione dell' Inps è stata quella di attendere uno specifico intervento normativo e di riconoscere tali prestazioni solo in seguito a ricorsi: *“Con riguardo all'applicazione delle sentenze in oggetto, si evidenzia che, in attesa di istruzioni da parte dei Ministeri vigilanti e di uno specifico intervento normativo al riguardo, l'Istituto sta procedendo, verificata la sussistenza di tutti gli altri requisiti di legge, al riconoscimento delle predette prestazioni in seguito a ricorsi amministrativi e/o a pretese avanzate dagli interessati in sede giudiziaria”* (Riscontro INPS del 6/9/2011 n. 23359).

Intervento legislativo che non c'è stato.

Il comportamento dell'ente previdenziale ha denotato un funzionamento improprio del sistema: il cittadino deve prima subire il diniego della domanda di prestazione assistenziale da parte della pubblica amministrazione, per poi ottenere, attraverso un contenzioso, un pieno riconoscimento della stessa prestazione da parte dell'organo giurisdizionale dal momento che la Corte Costituzionale si è già ampiamente pronunciata. Tecnicamente la posizione dell'Inps è corretta perché quando la Corte dichiara l'incostituzionalità di una norma, questa viene espunta dal nostro ordinamento e quindi si rende necessario l'intervento del legislatore per coprire il vuoto normativo determinato dalla sentenza. In questo caso però dobbiamo considerare che l'art. 80 c. 19 L. 388/00 andava a restringere l'ambito di applicazione dell'art. 41 Dlgs. 286/98 ai titolari di carta di soggiorno. Venuto meno l'art. 80 c. 19 L. 388/00 per effetto della sentenza, l'art. 41 del Dlgs. 286/98 avrebbe dovuto riacquistare piena efficacia normativa e riconoscere ai cittadini in possesso del permesso di soggiorno della durata di



Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi

almeno 1 anno l'equiparazione ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze, anche economiche, previste per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e gli anziani indigenti.

Solo nel 2013 con il messaggio n. 13983 del 4 settembre, l'Inps prende atto delle sentenze della Corte Costituzionale : *"Ciò premesso, al fine di ottemperare a quanto statuito dalla Corte Costituzionale, l'indennità di accompagnamento, la pensione di inabilità, l'assegno mensile di invalidità e l'indennità mensile di frequenza, ferme restando le verifiche degli ulteriori requisiti di legge (condizioni sanitarie, residenza in Italia ecc.), dovranno essere concesse a tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti, anche se privi di permesso di soggiorno CE di lungo periodo, alla sola condizione che siano titolari del requisito del permesso di soggiorno di almeno un anno di cui all'art. 41 TU immigrazione"*.

Ad oggi i procedimenti modificati alla luce delle sentenze della Corte costituzionale sono quelli relativi all'assegno di invalidità, alla pensione di inabilità, all'indennità di accompagnamento e di frequenza, per i quali l'Inps ha anche aggiornato il proprio sito web. Restano ancora senza correzioni i procedimenti amministrativi per la pensione o l'indennità speciale per i ciechi parziali o totali, per i quali la Corte Costituzionale si è pronunciata di recente con la sentenza n. 22 del 27 febbraio 2015, la pensione non reversibile e l'indennità di comunicazione per i sordi, l'assegno sociale, per i quali dovremo invece attendere l'ennesima sentenza della Corte Costituzionale.

Sarebbe interessante stimare il costo di gestione di questo contenzioso dall'esito oramai certo e senza alcun dubbio interpretativo per le norme interessate.

Nella tabella successiva proviamo ad associare le provvidenze alle tipologie di cittadini di Paesi Terzi ammessi a beneficiarne sulla base delle sentenze della Corte Costituzionale



Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi

Prestazione sociale economica	Di cosa si tratta	Tipologia di cittadini stranieri ammessi secondo la legislazione nazionale
Assegno sociale	Prestazione economica che spetta alle persone di età superiore ai 65 anni in condizione di grave disagio economico.	Titolare di PSE CE SLP; (art. 41 Dlgs. 286/98 e art. 80 c. 19 L. 388/00)
Assegno di invalidità	Prestazione economica che spetta agli invalidi civili parziali, che hanno un'età compresa tra i 18 e i 65 anni, con una invalidità pari almeno al 74%.	Titolare di PSE CE SLP (art. 41 Dlgs. 286/98 e art. 80 c. 19 L. 388/00) Cittadini regolarmente soggiornanti (sentenza n. 187/2010 Corte Cost., messaggio Inps n. 13983 del 4/9/2013)
Pensione di inabilità	Prestazione economica che spetta agli invalidi totali (100%), che hanno un'età compresa tra i 18 e i 65 anni.	Titolare di PSE CE SLP (art. 41 Dlgs. 286/98 e art. 80 c. 19 L. 388/00) Cittadini regolarmente soggiornanti (sentenza n. 11/2009 Corte Cost., sentenza n. 40/2013 Corte Cost., messaggio Inps n. 13983 del 4/9/2013)



Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi

Prestazione sociale economica	Di cosa si tratta	Tipologia di cittadini stranieri ammessi secondo la legislazione nazionale
Indennità di accompagnamento	Prestazione economica erogata al solo titolo della minorazione, svincolata da requisiti reddituali o di età che spetta agli invalidi civili totali o ai ciechi assoluti di qualsiasi età che necessitano di assistenza continua.	Titolare di PSE CE SLP (art. 41 Dlgs. 286/98 e art. 80 c. 19 L. 388/00) Cittadini regolarmente soggiornanti (sentenza n. 306/2008 Corte Cost., sentenza n. 40/2013 Corte Cost., messaggio Inps n. 13983 del 4/9/2013)
Indennità di frequenza	Prestazione economica che spetta agli invalidi civili minori di 18 anni che frequentino centri ambulatoriali specializzati, scuole o centri di formazione professionale.	Titolare di PSE CE SLP (art. 41 Dlgs. 286/98 e art. 80 c. 19 L. 388/00) Cittadini regolarmente soggiornanti (sentenza n. 329/2011 Corte Cost., messaggio Inps n. 13983 del 4/9/2013)
Pensione dei ciechi totali	Prestazione economica che spetta ai ciechi assoluti di età superiore ai 18 anni.	Titolare di PSE CE SLP (art. 41 Dlgs. 286/98 e art. 80 c. 19 L. 388/00) Cittadini regolarmente soggiornanti (sentenza n. 22/2015 Corte Cost.)
Pensione dei ciechi parziali o ventesimisti	Prestazione economica che spetta ai ciechi parziali a qualsiasi età.	Titolare di PSE CE SLP (art. 41 Dlgs. 286/98 e art. 80 c. 19 L. 388/00) Cittadini regolarmente soggiornanti (sentenza n. 22/2015 Corte Cost.)



Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi

Prestazione sociale economica	Di cosa si tratta	Tipologia di cittadini stranieri ammessi secondo la legislazione nazionale
Indennità speciale per ciechi parziali o ventesimisti	Prestazione economica che spetta ai ciechi civili parziali (ventesimisti) svincolata dall'età e da requisiti reddituali.	Titolare di PSE CE SLP (art. 41 Dlgs. 286/98 e art. 80 c. 19 L. 388/00) Cittadini regolarmente soggiornanti (sentenza n. 22/2015 Corte Cost.)
Pensione non reversibile per sordi	Prestazione economica che spetta ai sordi di età compresa tra i 18 e i 65 anni.	Titolare di PSE CE SLP (art. 41 Dlgs. 286/98 e art. 80 c. 19 L. 388/00)
Indennità di comunicazione	Prestazione economica che spetta ai sordi a qualsiasi età al solo titolo della minorazione indipendentemente dalle condizioni economiche.	Titolare di PSE CE SLP (art. 41 Dlgs. 286/98 e art. 80 c. 19 L. 388/00)
Assegno sociale sostitutivo	L'assegno e la pensione per gli invalidi civili, così come la pensione non reversibile per i sordi, sono sostituiti dall'assegno sociale al compimento del 65° anno di età.	Titolare di PSE CE SLP (art. 41 Dlgs. 286/98 e art. 80 c. 19 L. 388/00)

Tabella 2 - Prestazioni sociali associate alle tipologie di cittadini di Paesi Terzi beneficiari secondo le sentenze della Corte Costituzionale

Come è evidente dalla tabella, la correzione della disciplina di accesso alla prestazione viene "demandata" dal legislatore alla Corte Costituzionale che continua a pronunciarsi a distanza di oltre 7 anni dalla prima sentenza.



1.1.2 I servizi sociali e la competenza delle Regioni

Altra questione delicata, che può assumere in futuro caratteri controversi, è se una Regione possa istituire un doppio livello di prestazioni sociali: uno per tutti i cittadini, limitato alle prestazioni essenziali; l'altro con ulteriori prestazioni esclusivamente per determinate categorie di persone.

La Regione Friuli Venezia - Giulia nel 2009 aveva modificato la propria legislazione sociale ritenendo di poter prevedere un regime di prestazioni sociali eccedente quelle essenziali, finanziate con mezzi propri, al quale far accedere solo i cittadini dell'Unione europea residenti in Regione da almeno 36 mesi. Lasciando fuori, quindi, non solo l'intera platea di cittadini di Paesi terzi, ma anche cittadini italiani e dell'Unione residenti da meno di 36 mesi in Regione.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 40/2011, chiarisce che l'esclusione assoluta di intere categorie di persone fondata o sulla cittadinanza europea ovvero sull'anzianità di residenza, *"non risulta rispettosa del principio di uguaglianza, in quanto introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari"*, non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra i requisiti indicati e le finalità della legge sociale, che per definizione mira a dare sostegno a persone che versano in gravi situazioni di bisogno. I criteri basati sulla nazionalità o la durata dell'iscrizione anagrafica rischiano di escludere *"proprio coloro che risultano i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale"*.

"Tali discriminazioni, dunque, contrastano con la funzione e la ratio normativa delle misure che compongono il sistema ... di prestazioni individuato dal legislatore regionale nell'esercizio della propria competenza in materia di servizi sociali, in violazione del limite di ragionevolezza imposto dal rispetto del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.)". I cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti o di altre regioni italiane ed europee devono poter accedere a tutte le misure di welfare regionale, anche quando queste eccedono il livello essenziale.

In altre sentenze la Corte aveva sostenuto che il legislatore nazionale può limitare l'accesso alle prestazioni sociali degli stranieri, se presenti in modo occasionale o episodico sul territorio nazionale, in considerazione della limitatezza delle risorse finanziarie (sent. 432/05, 306/08, 11/09 Corte Cost.).

Ma la disparità di trattamento deve rispettare il limite di ragionevolezza imposto dal



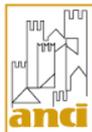
principio di uguaglianza (art. 3 Cost.).

Nelle sentenze 306/08 e 11/09 Corte Cost., con riferimento all'art. 80 c. 19 L. 388/00, la Corte aveva ribadito che quando viene appurato che la presenza del cittadino straniero regolarmente soggiornato non sia temporanea, ma continuativa, allora non sono ragionevoli differenze di trattamento e si incorre nelle violazioni degli artt. 2, 3, e 38 della Costituzione.

D'altra parte, le disparità di trattamento basate sulla nazionalità o sull'anzianità di iscrizione anagrafica non tengono forse nella dovuta considerazione che il sistema sociale viene finanziato dal mondo del lavoro, senza distinzione di cittadinanza o di residenza - lavoratori dipendenti, autonomi e aziende, attraverso il versamento di tasse e contributi - e prevede prestazioni anche per chi non lavora o non ha mai lavorato.

Se ammettiamo al finanziamento i lavoratori migranti, possiamo poi escluderli dall'accesso alle misure sociali?

E' evidente infine come in gioco non ci siano solo i diritti dei cittadini stranieri, ma la tenuta dell'ordinamento nazionale.



1.1.3 I Sindaci tra obblighi di legge e tutela dei diritti umani

L'art. 6 c. 2 Dlgs. 286/98 prevede che il cittadino straniero debba sempre esibire il titolo di soggiorno, quando si rivolge ad uno sportello comunale per richiedere assistenza sociale²⁸.

L'art. 40 c.1 Dlgs. 286/98 prevedeva che il Sindaco, in situazioni di emergenza, potesse disporre l'alloggiamento nei centri di accoglienza di stranieri non in regola con il permesso di soggiorno, ma la norma è stata abrogata dalla legge 189/02.

Inoltre la legge 125/2008 ha introdotto il c. 5 bis all' art. 54 del Testo unico degli enti locali (TUEL - Dlgs. 267/2000) che impone al Sindaco di segnalare, all' autorità giudiziaria o di pubblica sicurezza, la condizione irregolare dello straniero, per l' adozione dei provvedimenti di espulsione o di allontanamento dal territorio dello Stato.

Il Sindaco può trovarsi a gestire situazioni in cui sia in pericolo l'incolumità di persone o gruppi di persone, spesso in condizioni di grave disagio sociale ed economico²⁹.

Pensiamo ai piani per gestire "l'emergenza gelo" che prevedono in molte città l'allestimento di tende o l'approntamento di strutture alloggiative temporanee o più in generale ai "servizi a bassa soglia" (mense, dormitori, docce, etc.) che si rivolgono a categorie di cittadini particolarmente vulnerabili, come i "senza fissa dimora", tra i quali possiamo ritrovare stranieri senza permesso di soggiorno.

Questi servizi per definizione dovrebbero essere accessibili a tutte le persone, residenti e non, presenti sul territorio in gravi condizioni di bisogno, ma resta l'ostacolo del permesso di soggiorno. Il punto critico non è rappresentato dall'accoglienza, in quanto diverse disposizioni prevedono l'intervento dell'ente. L'art. 12 c. 2 Dlgs. 286/98 (Disposizioni contro le immigrazioni clandestine) afferma il principio generale in base al quale non costituiscono reato le attività di soccorso e assistenza umanitaria prestate in Italia nei confronti degli stranieri in condizioni di bisogno comunque presenti nel territorio dello Stato, fermo restando quanto previsto dall'art. 54 del codice penale³⁰. Il problema si pone subito dopo l'accoglienza, in quanto scatta il dovere di segnalare la persona irregolarmente presente. Un minuto dopo aver disposto l'accoglienza, il Comune

²⁸ «Fatta eccezione per i provvedimenti ... inerenti all'accesso alle prestazioni sanitarie di cui all'articolo 35 e per quelli attinenti alle prestazioni scolastiche obbligatorie, i documenti inerenti al soggiorno ... devono essere esibiti agli uffici della pubblica amministrazione ai fini del rilascio di licenze, autorizzazioni, iscrizioni ed altri provvedimenti di interesse dello straniero comunque denominati.»

²⁹ Ricordiamo che la legge 56/2014 lascia in capo al Sindaco dei singoli Comuni dell'Unione, in qualità di autorità comunale di protezione civile, la direzione dei servizi di emergenza e i compiti di coordinamento dei servizi di soccorso e di assistenza alle popolazioni, nonché gli interventi necessari.

³⁰ Articolo 54 c.p. (Stato di necessità): "Non è punibile chi ha commesso il fatto per esservi stato costretto dalla necessità di salvare sé od altri dal pericolo attuale di un danno grave alla persona, pericolo da lui non volontariamente causato, né altrimenti evitabile, sempre che il fatto sia proporzionato al pericolo".



dovrebbe denunciare il cittadino alla Questura e Prefettura per gli opportuni provvedimenti.

Senza riconoscere l'anonimato, vi è la concreta possibilità che questi cittadini non usufruiscano dei servizi messi a disposizione dall'Ente locale, esponendosi a gravi rischi per la vita. L'effettività del diritto universale alla salute di cui all'art. 35 c. 3 - cure urgenti ed essenziali allo straniero comunque presente - viene assicurato dal successivo comma 5, che prevede per il personale sanitario l'obbligo di non segnalazione alle autorità di pubblica sicurezza, salvo nei casi in cui il referto sia obbligatorio.

La soluzione deve essere ricercata nel quadro di una forte collaborazione inter-istituzionale con gli uffici periferici dello Stato, al fine di poter contemperare le esigenze di ordine pubblico con la tutela dei diritti umani.

Il Sindaco può richiedere al Prefetto la convocazione del **Consiglio territoriale per l'immigrazione**. In base all'art. 3 c. 6 Dlgs. 286/98 è il principale organo istituzionale per gestire le problematiche dell'immigrazione a livello locale. Ne fanno parte le amministrazioni locali dello Stato, la Regione, gli Enti locali, gli enti e le associazioni localmente attivi nel soccorso e nell'assistenza agli immigrati, con compiti di analisi delle esigenze e di promozione degli interventi da attuare a livello locale.

Il Questore può rilasciare un permesso di soggiorno temporaneo per motivi umanitari ai sensi dell'art. 5 c. 6 del Dlgs. 286/98: *"Il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno possono essere altresì adottati ..., quando lo straniero non soddisfi le condizioni di soggiorno ..., salvo che ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano"*.

Tale permesso viene rilasciato nei casi di cui agli articoli 5 c. 6 e 19 c. 1 del Dlgs. 286/98, *"previo parere delle Commissioni territoriali per il riconoscimento dello status di rifugiato ovvero acquisizione dall'interessato di documentazione riguardante i motivi della richiesta relativi ad oggettive e gravi situazioni personali che non consentono l'allontanamento dello straniero dal territorio nazionale"* (art. 11 Dpr 394/99).

Le Questure sono restie a utilizzare questo strumento per:

- non creare dei precedenti di "aggiramento" delle norme di ingresso regolare;
- non costituire un richiamo rispetto ad altri territori;
- la discrezionalità di questo specifico permesso.

Altro strumento di cui dispongono i Sindaci è la possibilità di adottare, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, provvedimenti contingibili e urgenti al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana, ai sensi dell'articolo 54 c. 4 TUEL. I provvedimenti sono



Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi

tempestivamente comunicati al Prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti necessari alla loro attuazione.

Devono quindi ricorrere le seguenti condizioni:

- contingibilità, impossibilità di provvedere con i mezzi ordinari disponibili;
- urgenza, impossibilità di rinviare l'intervento;
- collaborazione con la Prefettura.

L' art. 6 c. 35 della legge regionale della Toscana n. 29/2009 prevede che tutte le persone dimoranti nel territorio regionale, anche se prive di titolo di soggiorno, possano fruire degli " *interventi socio assistenziali urgenti ed indifferibili, necessari per garantire il rispetto dei diritti fondamentali riconosciuti ad ogni persona in base alla Costituzione ed alle norme internazionali*". Il governo sollevò la questione di legittimità costituzionale dinnanzi alla Corte Costituzionale, in quanto riteneva che tale norma fosse lesiva delle proprie competenze in materia di immigrazione e condizione giuridica dello straniero.

La Consulta, con la sentenza n. 269/2010, fa riferimento al diritto inviolabile alla salute da garantire a tutte le persone presenti sul territorio e ampiamente disciplinato dall'art. 35 Dlgs. 286/98 che al comma 3 prevede che vengano garantite le prestazioni sanitarie urgenti ed essenziali agli stranieri comunque presenti sul territorio nazionale. Non ravvisa alcun contrasto tra competenze dello Stato e della Regione, in quanto anche la norma statale prevede l'assistenza sanitaria per gli irregolari e l'obbligo di non segnalazione, salvo nei casi in cui il referto sia obbligatorio.

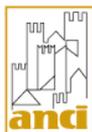
La Consulta dichiara pertanto non fondata la questione di legittimità costituzionale.

D'altra parte in questi casi la distinzione tra assistenza sanitaria e servizi sociali è davvero sottile. L'emergenza gelo è una questione sociale o di salute?

L'Organizzazione Mondiale della Sanità nel 1993 diede una definizione di tutela della salute come tutela del "benessere fisico, psichico e sociale della persona".

Sempre nell'ambito della tutela di categorie particolarmente fragili, l'art. 19 c. 1 e 2 Dlgs. 286/98 richiama espressamente i divieti di espulsione. In particolare, oltre al principio generale in base al quale nessuno può essere espulso verso uno Stato nel quale possa essere oggetto di persecuzione, non è consentita l'espulsione dei minori, salvo il diritto a seguire il genitore espulso, degli stranieri conviventi con parenti entro il secondo grado di nazionalità italiana e delle donne in stato di gravidanza fino ai sei mesi successivi alla nascita del figlio.

Questi commi si collegano in modo esplicito all'art. 28 Dpr 394/99 che stabilisce :
" *Quando la legge dispone il divieto di espulsione, il questore rilascia il permesso di*



soggiorno".

La legge 129/2011 ha introdotto nell'art. 19 Dlgs. 286/98 il comma 2 bis: "Il respingimento o l'esecuzione dell'espulsione di persone affette da disabilità, degli anziani, dei minori, dei componenti di famiglie monoparentali con figli minori nonché dei minori, ovvero delle vittime di gravi violenze psicologiche, fisiche o sessuali sono effettuate con modalità compatibili con le singole situazioni personali, debitamente accertate". Per garantire l'effettività di questa ulteriore tutela, sarebbe stato meglio collegare espressamente l'art. 19 c. 2 bis Dlgs. 286/98 all'art. 28 dpr 394/99 - rilascio permesso nei casi di inespellibilità - come avviene per i commi 1 e 2 dello stesso art. 19. L'assenza di un chiaro riferimento all'art. 28 Dpr 394/99 determina un quadro di disomogeneità a livello nazionale e incertezza nel diritto. Emerge infatti una situazione non contemplata dal nostro ordinamento: revoca del permesso di soggiorno per carenza dei requisiti, senza procedere, in presenza di categorie vulnerabili, con l'esecuzione dell'espulsione e senza rilasciare un nuovo permesso di soggiorno per motivi umanitari. In questo modo si crea di fatto una terza categoria giuridica accanto allo straniero regolare ed a quello irregolare ed espellibile: cittadino "irregolare di ritorno" vulnerabile (anziano, nucleo familiare monogenitoriale, etc.) e presente sul territorio comunale.



1.1.4 Il rimpatrio volontario assistito (RVA)

Sono sempre più frequenti le situazioni in cui cittadini migranti ritengano esaurito il proprio progetto migratorio in Italia e richiedano assistenza per un rientro volontario e definitivo nel Paese di origine. Le motivazioni possono essere diverse: gravi difficoltà economiche, disagi fisici e psicologici, difficoltà a mantenere una posizione giuridico-amministrativa regolare, ma anche nuove opportunità nel Paese di provenienza o semplicemente il desiderio di ritornare. Il Comune può accompagnare il cittadino in questo percorso offrendogli informazioni sui progetti di rimpatrio.

Essi normalmente prevedono:

- Informazione e counselling pre-partenza;
- Organizzazione del viaggio, pagamento biglietto aereo, accompagnamento all'aeroporto di partenza e contributo in contanti alla partenza per le prime necessità dai 100,00 € ai 400,00 € (di solito a persona);
- Contributo per la realizzazione di un progetto di reintegrazione socio-lavorativa, con l'erogazione del sussidio in beni e servizi, che può essere per persona o per nucleo familiare e varia dai 1.000,00 € ai poco più di 2.000 €.

Il cittadino ha la possibilità quindi di rientrare con una nuova progettualità nel proprio Paese di origine, con un'idea imprenditoriale o di formazione professionale, un budget e la speranza di un nuovo inizio.

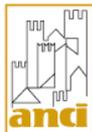
Dovrà consegnare alla polizia di frontiera a titolo definitivo il proprio permesso di soggiorno al momento dell'imbarco, ma non gli è precluso di ritornare in futuro nel nostro Paese attraverso le procedure ordinarie di ingresso regolare.

Queste misure sono finanziate dall'Unione europea e dal contributo che il cittadino straniero versa allo Stato al momento della richiesta di rilascio o rinnovo del titolo di soggiorno.

Contributo che varia dagli 80,00€ ai 200,00€, per il 50% destinato al Fondo rimpatri istituito presso il Ministero dell'Interno, mentre per la quota residua è impiegato per gli oneri connessi alle attività istruttorie inerenti il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno (art. 1 c. 22 lett. n L. 94/09).

Questi programmi, svolti anche da enti del privato sociale, si rivolgono con carattere di priorità alle seguenti categorie di cittadini:

- a) soggetti vulnerabili, di cui all'art. 19 c. 2-bis Dlgs. 286/98;
- b) vittime di tratta, soggetti affetti da gravi patologie, richiedenti la protezione internazionale e titolari di protezione internazionale o umanitaria



Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi

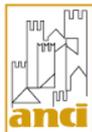
- c) cittadini stranieri che non soddisfano più le condizioni per il rinnovo del permesso di soggiorno;
- d) cittadini stranieri, già destinatari di un provvedimento di espulsione o di respingimento disposto dal Questore, trattenuti nei centri di identificazione ed espulsione;
- e) cittadini stranieri, già destinatari di un provvedimento di espulsione a cui sia stato concesso un periodo per la partenza volontaria.

E' uno strumento che può risolvere in modo mirato situazioni anche complesse e può rientrare nella gamma di servizi che l'Ente offre al cittadino. Si sviluppano servizi per facilitare il mantenimento di una posizione regolare del cittadino, ma ove ciò non sia più possibile per il venir meno di un insieme di condizioni, si informa il cittadino di questa ulteriore opzione.

Il Comune può essere ente segnalante agli enti preposti, quali l'Organizzazione internazionale per i migranti (O.I.M.), organizzazioni non governative e del privato sociale, del cittadino interessato ad un ritorno volontario e assistito a titolo definitivo nel proprio Paese di origine o di provenienza.

Il link al sito della Rete Rirva dove è possibile visionare i progetti in corso di realizzazione e gli eventuali contatti è :

<http://www.reterirva.it/slide-view/prova-3/>



2. Il diritto dell'Unione Europea: l'immigrazione è ancora materia di competenza esclusiva dello Stato?

Per lungo tempo l'Unione Europea ha lasciato totalmente alla competenza degli Stati membri la regolamentazione della circolazione e del soggiorno dei cittadini di Paesi terzi. Ogni Stato membro regolava l'ingresso, il soggiorno e i diritti riconosciuti ai cittadini migranti legalmente presenti sul proprio territorio sulla base esclusivamente della disciplina nazionale. Anche l'Accordo di Schengen, che elimina le frontiere interne e stabilisce una gestione condivisa di quelle esterne attraverso un sistema informativo comune, nasce a metà degli anni '80 al di fuori dell'Unione su iniziativa di 5 Stati membri: Germania, Francia, Belgio, Olanda e Lussemburgo.

Il salto di qualità avviene nel 1997/98 con le modifiche introdotte dal Trattato di Amsterdam: comunitarizzazione di Schengen e istituzione dello "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia" all'interno del quale viene collocata la materia immigrazione³¹.

Il Consiglio europeo, nella riunione speciale svoltasi a Tampere il 15 e 16 ottobre 1999, fissa come uno degli obiettivi dell'Unione la necessità di garantire l'equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi che soggiornano regolarmente nel territorio degli Stati membri, assicurando diritti e obblighi analoghi a quelli dei cittadini dell'Unione.

Dal 2000, pertanto, l'Unione inizia a produrre atti giuridici aventi forza e valore di legge, vincolanti per gli Stati membri, ma manca un approccio organico per una gestione complessiva del fenomeno. Si interviene su singoli aspetti o categorie di cittadini migranti: apolidi, richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione sussidiaria, per motivi familiari, soggiornanti di lungo periodo, familiari di cittadini dell'Unione, etc.

Si allega a titolo di esempio un elenco di direttive europee che si occupano dei cittadini migranti (allegato A).

Il Trattato di Lisbona, in vigore dal dicembre 2009, conferma l'immigrazione all'interno dello "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia", su cui l'Unione esercita **una competenza concorrente** con quella degli Stati membri³². In base all'art. 79 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) l'Unione si dota di una politica comune dell'immigrazione, intesa ad assicurare l'equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi

³¹ Il Trattato di Maastricht del 1992 comprendeva la materia dell'immigrazione nel 3° pilastro, tra gli Affari generali e speciali, settore su cui la Comunità europea poteva assumere decisioni solo con il metodo intergovernativo, all'unanimità. Con il Trattato di Amsterdam l'immigrazione passa dal 3° al 1° pilastro dove vige il metodo comunitario con i meccanismi propri del diritto dell'Unione e sotto la completa giurisdizione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

³² Art. 4 c. 2 lett. j) e Titolo V TFUE. Il Trattato elimina inoltre la struttura dei pilastri.



Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi

regolarmente soggiornanti attraverso la definizione dei loro diritti (art. 79 c.1 e 2 TFUE). La necessità di raggiungere gli obiettivi definiti a Tampere - tra cui ravvicinare lo status giuridico dei cittadini di Paesi Terzi a quello dei cittadini degli Stati membri - viene ribadita dal programma di Stoccolma adottato dal Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 2009.

Il doppio livello legislativo - da una parte discipline generali degli Stati membri, dall'altra normative europee che definiscono procedure uniche per determinate categorie di cittadini migranti e ad esse collegano un corpo di diritti sociali ed economici in parte corrispondente a quelli esercitati dai cittadini dell'Unione - ha determinato sovrapposizioni e contrasti tra normative da cui sono scaturite, soprattutto per responsabilità del legislatore interno, prassi discriminatorie, spesso involontarie.



2.1 Il significato di “competenza concorrente” nell'ordinamento interno e per il diritto dell'Unione

L'art 117 c. 3 u.p. Cost. prevede che nelle materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni le norme statali fungono da principi fondamentali. Lo Stato, quindi, fissa la cornice giuridica all'interno della quale le Regioni esercitano la potestà legislativa.

Per l'Unione europea invece la definizione “competenza concorrente” va intesa nel senso che sia l'Unione che gli Stati membri possono adottare atti giuridicamente vincolanti in un determinato settore. Gli Stati membri, però, possono legiferare nella misura in cui l'Unione non ha esercitato o ha deciso di cessare l'esercizio della propria competenza (art. 2 c. 2 del TFUE).

Quando emergono contrasti tra norme interne e disposizioni europee, come deve gestirli l'operatore dell'Ente locale nell'applicazione dei procedimenti amministrativi di cui è responsabile?

In questa sede ci soffermeremo sui contrasti della normativa interna con le seguenti disposizioni europee³³: la direttiva 2003/109/CE, la direttiva 2004/38/CE, la direttiva 2004/83/CE, il regolamento CE 883/2004, il regolamento UE 1231/2010, la direttiva 2011/98/UE, ma anche gli Accordi euro mediterranei con alcuni Paesi quali Marocco, Tunisia, Turchia e Algeria, che affermano in materia sociale il principio della parità di trattamento e il divieto di discriminazione di alcune categorie di cittadini di Paesi Terzi regolarmente soggiornanti.

2.2 La direttiva 2003/109/CE

Questa direttiva, recepita in Italia con il Dlgs. 3/2007 che ha modificato l'art. 9 del Dlgs. 286/98, istituisce lo status permanente di cittadino di Paese terzo soggiornante di lungo periodo e disciplina il riconoscimento di questo status negli altri Stati Membri. L'obiettivo è di garantire a questi cittadini una serie di diritti uniformi su tutto il territorio dell'Unione, quanto più simili a quelli goduti dai cittadini dell'Unione.

Nella materia sociale la direttiva riconosce la parità di trattamento (art. 11), pur consentendo agli Stati membri di limitarla alle prestazioni essenziali. Queste ultime devono però comprendere almeno un sostegno di reddito minimo, l'assistenza in caso di

³³Non consideriamo in questa sede gli strumenti giuridici di moral suasion come le raccomandazioni e i pareri, di tradizione anglosassone, ma solo gli atti che vincolano gli Stati membri, una volta entrati in vigore.



malattia e di gravidanza, l'assistenza parentale e quella a lungo termine (Considerando 13).

Il legislatore italiano non si è comunque avvalso di tale facoltà, né in sede di recepimento della direttiva, né successivamente. Non ha introdotto, quindi, né restrizioni né esplicite esclusioni nell'accesso a prestazioni sociali.

2.3 Il contenzioso oneroso tra Comuni e cittadini migranti per mancata applicazione della direttiva 2003/109/CE

Il dettato normativo dell' art. 65 L. 448/98 fino alle modifiche introdotte dall'art. 13 L. 97/2013 costituiva un'evidente violazione dell'art. 11 della direttiva 2003/109/CE, in quanto escludeva i cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo dall'accesso all'assegno per il nucleo familiare con almeno 3 figli minori. Per questo motivo dal 2010 i Tribunali italiani con orientamento costante condannano per condotta discriminatoria gli Enti locali che negano la concessione dell'assegno a questi cittadini.

Fino al 2012 l'Inps, in risposta a quesiti delle sedi provinciali o dei Comuni, ha avuto una posizione di chiusura rispetto alla categoria dei soggiornanti di lungo periodo. Non è possibile *"estendere il beneficio di cui all'art. 65 della legge 448/98 ai soggetti extracomunitari soggiornanti di lungo periodo"* in quanto non si può *"prescindere da apposito intervento normativo"* (Messaggio dell'INPS n. 8468 del 16/05/2012).

Dal 2013 l'Inps ha invece chiarito che nell'ambito dei procedimenti di competenza dei Comuni il proprio ruolo è esclusivamente quello di mero ente pagatore della prestazione, mentre i Comuni *"hanno completa potestà concessiva della prestazione ed effettuano in autonomia la valutazione delle domande presentate dagli interessati"* (Messaggio dell'INPS n. 7990 del 15/05/2013, Circolare INPS n. 97 del 4/08/2014).

Inoltre nel febbraio 2013 la Commissione europea avvia 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.

Dalla risposta al quesito dell'ANCI del Viceministro Guerra del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, prot. 16 del 7/3/2013, così come dalla comunicazione del Ministro Giovannini ai senatori, prot. 28 del 4/9/2013, emerge la consapevolezza del Ministero del diritto all'assegno da parte dei cittadini soggiornanti di lungo periodo, ma viene evidenziato il grave problema delle risorse finanziarie, che si vuole superare, anche in ragione del contenzioso in atto. La copertura finanziaria verrà trovata successivamente, dopo vari tentativi falliti, a partire dal 1° luglio 2013 con l'art 13 L.



97/13 che modifica l'art. 65 L. 448/98.

La soluzione normativa individuata permette di sanare la procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea, ma genera un nuovo contenzioso. Per quale motivo il cittadino che ha diritto a questa prestazione sulla base di una disposizione europea dovrebbe richiederla solo dal 1° luglio - come prevede l'art. 13 L. 97/2013 - e non anche dal 1° gennaio 2013, data di decorrenza della prestazione³⁴?

I tribunali italiani continuano a condannare gli Enti locali in quanto *"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"*.

In linea con il dettato normativo l'Inps emana la circolare n. 4 del 15/01/2014 nella quale indica la decorrenza dell'assegno dal 1/7/2013 per i cittadini migranti soggiornanti di lungo periodo.

Con Ordinanza del 20 maggio 2014, il Tribunale di Milano accerta *"il carattere discriminatorio della condotta tenuta dall'Inps consistente nell'aver emanato la circolare n.4 del 15/01/2014, nella parte in cui afferma che il diritto all'assegno ex art. 65 della L. n. 448/98 per l'annualità 2013 decorre solo dall'1/07/2013 e dispone che i Comuni emettano provvedimenti di accoglimento delle domande limitate al secondo semestre"* e per l'effetto ordina *"all'Inps di cessare la predetta condotta discriminatoria e di pubblicizzare il presente provvedimento mediante pubblicazione sul sito internet"*.

Il Tribunale di Milano ha osservato che l'art. 13 della L. n. 97/2013, che prevede espressamente che l'assegno per i nuclei familiari numerosi debba essere erogato anche ai cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, non osta al riconoscimento per i lungosoggiornanti del diritto all'assegno anche in periodi antecedenti all'entrata in vigore della legge n. 97/2013, in quanto tale diritto deve ritenersi sussistente in capo ad essi già dall'emanazione della legge di recepimento della Direttiva 2003/109/CE (circolare Inps n. 97 del 4/8/2014).

Pertanto, molti Comuni stanno procedendo in autotutela ai sensi degli artt. 21-octies e 21-nonies L. 241/90 a trasmettere alla competente sede dell'Inps i dispositivi per il

³⁴Il Ministero è consapevole che il diritto all'assegno per il nucleo familiare debba essere riconosciuto dal *"1° gennaio dell'anno in cui si verificano le condizioni prescritte"*. Tuttavia è stata trovata una copertura finanziaria solo per il periodo dal 1° luglio in osservanza dell'art. 81 c. 3 Cost. che impone ad ogni legge che comporti maggiori oneri di individuare anche i mezzi per farvi fronte. Questa posizione viene ribadita dal Viceministro MLPS, on. Prof.ssa Guerra, nella risposta al quesito ANCI del 5/11/2013 e dalla successiva circolare dell'INPS n. 4 del 15/1/2014.

Vi è una giurisprudenza consolidata della Corte di Giustizia europea per la quale non sono ammissibili esclusioni fondate su esigenze di bilancio e di contenimento della spesa pubblica quando parliamo di diritti fondamentali delle persone.



pagamento del 1° semestre del 2013.

E intanto all'orizzonte si profila il rischio di un contenzioso ancora maggiore per mancata applicazione della direttiva 2011/98/UE.

Il caso

L'Inps avvia un'azione di recupero³⁵ degli assegni erogati per familiari a carico nei confronti di 5 lavoratori stranieri, residenti in Italia e titolari di permesso UE per soggiornanti di lungo periodo, in quanto accerta che in alcuni periodi i figli a carico non erano residenti in Italia. La norma interna è chiara: "non fanno parte del nucleo familiare il coniuge, i figli e i figli equiparati del cittadino straniero che non risiedono in territorio italiano" (art. 2 co. 6 legge n. 153/1988).

Tale restrizione non è prevista, però, per i cittadini italiani e i lavoratori ricorrono al giudice del lavoro. Il Tribunale, accertato che il requisito della residenza in Italia dei familiari viene previsto dalla legge n. 153/88 solo per i cittadini stranieri e non per i cittadini italiani, rileva il contrasto tra la norma citata e l'articolo 11 della direttiva 2003/109/CE (Parità di trattamento), nella parte in cui riserva un diverso trattamento ai cittadini italiani rispetto agli stranieri soggiornanti di lungo periodo.

L'art. 2 co. 6 legge n. 153/88 va disapplicato, per contrasto con la direttiva 2003/109/CE, nella parte in cui subordina, a differenza di quanto previsto per i cittadini italiani, il riconoscimento dell'assegno per il nucleo familiare agli stranieri lungo-soggiornanti al requisito della residenza in Italia dei loro familiari.

Appurata, quindi, la natura discriminatoria della condotta dell'Inps, il Tribunale condanna l'ente previdenziale a "restituire ai ricorrenti le somme trattenute in esecuzione del verbale di accertamento" e a dare adeguata pubblicità al provvedimento mediante pubblicazione sul suo sito internet (ord. Tribunale di Brescia del 14/4/2015 - <http://www.inps.it/portale/default.aspx?NewsId=2845>).

³⁵Trattenendo mensilmente 1/5 della loro retribuzione sino ad estinzione del debito, attraverso l'azienda presso cui lavorano.



2.4 I regolamenti (CE) 883/2004, 987/2009, 988/2009

Questi regolamenti si occupano del coordinamento dei sistemi di welfare degli Stati membri. Hanno l'obiettivo di garantire la parità di trattamento in materia sociale per le persone che si spostano all'interno dell'Unione Europea rispetto alle diverse legislazioni nazionali.

I destinatari sono i cittadini dell'Unione, i familiari e i superstiti, anche non UE, nonché gli apolidi e i rifugiati residenti in uno Stato membro, con i familiari e i superstiti.

2.4.1 La nozione di sicurezza sociale

In diverse risposte a quesiti dei Comuni il Ministero del lavoro e delle politiche sociali sostiene che il regolamento CE 883/04 si debba applicare solo alle prestazioni basate sul versamento dei contributi da parte dell'interessato e non anche a quelle assistenziali.

Il regolamento in questione, a parte qualche eccezione espressamente prevista negli allegati (cfr. allegato I al regolamento), si applica a tutte le legislazioni relative ai settori di sicurezza sociale riguardanti:

- a) le prestazioni di malattia;
- b) le prestazioni di maternità e di paternità assimilate;
- c) le prestazioni d'invalidità;
- d) le prestazioni di vecchiaia;
- e) le prestazioni per i superstiti;
- f) le prestazioni per infortunio sul lavoro e malattie professionali;
- g) gli assegni in caso di morte;
- h) le prestazioni di disoccupazione;
- i) le prestazioni di pensionamento anticipato;
- j) le prestazioni familiari.

Per "prestazioni familiari", di cui alla lett. j), si intendono tutte le prestazioni destinate a compensare i carichi familiari, ad esclusione degli anticipi sugli assegni alimentari e degli assegni speciali di nascita o di adozione, se menzionati nell'allegato I al regolamento.

In questo allegato l'Italia non ha, però, inserito nessuno degli assegni speciali di nascita (bonus bebè, assegno di nascita, etc.) erogabili secondo la propria legislazione.

I commi 2 e 3 dell'art. 3 del regolamento CE 883/04 chiariscono espressamente che il



regolamento si applica ai regimi di sicurezza sociale generali e speciali, **contributivi o non contributivi**, nonché ai regimi relativi agli obblighi del datore di lavoro o dell'armatore e alle **prestazioni speciali** in denaro di carattere **non contributivo** di cui all'articolo 70.

Le prestazioni speciali in denaro sono quelle contenute nell'allegato X al regolamento e per l'Italia sono:

- a) Pensioni sociali per persone sprovviste di reddito (legge n. 153 del 30 aprile 1969);
- b) pensioni, assegni e indennità per i mutilati e invalidi civili (leggi n. 118 del 30 marzo 1971, n. 18 dell'11 febbraio 1980 e n. 508 del 23 novembre 1988);
- c) pensioni e indennità per i sordomuti (leggi n. 381 del 26 maggio 1970 e n. 508 del 23 novembre 1988);
- d) pensioni e indennità per i ciechi civili (leggi n. 382 del 27 maggio 1970 e n. 508 del 23 novembre 1988);
- e) integrazione delle pensioni al trattamento minimo (leggi n. 218 del 4 aprile 1952, n. 638 dell'11 novembre 1983 e n. 407 del 29 dicembre 1990);
- f) integrazione dell'assegno di invalidità (legge n. 222 del 12 giugno 1984);
- g) assegno sociale (legge n. 335 dell'8 agosto 1995);
- h) maggiorazione sociale (articolo 1, commi 1 e 12 della legge n. 544 del 29 dicembre 1988 e successive modifiche).

Come è evidente dal dettato normativo, il regolamento non si applica solo alle prestazioni sorrette da meccanismi contributivi. Il regolamento comunitario copre le prestazioni economiche erogate ai cittadini in possesso di determinati requisiti di legge (reddituale, età, sanitari, etc.), indipendentemente dal fatto che gli aventi diritto abbiano versato contributi previdenziali e/o assistenziali.

Tale contenuto viene ulteriormente confermato dalla Corte di Cassazione, sez. lavoro, n. 17966 del 1/09/2011, che si pronuncia in materia di assegno di inabilità, rigettando il ricorso dell'Inps contro la decisione del Tribunale di Torino (di I° e della Corte di Appello) di concessione della prestazione non contributiva a cittadino straniero in virtù dell'Accordo euromediterraneo tra Unione europea e Regno del Marocco, nonostante l'esclusione prevista dalla normativa interna : *"Il concetto comunitario di sicurezza sociale deve essere valutato alla luce della normativa e della giurisprudenza comunitaria per cui deve essere considerata previdenziale una prestazione "attribuita ai beneficiari prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle loro esigenze personali, in base ad una situazione legalmente definita e riferita ad uno dei rischi elencati all'art. 4 c. 1 del regolamento n. 1408/71"*. L'art. 4 del regolamento CEE



1408/71 è stato poi sostituito dall'art. 3 del regolamento CE 883/2004.

Le prestazioni che sono oggetto della nostra trattazione rientrano quindi nell'ambito di applicazione di questi regolamenti.

2.4.2 Due definizioni non coincidenti: sicurezza sociale e servizi sociali

La definizione di "servizi sociali", di cui all'art. 128 del Dlgs. 112/98, espressamente richiamato dall'art. 1 c. 2 L. 328/00, non coincide con quella di sicurezza sociale a livello europeo e questo può ingenerare ulteriore confusione.

Per servizi sociali si intendono nel nostro ordinamento *" tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia"*.

La nozione comunitaria di sicurezza sociale comprende, invece, tutte le prestazioni, contributive o a carico della fiscalità generale, ad eccezione di quelle la cui concessione³⁶ sia sottoposta ad una valutazione discrezionale da parte dell'ente che le eroga e non soltanto a requisiti di legge.

Tale nozione supera pertanto l'antica distinzione tra assistenza sociale e previdenza, alla quale siamo abituati.

³⁶Il riferimento normativo per le prestazioni sociali sottoposte a valutazione discrezionale dell'ente è sempre l'art. 41 Dlgs. 286/98.



2.5 La direttiva 2004/83/CE

Questa direttiva stabilisce norme minime sull'attribuzione a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.

E' stata recepita dal Dlgs. 251/07, in vigore dal 19/1/2008 (GU n.3 del 4-1-2008). L'art. 27 del Dlgs. 251/07 riconosce ai titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria il medesimo trattamento riservato al cittadino italiano in materia di assistenza sociale.

Dalla scadenza del termine di recepimento della direttiva, 10 ottobre 2006, i rifugiati e titolari di protezione sussidiaria avrebbero dovuto beneficiare dell'assegno per il nucleo familiare con almeno 3 figli minori, in presenza degli altri requisiti di legge. Ne sono stati ammessi solo a partire dal 22/1/2010 (circolare INPS n. 9 del 22/01/2010).

2.6 La direttiva 2004/38/CE

Tale direttiva si occupa del diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

Per quanto ci riguarda, questa direttiva, recepita in Italia con il Dlgs. 30/07, estende il diritto alla parità di trattamento nel campo di applicazione del Trattato ai familiari del cittadino dell'Unione, che hanno la cittadinanza di un Paese terzo, in virtù proprio del legame parentale (art. 24).

Pertanto, i familiari, anche se non appartenenti all'Unione europea, godono della parità di trattamento con i cittadini italiani nell'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale ai sensi dell'art. 24 della direttiva 2004/38/CE e degli artt. 19 e 23 del Dlgs. 30/07.

L'art. 19 (*Disposizioni comuni al diritto di soggiorno e al diritto di soggiorno permanente*) c. 2 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."



In base alla direttiva la definizione di familiare contempla il coniuge, il partner (non per l'Italia), gli ascendenti diretti a carico e quelli del coniuge, i discendenti diretti di età inferiore a 21 anni o a carico e quelli del coniuge.

2.7 Il regolamento UE 1231/2010

Questo regolamento, in vigore dal 1° gennaio 2011, estende i regolamenti CE 883/2004 e 987/2009 ai cittadini di Paesi terzi che si trovano in una situazione che non sia confinata, in tutti i suoi aspetti, all'interno di un solo Stato dell'Unione. Riguarda i cittadini stranieri il cui percorso migratorio si è sviluppato in 2 o più Stati membri ed in virtù di questo l'Unione riconosce parità di trattamento con i cittadini nazionali nell'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale. L'obiettivo è di valorizzare l'effettività del principio della libera circolazione delle persone e dei lavoratori.

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.

Tale regolamento ha sostituito il precedente regolamento CE n. 859 in vigore dal 1° giugno 2003, che estendeva le disposizioni del regolamento CEE n. 1408/71 e del regolamento CEE n. 574/72 ai cittadini dei Paesi terzi cui tali disposizioni non erano già applicabili unicamente a causa della loro nazionalità.

L'Inps ha diramato la circolare n. 51 del 15/3/2011 e la circolare n. 118 del 1/7/2003 rispettivamente per i regolamenti UE 1231/2010 e CE 859/03, ma dobbiamo chiederci quale sia stata l'applicazione di queste disposizioni. Nell'ambito dei procedimenti che stiamo trattando gli operatori ne sono a conoscenza e verificano se sussistono queste condizioni quando hanno di fronte un cittadino migrante? Per rendercene conto è sufficiente visionare i siti web e le schede informative degli enti preposti all'assistenza o all'applicazione di queste procedure. È necessario allora promuovere un'adeguata e più efficace informazione, anche multilingue, per migliorare la conoscenza di queste norme e l'accesso ai procedimenti da parte dei cittadini di Paesi terzi che ne hanno diritto.

Preme sottolineare che i regolamenti rientrano tra le norme maggiormente riconosciute dell'Unione europea. Sono atti aventi forza e valore di legge erga omnes, che vincolano tutti, non solo gli Stati membri, ma anche gli uffici pubblici e i singoli cittadini. Hanno immediata efficacia normativa, in forza della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea, senza necessità di una trasposizione nel diritto nazionale. Sono



Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi

direttamente applicabili in ciascuno degli Stati membri e devono essere quindi rispettati da autorità e amministrazioni nazionali, organismi previdenziali e giudici.

2.8 Gli accordi euromediterranei dell'Unione europea con Algeria, Marocco, Tunisia e Turchia

L'Unione europea ha sottoscritto degli accordi di associazione con i Paesi che si affacciano sul Mediterraneo, vincolanti sia per l'Unione che per i singoli Stati membri. Tali Accordi sono parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea (artt. 216, 217 e 218 TFUE)³⁷.

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

L'art. 65, c. 1 e 2 dell'Accordo euromediterraneo con il Regno del Marocco prevede espressamente:

"... workers of Moroccan nationality and any members of their families living with them shall enjoy, in the field of social security, treatment free from any discrimination based on nationality relative to nationals of the Member States in which they are employed. The concept of social security shall cover the branches of social security dealing with sickness and maternity benefits, invalidity, old-age and survivors' benefits, industrial accident and occupational disease benefits and death, unemployment and family benefits".

Identica clausola è contenuta nell'Accordo con la Repubblica della Tunisia, mentre l'art. 69 dell'Accordo euromediterraneo con la Repubblica dell'Algeria indica come beneficiari della parità di trattamento *"i cittadini degli stati aderenti all'Accordo che risiedono o lavorano legalmente nel territorio dei rispettivi paesi ospitanti"*.

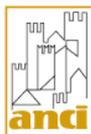
Infine l'Accordo di associazione con la Turchia prevede la parità di trattamento dei lavoratori turchi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro, dei familiari o superstiti, con i cittadini di quello stato per l'accesso ai settori di sicurezza sociale³⁸.

³⁷Articolo 216 TFUE: " 1. L'Unione può concludere un accordo con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali qualora i trattati lo prevedano o qualora la conclusione di un accordo sia necessaria per realizzare, nell'ambito delle politiche dell'Unione, uno degli obiettivi fissati dai trattati, o sia prevista in un atto giuridico vincolante dell'Unione, oppure possa incidere su norme comuni o alterarne la portata.

2. Gli accordi conclusi dall'Unione vincolano le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri. "

Articolo 217 TFUE: " L'Unione può concludere con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali accordi che istituiscono un'associazione caratterizzata da diritti ed obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari".

³⁸ Decisione n. 3/80 artt. 2, 3, 4 che richiamano espressamente alcune disposizioni del regolamento (CE) n. 1408/71 poi sostituito dal 1° maggio 2010 dal regolamento (CE) n. 883/2004.



Per i cittadini di questi Stati e per i familiari, regolarmente soggiornanti o legalmente impiegati in Italia, il permesso di soggiorno costituisce, pertanto, un titolo legittimo per accedere alle prestazioni di sicurezza sociale, indipendentemente dalla sua durata.

2.9 La direttiva 2011/98/UE

La direttiva 98/2011 recepita dal Dlgs. 40/2014 stabilisce:

- a) una procedura unica per il rilascio di un permesso che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare a fini lavorativi nel territorio di uno Stato membro, al fine di semplificare le procedure di ingresso e di agevolare il controllo del loro status; e
- b) un insieme comune di diritti per i cittadini di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, sulla base della parità di trattamento rispetto ai cittadini di quello Stato membro.

Tale direttiva si applica non solo ai cittadini di Paesi terzi che chiedono di soggiornare in uno Stato membro a fini lavorativi, ma anche a quelli che sono stati già ammessi per motivi lavorativi o a fini diversi con autorizzazione al lavoro (art. 3 c. 1).

Non si applica ai cittadini di Paesi terzi già protetti da altre disposizioni europee come i familiari di cittadini dell'Unione (direttiva 2004/38/CE), i beneficiari di protezione internazionale (direttiva 2004/83/CE), i soggiornanti di lungo periodo (direttiva 2003/109/CE).

Né si applica ai lavoratori autonomi, ai lavoratori stagionali o «alla pari», ai lavoratori distaccati o trasferiti all'interno di società, ai lavoratori marittimi, a coloro il cui allontanamento è stato sospeso per motivi di fatto o di diritto, ai richiedenti asilo, a coloro che soggiornano a titolo di protezione temporanea o sono beneficiari di protezione in base al diritto nazionale, agli obblighi internazionali o alla prassi di uno Stato membro.

L'Italia nel decreto di recepimento si è avvalsa della possibilità di estendere la non applicabilità della direttiva a coloro che sono ammessi al soggiorno in Italia per motivi di studio. Inoltre ha equiparato la protezione temporanea ai motivi umanitari.

In materia sociale la direttiva prevede all'art. 12 c. 1 lett. e) che i cittadini dei Paesi terzi ammessi per motivi di lavoro o con autorizzazione al lavoro - salvo le categorie espressamente escluse - debbano beneficiare dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004.



2.10 La diretta applicazione delle norme europee non recepite entro i termini dallo Stato membro

La sentenza della CGUE, 26 maggio 2011, C-485/07, riguardante la diretta applicabilità negli Stati membri dell'Accordo di Associazione CEE-Turchia, ribadisce una giurisprudenza costante della Corte di Giustizia dell'Unione europea (CGUE): sono direttamente applicabili nell'ordinamento interno di uno Stato tutte le disposizioni dell'Unione che hanno valore e forza di legge, se incondizionate e sufficientemente precise³⁹. Quest'aspetto è particolarmente importante per le norme europee sottoposte a recepimento o ratifica (direttive, accordi)⁴⁰.

Consideriamo una direttiva europea che non viene recepita da uno Stato membro entro i termini previsti: le sue disposizioni, se sufficientemente precise e incondizionate, nel senso che non necessitano di ulteriori atti per produrre effetti, diventano immediatamente applicabili all'interno dell'ordinamento dello Stato inadempiente e possono essere fatte valere dai singoli cittadini a tutela dei propri diritti protetti dalla norma europea.

In questa sentenza la CGUE conclude, quindi, che la disposizione dell'accordo va considerata efficace e direttamente applicabile, in quanto contiene un principio preciso ed incondizionato, sufficientemente operativo. I cittadini interessati possono avvalersene per far disapplicare la norma interna contraria.

³⁹ cfr. sentenza della CGUE, 26/05/2011, C-485/07, sentenza della CGCE, 4/5/1999, causa C-262/96, e la giurisprudenza ivi citata.

⁴⁰ Oltre ai regolamenti e alle sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione europea che sono direttamente applicabili nell'ordinamento interno, tutte le disposizioni dell'Unione (direttive, accordi, etc.), che hanno valore e forza di legge, se incondizionate e sufficientemente precise, possono essere fatte valere per opporsi a qualunque disposizione interna non conforme, nei confronti dello Stato membro inadempiente (C.Cost. 18.04.1991, n. 168, C.Cost. 23.04.1985, n. 113).



2.11 La non applicazione delle norme interne in contrasto con il diritto dell'Unione

La prima sentenza con la quale la Corte Costituzionale afferma la prevalenza di una norma europea rispetto alla legge italiana è del 1973.

Il criterio inizialmente adottato distingue se la legge europea sia anteriore o successiva alla norma interna: nel primo caso si rende necessario un rinvio alla Corte Costituzionale, nell'altro la normativa interna si intende caducata. Questo sistema va avanti fino al 1984, ma appare sempre più evidente che in questo modo non viene assicurata la necessaria e immediata applicazione della regola comunitaria in presenza di leggi nazionali o regionali incompatibili. La disposizione europea, una volta entrata in vigore, deve avere immediata e diretta applicazione in tutti gli Stati membri, altrimenti non è diritto dell'Unione.

Per questo a metà degli anni '80 la Corte ritorna sulle proprie posizioni e chiarisce diversi aspetti che attengono al rapporto tra diritto dell'Unione e diritto interno (sent. 170/84 Corte Cost., sent. 389/89 Corte Cost., sent. 168/91 Corte Cost., etc.).

Il diritto interno e quello dell'Unione si configurano come due sistemi " *autonomi e distinti, ancorché coordinati*"⁴¹ e il coordinamento si realizza attraverso l'art. 11 Cost.⁴², in base al quale è stato possibile cedere sovranità ad un organismo sovranazionale nelle materie indicate dal Trattato sottoscritto dal nostro Paese.

Le leggi dell'Unione non sono né diritto internazionale, né diritto straniero, né diritto interno e rimangono estranee al sistema delle fonti interne, per cui non possono essere valutate secondo gli schemi predisposti per la soluzione dei conflitti tra le norme del nostro ordinamento.

La disposizione europea penetra nel nostro ordinamento e si posiziona sulle materie riservate all'Unione europea, secondo la competenza che le è stata attribuita dalla legge di esecuzione del Trattato, in conformità dell'art. 11 della Cost., spiegando immediata e piena efficacia obbligatoria.

La norma interna in contrasto non viene abrogata, annullata o estinta, né si considera caducata o affetta da alcuna nullità, ma rimane in vigore per le materie non di competenza dell'Unione. La legge dell'Unione infatti " *non può abrogare né modificare le confliggenti norme nazionali, né invalidarne le statuizioni*" proprio perché siamo dinnanzi a due ordinamenti distinti e autonomi, seppure strettamente coordinati.

⁴¹Il principio fondamentale secondo cui i due ordinamenti, dell'Unione e statale, sono distinti ed al tempo stesso coordinati si ispira alla dottrina della pluralità degli ordinamenti giuridici.

⁴²Art. 11 Cost. " *L'Italia ... consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo*".



Non è rilevante quindi se la legge europea sia anteriore o successiva: essa esplica immediata, diretta, piena ed ininterrotta efficacia sulle materie che i Trattati riservano alla competenza dell'Unione europea, entra in vigore come atto avente forza e valore di legge in ogni Paese dell'Unione e consegue "applicazione eguale ed uniforme nei confronti di tutti i destinatari".

Su tali materie la normativa interna in contrasto, se non può essere interpretata in modo conforme, deve essere disapplicata per il principio della prevalenza del diritto dell'Unione. Ma chi deve procedere a non applicare la norma interna?

"Tutti i soggetti competenti nel nostro ordinamento a dare esecuzione alle leggi (e agli atti aventi forza o valore di legge)- tanto se dotati di poteri di dichiarazione del diritto, come gli organi giurisdizionali, quanto se privi di tali poteri, come gli organi amministrativi - sono giuridicamente tenuti a disapplicare le norme interne incompatibili ... Ciò significa, in pratica, che quei soggetti devono riconoscere come diritto legittimo e vincolante la norma comunitaria che ... impone la parità di trattamento mentre sono tenuti a disapplicare le norme di legge, statali o regionali, che riservano quei diritti e quei vantaggi ai soli cittadini italiani." (sent. Corte Cost. 389/89)

"Sarebbe peraltro contraddittorio statuire che i singoli possono invocare dinanzi ai giudici nazionali le disposizioni di una direttiva ..., allo scopo di far censurare l'operato dell'amministrazione, ed al contempo ritenere che l'amministrazione non sia tenuta ad applicare le disposizioni della direttiva disapplicando le norme nazionali ad essa non conformi" (CGUE, 22 giugno 1989, C- 103/88).

Questo è l'aspetto più delicato con riferimento alle responsabilità dell' operatore dell'Ente locale: per i contrasti tra norme interne all'operatore pubblico compete applicare la normativa di settore, che ha carattere di specialità ed è successiva alla norma quadro, e attendere l'eventuale sindacato della Suprema Corte in ordine alla violazione di principi fondamentali. Questo schema non è praticabile di fronte alla norma dell'Unione. Il dovere giuridico di disapplicare la norma interna, quando il contrasto è irriducibile, incombe non solo sugli organi giurisdizionali, che hanno il potere di dichiarare il diritto, ma su tutti i soggetti che esercitano l'azione amministrativa, che non devono quindi attendere l'intervento del legislatore né della Corte Costituzionale.

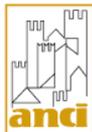
Pertanto la pubblica amministrazione è giuridicamente tenuta a non applicare le norme interne incompatibili con le disposizioni dell'Unione nello svolgimento della sua azione amministrativa (C.Cost. 170/84, 389/89; 168/91, art. 11 Cost.).

Tuttavia, il legislatore nazionale deve modificare il diritto interno incompatibile con le



Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi

norme dell'Unione, in quanto la non applicazione è un modo per risolvere i contrasti normativi, ma lascia in vigore norme reciprocamente contrastanti. Questa esigenza, sul piano interno, si collega al principio della certezza del diritto; a livello europeo, invece, risponde al principio della prevalenza del diritto dell'Unione su quelli nazionali (C.Cost. 11.07.1989, n. 389, v., in tal senso, Corte di giustizia delle Comunità europee: sent. 25 ottobre 1979, in causa 159/78; sent. 15 ottobre 1986, in causa 168/85; sent. 2 marzo 1988, in causa 104/86).



2.12 I Comuni e il diritto dell'Unione

Come abbiamo visto, per i cittadini migranti la materia sociale è oggi regolata da disposizioni europee oltre che nazionali e regionali.

In quest'ambito, in presenza di contrasti normativi, ove non sia possibile un'applicazione conforme della norma interna al diritto dell'Unione, gli uffici responsabili dei procedimenti sono tenuti a disapplicare la norma statale a favore della disposizione europea, in virtù dell'art. 11 Cost. e del principio della prevalenza del diritto dell'Unione (Corte Cost. 170/84, 389/89, 168/91, CGCE 22 giugno 1989, C- 103/88, etc.). Il mancato adempimento di questo dovere giuridico ha determinato nel tempo un contenzioso particolarmente oneroso per gli Enti locali, con riferimento alle prestazioni sociali di competenza dei Comuni, quali l'assegno per il nucleo familiare con almeno 3 figli minori e di maternità.

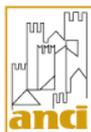
Assegno di maternità di competenza dei Comuni: prestazione economica per le madri che non fruiscono di nessuna prestazione previdenziale o economica di maternità, in presenza di determinate condizioni economiche (soglia ISEE). Concessa dai Comuni ed erogata dall'Inps.

Assegno per il nucleo familiare con almeno 3 figli minori di competenza dei Comuni: prestazione economica a sostegno dei nuclei familiari con almeno 3 figli minori conviventi, in presenza di determinate condizioni economiche (soglia ISEE). Concessa dai Comuni ed erogata dall'Inps.

Vi è una costante e sempre più ampia giurisprudenza che condanna per condotta discriminatoria gli Enti locali, quando negano tali prestazioni a cittadini/e di Paesi terzi protetti da norme europee.

Per far valere il proprio diritto dinnanzi al giudice il cittadino deve aver presentato istanza scritta di concessione dell'assegno al Comune di residenza, in quanto data la natura assistenziale della prestazione, la domanda assolve alla funzione di avviare il procedimento amministrativo preliminare alla controversia giudiziale ai sensi dell'art. 443 c.p.c. (Cass. Sez. lav., 28 dicembre 2011, n. 29236). In difetto l'azione è improponibile e il cittadino non può avanzare pretese nei confronti del Comune e dell'INPS in sede giurisdizionale.

I ricorsi vengono trattati con rito sommario di cognizione ai sensi degli artt. 43 e 44 Dlgs.



Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi

286/98, art. 4 Dlgs. 215/03 e art. 28 Dlgs. 150/2011⁴³ e i Comuni in breve tempo vengono condannati per condotta discriminatoria a concedere l'assegno e al pagamento delle spese di lite in solido al 50% con l'INPS, perché non integrano la norma interna con la disposizione europea che garantisce la parità di trattamento in materia sociale.

Dal 2013 l'Inps e il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali hanno in più occasioni precisato - con messaggi, circolari, risposte a pareri - che l'Inps ha solo il ruolo di ente pagatore della prestazione.

"In primo luogo si ribadisce che la vigente normativa ... assegna ai Comuni la potestà concessiva della stessa e all'Inps la funzione di ente pagatore, sulla base dei dati forniti dai Comuni.

Il pagamento da parte dell'Inps, come ribadito dal Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, è, pertanto, un atto di esecuzione del provvedimento concessivo dell'ente locale, emanato in esito ad una sua autonoma e positiva valutazione delle domande presentate dagli interessati e su tale titolo si fonda l'erogazione della prestazione da parte dell'Istituto.

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 pagamento quanto disposto dal Comune ..." (Messaggio dell'INPS n. 7990 del 15/05/2013)

"Si ricorda, comunque, 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..." (circolare INPS n. 97 del 4 agosto 2014).

Tale posizione non è priva di conseguenze sul piano giurisdizionale, in quanto diventano più frequenti ordinanze di condanna che impongono solo ai Comuni il pagamento delle spese processuali, non più in solido al 50% con l'INPS (cfr. ord. Tribunale di Alessandria del 9/12/2014 su assegno di maternità, ord. Tribunale di Ivrea del 24/7/2014 su assegno per il nucleo familiare con almeno 3 figli minori).

La condanna al pagamento delle spese di lite non è solo un costo che incide sul bilancio

⁴³Art. 28 c. 1 Dlgs. 150/2011 (Delle controversie in materia di discriminazione) : " 1. Le controversie in materia di discriminazione di cui all'articolo 44 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, quelle di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, quelle di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216, quelle di cui all'articolo 3 della legge 1° marzo 2006, n. 67, e quelle di cui all'articolo 55-quinquies del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, sono regolate dal rito sommario di cognizione, ove non diversamente disposto dal presente articolo".

Art. 44 c. 1 e 2 Dlgs. 286/98 (Azione civile contro la discriminazione): " 1. Quando il comportamento di un privato o della pubblica amministrazione produce una discriminazione per motivi razziali, etnici, linguistici, nazionali, di provenienza geografica o religiosi, è possibile ricorrere all'autorità giudiziaria ordinaria per domandare la cessazione del comportamento pregiudizievole e la rimozione degli effetti della discriminazione. 2. Alle controversie previste dal presente articolo si applica l'articolo 28 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150".



comunale, ma potrebbe configurare l'ipotesi di danno erariale, trattandosi di un obbligo giuridico ripetutamente non assolto.

Altri adempimenti entrano in gioco con la mancata applicazione della normativa europea, come la violazione dell'art. 35 del Dlgs. 33/2013 *"Obblighi di pubblicazione relativi ai procedimenti amministrativi e ai controlli sulle dichiarazioni sostitutive e l'acquisizione d'ufficio dei dati"*. Questa disposizione prevede che le pubbliche amministrazioni debbano pubblicare sul proprio sito istituzionale i dati relativi alle tipologie di procedimenti di propria competenza, tra i quali rientra una breve descrizione del procedimento con indicazione di tutti i riferimenti normativi utili. Quindi andrebbero indicate tutte le norme europee che garantiscono la parità di trattamento in materia sociale per i cittadini di Paesi terzi.

Quest'obbligo si ritiene applicabile anche alle Unioni dei Comuni che devono provvedere all'istituzione del sito web e alla pubblicazione degli atti e dei provvedimenti relativi alle funzioni e ai servizi esercitati in forma associata.

L'Unione dei Comuni è tenuta a pubblicare sul proprio sito istituzionale, per assolvere agli obblighi di trasparenza previsti dalla legge, gli atti, i documenti e i dati di rispettiva competenza come chiarito dalla delibera n. 10/2013 della Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche, Autorità Nazionale Anticorruzione.

L'assenza di un intervento legislativo risolutivo o di indicazioni ministeriali coerenti con il costante orientamento giurisprudenziale sta determinando un'applicazione dei procedimenti amministrativi profondamente differenziata, a macchia di leopardo, sull'intero territorio nazionale. Se ci rassegniamo ad accettare procedimenti che modulano l'accesso dei cittadini stranieri in modo contraddittorio da un comune all'altro, sottoponiamo il tessuto amministrativo, già lacerato, a tensioni dalle quali possono scaturire gravi derive di degrado. E il sistema amministrativo è uno dei perni sui cui poggia la nostra democrazia.

Infine, in un periodo di crisi economica, oltre a negare una misura sociale di sostegno alle famiglie e di contrasto alla povertà, il mancato esercizio di diritti fondamentali può incidere negativamente sui percorsi di rinnovo dei permessi di soggiorno, in quanto fa venire meno al cittadino fonti lecite di sostentamento necessarie per integrare il reddito prodotto e per sostenere i costi di rinnovo. La scorretta applicazione di disposizioni europee non solo impedisce l'accesso a diritti sociali ed economici fondamentali, ma può contribuire a produrre un'immigrazione irregolare di "ritorno".



2.13 Le categorie di cittadini di Paesi terzi per le quali vige il principio di parità di trattamento e il divieto di discriminazione in virtù del diritto dell'Unione

Per questi motivi e per evitare un nuovo e più ampio contenzioso tra Enti locali e cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno per famiglia o lavoro, beneficiari della direttiva 2011/98/UE, l'ANCI Immigrazione, attraverso il proprio delegato nazionale, ha predisposto e diramato un breve vademecum - con riferimento all'assegno per il nucleo familiare con almeno 3 figli minori - che possa supportare gli operatori degli Enti locali nell'individuazione delle categorie di cittadini migranti che beneficiano del divieto di discriminazione e della parità di trattamento con i cittadini italiani in materia sociale in virtù del diritto dell'Unione.

In sintesi, le categorie di cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti, nei confronti delle quali ad oggi non è possibile adottare disparità di trattamento, con riferimento alle prestazioni di sicurezza sociale, sono le seguenti:

- Cittadino rifugiato politico, i suoi familiari e superstiti - Art. 27 del Dlgs. n. 251/07 che ha recepito la Direttiva 2004/83/CE (art. 28), ma anche artt. 2 e 4 Reg. CE 883/2004
- Cittadino apolide, i suoi familiari e superstiti - Artt. 2 e 4 Reg CE 883/2004
- Cittadino titolare della protezione sussidiaria - Art. 27 del Dlgs. n. 251/07, che ha recepito la direttiva 2004/83/CE (art. 28)
- Cittadino che abbia soggiornato legalmente in almeno 2 stati membri, i suoi familiari e superstiti - Art. 1 Reg. UE 1231/2010
- Cittadino familiare del cittadino dell'Unione o italiano - Art. 19 e 23 Dlgs. 30/2007, che ha recepito la direttiva 2004/38/CE (art. 24), Circolare Inps n. 5 del 15/01/2014
- Cittadino familiare del cittadino soggiornante o di cittadino lungo soggiornante non appartenente all'Unione Europea - Art. 12 c. 1 lett. e) della direttiva 2011/98/UE, salvo quanto previsto dall'art. 1 c. 1 lett. b) Dlgs. 40/2014 di attuazione della direttiva - Art. 13 Dlgs. 97/2013 in attuazione della Direttiva 2003/109/CE. Circolare Inps n. 5 del 15/01/2014
- Cittadino titolare del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo - Art. 74 Dlgs. 151/01, Art. 65 legge n. 448/1998 modificato dall'art. 13 Legge n. 97/2013 e art. 11 direttiva 2003/109/CE
- Cittadino / lavoratore del Marocco, Tunisia, Algeria e Turchia, e i familiari in base agli Accordi Euromediterranei
- Cittadino titolare del permesso unico per lavoro o con autorizzazione al lavoro e i



Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi

familiari, ad eccezione delle categorie espressamente escluse dal Dlgs. 40/2014 - Art. 12 c. 1 lett. e) della direttiva 2011/98/UE, salvo quanto previsto dall'art. 1 c. 1 lett. b) Dlgs. 40/2014 di attuazione della direttiva

La tabella seguente associa queste prestazioni alle tipologie di cittadini di Paesi terzi ammesse in virtù delle disposizioni dell'Unione che riconoscono la parità di trattamento e il divieto di discriminazione in materia sociale.

Prestazione sociale economica	Di cosa si tratta	Tipologia di cittadini stranieri aventi diritto
<p>Assegno di maternità di competenza dei Comuni</p>	<p>Prestazione economica per le madri che non fruiscono di nessuna prestazione previdenziale o economica di maternità.</p>	<p>Cittadina titolare del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (Art.74 Dlgs.151/2001, art.11 Direttiva 2003/109/CE) Cittadina rifugiata politica, i familiari e superstiti (Art.27 del Dlgs.n.251/07 che ha recepito la Direttiva 2004/83/CE (Art.28), ma anche artt. 2 e 4 Reg. CE 883/2004) Cittadina apolide, i familiari e superstiti (Artt.2 e 4 Reg.CE 883/2004) Cittadina titolare della protezione sussidiaria (Art.27 del Dlgs.n.251/07, che ha recepito la Direttiva 2004/83/CE art.28); Cittadina che abbia soggiornato legalmente in almeno 2 stati membri, i familiari e superstiti (Art.1 Reg.UE 1231/2010) Cittadina titolare di un permesso o della carta di soggiorno per motivi familiari (Artt.3 c.1 lett.b) e 12 c.1 lett.e) Direttiva 2011/98/UE recepita dal Dlgs.40/2014, art. 24 c.1 della Direttiva 2004/38/CE e artt.19 e 23 del Dlgs.30/07) Cittadina del Marocco, Tunisia, Algeria e</p>



Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi

Prestazione sociale economica	Di cosa si tratta	Tipologia di cittadini stranieri aventi diritto
		<p>Turchia, e familiari regolarmente soggiornanti (Accordi Euromediterranei)</p> <p>Cittadina titolare del permesso unico per lavoro o con autorizzazione al lavoro, i familiari e superstiti, ad eccezione delle categorie espressamente escluse dal D.Lgs.40/2014 (Art.3 c.1 lett.b) e c), art.12 c.1 lett.e) della Direttiva 2011/98/UE, salvo quanto previsto dall'art.1 c.1 lett.b) Dlgs.40/2014 di attuazione della Direttiva)</p>
<p>Assegno per il nucleo familiare con almeno 3 figli minori di competenza dei Comuni</p>	<p>Prestazione economica a sostegno dei nuclei familiari con almeno 3 figli minori conviventi.</p>	<p>Cittadino/a titolare del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (Art.65 L.448/98 come modificato dall'art.13 L.97/2013, art.11 Direttiva 2003/109/CE)</p> <p>Cittadino/a rifugiato politico, i familiari e superstiti (Art.27 del Dlgs. n. 251/07 che ha recepito la Direttiva 2004/83/CE (Art.28), ma anche artt. 2 e 4 Reg. CE 883/2004)</p> <p>Cittadino/a apolide, i familiari e superstiti (Artt.2 e 4 Reg.CE 883/2004)</p> <p>Cittadino/a titolare della protezione sussidiaria (Art.27 del Dlgs.n.251/07, che ha recepito la Direttiva 2004/83/CE art.28)</p> <p>Cittadino/a che abbia soggiornato legalmente in almeno 2 stati membri, i familiari e superstiti (Art.1 Reg.UE 1231/2010)</p> <p>Cittadino/a titolare di un permesso o della carta di soggiorno per motivi familiari (Artt.3 c.1 lett.b) e 12 c.1 lett.e) Direttiva 2011/98/UE recepita dal Dlgs.40/2014, art.24 c.1 della Direttiva 2004/38/CE e artt.19 e 23</p>



Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi

Prestazione sociale economica	Di cosa si tratta	Tipologia di cittadini stranieri aventi diritto
		<p>del Dlgs.30/07, art.65 c.1 L.448/98, art.13 L.97/2013, art.11 Direttiva 2003/109/CE) Cittadino/a del Marocco, Tunisia, Algeria e Turchia e i familiari regolarmente soggiornante (Accordi Euromediterranei) Cittadino/a titolare del permesso unico per lavoro o con autorizzazione al lavoro, i familiari e superstiti, ad eccezione delle categorie espressamente escluse dal Dlgs.40/2014 (Art.3 c.1 lett.b) e c), art.12 c.1 lett.e) della Direttiva 2011/98/UE, salvo quanto previsto dall'art.1 c.1 lett.b) Dlgs.40/2014 di attuazione della Direttiva)</p>

Tabella 3 - Prestazioni sociali associate alle tipologie di cittadini di Paesi Terzi beneficiari in virtù delle disposizioni dell'Unione Europea

Analogo schema può essere applicato alle altre misure sociali che abbiamo richiamato in precedenza al paragrafo 1.1 pag. 36.

In questa sede ci soffermiamo su:

Contributo sociale per l'affitto: è un contributo economico a fondo perduto a favore delle famiglie per il sostegno nel pagamento del canone di affitto, in presenza di determinate condizioni economiche. Istituito con legge statale, è regolamentato dalle leggi regionali. Viene concesso dai Comuni.

Carta acquisti: è la prestazione economica per coloro che hanno già compiuto 65 anni d'età o sono genitori di un bambino con meno di 3 anni d'età, in presenza di determinate condizioni economiche. La carta viene rilasciata da Poste italiane e periodicamente ricaricata dallo Stato. Funziona come una normale carta di pagamento elettronica.

Bonus bebè: è la prestazione economica a sostegno delle famiglie prevista per ogni figlio nato o adottato tra il 1° gennaio 2015 ed il 31 dicembre 2017 fino al terzo anno di vita del bambino, in presenza di determinate condizioni economiche (soglia ISEE). Viene corrisposto dall'Inps.

Il contributo sociale per l'affitto è stato già oggetto di apposito parere dell'Ufficio



Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi

nazionale antidiscriminazioni razziali presso la Presidenza del Consiglio (Unar). L'Unar ha valutato discriminatorio il requisito di residenza decennale o quinquennale previsto dall'art. 11, comma 13 del D.L. 112/2008 così come convertito in legge n. 133/2008, in quanto requisito aggiuntivo per gli stranieri rispetto ai cittadini italiani o dell'Unione.

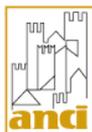
In particolare, l'Ufficio ha evidenziato che *" il Fondo nazionale afferisce alla concessione di contributi e non alla mera assegnazione di alloggi. Non pare potersi dubitare, infatti, che le risorse messe a disposizione sostanzino una prestazione sociale di natura assistenziale. Ne discende, in primo luogo, che trattandosi di prestazioni/providenze di assistenza sociale, la norma di riferimento non è l'art. 40 del d.lgs. 1998/286 - il quale disciplina l'accesso, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica - ma è l'art. 41, il quale, invece, equipara ai cittadini italiani gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale."*

L'Unar ha proposto l'abolizione del requisito della residenza decennale nel territorio nazionale o quinquennale nella Regione, previsto per i soli cittadini non UE.

La questione, però, non va valutata solo sul piano del contrasto tra due norme interne - art. 41 Dlgs. 286/98 e art. 11 comma 13 del D.L. 112/2008 così come convertito dalla legge 133/2008 - ma alla luce delle disposizioni europee che stabiliscono la parità di trattamento in materia di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale. In questo caso, in attesa dell'intervento del legislatore, la norma interna in contrasto con le disposizioni europee va disapplicata da parte delle Regioni che regolamentano i requisiti di accesso e dei Comuni che erogano il contributo attraverso bandi pubblici.

Allo stesso modo la carta acquisti e il bonus bebè sono misure sociali di sostegno alle famiglie e di contrasto alla povertà. Per il bonus bebè preme ricordare che il regolamento CE 883/2004 all'art. 1 lett. z) riporta la definizione di prestazioni familiari come comprensiva di *"tutte le prestazioni in natura o in denaro destinate a compensare i carichi familiari, ad esclusione degli anticipi sugli assegni alimentari e degli assegni speciali di nascita o di adozione menzionati nell'allegato I"*.

Venti Paesi europei hanno indicato alcune prestazioni nell'allegato I per escluderle dall'ambito di applicazione del regolamento CE 883/04. Nell'elenco non figura il nostro Paese, per cui l'Italia non esclude alcuna prestazione.



Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi

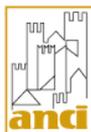
La tabella successiva associa queste prestazioni alle tipologie di cittadini di Paesi Terzi ammesse in virtù delle disposizioni dell'Unione che riconoscono la parità di trattamento e il divieto di discriminazione in materia sociale

Prestazione sociale economica	Di cosa si tratta	Tipologia di cittadini stranieri aventi diritto
Contributo sociale per l'affitto	Contributo economico a fondo perduto a favore delle famiglie per il sostegno nel pagamento del canone di affitto della propria abitazione.	<p>Cittadino/a titolare del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (Art.11 Direttiva 2003/109/CE)</p> <p>Cittadino/a rifugiato politico, i familiari e superstiti (Art.27 del Dlgs. n. 251/07 che ha recepito la Direttiva 2004/83/CE (Art.28), ma anche artt. 2 e 4 Reg. CE 883/2004)</p> <p>Cittadino/a apolide, i familiari e superstiti (Artt.2 e 4 Reg.CE 883/2004)</p> <p>Cittadino/a titolare della protezione sussidiaria (Art.27 del Dlgs.n.251/07, che ha recepito la Direttiva 2004/83/CE art.28)</p> <p>Cittadino/a che abbia soggiornato legalmente in almeno 2 stati membri, i familiari e superstiti (Art.1 Reg.UE 1231/2010)</p> <p>Cittadino/a titolare di un permesso o della carta di soggiorno per motivi familiari (Artt.3 c.1 lett.b) e 12 c.1 lett.e) Direttiva 2011/98/UE recepita dal Dlgs.40/2014, art. 24 c.1 della Direttiva 2004/38/CE e artt.19 e 23 del Dlgs.30/07, art.11 Direttiva 2003/109/CE)</p> <p>Cittadino/a del Marocco, Tunisia, Algeria e Turchia e i familiari regolarmente soggiornante (Accordi Euromediterranei)</p> <p>Cittadino/a titolare del permesso unico per lavoro o con autorizzazione al lavoro, i familiari e superstiti, ad eccezione delle</p>



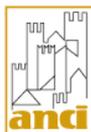
Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi

Prestazione sociale economica	Di cosa si tratta	Tipologia di cittadini stranieri aventi diritto
		<p>categorie espressamente escluse dal Dlgs.40/2014 (Art.3 c.1 lett.b) e c), art.12 c.1 lett.e) della Direttiva 2011/98/UE, salvo quanto previsto dall'art.1 c.1 lett.b) Dlgs.40/2014 di attuazione della Direttiva)</p>
Carta acquisti	Prestazione economica per coloro che hanno già compiuto 65 anni d'età o sono genitori di un bambino con meno di 3 anni d'età.	<p>Cittadino/a titolare del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (Art.11 Direttiva 2003/109/CE)</p> <p>Cittadino/a rifugiato politico, i familiari e superstiti (Art.27 del Dlgs. n. 251/07 che ha recepito la Direttiva 2004/83/CE (Art.28), ma anche artt. 2 e 4 Reg. CE 883/2004)</p> <p>Cittadino/a apolide, i familiari e superstiti (Artt.2 e 4 Reg.CE 883/2004)</p> <p>Cittadino/a titolare della protezione sussidiaria (Art.27 del Dlsg. n. 251/07, che ha recepito la Direttiva 2004/83/CE art.28)</p> <p>Cittadino/a che abbia soggiornato legalmente in almeno 2 stati membri, i familiari e superstiti (Art.1 Reg.UE 1231/2010)</p> <p>Cittadino/a titolare di un permesso o della carta di soggiorno per motivi familiari (Artt.3 c.1 lett.b) e 12 c.1 lett.e) Direttiva 2011/98/UE recepita dal Dlgs.40/2014, art. 24 c.1 della Direttiva 2004/38/CE e artt.19 e 23 del Dlgs.30/07, art.11 Direttiva 2003/109/CE)</p> <p>Cittadino/a del Marocco, Tunisia, Algeria e Turchia e i familiari regolarmente soggiornante (Accordi Euromediterranei)</p> <p>Cittadino/a titolare del permesso unico per</p>



Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi

Prestazione sociale economica	Di cosa si tratta	Tipologia di cittadini stranieri aventi diritto
		<p>lavoro o con autorizzazione al lavoro, i familiari e superstiti, ad eccezione delle categorie espressamente escluse dal Dlgs.40/2014 (Art.3 c.1 lett.b) e c), art.12 c.1 lett.e) della Direttiva 2011/98/UE, salvo quanto previsto dall'art.1 c.1 lett.b) Dlgs.40/2014 di attuazione della Direttiva)</p>
<p>Bonus bebè</p>	<p>Prestazione economica a sostegno delle famiglie prevista per ogni figlio nato/adottato tra il 1/1/15 ed il 31/12/17 fino al terzo anno di vita del bambino.</p>	<p>Cittadino/a titolare del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (Art.11 Direttiva 2003/109/CE)</p> <p>Cittadino/a rifugiato politico, i familiari e superstiti (Art.27 del Dlgs. n. 251/07 che ha recepito la Direttiva 2004/83/CE (Art.28), ma anche artt. 2 e 4 Reg. CE 883/2004)</p> <p>Cittadino/a apolide, i familiari e superstiti (Artt.2 e 4 Reg.CE 883/2004)</p> <p>Cittadino/a titolare della protezione sussidiaria (Art.27 del Dlgs. n. 251/07, che ha recepito la Direttiva 2004/83/CE art.28)</p> <p>Cittadino/a che abbia soggiornato legalmente in almeno 2 stati membri, i familiari e superstiti (Art.1 Reg.UE 1231/2010)</p> <p>Cittadino/a titolare di un permesso o della carta di soggiorno per motivi familiari (Artt.3 c.1 lett.b) e 12 c.1 lett.e) Direttiva 2011/98/UE recepita dal Dlgs.40/2014, art. 24 c.1 della Direttiva 2004/38/CE e artt.19 e 23 del Dlgs.30/07, art.11 Direttiva 2003/109/CE)</p> <p>Cittadino/a del Marocco, Tunisia, Algeria e Turchia e i familiari regolarmente soggiornante</p>



Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi

Prestazione sociale economica	Di cosa si tratta	Tipologia di cittadini stranieri aventi diritto
		<p>(Accordi Euromediterranei)</p> <p>Cittadino/a titolare del permesso unico per lavoro o con autorizzazione al lavoro, i familiari e superstiti, ad eccezione delle categorie espressamente escluse dal Dlg. 40/2014 (Art. 3 c. 1 lett. b) e c), art. 12 c. 1 lett. e) della Direttiva 2011/98/UE, salvo quanto previsto dall'art. 1 c. 1 lett. b) Dlg. 40/2014 di attuazione della Direttiva)</p>

Tabella 4 - Prestazioni sociali associate alle tipologie di cittadini di Paesi Terzi ammesse in virtù delle disposizioni dell'Unione Europea



2.14 I Comuni e la Cedu

Con la sentenza Dhahbi c. Italia dell'8 aprile 2014, la Corte di Strasburgo, che presiede alla corretta interpretazione e applicazione della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Cedu), ha condannato l'Italia per violazione degli artt. 14 (Divieto di discriminazione) e 8 (Rispetto della vita familiare) della Cedu⁴⁴, in quanto il nostro Paese non ha riconosciuto l'assegno per il nucleo familiare con almeno 3 figli minori ad un cittadino tunisino regolarmente soggiornante, in presenza degli altri requisiti di legge. La Corte ha accertato che l'esclusione era dovuta alla condizione di cittadino di Paese terzo del richiedente, che aveva proposto ricorso dapprima al Tribunale di Marsala, poi alla Corte di Appello di Palermo ed infine alla Corte di Cassazione, ma tutti i gradi di giurisdizione interni avevano dato ragione all'Ente locale.

La Cedu è un trattato multilaterale sottoscritto da 47 Paesi, tra i quali figura l'Italia. I Commi 2 e 3 dell'art. 6 del Trattato dell'Unione europea⁴⁵ (TUE), in vigore dal dicembre 2009, stabiliscono che l'Unione aderisce alla Cedu e i diritti fondamentali, garantiti dalla Cedu, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali.

Siamo in presenza quindi di una tutela giuridica equivalente a quella del Trattato dell'Unione europea ?

Se si presenta allo sportello comunale un cittadino titolare di permesso di soggiorno per motivi umanitari o per lavoro autonomo, non destinatario delle tutele e delle garanzie stabilite dalle disposizioni europee che abbiamo trattato in precedenza, può richiamare l'art. 14 Cedu e la sentenza Dhahbi per far disapplicare la norma interna ?

La risposta è negativa, perché manca ancora l'adesione formale dell'Unione europea. Sussiste il problema del coordinamento tra le due Corti, quella dell'Unione che è l'unica depositaria dell'interpretazione autentica del diritto dell'Unione e la Corte di Strasburgo che assicura l'applicazione ed il rispetto della Cedu.

Nel giugno del 2012 è stata predisposta la bozza di adesione dell'Unione europea alla Cedu. I negoziati con l'Unione Europea, allargati alla partecipazione di tutti e 47 i Paesi membri del Consiglio d'Europa (CoE) hanno prodotto un accordo sulla bozza di adesione il 5 aprile 2013. La bozza è stata sottoposta al parere della Corte di giustizia dell'Unione sulla compatibilità del testo di adesione alla Cedu con i Trattati istitutivi.

⁴⁴L'Italia è stata condannata anche per violazione dell'art. 6 CEDU, che assicura il diritto all'equo processo, in quanto i giudici nazionali non avevano motivato il mancato rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea.

⁴⁵Il Trattato di Lisbona si compone del Trattato dell'Unione europea (TUE) e del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).



Il 18 dicembre 2014 la Corte di Giustizia dell'Unione Europea si è pronunciata sul progetto di accordo, dichiarandolo **non compatibile con le disposizioni del diritto dell'Unione**.

Pertanto il valore giuridico che noi possiamo attribuire alla Cedu è quello di un importante trattato internazionale.

Il diritto internazionale pattizio viene traslato nel nostro ordinamento attraverso un processo definito di "adattamento". In sostanza le norme internazionali si posizionano nella gerarchia delle fonti interne con il rango degli atti con cui vengono introdotte. Il loro grado di resistenza è quindi dato dalla legge di ratifica. Dopo la riforma del titolo V della Cost. la nuova formulazione dell'art. 117 c. 1 Cost. prevede che l'esercizio della potestà legislativa competa allo Stato e alle Regioni e debba avvenire nel rispetto non solo della Costituzione e dei vincoli comunitari, ma anche degli obblighi internazionali. Da qui la qualifica per la Cedu di norma interposta, che si interpone cioè tra la Costituzione e la legge ordinaria, in quanto le sue norme assumono la funzione di parametro del giudizio di legittimità costituzionale (Corte Cost. sentt. 347/2007, 349/2007, 39/2008, 311 e 317/2009, 93/2010, etc.). La legittimità costituzionale di una norma interna viene valutata non solo sul piano della violazione dei principi costituzionali, artt. 2, 3, 10, 32, 38 Cost. ad esempio, ma anche degli obblighi internazionali concretizzati dalle norme Cedu, dai protocolli addizionali, dalle sentenze della Corte di Strasburgo in applicazione dell'art. 117 c. 1 Cost.

In attesa dell'adesione, in caso di contrasto insanabile tra norme interne e norme Cedu è necessario il rinvio alla Corte e non è possibile disapplicare. L'art. 11 Cost. è riferibile esclusivamente a quei trattati internazionali che creano organismi sovranazionali a favore dei quali l'Italia può consentire limitazioni della sovranità nazionale. La Cedu è un trattato internazionale che non istituisce alcun organismo sovranazionale a cui cedere sovranità. Il sistema stesso della Cedu non prevede la disapplicazione della norma di un paese aderente che sia contraria.

In diverse sentenze la Suprema Corte ha chiarito che non ritiene sostenibile la tesi, *"pur seguita da alcuni giudici di merito, secondo la quale le disposizioni della CEDU che vietano discriminazioni tra cittadini e stranieri riguardo all'applicazione di norme inerenti alla sicurezza sociale, tra le quali rientrano quelle che prevedono prestazioni assistenziali, sarebbero entrate a far parte del diritto comunitario e sarebbero perciò direttamente applicabili*.

D'altra parte, la diretta applicazione delle disposizioni della CEDU, in quanto tali, è da escludere, secondo quanto ritenuto da questa Corte nelle sentenze n. 348 e n. 349 del



2007, nonché n. 39 del 2008" (sent. Corte Cost. 306/08).

I giudici ordinari devono per prima cosa verificare se la norma interna possa essere interpretata in modo conforme alla norma Cedu eliminando il conflitto. Ove ciò sia impossibile il giudice deve sollevare dinnanzi alla Corte Costituzionale la questione di legittimità costituzionale.

Pertanto, il Tribunale ordinario, sezione lavoro, in presenza di una fattispecie come quella evidenziata in precedenza, non dovrebbe procedere alla condanna per condotta discriminatoria del Comune, ma sollevare la questione di legittimità costituzionale dinnanzi alla Consulta, che si pronuncerà sull'art. 65 L. 448/98, alla luce della sentenza Dhabbi, degli artt. 8 e 14 della Cedu e dell'art. 117 c. 1 Cost.



2.15 La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

Nella direttiva 2011/98/UE il considerando 31 recita: *"La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea conformemente all'articolo 6, paragrafo 1, TUE"*.

La Carta dei diritti fondamentali sottoscritta a Nizza nel 2000 viene recepita nel 2009 dal Trattato di Lisbona, assumendo così un carattere giuridicamente vincolante all'interno dell'ordinamento dell'Unione.

L'art. 6 c. 1 TUE stabilisce: *"L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati."*

In questa sede richiamiamo due disposizioni, gli articoli 21 (Non discriminazione) e 34 (Sicurezza sociale e assistenza sociale).

L'art. 21 vieta qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale.

Nell'ambito d'applicazione dei trattati è vietata qualsiasi discriminazione in base alla nazionalità.

Con l'art. 34 "1. L'Unione riconosce il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione in casi quali la maternità, la malattia, gli infortuni sul lavoro, la dipendenza o la vecchiaia, oltre che in caso di perdita del posto di lavoro, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali. 2. Ogni persona che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione ha diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali. 3. Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali".

Le categorie di cittadini di Paesi terzi che beneficiano di discipline europee possono quindi invocare i principi e le libertà sancite dalla Carta a tutela e garanzia dei propri diritti.



Bibliografia e riferimenti normativi

- Regolamento (CE) 883/2004; Regolamento (CE) 987/2009; Regolamento (CE) 988/2009; Regolamento (CE) 1408/71; Regolamento (CE) 859/2003; Regolamento (UE) 1231/2010;
- Allegato I reg. n. 883/2004; Allegato X reg. n. 988/2009;
- Direttiva 2011/98/CE Direttiva 2004/83/CE; Direttiva 2004/38/CE; Direttiva 2003/109/CE; Direttiva 2003/86/CE; Direttiva 2000/43/CE; Direttiva 2000/78/CE;
- Accordo euro mediterraneo tra UE e Regno del Marocco, Accordo euro mediterraneo tra UE e Repubblica della Tunisia, Accordo euro mediterraneo tra UE e Repubblica dell'Algeria, Accordo euro mediterraneo tra UE e Turchia, Protocollo Addizionale dell'Accordo di associazione, Decisione 3/80 del Consiglio di Associazione;
- Sent. n. 22/2015 Corte Cost.; Sent. n. 236/13 Corte Cost.; Sent. n. 40/2013 Corte Cost.; Sent. n. 329/2011 Corte Cost.; Sent. n. 40/2011 Corte Cost.; Sent. n. 187/2010 Corte Cost.; Sent. n. 11/2009 Corte Cost.; Sent. n. 306/2008 Corte Cost.; Ord. n. 285/2009 Corte Cost.; Sent. n. 168/1991 Corte Cost.; Sent. n. 64/1990 Corte Cost.; Sent. n. 389/1989 Corte Cost.; Sent. n. 113/1985 Corte Cost.; Sent. n. 170/1984 Corte Cost.; Sent. n. 177/1981 Corte Cost.; Sent. n. 176/1981 Corte Cost.; ord. 432/05 Corte Cost.;
- CGUE 26 maggio 2011 C-485/07; CGUE 26 aprile 2010 C-92/07; CGUE, 22 giugno 1989, C- 103/88; CGUE 25 ottobre 1979, C- 159/78; CGUE 15 ottobre 1986, C- 168/85; CGUE 2 marzo 1988, C- 104/86;
- Cedu, sentenza Dhahbi c. Italia dell'8 aprile 2014;
- Circ. INPS n. 9 del 22/01/2010, Messaggio INPS n. 12712 del 21/05/2007; Circ. INPS n. 62 del 6/04/2004; Circ. INPS n. 118 del 1/7/2003; Circ. n. 323 del 12/1/2015 del Ministero degli Interni; Circ. n. 967 del 26/1/2015 del Ministero degli Interni; Circ. n. 23/02 del Ministero degli Interni; Circ. n. 2/2013 del Ministero degli Interni; Circ. n. 23/02 del Ministero degli Interni; Circ. n. 34/10 del Ministero degli Interni; Circ. n. 12/05 del Ministero degli Interni; Messaggio INPS 7990/2013; Circ. INPS n. 93 del 8/5/2015; Riscontro INPS del 6/9/2011 n. 23359; Messaggio INPS 13983 del 4/9/2013; Circ. INPS n. 97 del 4/8/2014; Messaggio INPS n. 8468 del 16/5/2012; Circ. INPS n. 4 e 5 del 15/1/2014; Circ. 51



Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi

del 15/3/2011;

- -Il Manuale delle gestioni associate comunali 2014 a cura di Daniele Formiconi e ANCI Piemonte; Documento di sintesi della Provincia di Cremona; Lettera prot. 16 del 7/3/2013 del Vice ministro Guerra Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali; Comunicazione ai senatori del Ministro Giovannini del 4/9/2013 prot. 28 Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali;
- Artt. 65 e 66 L. 448/98; artt. 30 e 32 del Dlgs. n. 267/2000; art. 8 L. 131/03; L. 56/2014; DI 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla L. 122/2010; DI 95/2012; L. 135/2012; L. 328/2000; art. 80 L. 388/2000; art. 49 L. 488/99; DM 306/1999; DM 452/2000; Dlgs. 151/2001; DM 337/2001; Dlgs. 286/98, Dpr 394/99; DI 179/12 convertito dalla L. 221/2012, L.186/2011; Dlgs. 82/05; L. 241/90; L. 1228/54; Dpr 223/89; L. 91/92; Dlgs. 251/07; Dlgs. 30/07; Dlgs. 40/2014; L. 97/2013; L. 431/98; DI 112/2008 convertito da L. 133/08; Dpr 445/00; art. 1 c. 125-128 L. 190/14; art. 54 c.p.; L. 129/2011; L. 94/09; Dlgs. 3/07; art. 2 L. 153/88; art. 128 Dlgs. 112/98; art. 443 c.p.c.
- Cass. Sez. lav. 29236/2011; Cass. Sez. lav. 17966/2011; Ord. Trib. Milano del 20/5/2014; Ord. Trib. di Brescia 13/4/2015 n. 2968/2015;
- Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali; Trattato sull'Unione Europea, Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, Costituzione Italiana, Trattato di Amsterdam, Trattato di Maastricht; Programma di Stoccolma, 10 e 11 dicembre 2009

**Acronimi e abbreviazioni**

acronimo	descrizione
CE	Comunità Europea
Cedu	Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali
Corte Cost	Corte Costituzionale
Cost	Costituzione
CGUE	Corte di Giustizia dell'Unione Europea
Dlgs	Decreto legislativo
INPS	Istituto Nazionale della previdenza sociale
ISEE	Indicatore situazione economica equivalente
IL	legge
PSE	permesso di soggiorno elettronico
SLP	soggiornante di lungo periodo
TFUE	Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea



Riferimenti Normativi

Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, pubblicata sulla G.U. dell'Unione Europea n. 180 del 19 luglio 2000

Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, pubblicata sulla G.U. dell'Unione Europea n. 303 del 2 dicembre 2000

Direttiva 2001/23/CE del Consiglio, del 12 marzo 2001, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese, di stabilimenti o di parti di imprese o di stabilimenti, pubblicata sulla G.U. dell'Unione Europea n. L 82 del 22 marzo 2001 recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta, pubblicata sulla G.U. dell'Unione Europea del 30 settembre 2004.

Direttiva 2001/40/CE del Consiglio, del 28 maggio 2001, relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini di paesi terzi, pubblicata in G.U. dell'Unione Europea n. L 149 del 2 giugno 2001

Direttiva 2001/55/CE del Consiglio Europeo del 20 luglio 2001 sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi fra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi, pubblicata sulla G.U. dell'Unione Europea n. L 212 del 7 agosto 2001

Direttiva 2003/9/CE del Consiglio Europeo del 27 gennaio 2003 recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati Membri, pubblicata sulla G.U. dell'Unione Europea n. L 31 del 6 febbraio 2003

Direttiva 2003/86/CE del Consiglio del 22 settembre 2003 relativa al diritto al ricongiungimento familiare, pubblicata sulla G.U. dell'Unione Europea n. 251 del 3 ottobre 2003

Direttiva 2004/81/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti, pubblicata sulla G.U. dell'Unione Europea n. L 261 del 6 agosto 2004



Direttiva 2004/114/CE del Consiglio del 13 dicembre 2004 relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini di paesi terzi, per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato, pubblicata sulla G.U. dell'Unione Europea del 23 dicembre 2004

Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (Testo rilevante ai fini del SEE), pubblicata sulla G.U. dell'Unione Europea n. L 158 del 30 aprile 2004

Direttiva 2004/81/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti, pubblicata sulla G.U. dell'Unione Europea n. L 261 del 6 agosto 2004

Direttiva 2004/114/CE del Consiglio del 13 dicembre 2004 relativa alle condizioni di ammissione dei cittadini di paesi terzi, per motivi di studio, scambio di alunni, tirocinio non retribuito o volontariato, pubblicata sulla G.U. dell'Unione Europea del 23 dicembre 2004

Direttiva 2005/71/CE del Consiglio del 12 ottobre 2005 relativa a una procedura specificamente concepita per l'ammissione di cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica, pubblicata sulla G.U. dell'Unione Europea n. L 289 del 3 novembre 2005

Direttiva 2005/85/CE del Consiglio del 1 dicembre 2005 recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, pubblicata sulla G.U. dell'Unione Europea n. L 326 del 13 dicembre 2005

Direttiva 2008/94/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2008 relativa alla tutela dei lavoratori subordinati in caso d'insolvenza del datore di lavoro, pubblicata sulla G.U. dell'Unione Europea n. L 283 del 28 ottobre 2008

Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, pubblicata sulla G.U. dell'Unione Europea n. L 348 del 24 dicembre 2008

Direttiva 2009/50/CE del Consiglio del 25 maggio 2009 sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati, pubblicata sulla G.U. dell'Unione Europea n. 155 del 18 giugno 2009



Direttiva 2009/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009 che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, pubblicata sulla G.U. dell'Unione Europea n. L 168 del 30 giugno 2009

Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2011 concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI, pubblicata sulla G.U. dell'Unione Europea n. L 101 del 15 aprile 2011

Direttiva 2011/51/UE del Parlamento europeo e del Consiglio dell' 11 maggio 2011 , che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio per estenderne l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale Testo rilevante ai fini del SEE, pubblicata sulla G.U. dell'Unione Europea n. L 132 del 19 maggio 2011

Direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro

Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione)

Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)

Direttiva 2014/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali

Direttiva 2014/66/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014 sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi nell'ambito di trasferimenti intra- societari