



Progetto co-finanziato dall'Unione Europea



MINISTERO DELL'INTERNO

FONDO ASILO, MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

OS 2: Integrazione / Migrazione legale – ON 3: Capacity building – lett. l) potenziamento della Rete nazionale dei centri antidiscriminazione PROG-706 #ionondiscrimino

“Antidiscriminatamente corretto”

Corso di formazione gratuito per decision makers

28 e 29 giugno 2017

Parco La Cecinella, viale Galliano – Cecina (LI)

PROGETTO



CAPOFILA



PARTNER



Centro di ricerca
interuniversitario
in sanità, sviluppo,
marginalità e governo
delle migrazioni

IN COLLABORAZIONE CON



limitazioni e discriminazioni occulte nell'accesso alle prestazioni sociali da parte di cittadini di Paesi terzi: quadro normativo e casi pratici -

Daniela Consoli

avvocata ASGI -Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione)



I principi costituzionali di riferimento

- **art 2** La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale
- **art. 3 comma 2** E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese



diritto alla parità di trattamento e diritti conseguenti allo stato sociale

- Art. 2 Costituzione - include il diritto soggettivo a non subire ingiuste discriminazioni;
- Art. 3 comma 2 Costituzione - include tutti i diritti che corrispondono ad obblighi dello Stato di approntare le misure di ordine economico sociale atti a rimuovere le condizioni che comportano pregiudiziali differenze



I destinatari delle norme costituzionali

- l'uomo
- il lavoratore

- si tratta quindi di misure e diritti che non rispondono alla logica della cittadinanza in senso formale ma che trovano la loro ratio, l'uno nel rispetto della dignità umana e l'altro nell'appartenenza dell'individuo alla comunità (lavoratore).



Diritto alla parità di trattamento nella Direttiva 2011/98/ UE sul permesso unico (TU n. 286/98 - art. 2 sui diritti e doveri dello straniero)

1. Allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti.
2. Lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano, salvo che le convenzioni internazionali in vigore per l'Italia e il presente testo unico dispongano diversamente. Nei casi in cui il presente testo unico o le convenzioni internazionali prevedano la condizione di reciprocità, essa è accertata secondo i criteri e le modalità previste dal regolamento di attuazione.
3. La Repubblica italiana, in attuazione della convenzione dell'OIL n. 143 del 24 giugno 1975, ratificata con legge 10 aprile 1981, n. 158, garantisce **a tutti i lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti nel suo territorio e alle loro famiglie parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani.**
5. Allo straniero è riconosciuta parità di trattamento con il cittadino relativamente alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi, nei limiti e nei modi previsti dalla legge

T.U. n. 286/98 art. 41

- espressamente afferma la parità di trattamento tra i lavoratori residenti in Italia siano essi cittadini comunitari o non comunitari (con “permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno”) “ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche di assistenza sociale”

- Legge 8.11.2000 n.328 - “legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”
- l' art. 2, comma 1 “hanno diritto di usufruire delle prestazioni e dei servizi del sistema integrato di interventi e servizi sociali i cittadini italiani e, nel rispetto degli accordi internazionali, con le modalita' e nei limiti definiti dalle leggi regionali, anche i cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea ed i loro familiari, nonche' gli stranieri, individuati ai sensi dell'articolo 41 Dlgs 286/98...”.



- Art. 80, comma 19, L. 23.12.2000 n. 388
- il legislatore con l'introduzione di questa disposizione tenta di limitare la portata dei principi sin qui visti: "Ai sensi dell'articolo 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, l'assegno sociale e le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali sono concesse alle condizioni previste dalla legislazione medesima, agli stranieri che siano titolari di carta di soggiorno; per le altre prestazioni e servizi sociali l'equiparazione con i cittadini italiani e' consentita a favore degli stranieri che siano almeno titolari di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno."



- da ultimo Legge 15.3.17 n. 33 “delega recante norme relative al contrasto alla povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali”
- autorizza l’emanazione di decreti legislativi entro settembre 2017 per la previsione di
 - - “prestazioni di natura assistenziale finalizzate al contrasto della povertà” cd “reddito di inclusione” anche per i cittadini non comunitari che abbiano titolo di permanenza minima sul territorio

condizione per ottenere la carta di soggiorno - art.TU n. 286/98

- di reddito
- di residenza quinquennale
- requisiti spesso escludenti la possibilità di avere diritto alla misura compensativa



il ruolo della Corte Costituzionale per riequilibrare ed rendere conforme ai principi costituzionali il comma 19 dell'art. 80 legge 388/2000

- la Corte infatti con le decisioni n. 306/2008 e n. 11/09 ha definito irragionevole e contraddittorio che l'erogazione di misure sociali "compensative" di svantaggi economici sia condizionata alla titolarità della carta di soggiorno che, appunto, presuppone la disponibilità di un determinato reddito (il più delle volte tale da escludere la stessa condizione di bisogno requisito per ottenere la prestazione sociale!!)



sulla residenza quinquennale


- la Corte - sentenza n. 230/15 - ha ritenuto irragionevole il requisito in quanto “appare idoneo a compromettere esigenze di tutela che, proprio in quanto destinate al soddisfacimento di bisogni primari delle persone invalide, appaiono per se stessi indifferibili e indilazionabili” (sentenza 230/15) in quanto non vi è alcuna ragionevole correlazione tra la durata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto di fruibilità delle provvidenze in questione» (Corte Cost. 40/11) nè “in termini assoluti” può dirsi che lo stato di bisogno di chi risiede su un territorio da un periodo inferiore a quello richiesto, sia minore rispetto a quello di chi vi risiede da più tempo”.

esempi - la discriminazione non è configurabile solo ove vi sia:

- “ragionevole correlabilità” tra la misura e la ratio che la sorregge diversamente si “finisceper introdurre nel tessuto normativo elementi di distinzione del tutto arbitrari



sentenze della corte sulle singole prestazioni

- - pensione di invalidità civile per sordi e indennità di comunicazione (sent. 230/15);
 - - indennità di accompagnamento per cieco ventisemista (sent. 22/15);
 - - pensione di inabilità civile e indennità di accompagnamento (sent.40/13);
 - - indennità di frequenza per minori invalidi (sent. 329/11);
 - - assegno mensile di invalidità (sent. 187/10).
- 

ancora

- incostituzionali i seguenti requisiti di residenza
- - 36 mesi per tutte le prestazioni sociali (Corte Cost. 40/2011 – Reg. Friuli);
- - 5 anni per un assegno familiare (Corte Cost. 133/2013 – Reg. Trentino Alto Adige);
- - 5 anni sul territorio nazionale per tutte le prestazioni (Corte Cost. 222/2013 – Reg. Friuli);
- - 5 anni per le prestazioni sociali di natura economica (Corte Cost. 2/2013 – Provincia Bolzano);
- - 5 anni per prestazioni per il diritto allo studio universitario (Corte Cost. 2/2013 – Provincia Bolzano);
- - 1 anno per sovvenzioni all'apprendimento delle lingue straniere (Corte Cost. 2/2013 – provincia Bolzano);
- - 5 anni sul territorio nazionale (quale componente dell'accesso al permesso di lungo periodo) per l'assegno di cura (Corte Cost. 172/2013).




eccezione

- D.L. 112/2008 convertito in L. 133/2008 che, all'art. 11 commi 2 e 13, prevede per i soli stranieri, il requisito di 10 anni di residenza nel territorio nazionale o 5 anni nella Regione, per l'accesso al fondo nazionale affitti di cui alla L. 431/1998. pendente il rinvio della Corte d'Appello di Milano - ordinanza 7.11.16, in causa ASGI e APN c. Regione Lombardia - alla corte costituzionale.



discussione: quale la dedizione di diritti sociali fondamentali?

- a) “Provvidenze destinate a far fronte al sostentamento della persona» (187/10); «Beni e valori tutti di primario risalto nel quadro dei diritti fondamentali della persona» (329/11);
 - o atte a
 - «la salvaguardia della salute, le esigenze di solidarietà rispetto a condizioni di elevato disagio sociale, i doveri di assistenza per le famiglie» (40/13);
 - o ancora le
 - «Provvidenze destinate al sostentamento della persona nonché alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili» (22/15 e 230/15).
- 

e dunque

Nessuna limitazione per le prestazioni volte a rispondere a bisogni essenziali della persona

per le altre solo limitazioni che siano «ragionevolmente correlabili»

la residenza non è sempre requisito ragionevolmente correlabile.



- **Norme Europee**
direttiva sui titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo - art. 11 commi 1 e 4 direttiva 2003/109
- Comma 1: "Il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento del cittadino nazionale per quanto riguarda (...) d) le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione sociale...f) l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, nonché alla procedura per l'ottenimento di un alloggio" e comma 4: "Gli Stati membri possono limitare la parità di trattamento in materia di assistenza sociale e protezione sociale alle prestazioni essenziali";



- familiari di cittadini dell'Unione
art. 24 direttiva 2004/38
- “Fatte salve le disposizioni specifiche espressamente previste dal trattato e dal diritto derivato, ogni cittadino dell'Unione che risiede, in base alla presente direttiva, nel territorio dello Stato membro ospitante gode di pari trattamento rispetto ai cittadini di tale Stato 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”. La direttiva non prevede alcuna facoltà di limitazione alla parità da parte degli Stati membri.



- titolari di carta blu, cioè lavoratori altamente specializzati - art. 14 direttiva 2009/50
- “I titolari di Carta blu UE beneficiano di un trattamento uguale a quello riservato ai cittadini dello Stato membro che ha rilasciato la Carta blu per quanto concerne ... le disposizioni della legge nazionale relative ai settori della sicurezza sociale definiti dal regolamento (CEE) n. 1408/71. Le disposizioni particolari che figurano nell'allegato del regolamento (CE) n. 859/2003, si applicano di conseguenza”;



- titolari di protezione internazionale
art. 29 direttiva 2011/95 -
- gli Stati membri dell'UE devono provvedere “affinché i beneficiari di protezione internazionale ricevano, nello Stato membro che ha concesso tale protezione, **adeguata assistenza sociale, alla stregua dei cittadini dello Stato membro in questione**”.
- “la même assistance sociale nécessaire” “the necessary social assistance as provided to nationals of that Member State”).



titolari di permesso unico di lavoro

art. 12 direttiva 2011/98

- “I lavoratori di cui paragrafo 1, lettere b) c) (i cittadini dei paesi terzi che sono stati ammessi in uno stato membro a fini diversi dall’attività lavorativa ...ai quali è consentito di lavorare e i cittadini dei paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi) **beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne:.....e) i settori della sicurezza sociale come definiti dal regolamento CE 883/2004”**



sicurezza o previdenza sociale?

giurisprudenza della Corte di Giustizia UE

valorizzare finalità e presupposti della misura a prescindere dalla qualifica operata dal legislatore nazionale (C-101/04, para. 24)

la prestazione di previdenza sociale si ha quando si prescinde da valutazioni individuali e discrezionali ma si fa riferimento a una situazione predefinita per legge, che comportino i rischi elencati nell'articolo 4, paragrafo 1, dell'art. 3 regolamento 883/2004)



principi tratti da giurisprudenza europea

- Corte di Strasburgo esclude che tra le “ragioni molto forti” che consentono limitazioni non rientrano quelle finanziarie o di bilancio - Koua Poirrez c. Francia 30.09.03; Luczak c. Polonia 27.11.07; Si Amer c. Francia 29.10.09.
- corte di giustizia sentenza dd. 11 novembre 2014 nella causa Dano c. Jobcenter Leipzig (C-333/13), ha dichiarato che la direttiva 2004/38 sulla libera circolazione dei cittadini UE e loro familiari e il regolamento CE n. 883/2004 sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale fa riferimento allo status di ‘lavoratori’ ai sensi dell’art. 7 c. 1 e 3 della direttiva 2004/38 e dunque legittima l’esclusione per quanti giungono nel territorio di un altro Stato membro senza la volontà di trovarvi un impiego.
- In *Alimanovic*, la Corte su richiesta della Corte federale del contenzioso sociale tedesca chiede se ciò valga anche per il cittadino comunitario che abbia lavorato sopra qualche tempo e se gli sia equiparabile il cittadino dello Stato ospitante . la Corte ritiene legittimo “*dimostrare di essere alla ricerca di un posto di lavoro e di avere buone possibilità di trovarlo*”.

ancora

- Corte EDU Gaygusuz c. Austria 16.9.96; Niedzwieck c. Germania 25.10.05, non è motivazione ragionevole il contrasto del calo demografico degli autoctoni Corte EDU 8.4.2014, Dhahbi c. Italia, riguardante il caso italiano dell'assegno famiglie numerose ex art.65 L. 448/98

ancora

Sentenza C-308/14 Commissione/Regno Unito, 14 giugno 2016

“secondo la Giurisprudenza della Corte , prestazioni attribuite automaticamente alle famiglie che rispondono a determinati criteri obiettivi riguardanti in particolare le loro dimensioni , il loro reddito e le loro risorse di capitale, prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle esigenze personali e destinate a compensare gli oneri familiari, devono essere considerate prestazioni di sicurezza sociale”.



da ultimo ed in linea

- Cassazione 8.5.17 n. 11166 per la quale è discriminazione escludere i non lungo soggiornanti dall'accesso all'assegno famiglie numerose, in contrasto con l'art. 12 direttiva 2003/109.



in conclusione ed allo stato

Assegno per il nucleo familiare numeroso (art. 65 L 488/1998)

titolari di permesso di lungo periodo (introdotto dall'art.7 L 97/2013) familiari non comunitari di cittadini comunitari (introdotto dall'art. 7 L. 97/13;)

titolari di protezione internazionale (previsto dalla circolare INPS n. 9 del 22/01/2010)

Sarebbero quindi esclusi titolari di permesso unico lavoro e titolari di carta blu

la Corte di Giustizia Europea ha sentenziato positivamente per il contrasto dell'esclusione con l'art 12 Dir. 2011/98 anche in questo caso molti Tribunali hanno attribuito il beneficio, senza necessità del parere della Corte Europea (da ultimo Trib. Vicenza 2 agosto 2016)

Assegno di natalità (art. 1, comma 125 Legge 23 dicembre 2014, n. 190 - legge di stabilità 2015)

titolari di permesso di lungo periodo (previsto dalla legge)

titolari di protezione internazionale (previsto dalla circolare n.8/2015) si esclude i titolari permesso unico i familiari eu i titolari di carta contra sentenze di merito per applicazione direttiva 2011/98 art. 12

Trib. Bergamo 9 agosto 2016, Trib. Como 30 luglio 2016, Trib. Bergamo 19 luglio 2016, Trib. Bergamo 15 aprile 2016.

SIA – sostegno per l'inclusione attiva (DM 26.5.2016) - Le domanda andranno proposte dal 2 settembre 2016

titolari di permesso di lungo periodo (previsto dal DM 26.5.2016) nuovamente esclusi i titolari permesso unico protezione internazionale contra direttiva 2011/95 carta blu



ancora

Carta acquisti ordinaria (Art.81, comma 32 112/08 conv. in L. 133/08)
l'esclusione dei titolari di permesso unico lavoro,

l'assegno sociale

Art 3, comma 6, L. 335/95, l'assegno sociale è una prestazione per i residenti titolari di permesso di lungo soggiorno che hanno compiuto 65 anni e 7 mesi e che sono privi di reddito o titolari di un reddito inferiore alla misura dell'assegno (euro 5.824,91 nel 2016: in caso di titolarità di un reddito l'assegno viene ridotto dell'importo corrispondente al reddito percepito).

Assegno nucleo familiare (ANF) per i familiari residenti all'estero (art. 2 co. 6 della Legge n. 153/1988)

Trib. Brescia 14 aprile 2015 ha disapplicato la norma per contrasto con la direttiva 2003/109/CE, dell'art. 2 co. 6 legge n. 153/1988 laddove discrimina i cittadini non comunitari al requisito della residenza in Italia dei loro familiari

