



Ordine degli Avvocati di Torino



Comitato Pari Opportunità  
presso l'Ordine degli Avvocati di Torino

## **“La tutela antidiscriminatoria: profili processuali e sostanziali”**

La discriminazione in ragione del genere,  
dell'origine etnica e della disabilità

**GIOVEDÌ 26 NOVEMBRE 2020**

Ore 14.30-16.30

**Prestazioni sociali a cui possono accedere gli stranieri e diritto dell'UE**

**Federico Grillo Pasquarelli**  
**Consigliere della Corte d'Appello di Torino, Sezione Lavoro**

INTANTO, A LODI...

OGGI INTERROGAZIONE A SORPRESA:  
AHMED, ALLA LAVAGNA

MA, MAESTRA, NON SI ERA DETTO  
'PRIMA GLI ITALIANI'?

STRONZO



NATANGELO

# Immigrati: il rapporto costi-benefici è positivo per l'Italia. Ecco perché

di Carlo Andrea Finotto



La relazione annuale del Presidente dell'Inps Tito Boeri

**T.U. sull'immigrazione (D.Lgs. 286/1998):** piena equiparazione dei cittadini extracomunitari ai cittadini italiani *“ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche di assistenza sociale”*, a condizione che lo straniero fosse titolare di un *“permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno”* (art. 41 T.U.).

**art. 80, comma 19, L. n. 388/2000:** *“l’assegno sociale e le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali sono concesse”*, oltre che ai cittadini, ai soli *“stranieri che siano titolari di carta di soggiorno”*, oggi permesso di soggiorno di lungo periodo, ex art. 9 T.U., che viene rilasciato agli stranieri extra-UE che:

- abbiano soggiornato legalmente in Italia per almeno 5 anni
- godano di un reddito minimo di importo pari all’assegno sociale (= 5.977,79 euro nel 2020)
- dispongano di un alloggio idoneo
- abbiano superato un test di conoscenza della lingua italiana

**Corte Costituzionale: art. 80, comma 19, L. n. 388/2000, incostituzionale in relazione a:**

- indennità di accompagnamento (n. 306/2008)
- pensione di inabilità civile (n. 11/2009)
- assegno di invalidità civile (n. 187/2010)
- indennità di frequenza per i minori (n. 329/2011)
- pensione di invalidità e indennità speciale per i ciechi parziali (n. 22/2015)
- pensione di invalidità civile e indennità di comunicazione per i sordi (n. 230/2015)

per l'irragionevolezza della pretesa di attribuire una prestazione di sostegno soltanto a coloro che già disponessero di un reddito minimo, con conseguente esclusione proprio dei soggetti più bisognosi perché totalmente privi di reddito (esclusi solo perché stranieri, perché per i cittadini non si pone un problema di titolo di soggiorno e, dunque, di reddito minimo).

**Corte Costituzionale n. 230/2015: art. 80, comma 19, L. n. 388/2000, incostituzionale** in relazione all'altro requisito previsto per il permesso di soggiorno di lungo periodo (residenza ultra-quinquennale in Italia), irragionevole in quanto *“idoneo compromettere esigenze di tutela che, proprio in quanto destinate al soddisfacimento di bisogni primari delle persone invalide, appaiono per se stessi indifferibili indilazionabili”*.

**Corte Costituzionale n. 187/2010:** esiste un **nucleo essenziale di diritti sociali** che devono essere riconosciuti a tutti, senza alcuna distinzione, in quanto rispondenti ad un nucleo altrettanto essenziale di bisogni primari della persona umana che la Repubblica deve promuovere e salvaguardare, a garanzia della stessa sopravvivenza della persona.

**Art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (CDFUE):** *“1. L'Unione riconosce e rispetta 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 ...”.*

## **Clausole di parità di trattamento nel diritto UE:**

- art. 11 della Direttiva 2003/109: “1. Il **soggiornante di lungo periodo** gode dello stesso trattamento del cittadino nazionale per quanto riguarda ... le prestazioni sociali, l’assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione sociale”;
- art. 12 della Direttiva UE 2011/98: “1. I lavoratori dei paesi terzi di cui all’articolo 3, paragrafo 1, lettere b e c) [= **titolari di permesso unico di lavoro**, che spetta sia ai lavoratori che ai non-lavoratori stranieri, alla sola condizione che questi ultimi siano stati ammessi nel territorio nazionale sulla base di un titolo di soggiorno che consente di lavorare, es. per ricongiungimento familiare], *beneficiano 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*”.



**Art. 3 del Regolamento n. 883/2004:** prestazioni di malattia, di maternità e paternità, di invalidità, di vecchiaia, per i superstiti, per infortuni sul lavoro e malattie professionali, in caso di morte, di disoccupazione, di pensionamento anticipato, prestazioni familiari (= *“tutte le prestazioni in natura o in denaro destinate a compensare i carichi familiari”*).

**Art. 3 Regolamento n. 883/2004:** esclude dal suo campo di applicazione *“l’assistenza sociale”*, ma la distinzione tra *“sicurezza sociale”*, coperta dalla clausola di parità di trattamento, ed *“assistenza sociale”*, non coperta, non coincide con la distinzione tra prestazioni contributive e non contributive.

Secondo il diritto UE *“una prestazione può essere considerata come una prestazione di sicurezza sociale qualora sia attribuita ai beneficiari ... in base ad una situazione definita per legge, e si riferisca a uno dei rischi espressamente elencati nell’articolo 3, paragrafo 1, del Regolamento n. 883/2004 ... le modalità di finanziamento di una ... sono irrilevanti per la sua qualificazione come prestazione di sicurezza sociale”* (v. CGUE 21.6.2017, C-449/16, *Martinez Silva*).

Nella **giurisprudenza italiana**, prima solo in quella di merito, poi anche in quella di legittimità, si è seguito questo ragionamento:

- assegno per il nucleo familiare ex art. 2 D.L. 69/1988, conv. in L. 153/1988
- assegno per i nuclei familiari con tre figli minori ex art. 65 L. 448/1998
- assegno di maternità di base, concesso dai Comuni ed erogato dall'INPS, ex art. 74 D.Lgs. 151/2001
- assegno di natalità, c.d. bonus bebè, ex art. 1, comma 125, L. 190/2015
- premio alla nascita ex art. 1, comma 353, L. 232/2016

sono tutte prestazioni che rientrano nei settori della sicurezza sociale definiti nel Regolamento n. 883/2004 e, in particolare, nella categoria delle prestazioni familiari, essendo destinate *“a compensare i carichi familiari”*

sono tutte prestazioni in relazione alle quali deve essere assicurato – ai cittadini di Paesi extra-UE che siano titolari, a seconda dei casi, di permesso di soggiorno di lungo periodo ovvero di un permesso di soggiorno che consente di lavorare – *“lo stesso trattamento del cittadino nazionale”* (art. 11 Direttiva 2003/109) o, rispettivamente, *“lo stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano”* (art. 12 Direttiva 2011/98).

L'art. 11 della Direttiva 2003/109 e l'art. 12 della Direttiva 2011/98 hanno **efficacia diretta (*self-executing*)**, perché sono norme

- chiare (*“Il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento del cittadino nazionale”; “I lavoratori dei paesi terzi ... beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano”*)
- incondizionate, perché non richiedono alcuna disposizione nazionale espressa per la loro attuazione nell'ordinamento interno
- che vertono in tema di rapporti verticali tra lo Stato e i soggetti privati
- sono contenute in Direttive il cui termine per il recepimento nell'ordinamento nazionale è scaduto da tempo.

**Non è possibile** dare alle varie norme nazionali istitutive delle prestazioni sociali sopra indicate un'**interpretazione conforme** alla specifica clausola di parità di trattamento, trattandosi di disposizioni di contenuto incompatibile con quest'ultima

Quindi, **disapplicazione della norma nazionale**: *“l’obbligo di applicazione diretta delle Direttive autoesecutive, indipendentemente dal recepimento da parte dello Stato nell’ordinamento interno, grava su tutti i soggetti competenti a dare esecuzione alle leggi ... sia i giudici nazionali sia gli organi amministrativi sono tenuti ad applicare integralmente il diritto dell’Unione e a tutelare i diritti che quest’ultimo conferisce ai singoli, disapplicando, se necessario, qualsiasi contraria disposizione del diritto interno”* (giurisprudenza costante della CGUE).

**Corte Costituzionale, ord. n. 95/2017:** manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 74 D.Lgs. 151/2001 (assegno di maternità di base) perché i giudici remittenti non avevano indicato *“i motivi che osterebbero alla non applicazione del diritto interno in contrasto con il diritto dell’Unione Europea”*: una volta appurato che una norma nazionale istitutiva di una prestazione di sicurezza sociale contrasta con l'art. 12 della Direttiva 2011/98, il giudice nazionale è tenuto a disapplicare il diritto interno, senza sollevare questione di legittimità costituzionale (in senso conforme, Corte Cost. n. 52/2019).

**Cass. 8.5.2017 nn. 11165 e 11166:** costituisce discriminazione collettiva, per ragioni di nazionalità, la condotta dell'INPS consistita nel negare l'accesso all'assegno per i nuclei familiari con tre figli minori (ex art. 65 L. 448/1998) ai cittadini extracomunitari titolari di permesso di soggiorno di lungo periodo, ed hanno confermato le sentenze di merito che avevano disapplicato la norma nazionale per contrasto con l'art. 11 della Direttiva 2003/109.

**Assegno per il nucleo familiare ex art. 2 D.L. 69/1988, conv. in L. 153/1988, in relazione ai familiari residenti all'estero.**

La legge non richiede che il familiare sia a carico o convivente, ma modula l'assegno in relazione al reddito complessivo del nucleo familiare.

Ma, per i cittadini italiani l'art. 2, comma 6, prevede la possibilità di computare nel nucleo anche il familiare residente all'estero, mentre per gli stranieri (anche comunitari), questa possibilità è espressamente esclusa dal comma 6 bis.

**App. Brescia n. 393/2016 e App. Torino n. 772/2017:** l'ANF rientra fra le prestazioni in relazione alle quali deve essere assicurato – ai cittadini di Paesi extra-UE legalmente soggiornanti in Italia a fini lavorativi – lo stesso trattamento riservato ai cittadini italiani, ai sensi della clausola di parità di trattamento contenuta nell'art. 12 della Direttiva 2011/98 → disapplicazione della norma nazionale e riconoscimento del diritto, considerando nel nucleo familiare dei richiedenti anche i familiari residenti all'estero.

**Cass. nn. 9021 e 9022/2019,** pronunciandosi sui ricorsi dell'INPS contro queste due sentenze, ha optato per il rinvio pregiudiziale alla CGUE, osservando che nel *Considerando* n. 24 della Direttiva 2011/98 si dice che *“la presente direttiva dovrebbe conferire diritti soltanto in relazione ai familiari che raggiungono lavoratori di un paese terzo per soggiornare in uno Stato membro sulla base del ricongiungimento familiare ovvero ai familiari che già soggiornano regolarmente in tale Stato membro”*.



**CGUE 25.11.2020, C-302/19:** *“la Direttiva 2011/98 prevede, in favore di taluni cittadini di paesi terzi, un diritto alla parità di trattamento, che costituisce la regola generale, ed elenca le deroghe a tale diritto che gli Stati membri hanno la facoltà di istituire, da interpretare invece restrittivamente ... non risulta da alcuna delle deroghe previste all’articolo 12, paragrafo 2, della Direttiva, una possibilità per gli Stati membri di escludere dal diritto alla parità di trattamento il lavoratore titolare di un permesso unico i cui familiari risiedono non già nel territorio dello Stato membro interessato, bensì in un paese terzo ... Dall’altro lato, quanto al Considerando 24 della Direttiva 2011/98 ... non ha alcun valore giuridico vincolante e non può essere invocato né per derogare alle disposizioni stesse dell’atto in questione, né per interpretare queste disposizioni in un senso manifestamente contrario al loro tenore letterale”.* Per queste ragioni, la CGUE ha concluso che **“l’articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della Direttiva 2011/98/CE ... deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa di uno Stato membro in forza della quale, ai fini della determinazione dei diritti a una prestazione di sicurezza sociale, non vengono presi in considerazione i familiari del titolare di un permesso unico che risiedano non già nel territorio di tale Stato membro, bensì in un paese terzo, mentre vengono presi in considerazione i familiari del cittadino di detto Stato membro residenti in un paese terzo”.**



**IONONCISTO** 3 ore fa

Se stanno cercando di far diventare gli italiani xenofobi, hanno trovato un'idea buona.

3 RISPONDI

**PAOLO** 4 ore fa

Cose da pazzi !!!!

2 RISPONDI

**RECORD67** 5 ore fa

C'è chi dice che quando non li vogliono più come carabinieri li mandano a fare i vigili urbani, ma questa è ancora peggio!!!

1 RISPONDI

**UFO** 5 ore fa

Ok ma senza chiederli indietro però

0 RISPONDI

**MANUELA** 6 ore fa

Fuori dall'Europa, no? Il diritto UE è quindi l'unico che andrebbe riconosciuto? Che ne è dei diritti di noi italiani?

3 RISPONDI

**RECORD67** 6 ore fa

Ma ste cose quì le paga la Corte UE o il cittadino italiano?

3 RISPONDI



**RECORD67** 6 ore fa

Ma ste cose quì le paga la Corte UE o il cittadino italiano?

3 RISPONDI

**MICHEL** 6 ore fa

Forse è il caso che la UE cominci a mettere mano al portafoglio prima di dare lezioni di diritto.

3 RISPONDI

**SUPERBACCA96** 6 ore fa

vergognatevi

3 RISPONDI

**FLUIDMAN** 6 ore fa

sempre di piu' nel baratro

2 RISPONDI



**Cass. nn. 16163-16172/2019: questioni di legittimità costituzionale** dell'art. 74 D.Lgs. 151/2001 (assegno di maternità di base) e dell'art. 1, comma 125, L. 190/2015 (assegno di natalità, c.d. bonus bebè), nella parte in cui richiedono ai cittadini extracomunitari, ai fini dell'erogazione della prestazione, la titolarità del permesso unico di soggiorno, anziché la titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno, per violazione degli artt. 3 e 31 Cost. e dell'art. 117, 1° comma, Cost. (norme interposte gli artt. 20, 21, 24, 33 e 34 CDFUE, principio di uguaglianza e divieto di discriminazioni per cittadinanza).

**Corte Cost. ord. n. 182/2020**, pronunciandosi proprio sulle dieci ordinanze di rimessione della Corte di Cassazione in tema di assegno di maternità e di assegno di natalità, ha scelto di sollevare a sua volta la **questione pregiudiziale davanti alla CGUE**, chiedendo ai giudici di Lussemburgo di chiarire *“se l’art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (CDFUE) debba essere interpretato nel senso che nel suo ambito di applicazione rientrano l’assegno di natalità e l’assegno di maternità ... e se, pertanto, il diritto dell’Unione debba essere interpretato nel senso di non consentire una normativa nazionale che non estende agli stranieri titolari del permesso unico di cui alla medesima direttiva le provvidenze sopra citate, già concesse agli stranieri titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo”*; l’udienza davanti alla CGUE non è ancora stata fissata.

**Assegno sociale** (art. 3, comma 6, L. 335/1995): requisiti di età, reddito, residenza in Italia, titolarità della carta di soggiorno (art. 80, comma 19, L. n. 388/2000), soggiorno legale in via continuativa per almeno dieci anni nel territorio nazionale (art. 20, comma 10, del D.L. 112/2008, conv. in L. 133/2008).

**Corte Cost. n. 50/2019** ha dichiarato **infondata la questione relativa all'art. 80, comma 19, L. n. 388/2000** valutando, questa volta, non discriminatorio né irragionevole *“che il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo sia il presupposto per godere di una provvidenza economica, quale l'assegno sociale, che si rivolge a chi abbia compiuto 65 anni di età. Tali persone ottengono infatti, alle soglie dell'uscita dal mondo del lavoro, un sostegno da parte della collettività nella quale hanno operato ..., che è anche un corrispettivo solidaristico per quanto doverosamente offerto al progresso materiale o spirituale della società (art. 4 Cost.)”*.

**Corte Cost. n. 197/2013:** il requisito del soggiorno legale in via continuativa per almeno dieci anni nel territorio nazionale *“risulta riferito non solo ai cittadini extracomunitari ma anche a quelli dei Paesi UE e financo – stando allo stretto tenore letterale della norma – agli stessi cittadini italiani”*, ed è quindi escluso ogni profilo di discriminazione

La verifica del radicamento in Italia deve riguardare il **decennio nel suo complesso**, secondo un criterio di prevalenza, e non già considerando separatamente i singoli anni (Cass. n. 16989/2019).

La sussistenza del requisito del soggiorno legale in Italia per almeno dieci anni deve essere valutata con riferimento ai dieci anni anteriori alla presentazione della domanda amministrativa, o la sua collocazione temporale può prescindere dalla data di presentazione della domanda?

Il requisito dei dieci anni continuativi di soggiorno in Italia, una volta conseguito, è definitivo, sicché può essere collocato anche in un periodo distante dal momento di presentazione della domanda di assegno sociale (App. Torino n. 763/2019): non avrebbe senso provvedere allo stato di bisogno del solo povero stanziale, quello che non si è mai mosso dall'Italia, e lasciare senza sostegno il povero che, dopo avere soggiornato legalmente per almeno dieci anni in Italia, è andato all'estero – magari, proprio per cercarvi migliori opportunità di vita – e poi, rimasto povero, ha fatto rientro in Italia, dove aveva mantenuto un radicamento effettivo.

**Reddito di cittadinanza:** spetta ai cittadini italiani, ai cittadini dei Paesi UE e ai cittadini di Paesi extra-UE titolari del permesso di soggiorno UE di lungo periodo, che siano residenti in Italia da almeno dieci anni, di cui gli ultimi due continuativi.

Stesso circolo vizioso dell'art. 80, comma 19, L. n. 388/2000: per ottenere il permesso di soggiorno di lungo periodo occorre disporre di un reddito minimo, mentre il reddito di cittadinanza presuppone la mancanza di quel reddito minimo; e il requisito della residenza decennale in Italia è proporzionato e ragionevole, o rischia di premiare l'immobilità delle persone più che rispondere al loro effettivo stato di bisogno?



Al fine di provare il possesso dei requisiti reddituali e patrimoniali, i cittadini dei Paesi extra-UE dovevano produrre una *“apposita certificazione rilasciata dalla competente autorità dello Stato estero, tradotta in lingua italiana e legalizzata dall’autorità consolare italiana”* (art. 2, comma 1-bis, D.L. 4/2019, conv. in L. 26/2019), attestante il valore del patrimonio immobiliare posseduto all’estero; sono stati, però, esonerati da tale obbligo di certificazione i cittadini dei Paesi extra-UE *“nei quali è oggettivamente impossibile acquisire una certificazione con i requisiti richiesti”*, per i quali è sufficiente presentare una dichiarazione integrativa di responsabilità (v. D.M. 21.10.2019).

**Ordinanza n. 658/2020 del Capo del Dipartimento della Protezione Civile:** distribuzione a tutti Comuni italiani di una somma complessiva di 400 milioni di euro, da erogare ai cittadini bisognosi sotto forma di **buoni spesa**. I Comuni erano tenuti a individuare i beneficiari *“tra i nuclei familiari più esposti agli effetti economici derivanti dall’emergenza epidemiologica da virus Covid-19 e tra quelli in stato di bisogno, per soddisfare le necessità più urgenti ed essenziali con priorità per quelli non già assegnatari di sostegno pubblico”*.

Alcuni Comuni hanno introdotto requisiti restrittivi a carico degli stranieri: ad es. la titolarità del permesso di soggiorno di lungo periodo, o la residenza anagrafica nel Comune o nel territorio nazionale.

Alcuni giudici di merito hanno riconosciuto l'illegittimità di queste limitazioni, trattandosi di una prestazione volta a soddisfare bisogni essenziali della persona quali il diritto all'alimentazione – non espressamente riconosciuto dalla Costituzione, ma tutelabile almeno ex artt. 2, 32 e 38 Cost. – nella situazione eccezionale determinata dall'emergenza sanitaria in atto.



Ai profughi, ai richiedenti asilo, agli stranieri irregolari e agli apolidi sono garantiti soltanto *“le misure di prima assistenza”* di competenza dello Stato, *“limitatamente al periodo necessario alle operazioni di identificazione ed eventualmente fino alla concessione del permesso di soggiorno”* (art. 2 L. 328/2000), nonché l’esercizio del diritto alla salute, quantomeno nel suo nucleo essenziale, mediante *“le cure ambulatoriali e ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia e infortunio”* (art. 35 D.Lgs. 286/1998)

**Grazie per l'attenzione!**