

A cura di Paolo Fasano

Hanno collaborato: Mario Silvestri, Simona Centonze e Elena Starna

Si ringraziano per la disponibilità e la preziosa collaborazione: Raffaella Sutter (Comune di Ravenna), Arianna Boni (Comune di Cervia), Walter Citti e Alberto Guariso (ASGI), Luca Pacini (ANCI), Andrea Stuppini (Regione Emilia Romagna), Annalisa Giovannini e Andrea Maurenzi (Ancitel), Andrea Facchini e Marzio Barbieri (Regione Emilia Romagna), Viviana Bussadori (Rete regionale ER contro le discriminazioni), Lindita Caka, Lorenzo Vianelli (Coop. soc. Persone in Movimento), Ilaria Capucci (UIL Ravenna), Mirella Rossi (CGIL Ravenna), Elisa Fiorani (CISL Ravenna), Barbara Monti (ItalUIL Ravenna), Dilva Fava (Inca CGIL Ravenna), Claudio Cavina (Inas CISL Ravenna), Andrea Caruso (Centro Immigrati del Comune di Ravenna), Giovanna Santandrea (Nodo di raccordo di Ravenna della rete regionale contro le discriminazioni)

Un ringraziamento particolare al Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno e all'Assistenza tecnica dell'AR

Giugno 2011

Indice

| | |
|--|---------|
| Premessa | pag. 3 |
| 1. L'assistenza sociale | pag. 5 |
| 2. Le prestazioni economiche assistenziali | pag. 5 |
| 3. La suddivisione delle competenze legislative tra Stato e Regioni | pag. 10 |
| 4. Il diritto dell'Unione | pag. 11 |
| 4.1 La direttiva 2003/109/CE | pag. 12 |
| 4.2 La direttiva 2004/83/CE | pag. 13 |
| 4.3 I regolamenti (CE) 883/2004, 987/2009, 988/2009 | pag. 13 |
| 4.4 La direttiva 2004/38/CE | pag. 15 |
| 4.5 Il regolamento (UE) 1231/2010 | pag. 15 |
| 4.6 Gli accordi euro-mediterranei dell'Unione Europea con Tunisia, Marocco, Algeria e Turchia | pag. 16 |
| 4.7 Prime conclusioni | pag. 17 |
| 5. La disapplicazione delle norme interne in contrasto con il diritto dell'Unione | pag. 18 |
| 6. Altre forme di tutela | pag. 20 |
| 7. Le sentenze della Corte Costituzionale sulla legittimità dell'art. 80 c. 19 l. 388/2000 | pag. 21 |
| 8. I contenziosi continuano ... | pag. 23 |
| 9. Considerazioni finali | pag. 23 |
| Bibliografia e riferimenti normativi | pag. 30 |
| Acronimi e abbreviazioni | pag. 32 |

Premessa

Questo lavoro nasce dalla consapevolezza delle difficoltà in cui si trova il sistema amministrativo italiano per i procedimenti che regolano l'accesso alle prestazioni sociali da parte dei cittadini di Paesi Terzi regolarmente soggiornanti.

Nel 1998, con la legge 40, denominata Turco – Napolitano, poi recepita nel decreto legislativo 286/98, l'Italia si era finalmente dotata di una disciplina organica (e certa!) dei diritti e dei doveri dei cittadini di Paesi Terzi, dopo anni di grave vuoto legislativo. Infatti, nonostante l'articolo 10 c. 2 della Costituzione reciti : *“La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali”*, fino all'entrata in vigore della legge 40/98 per garantire diritti fondamentali si era fatto ricorso a prassi e circolari senza alcun fondamento normativo, secondo una logica emergenziale.

Negli anni successivi numerose modifiche normative si sono sovrapposte in modo non coerente, determinando contraddizioni di diritto e nelle prassi, in un contesto già sottoposto a forti sollecitazioni per l'effetto dei due principali processi politici tuttora in atto: da un lato quello federalistico e dall'altro quello di integrazione dell'Unione Europea.

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 la definizione di particolari categorie di cittadini di Paesi Terzi, ed ancor più con il Trattato di Lisbona e l'art. 79 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (di seguito TFUE), fondamento di una politica comune dell'immigrazione. Per quanto riguarda l'Italia, la competenza esclusiva che la Costituzione assegna allo Stato in materia di immigrazione (art. 117 c. 2 lett. a e b) deve necessariamente intrecciarsi con il principio di prevalenza del diritto dell'Unione.

Questi diversi livelli di competenza hanno prodotto una frammentazione dei procedimenti amministrativi e della condizione giuridica dei cittadini migranti, in un quadro storico - politico di 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 statali, locali e cittadini di Paesi Terzi; gravi ripercussioni per l'autorevolezza delle istituzioni e la coesione sociale.

Le stesse riforme in atto sono messe a dura prova da questi fenomeni, in quanto non è pensabile che una norma che attiene a diritti fondamentali o si occupa di prestazioni sociali che costituiscono diritti soggettivi della persona, possa trovare un'applicazione diametralmente opposta non solo nella stessa regione, ma all'interno di una provincia, tra comuni limitrofi, tra uffici della stessa amministrazione locale, senza innescare una deriva di degrado amministrativo. Non possiamo rassegnarci a bandi per l'assegnazione delle case popolari che modulano l'accesso dei cittadini stranieri in modo profondamente contraddittorio da un comune all'altro, o ad adempimenti obbligatori per il cittadino straniero che in un comune prevedono il normale tributo in bolli ed in quello contiguo ben altri costi, come sta avvenendo per l'idoneità alloggiativa relativa ad un diritto fondamentale quale quello all'unità familiare. La pur dovuta autonomia degli enti territoriali non può evidentemente tradursi in forme di "federalismo domestico", del "fai da te", che rappresentano una parodia dei processi federalistici in atto.

Scopo della guida è, allora, ripercorrere l'iter di accesso ad alcune delle principali misure di welfare 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 e degli strumenti di tutela accessibili. In attesa che il legislatore rimetta ordine in un settore cruciale per la vita di tantissime persone.

1. L'assistenza sociale

L'art. 41 del dlgs. 286/98 prevede che i cittadini titolari di permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno abbiano parità di trattamento con il cittadino italiano, *“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”*.

Questa equiparazione tra il cittadino italiano e il cittadino migrante regolarmente soggiornante subisce una sostanziale restrizione con successivi interventi del legislatore nazionale.

È vero che i cittadini migranti individuati ai sensi dell'art. 41 del dlgs. 286/98 rientrano tra i beneficiari delle misure previste dalla legge 328/2000 “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”. Tuttavia l'intera categoria dei cittadini di Paesi Terzi regolarmente soggiornanti è esclusa dall'accesso all'assegno per i nuclei familiari con 3 o più figli minori, introdotto dall'art. 65 della legge 448/98, fatti salvi i rifugiati politici ed i titolari di protezione sussidiaria ammessi dal 2010 (v. circolare INPS n. 9 del 22 gennaio 2010). L'assegno di maternità, istituito dall'art. 66 l. 448/98, viene esteso dall'art. 74 dlgs. 151/2001 solo alle madri in possesso di carta di soggiorno e successivamente alle rifugiate; così come l'assegno sociale e le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi sono riconosciute dall'art. 80 c. 19 della legge 388/2000 solo agli aventi diritto titolari di Permesso CE per cittadini Soggiornanti di Lungo Periodo (di seguito SLP).

Dal 1° gennaio 2009, l'art. 20 c. 10 l. 133/2008 introduce come ulteriore requisito per l'assegno sociale la residenza continuativa in Italia per almeno 10 anni.

2. Le prestazioni economiche assistenziali

Le prestazioni economiche di natura assistenziale, cui facciamo riferimento in questa guida, sono quelle erogate ai cittadini in possesso di determinati requisiti di legge (redditali, 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 sociale: prestazione economica che spetta alle persone di età superiore ai 65 anni in condizione di grave disagio economico. Dal 1° gennaio 2009 è stato introdotto l'ulteriore requisito della residenza decennale in Italia.

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% e in possesso di un reddito inferiore al massimale previsto.

Pensione di inabilità: prestazione economica che spetta agli invalidi totali (100%), che hanno un'età compresa tra i 18 e i 65 anni e in possesso di un reddito inferiore al massimale previsto.

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

Indennità di frequenza: prestazione economica che spetta agli invalidi civili minori di 18 anni che frequentino centri ambulatoriali specializzati in trattamenti riabilitativi o terapeutici, scuole o centri di formazione professionale, in possesso di un reddito inferiore al massimale previsto.

Pensione dei ciechi totali: prestazione economica che spetta ai ciechi assoluti di età superiore ai 18 anni e in possesso di un reddito inferiore al massimale previsto.

Pensione dei ciechi parziali o ventesimisti: prestazione economica che spetta ai ciechi parziali a qualsiasi età, in possesso di un reddito inferiore al massimale previsto.

Indennità speciale per ciechi parziali o ventesimisti: prestazione che spetta ai ciechi civili parziali (ventesimisti) svincolata dall'età e da requisiti reddituali.

Pensione non reversibile per sordi: prestazione che spetta ai sordi di età compresa tra i 18 e i 65 anni e in possesso di un reddito inferiore al massimale previsto.

Indennità di comunicazione: prestazione che spetta a qualsiasi età al solo titolo della minorazione, indipendentemente dalle condizioni economiche.

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 se in possesso di un reddito inferiore al massimale previsto.

Assegno di maternità di competenza dei Comuni: prestazione economica per le madri che non fruiscano di nessuna prestazione previdenziale o economica di maternità, in presenza di determinati requisiti reddituali (soglia ISE).

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 possesso di determinati requisiti reddituali (soglia ISE).

Nella tabella successiva proviamo ad associare queste provvidenze alle tipologie di cittadini di Paesi Terzi ammessi a beneficiarne secondo le indicazioni contenute nei siti web degli enti di assistenza o degli enti responsabili dei procedimenti.

| Prestazione sociale economica | Di cosa si tratta | Tipologia di cittadini stranieri ammessi | Requisiti |
|--------------------------------------|---|--|---|
| Assegno sociale | E' la prestazione economica che spetta alle persone di età superiore ai 65 anni in condizione di grave disagio economico. | Titolare di PSE CE SLP; Il rifugiato politico e il coniuge ricongiunto; Il titolare di protezione sussidiaria e il coniuge ricongiunto | Residenza continuativa da almeno 10 anni, reddituali e di età |
| Assegno di invalidità | E' la 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 | Sanitari, reddituali e di età |
| Pensione di inabilità | E' la 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 | Sanitari, reddituali e di età |
| Indennità di accompagnamento | E' la prestazione erogata al solo titolo della minorazione, svincolata da requisiti reddituali che spetta agli invalidi civili totali o ai ciechi assoluti di qualsiasi età che necessitano di assistenza continua. | Titolare di PSE CE SLP | Sanitari |
| Indennità di frequenza | E' la prestazione economica che spetta agli invalidi civili minori di 18 anni che frequentino centri ambulatoriali specializzati in trattamenti riabilitativi o terapeutici, scuole o centri di formazione professionale. | Titolare di PSE CE SLP | Sanitari e reddituali |

| | | | |
|---|---|---|-------------------------------|
| Pensione dei ciechi totali | E' la prestazione economica che spetta ai ciechi assoluti di età superiore ai 18 anni. | Titolare di PSE CE SLP | Sanitari, reddituali e di età |
| Pensione dei ciechi parziali o ventesimisti | E' la prestazione economica che spetta ai ciechi parziali a qualsiasi età. | Titolare di PSE CE SLP | Sanitari e reddituali |
| Indennità speciale per ciechi parziali o ventesimisti | E' la prestazione che spetta ai ciechi civili parziali (ventesimisti) svincolata dall'età e da requisiti reddituali. | Titolare di PSE CE SLP | Sanitari |
| Pensione non reversibile per sordi | E' la prestazione che spetta ai sordi di età compresa tra i 18 e i 65 anni. | Titolare di PSE CE SLP | Sanitari, reddituali e di età |
| Indennità di comunicazione | E' la prestazione che spetta a qualsiasi età al solo titolo della minorazione indipendentemente dalle condizioni economiche. | Titolare di PSE CE SLP | Sanitari |
| 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. | Titolare di PSE CE SLP | Sanitari, reddituali e di età |
| Assegno di maternità di competenza dei Comuni | E' la prestazione economica per le madri che non fruiscono di nessuna prestazione previdenziale o economica di maternità. | Titolare di PSE CE SLP; Rifugiato politico; Titolare di protezione sussidiaria.. | Reddituali (soglia ISE). |
| Assegno per il nucleo familiare con almeno 3 figli minori di competenza dei Comuni | E' la prestazione economica a sostegno dei nuclei familiari con almeno 3 figli minori conviventi. | Rifugiato politico; Titolare di protezione sussidiaria | Reddituali (soglia ISE). |

Tab. 1

3. La suddivisione delle competenze legislative tra Stato e Regioni

Nel 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 alla competenza dello Stato. Le Regioni hanno quindi una potestà generale, definita residuale, su ogni materia non espressamente riservata allo Stato - art. 117 c. 4 Cost. - e una potestà concorrente su tutte le materie elencate al c. 3 dello stesso articolo. L'assistenza sociale ricade tra le competenze residuali delle Regioni, ma lo Stato mantiene la competenza esclusiva per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale (art. 117 c. 2 lett. m Cost.).

La legge 328/2000 aveva definito gli interventi che costituiscono il livello minimo 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 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).

L'assegno di maternità, indicato dall'art. 74 dlgs. 151/2001 come prestazione base, dovrebbe quindi rientrare nelle misure a sostegno della maternità responsabile 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.

Il sistema così concepito doveva garantire l'accesso a tutti i soggetti indicati dalla legge 328/2000 all'art. 2 c. 1: cittadini italiani, dell'Unione e stranieri individuati ai sensi dell'art. 41 dlgs. 286/98, titolari cioè di un permesso di soggiorno della durata di almeno 1 anno.

Invece gli artt. 65 e 66 l. 448/98, 74 dlgs. 151/2001 e 80 c. 19 l. 388/2000 rompono l'unità di questo schema, arrivando addirittura ad escludere l'intera platea dei cittadini di Paesi Terzi dal beneficio dell'assegno per le fami-

glie con almeno 3 figli minori.

Altra questione molto controversa, che può assumere in futuro caratteri drammatici, è se una Regione possa prevedere un doppio livello di accesso alle prestazioni sociali: uno per tutti i cittadini, limitato alle prestazioni essenziali; l'altro con ulteriori prestazioni esclusivamente per i cittadini italiani e dell'Unione.

La Corte Costituzionale, con la recente sentenza n. 40/2011, esclude questa possibilità, in quanto le legislazioni sociali hanno come finalità il sostegno a persone che versano in gravi situazioni di bisogno e pertanto la cittadinanza non può valere come criterio di esclusione. Diversamente, si rischierebbe di colpire proprio i soggetti più esposti alle condizioni di disagio che quelle leggi si propongono di superare, in contraddizione con i principi di ragionevolezza e di uguaglianza. In altre sentenze la Corte aveva già sostenuto che il legislatore nazionale può limitare l'accesso degli stranieri solo se presenti in modo occasionale o episodico sul territorio nazionale, in considerazione della limitatezza delle risorse finanziarie. Quando però viene appurato che la presenza 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.

In base alla sentenza 40/2011 C. Cost. i cittadini di Paesi Terzi devono quindi poter accedere a tutte le misure di welfare regionale, anche quando queste eccedono il livello minimo.

4. Il diritto dell'Unione

L'Unione Europea sta intervenendo con sempre maggiore attenzione nel settore dell'immigrazione, in passato lasciato totalmente alla competenza degli Stati membri e delle loro discipline nazionali.

Nel Trattato di Lisbona, in vigore dal dicembre 2009, l'immigrazione rientra nello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia, settore su cui l'Unione esercita una competenza concorrente con quella degli Stati membri. La definizione "competenza concorrente" va intesa nel senso che gli Stati membri 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).

In base all'art. 79 del TFUE, l'Unione svilupperà nei prossimi anni una politica comune dell'immigrazione, da intendersi non più come sommatoria

di politiche nazionali, ma organica e volta a garantire l'equo trattamento dei cittadini dei Paesi Terzi.

Di seguito vengono illustrati brevemente alcuni atti dell'Unione, che hanno individuato, e in alcuni casi creato ex novo, categorie di cittadini di Paesi Terzi ammesse a godere di diritti sociali corrispondenti a quelli dei cittadini dell'Unione. Si tratta di atti giuridicamente vincolanti per gli Stati Membri, in attesa di un intervento più complessivo con l'istituzione del "Permesso unico europeo".

4.1 La direttiva 2003/109/CE

Questa direttiva, recepita in Italia con il decreto legislativo 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 (di seguito SLP) 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 UE, quanto più simili a quelli goduti dai cittadini dell'Unione.

Nella materia sociale la direttiva riconosce la parità di trattamento, 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 malattia e di gravidanza, l'assistenza parentale e quella a lungo termine.

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.

Per questo l'ASGI - Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione - ha presentato denuncia formale alla Commissione Europea per l'esclusione dei SLP dall'accesso all'assegno per il nucleo familiare con almeno 3 figli minori, di cui all'art. 65 della legge 448/ 1998.

L'ASGI ritiene, infatti, che siamo in presenza di una palese violazione del diritto dell'Unione, in quanto il principio di parità di trattamento è derogabile solo ed esclusivamente nei limiti definiti dalla stessa direttiva.

L'8 aprile 2011, tra l'altro, l'Unione Europea ha messo in mora l'Italia sempre per violazione del diritto alla parità di trattamento prevista per i SLP, con riferimento a disposizioni regionali e locali di carattere sociale, che esulano dalla nostra trattazione. Quando si avvia, come in questo caso, una procedura di infrazione del diritto UE ex art. 258 TFUE, lo Stato Membro deve rispondere entro due mesi ai rilievi della Commissione Europea, la

quale, in assenza di adeguati chiarimenti, può aprire un contenzioso contro lo Stato inadempiente dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (di seguito CGUE).

4.2 La direttiva 2004/83/CE

Questa direttiva è stata recepita dal dlgs. 251/07, che all'art. 27 stabilisce per i titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria il medesimo trattamento riservato al cittadino italiano in materia di assistenza sociale. Dal sito dell'INPS risulta che l'accesso all'assegno sociale è stato esteso ai rifugiati e ai titolari di protezione sussidiaria. Secondo le indicazioni reperite sui siti web essi rientrano, solo per alcuni Comuni, tra i potenziali beneficiari dell'assegno di maternità e per i nuclei familiari numerosi (circolare INPS n. 9 del 22/01/2010 e messaggio INPS n. 12712 del 21/05/2007).

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

Questi regolamenti sono in vigore dal 1° maggio del 2010 e si occupano del coordinamento dei sistemi di welfare degli Stati Membri. L'obiettivo è garantire parità di trattamento rispetto alle diverse legislazioni nazionali alle persone che si spostano all'interno dell'Unione Europea.

Si applicano, a parte qualche eccezione espressamente prevista negli allegati, a tutti i regimi di sicurezza sociale. Per sicurezza sociale si intende un settore nel quale rientrano tutte le prestazioni che non sono sottoposte a valutazioni discrezionali da parte dell'ente che le eroga, ma il cui riconoscimento si basa esclusivamente sui requisiti previsti dalle leggi. Tale nozione supera l'antica distinzione tra assistenza e previdenza, alla quale siamo abituati.

Un ambito, quindi, molto ampio che per l'Italia comprende, ad esempio, le provvidenze assistenziali - assegno di invalidità, pensione di inabilità, indennità di accompagnamento, assegno sociale, etc. - le pensioni, le misure di welfare a sostegno delle famiglie e della maternità.

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

Di seguito riportiamo l'elenco delle prestazioni interessate ai sensi dell'art.

3 del regolamento (CE) 883/2004:

- 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;
- l) le prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo.

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.

Nell'allegato X al regolamento 988/2009 l'Italia ha indicato come rientranti nelle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo le seguenti provvidenze assistenziali:

- pensioni sociali per persone sprovviste di reddito (legge n. 153 del 30 aprile 1969);
- 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);
- pensioni e indennità per i sordomuti (leggi n. 381 del 26 maggio 1970 e n. 508 del 23 novembre 1988);
- pensioni e indennità per i ciechi civili (leggi n. 382 del 27 maggio 1970 e n. 508 del 23 novembre 1988);
- 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);
- integrazione dell'assegno di invalidità (legge n. 222 del 12 giugno 1984);
- assegno sociale (legge n. 335 dell'8 agosto 1995);
- maggiorazione sociale (articolo 1, commi 1 e 12 della legge n. 544 del 29 dicembre 1988 e successive modifiche).

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

4.4 La direttiva 2004/38/CE

Per quanto ci riguarda, questa direttiva, recepita in Italia con il dlgs. 30/07, estende il diritto alla parità di trattamento per coloro che circolano e soggiornano in uno o più Stati Membri anche ai familiari non UE del cittadino dell'Unione, in virtù proprio del legame parentale.

Pertanto, essi godono della parità di trattamento con i cittadini nazionali anche nell'accesso alle prestazioni sociali. Questa equiparazione viene ribadita per il settore della sicurezza sociale dal regolamento (CE) n. 883/2004, in vigore dal 1° maggio 2010. Il regolamento fissa un contenuto minimo della definizione di familiare che comprende il coniuge, i figli minori e i figli maggiorenni a carico, se non provvede la legislazione in base alla quale sono erogate le prestazioni. Per la direttiva 38, invece, la definizione 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.

4.5 Il regolamento (UE) 1231/2010

Questo regolamento, in vigore dal 1° gennaio 2011, estende le disposizioni dei regolamenti 883/2004, 987 e 988/2009 anche ai cittadini di Paesi Terzi legalmente residenti nel territorio di uno Stato membro che si trovano in una situazione che non sia confinata, in tutti i suoi aspetti, all'interno di un solo Stato dell'Unione.

Si tratta di 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 sociali. L'obiettivo è sempre quello di valorizzare e garantire 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.

Preme sottolineare che i regolamenti rientrano tra le norme maggiormente riconosciute dell'Unione Europea. Sono atti aventi forza e valore di legge, 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 direttamente applicabili in ciascuno degli Stati membri e devono essere quindi rispettati da autorità e amministrazioni nazionali, organismi previdenziali e giudici.

Infine, è bene ribadire che nei casi di conflitto tra leggi nazionali o regionali e disposizioni dell'Unione, il primato spetta alle norme UE. In queste situazioni l'interessato può chiedere a tutti i pubblici poteri e tribunali competenti la diretta applicazione delle disposizioni UE.

4.6 Gli accordi euromediterranei dell'Unione Europea con Tunisia, Marocco, Algeria e Turchia.

L'Unione Europea ha sottoscritto degli accordi con i Paesi che si affacciano sul Mediterraneo, vincolanti sia per l'Unione sia per i singoli Stati Membri.

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 loro 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 e dei loro familiari o superstiti con i cittadini di quello stato per l'accesso ai settori di sicurezza sociale¹.

1 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.

Questi Accordi sono direttamente vincolanti per l'Unione stessa e gli Stati membri, costituendo parte integrante del diritto dell'Unione².

Per i cittadini di questi Stati e per i loro 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.

4.7 Prime conclusioni

Riepilogando, i cittadini di Paesi Terzi che godono della parità di trattamento con il cittadino dello Stato dell'Unione nel quale soggiornano legalmente sono:

- il rifugiato politico, i suoi familiari e superstiti;
- l'apolide, i suoi familiari e superstiti;
- il titolare della protezione sussidiaria;
- il cittadino che abbia soggiornato in almeno 2 stati membri, i suoi familiari e superstiti;
- i familiari ed i superstiti non U.E. del cittadino dell'Unione;
- il titolare del permesso Ce per Soggiornanti di Lungo Periodo;
- i cittadini / lavoratori del Marocco, Tunisia, Algeria e Turchia, e i loro familiari.

Dobbiamo chiederci quale sia lo stato di applicazione di queste disposizioni. L'operatore verifica se sussistono queste condizioni oppure procede a considerare solo la titolarità di un permesso di soggiorno CE SLP come unico parametro per consentire l'accesso alle prestazioni?

Per rendercene conto è sufficiente visionare i siti web e le schede informative degli enti preposti all'assistenza o all'applicazione di queste procedure.

E' necessario allora promuovere un'adeguata 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, in quanto destinatari degli effetti dei regolamenti 883/2004, 987 - 988/2009, 1231/2010, delle direttive 38/2004, 83/2004 e 109/2003 e degli accordi di cui al par. 4.6.

² Vedi sito del Parlamento europeo: fonti del diritto dell'Unione. V. anche la recente sentenza della CGUE, 26 maggio 2011, C-485/07, riguardante la diretta applicabilità negli Stati membri dell'Accordo di Associazione CEE-Turchia e della decisione n. 3/80.

5. La disapplicazione delle norme interne in contrasto con il diritto dell'Unione

Come ribadito da numerose sentenze della CGUE e della Corte costituzionale, la normativa interna in contrasto con disposizioni europee, se non può essere interpretata in modo conforme³, deve cedere per il principio della prevalenza del diritto dell'Unione.

Inoltre tutti i soggetti competenti per il nostro ordinamento a dare esecuzione alle leggi - tanto il giudice nazionale nell'esercizio della sua giurisdizione, quanto la stessa pubblica amministrazione nello svolgimento della sua attività amministrativa - sono giuridicamente tenuti a disapplicare le norme interne incompatibili con le disposizioni dell'Unione (C.Cost. 11.07.1989, n. 389).

“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).

Non si tratta quindi di abrogare o annullare la norma interna, ma di non applicarla.

Per quello che ci interessa in questa sede, oltre ai regolamenti e alle sentenze della Corte di Giustizia 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).

Una disposizione contenuta in un Accordo tra UE e Stati Terzi, ad esempio, può essere considerata direttamente efficace qualora contenga un obbligo chiaro e preciso la cui esecuzione e i cui effetti non siano subordinati

3 In primo luogo, vige la presunzione di conformità della legge interna alla norma dell'Unione: fra le possibili interpretazioni della norma nazionale va prescelta quella conforme alle prescrizioni dell'Unione europea e al dettato costituzionale, che garantisce l'osservanza del Trattato e del diritto da esso derivato (art. 11 Cost.). Quando ciò non sia possibile, per manifesta incompatibilità fra la norma interna e quella dell'Unione, è quest'ultima, in ogni caso, a prevalere. Vedi sentenze 176, 177/81 e 170/84 Corte Cost.

all'adozione di alcun atto ulteriore (CGUE, 26 maggio 2011, C-485/07)⁴. Lo stesso dicasi per una direttiva che non viene recepita da uno Stato membro entro i termini previsti: le sue disposizioni, se chiare e precise, diventano immediatamente applicabili ed efficaci all'interno dell'ordinamento di quello Stato inadempiente e possono essere fatte valere dai singoli cittadini a tutela dei propri diritti protetti dalla norma europea.

In conclusione, il dovere di disapplicare la norma interna che si ponga in conflitto con le disposizioni del diritto UE grava tanto sugli organi giurisdizionali quanto su quelli amministrativi⁵. Ciò rappresenta per gli operatori italiani un istituto di tutela fortemente innovativo, al fine di garantire la necessaria e immediata applicazione alla regola comunitaria in presenza di leggi nazionali o regionali incompatibili.

Come abbiamo visto in precedenza, questo principio vale senza eccezioni per i regolamenti e le statuizioni della Corte di Giustizia, mentre per le direttive e gli altri atti aventi forza e valore di legge si applica solo se sufficientemente precisi ed incondizionati (C.Cost. 23.04.1985, n. 113).

Resta fermo, tuttavia, che il legislatore nazionale dovrebbe modificare il diritto interno incompatibile con le norme dell'Unione, in quanto la disapplicazione è un modo per risolvere i contrasti normativi che lascia comunque in vigore le 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 e rappresenta una garanzia così essenziale per l'effettività di quel principio da costituire un preciso obbligo per gli Stati membri (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).

4 In questa recente sentenza della CGUE, 26/05/2011, C-485/07, si ribadisce che, secondo la costante giurisprudenza della Corte, una disposizione di un accordo o di una decisione del consiglio di associazione va considerata direttamente efficace qualora contenga un principio preciso ed incondizionato, sufficientemente operativo. In questo caso i cittadini interessati possono avvalersene per far disapplicare la norma interna contraria (v. sentenza 4 maggio 1999, causa C-262/96, e la giurisprudenza ivi citata).

5 v. Ord. Trib. di Gorizia n. 212/2011. V. anche Ord. Trib. di Udine n. 530/2010, molto chiara sulla possibilità dell'azione di discriminazione ex artt. 4 dlgs. 215/2003 e 44 dlgs. 286/98 contro la Pubblica amministrazione che non proceda a disapplicare la norma interna incompatibile con quella dell'Unione; Ord. Trib. di Gorizia n. 506/2010; Ord. Trib. di Gorizia n. 351/2010; Ord. Trib. di Monza n. 36/2011.

6. Altre forme di tutela ⁶

Un cittadino protetto da una norma dell'Unione non può rivolgersi direttamente alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, ma può presentare alla Commissione Europea una denuncia contro uno Stato membro per segnalare una misura (legislativa, regolamentare o amministrativa) o una prassi adottate da quello Stato che, a suo giudizio, siano contrarie a una disposizione o a un principio del diritto dell'Unione. Non c'è bisogno di dimostrare l'esistenza di un interesse ad agire, né che l'infrazione denunciata arrechi un danno a chi presenta la denuncia. Tuttavia, perché una denuncia sia considerata ricevibile ed esaminata, è necessario che riguardi una violazione del diritto dell'Unione. La Commissione ha, infatti, il potere di porre fine alla violazione e, laddove necessario, rinviare la causa alla CGUE.

La Corte di Giustizia svolge un ruolo essenziale in caso di dubbi sul campo di applicazione delle disposizioni UE, sull'applicabilità ai singoli casi e sull'interpretazione rispetto alla disciplina nazionale. Pertanto, si rivolge ad essa anche il giudice nazionale, quando deve chiarire aspetti di una norma europea che possano condizionare le sue decisioni.

Per ulteriori approfondimenti segnaliamo il sito

http://ec.europa.eu/eu_law/your_righta/your_rights_it.htm#ldepot

Altri strumenti di informazione e risoluzione di problemi messi a disposizione dall'Unione sono i seguenti siti internet:

1) <http://ec.europa.eu/social-security-coordination/>

È dedicato alle norme UE in materia di sicurezza sociale, curato dalla direzione generale Occupazione e affari sociali della Commissione europea. In esso è possibile trovare molte delle domande più frequenti oltre a testi legislativi e a una serie di note esplicative.

2) <http://ec.europa.eu/citizensrights>

Fornisce risposte pratiche e mirate alle domande sulla libera circolazione e sui diritti dei cittadini all'interno dell'UE. Fornisce inoltre consigli sui percorsi che i cittadini possono compiere per superare i problemi nell'esercizio dei propri diritti e, infine, li orienta verso un organismo (ufficiale o indipendente, a livello UE, nazionale o locale) che possa ulteriormente aiutarli.

6 Dalla Guida "Disposizioni UE sulla sicurezza sociale - I diritti di coloro che si spostano nell'Unione europea" a cura della Commissione europea - Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e le pari opportunità Unità E3

3) <http://ec.europa.eu/europedirect>

Offre informazioni su tutte le materie connesse all'UE e indirizza gli interessati ad altre fonti di informazione o consulenza a livello europeo, nazionale, regionale e locale.

4) <http://europa.eu/solvit/>

Aiuta a trovare soluzioni informali alle denunce relative alla non corretta applicazione da parte delle autorità pubbliche delle norme europee. Solvit è una rete creata dalla Commissione europea e dagli Stati membri con l'obiettivo di risolvere i problemi che emergono per i singoli cittadini conseguentemente alla cattiva applicazione delle norme dell'Unione.

Di seguito riportiamo altri siti internet utili

Per informazioni sul coordinamento in materia di sicurezza sociale in Europa:

<http://ec.europa.eu/social-security-coordination>

<http://ec.europa.eu/social-security-directory>

<http://ehic.europa.eu>

<http://www.tress-network.org>

Per informazioni sulla libera circolazione dei lavoratori:

<http://ec.europa.eu/free-movement-of-workers/>

Per informazioni sui sistemi nazionali in materia di sicurezza sociale:

<http://www.ec.europa.eu/missoc>

7. Le sentenze della Corte Costituzionale sulla legittimità dell'art. 80 c. 19 l. 388/2000

Negli ultimi anni la Suprema Corte si è pronunciata ripetutamente su ordinanze relative a casi in cui a cittadini di Paesi Terzi regolarmente soggiornanti era stato negato l'accesso a provvidenze assistenziali – indennità di accompagnamento, pensione di inabilità, assegno di invalidità, indennità di frequenza – in quanto non in possesso dello status di cittadino lungo soggiornante, titolare di permesso CE SLP o di carta di soggiorno rilasciata ai

sensi del art. 9 dlgs. 286/98⁷.

In tutte le sentenze la Corte ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 80 c. 19 della legge 388/2000, nella parte in cui richiede il possesso della carta di soggiorno, per violazione degli artt. 2, 3, 10, 32 e 38 della Costituzione.

Le prime sentenze, come la n. 306/2008 e la n. 11/2009, stabiliscono che è incostituzionale vincolare l'accesso a prestazioni assistenziali al possesso della carta di soggiorno, quando questa non è stata rilasciata esclusivamente per mancanza del reddito minimo previsto, in quanto è irragionevole pretendere un requisito reddituale da persone con gravi invalidità e quindi inabili al lavoro.

L'ultima, la n. 187/2010, stabilisce l'illegittimità dell'art. 80 c. 19 l. 388/2000, perché in contrasto con l'art. 14 della CEDU - Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali - e dell'art. 1 del Primo Protocollo Addizionale secondo l'interpretazione fornita dalla Corte di Strasburgo. L'art. 14 della CEDU prevede per gli Stati aderenti il divieto di discriminare l'accesso ai diritti tutelati in base alla nazionalità, mentre l'art. 1 del Primo Protocollo Addizionale considera la proprietà dei beni come un diritto umano meritevole di tutela. Secondo la giurisprudenza della Corte Europea di Strasburgo vanno inclusi tra i beni le prestazioni non contributive di sicurezza sociale.

Per la Consulta ha assunto valore dirimente il verificare se la misura prevista, in questo caso l'assegno di invalidità, vada a soddisfare "bisogni primari" come il sostentamento dell'individuo, non possibile in altro modo. Verificata questa condizione, la Corte conclude che qualsiasi distinzione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti è in contrasto con le disposizioni citate della CEDU⁸.

Se la prestazione rappresenta una misura per la sopravvivenza della persona, non sono consentite disparità di trattamento tra cittadini e stranieri. Tutti i rimedi considerati essenziali – anche alla luce degli enunciati della Corte di Strasburgo – sono additati quindi dalla Corte come "parametri di ineludibile uguaglianza" di trattamento. Non si fa più riferimento alla carenza del requisito reddituale.

7 V. sentenze Corte Cost. n. 306/2008, 11/2009, 187/2010 e ord. Corte Cost. n. 285/2009

8 Il Trattato di Lisbona prevede l'adesione alla CEDU (articolo 6 del Trattato sull'Unione Europea - TUE). Con l'adesione, i diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione europea (CEDU) diventeranno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali.

La Corte ci sta segnalando l'esistenza di un nucleo di diritti fondamentali che rispondono a bisogni primari, per garantire la sussistenza delle persone, che di fatto sono indisponibili al legislatore nazionale per operare differenziazioni di accesso per nazionalità. Nel momento in cui uno Stato prevede delle misure per far fronte a questi bisogni non può stabilire disparità di trattamento sulla base della cittadinanza.

8. I contenziosi continuano ...

In seguito a queste sentenze non vi è stata una rimodulazione dei procedimenti di concessione delle prestazioni economiche assistenziali, ma piuttosto un proliferare di ricorsi al giudice del lavoro che puntualmente ribadisce il diritto alla concessione delle provvidenze assistenziali ai cittadini regolarmente soggiornanti in possesso dei requisiti soggettivi, anche se non titolari del permesso CE SLP, come affermato dalla Consulta.

Questa situazione ci sembra anomala e denota un funzionamento improprio, se non patologico, del sistema: il cittadino deve subire il diniego della domanda di prestazione assistenziale da parte della pubblica amministrazione per poter poi ottenere, attraverso un contenzioso, un pieno riconoscimento della stessa prestazione da parte dell'organo giurisdizionale.

9. Considerazioni finali

Alla luce di quanto sinora esposto, proviamo a rivedere le categorie di cittadini ammissibili alle misure di welfare oggetto della nostra trattazione. La seguente tabella sintetizza i risultati che scaturiscono dal quadro giuridico delineato.

| Prestazione sociale economica | Di cosa si tratta | Tipologia di cittadini di Paesi Terzi che possono accedere | Requisiti |
|--------------------------------------|---|--|---|
| Assegno sociale | E' la prestazione economica rivolta alle persone di età superiore ai 65 anni in condizione di grave disagio economico. | <p>Titolare di PSE CE SLP;</p> <p>Il cittadino che abbia soggiornato legalmente in almeno 2 stati membri, i suoi familiari e superstiti;</p> <p>I familiari ed i superstiti non U.E. del cittadino dell'Unione;</p> <p>Il rifugiato politico, i suoi familiari e superstiti;</p> <p>Il titolare di protezione sussidiaria;</p> <p>L'apolide, i suoi familiari e superstiti;</p> <p>Il cittadino / lavoratore del Marocco, della Tunisia, dell'Algeria e della Turchia, regolarmente soggiornante, ed i suoi familiari.</p> | Residenza continuativa da almeno 10 anni, reddituali e di età |
| Assegno di invalidità | E' la prestazione economica rivolta agli invalidi civili parziali, che hanno un'età compresa tra i 18 e i 65 anni, con una invalidità pari almeno al 74%. | Cittadino regolarmente soggiornante in modo non episodico od occasionale | Sanitari, reddituali e di età |
| Pensione di inabilità | E' la prestazione economica rivolta agli invalidi totali (100%), che hanno un'età compresa tra i 18 e i 65 anni. | Cittadino regolarmente soggiornante in modo non episodico od occasionale | Sanitari, reddituali e di età |
| Indennità di accompagnamento | E' la prestazione erogata al solo titolo della minorazione, svincolata da requisiti reddituali che spetta agli invalidi civili totali o ai ciechi assoluti di qualsiasi età che necessitano di assistenza continua. | Cittadino regolarmente soggiornante in modo non episodico od occasionale | Sanitari |

| | | | |
|-------------------------------|---|----------------------------------|-------------------------------|
| Indennità di frequenza | E' la prestazione economica che spetta agli invalidi civili minori di 18 anni che frequentino centri ambulatoriali specializzati in trattamenti riabilitativi o terapeutici, scuole o | Minore regolarmente soggiornante | Sanitari, reddituali e di età |
|-------------------------------|---|----------------------------------|-------------------------------|

| | | | |
|--|--|--|-------------------------------|
| | centri di formazione professionale. | | |
| Pensione dei ciechi totali | E' la prestazione economica che spetta ai ciechi assoluti di età superiore ai 18 anni. | <p>Titolare di PSE CE SLP;</p> <p>Il cittadino che abbia soggiornato legalmente in almeno 2 stati membri, i suoi familiari e superstiti;</p> <p>I familiari ed i superstiti non U.E. del cittadino dell'Unione;</p> <p>Il rifugiato politico, i suoi familiari e superstiti;</p> <p>Il titolare di protezione sussidiaria;</p> <p>L'apolide, i suoi familiari e superstiti;</p> <p>Il cittadino / lavoratore del Marocco, della Tunisia, dell'Algeria e della Turchia, regolarmente soggiornante, ed i suoi familiari.</p> | Sanitari, reddituali e di età |
| Pensione dei ciechi parziali o ventesimisti | E' la prestazione economica che spetta ai ciechi parziali a qualsiasi età. | <p>Titolare di PSE CE SLP;</p> <p>Il cittadino che abbia soggiornato legalmente in almeno 2 stati membri, i suoi familiari e superstiti;</p> <p>I familiari ed i superstiti non U.E. del cittadino dell'Unione;</p> <p>Il rifugiato politico, i suoi familiari e superstiti;</p> <p>Il titolare di protezione sussidiaria;</p> <p>L'apolide, i suoi familiari e superstiti;</p> <p>Il cittadino / lavoratore del Marocco, della Tunisia, dell'Algeria e della Turchia, regolarmente soggiornante, ed i suoi familiari.</p> | Sanitari e reddituali |

| | | | |
|---|---|--|--------------------------------------|
| <p>Indennità speciale per ciechi parziali o ventesimisti</p> | <p>E' la prestazione che spetta ai ciechi civili parziali (ventesimisti) svincolata dall'età e da requisiti reddituali.</p> | <p>Titolare di PSE CE SLP; Il cittadino che abbia soggiornato legalmente in almeno 2 stati membri, i suoi familiari e superstiti; I familiari ed i superstiti non U.E. del cittadino dell'Unione; Il rifugiato politico, i suoi familiari e superstiti; Il titolare di protezione sussidiaria; L'apolide, i suoi familiari e superstiti; Il cittadino / lavoratore del Marocco, della Tunisia, dell'Algeria e della Turchia, regolarmente soggiornante, ed i suoi familiari.</p> | <p>Sanitari</p> |
| <p>Pensione non reversibile per sordi</p> | <p>E' la prestazione che spetta ai sordi di età compresa tra i 18 e i 65 anni.</p> | <p>Titolare di PSE CE SLP; Il cittadino che abbia soggiornato legalmente in almeno 2 stati membri, i suoi familiari e superstiti; I familiari ed i superstiti non U.E. del cittadino dell'Unione; Il rifugiato politico, i suoi familiari e superstiti; Il titolare di protezione sussidiaria; L'apolide, i suoi familiari e superstiti; Il cittadino / lavoratore del Marocco, della Tunisia, dell'Algeria e della Turchia, regolarmente soggiornante, ed i suoi familiari.</p> | <p>Sanitari, reddituali e di età</p> |
| <p>Indennità di comunicazione</p> | <p>E' la prestazione che spetta a qualsiasi età al solo titolo della minorazione indipendentemente dalle condizioni economiche.</p> | <p>Titolare di PSE CE SLP; Il cittadino che abbia soggiornato legalmente in almeno 2 stati membri, i suoi familiari e superstiti; I familiari ed i superstiti non U.E. del cittadino dell'Unione; Il rifugiato politico, i suoi familiari e superstiti; Il titolare di protezione sussidiaria; L'apolide, i suoi familiari e superstiti;</p> | <p>Sanitari</p> |

| | | | |
|---|---|---|-------------------------------|
| | | Il cittadino / lavoratore del Marocco, della Tunisia, dell'Algeria e della Turchia, regolarmente soggiornante, ed i suoi familiari. | |
| 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. | Titolare di PSE CE SLP; Il cittadino che abbia soggiornato legalmente in almeno 2 stati membri, i suoi familiari e superstiti; I familiari ed i superstiti non U.E. del cittadino dell'Unione; Il rifugiato politico, i suoi familiari e superstiti; Il titolare di protezione sussidiaria; L'apolide, i suoi familiari e superstiti; Il cittadino / lavoratore del Marocco, della Tunisia, dell'Algeria e della Turchia, regolarmente soggiornante, ed i suoi familiari. | Sanitari, reddituali e di età |
| Assegno di maternità di competenza dei Comuni | E' la prestazione economica per le madri che non fruiscono di nessuna prestazione previdenziale o economica di maternità. | Titolare di PSE CE SLP; Il cittadino che abbia soggiornato legalmente in almeno 2 stati membri, i suoi familiari e superstiti; I familiari ed i superstiti non U.E. del cittadino dell'Unione; Il rifugiato politico, i suoi familiari e superstiti; Il titolare di protezione sussidiaria; L'apolide, i suoi familiari e superstiti; Il cittadino / lavoratore del Marocco, della Tunisia, dell'Algeria e della Turchia, regolarmente soggiornante, ed i suoi familiari. | Reddituali (soglia ISE) |
| Assegno per il nucleo familiare con almeno 3 figli | E' la prestazione economica a sostegno dei nuclei familiari con almeno 3 figli | Il cittadino che abbia soggiornato legalmente in almeno 2 stati membri, i suoi familiari e superstiti; | Reddituali (soglia ISE) |

| | | | |
|--|--------------------|--|--|
| minori di competenza dei Comuni | minori conviventi. | I familiari ed i superstiti non U.E. del cittadino dell'Unione; Il rifugiato politico, i suoi familiari e superstiti; Il titolare di protezione sussidiaria; L'apolide, i suoi familiari e superstiti; Il cittadino / lavoratore del Marocco, della Tunisia, dell'Algeria e della Turchia, regolarmente soggiornante, ed i suoi familiari. | |
|--|--------------------|--|--|

Tab. 2

Nella tabella abbiamo tenuto conto delle sentenze della Consulta limitandoci a riformulare l'elenco dei potenziali beneficiari solo per le prestazioni inerenti i casi su cui la Corte si è pronunciata: indennità di accompagnamento, pensione di inabilità, assegno di invalidità e indennità di frequenza.

In realtà riteniamo che le considerazioni della Corte, che ha espunto dal nostro ordinamento l'art. 80 c. 19 l. 388/2000, restrittivo dell'ambito di applicazione dell'art. 41 dlgs. 286/98, riguardino tutte le prestazioni assistenziali, non solo quelle che hanno dato poi origine alle sentenze.

La sentenza 187/2010, inoltre, non può non farci interrogare sulla legittimità della disciplina dell'assegno sociale. Sono presenti tutti i parametri richiamati dalla predetta sentenza: l'assegno sociale è una prestazione economica per le persone ultrasessantacinquenni in condizione di grave disagio economico, che non godono di un trattamento pensionistico oppure ne percepiscono uno inferiore al minimo. L'assegno rappresenta senz'altro un mezzo essenziale di sostentamento per queste persone non più in età di lavoro e non beneficiarie di altre fonti di sussistenza. Alla luce di questa sentenza possiamo subordinare il riconoscimento di questa misura al possesso del permesso CE SLP, o in questo modo violiamo l'art. 14 CEDU e l'art. 1 del Primo Protocollo Addizionale, secondo l'interpretazione estensiva che ha fornito la Corte di Strasburgo?

Inoltre, vi è un altro requisito che desta molte perplessità: la residenza continuativa decennale. Secondo la giurisprudenza ormai costante della CGUE, l'anzianità di residenza, come requisito di accesso a determina-

te prestazioni, può rappresentare una forma di discriminazione indiretta. Sussiste una discriminazione indiretta o dissimulata, quando, con una disposizione apparentemente neutra, si tende di fatto a favorire i cittadini nazionali o addirittura locali, che più facilmente possono conseguire quel requisito rispetto agli altri. In questo caso il requisito della residenza di almeno dieci anni in Italia pone in una condizione di svantaggio i cittadini dell'Unione e determinate categorie di cittadini di Paesi Terzi, protetti da norme europee.

Infine nel riquadro relativo all'assegno riconosciuto ai nuclei familiari con almeno 3 figli minori ex art. 65 della legge 448/98 non abbiamo indicato i titolari del permesso CE SLP, in quanto riteniamo opportuno attendere l'esito della denuncia presentata dall'ASGI⁹.

Lungi dal voler trarre conclusioni in una materia così complessa, ci sentiamo però di auspicare quanto prima un intervento legislativo che rimetta ordine nel settore.

9 V., però, Ord. Trib. di Gorizia n. 506/2010; Ord. Trib. di Gorizia n. 351/2010; Ord. Trib. di Monza n. 36/2011 che estendono al cittadino SLP l'assegno per i nuclei familiari numerosi; e Ord. Trib. di Monza del 9/3/2011 con la quale si solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 65 l. 448/98 dinnanzi alla Suprema Corte.

Bibliografia e riferimenti normativi

- Guida “Disposizioni UE sulla sicurezza sociale - I diritti di coloro che si spostano nell’Unione europea” a cura della Commissione europea - Direzione generale per l’Occupazione, gli affari sociali e le pari opportunità Unità E3;
- Denuncia ASGI alla Commissione europea del 24/06/2010 di profili discriminatori e di contrasto con il diritto dell’Unione europea della legge regionale FVG 24 maggio 2010 sulla tutela della famiglia e il sostegno alla genitorialità;
- Denuncia ASGI alla Commissione europea del 06/04/2011 per violazione del diritto dell’Unione europea in materia di accesso dei cittadini di Paesi Terzi titolari di permesso CE per soggiornanti di lungo periodo, rifugiati politici e titolari di protezione sussidiaria alle prestazioni a sostegno dei carichi familiari e della natalità. Discriminazioni dirette fondate sulla nazionalità.;
- Denuncia ASGI alla Commissione europea del 06/04/2011 per violazione del diritto dell’Unione europea in materia di accesso dei cittadini di Paesi Terzi titolari di permesso CE per soggiornanti di lungo periodo alle prestazioni a sostegno dei carichi familiari e della natalità. Discriminazioni dirette fondate sulla nazionalità.
- Nota della Commissione europea – Direzione generale Giustizia all’attenzione della Rappresentanza permanente d’Italia presso l’Unione Europea: Richiesta di informazioni EU – Pilot su presunte violazioni della direttiva 2004/38/CE da parte dell’Italia;
- Documento della Presidenza del Consiglio – Dip. Per il coordinamento delle Politiche Comunitarie, Struttura di Missione per le Procedure di infrazione del 2/3/2011;
- Nota C82011)2146 del 6/4/2011 della Commissione Europea di costituzione in mora ex art. 258 TFUE nei confronti della Repubblica Italiana;
- 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 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. 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.;
- 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;
- Dlgs. 286/98 e succ. mod. ; Dlgs. 30/07 e succ. mod.; art. 27 Dlgs. 251/07; Dlgs. 215/03; Dlgs. 216/03;
- CEDU, sent. 400080/07 del 28/10/2010; CEDU sent. 46368/06 del 09/07/2009;
- 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;
- Lettera prot. DGTF/II/277/Fam del 10/06/2005 Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali; Nota del ministero dell'Interno del 19/05/2004;
- Convenzione relativa allo status di rifugiato di Ginevra del 28/07/1951, ratificata con l. n. 722/1954;
- Legge 448/98; Legge 328/2000; art. 80 Legge 388/2000; art. 49 legge 488/99; DM 306//1999; DM 452/2000; Dlgs. 151/2001; DM 337/2001;
- Sent. Trib. di Ravenna n. 361/2010; Ord. Trib. di Udine n. 530/2010; Ord. Trib. di Gorizia n. 212/2011; Ord. Trib. di Vicenza n. 1684/2011; Ord. Trib. di Brescia n. 1009/2011; Sent. TAR Lombardia n. 1238/2011; Sent. Trib. di Montepulciano n. 27/2010; Ord. Trib. di Genova 3/3/2010; Sent. Trib. di Montepulciano n. 51/2011; Ord. Trib. di Gorizia n. 506/2010; Ord. Trib. di Gorizia n. 351/2010; Ord. Trib. di Monza n. 36/2011; Ord. Trib. di Monza del 9/3/2011;

- 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.

Acronimi e abbreviazioni

ASGI: Associazione studi giuridici sull'immigrazione

CE: Comunità Europea

CEDU: Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali

C. Cost.: Corte Costituzionale

Cost.: Costituzione

CGUE: Corte di Giustizia dell'Unione Europea

Dlgs.: Decreto legislativo

INPS: Istituto Nazionale della previdenza sociale

ISE: Indicatore situazione economica

L.: legge

PSE: permesso di soggiorno elettronico

SLP: soggiornante di lungo periodo

TFUE: Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea

TUE: Trattato sull'Unione Europea

UE: Unione Europea