



Progetto “Orientarsi nella nebbia” Finanziato da Regione Lombardia

Percorsi di cittadinanza

Scheda 1

QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO E SOGGETTI (ISTITUZIONALI E NON) COINVOLTI

Questa scheda è stata elaborata in base a quanto detto dall’avvocato Alberto Guariso nella video conferenza fatta il 04.09.2021 all’interno del percorso di formazione previsto dal progetto “Orientarsi nella nebbia” e al documento “Stranieri e accesso alle prestazioni sociali e servizi” a cura di Alberto Guariso e del Servizio Antidiscriminazione ASGI.

La questione dell’accesso dei cittadini stranieri alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi è tra le più delicate della disciplina dell’immigrazione.

Esistono due grandi approcci rispetto alla partecipazione paritaria al welfare dei cittadini stranieri:

- il primo considera che “l’ospite” non può avere diritto a una partecipazione paritaria al welfare rispetto ai “padroni di casa”, i quali vanterebbero, rispetto all’intervento pubblico, un diritto di precedenza;
- il secondo è quello che afferma l’**universalità dei diritti** e quindi mira a un’uguaglianza più ampia.

Il dibattito coinvolge quindi la nozione stessa di cittadinanza e dovrebbe tener conto che l’ordinamento conosce ormai una vera e propria nozione di “**seconda cittadinanza**”, intesa come “*partecipazione dello straniero regolarmente soggiornante a una comunità di diritti, più ampia e comprensiva di quella fondata sulla cittadinanza in senso stretto*” secondo la nozione fatta propria da Cass. sez. unite 20661/14 in tema di accesso degli stranieri al servizio civile¹.

Questa “seconda cittadinanza” raggruppa tutti coloro che, condividendo le sorti di un territorio per il solo fatto di viverci, sono tra loro legati da vincoli di diritti e doveri, ivi compreso quindi il dovere di solidarietà ex art. 2 Cost. e il diritto di essere aiutati nel bisogno ex art. 38 Cost.

¹ Sentenza Cass. sez. unite 20661/14

- «*La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino*» art. 52 Cost.
- Il divieto di accedere al servizio civile «*preclude al non cittadino regolarmente soggiornante la possibilità di un pieno spiegamento della libertà e dell’uguaglianza, da intendersi quale veicolo di appartenenza in senso etico dello stare insieme nella nostra comunità, di accoglienza e di costruzione di rapporti sociali e dei legami tra le persone in una prospettiva di solidarietà, di pace e di apertura al confronto, nell’ambito di una convivenza pluralistica*»
- La partecipazione dello straniero **regolarmente soggiornante** ad una **comunità di diritti più ampia e comprensiva di quella fondata sulla cittadinanza in senso stretto**, postula che anch’egli, senza discriminazione in ragione della nazionalità, sia legittimato, su base volontaria, a restituire un impegno di servizio a favore di quella stessa comunità, sperimentando le potenzialità inclusive che nascono dalla dimensione solidale e responsabile dell’azione a favore degli altri e **a difesa dei valori iscritti nella carta repubblicana**



Progetto “Orientarsi nella nebbia” Finanziato da Regione Lombardia

La corte costituzionale ha riaffermato questo concetto in due sentenze: Corte Cost. 172/1999² e Cost. Cost 119/2015³.

IL PRINCIPIO DELLA PARITÀ DI TRATTAMENTO TRA CITTADINI ITALIANI E STRANIERI NELL’ATTUALE QUADRO GIURIDICO

Esistono tre testi fondamentali in cui collocare la parità di trattamento tra cittadini italiani e stranieri: la Costituzione italiana, la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea e il Testo Unico sull’immigrazione.

1. Costituzione italiana

L’art 2 riconosce i diritti inviolabili **all’uomo e non al cittadino**. Quindi i diritti non sono vincolati al possesso di una cittadinanza.

- **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.

Nell’art 3 ci si riferisce ai “cittadini”, ma la giurisprudenza da molti anni ha affermato che con l’espressione cittadini si intende tutti coloro che appartengono alla comunità territoriale.

- **Art 3** Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza 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.

Ci sono altri articoli che parlano della tutela dei diritti senza riferirsi al cittadino (art. 10, art. 31, art. 32, art. 35).

- **ART. 10.** (...) La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.

² Sentenza Corte Costituzionale 172/1999

- Esiste una «comunità di diritti e di doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto, che accoglie e accomuna tutti coloro che, **quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri**, secondo quanto risulta dall’art. 2 della Costituzione là dove, parlando di diritti inviolabili dell’uomo e richiedendo l’adempimento dei corrispettivi doveri di solidarietà, prescinde del tutto, per l’appunto, dal legame stretto di cittadinanza.

³ Sentenza Corte Costituzionale 119/2015

- L’attività di impegno sociale che la persona è chiamata a svolgere nell’ambito del servizio civile deve essere ricompresa tra i valori fondanti dell’ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell’uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente
- Il godimento «dei **diritti in materia civile** attribuiti al cittadino italiano», è riconosciuto agli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato



Progetto “Orientarsi nella nebbia” Finanziato da Regione Lombardia

- **ART. 31.** La Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione **della famiglia** e l’adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose. Protegge la **maternità**, l’infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo.
- **ART. 32.** La Repubblica tutela **la salute** come fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti.
- **ART. 35.** La Repubblica tutela **il lavoro** in tutte le sue forme ed applicazioni.

Quindi le agevolazioni previste nell’art 31 corrispondono a *tutte le famiglie* e la protezione è verso *tutte le maternità*, così come tutti hanno diritto alla tutela della salute e del lavoro (art 32 e 33).

Nell’art 38 si torna a riferirsi al cittadino e la reintroduzione di questo termine pone qualche problema rispetto alla questione della parità di trattamento dei cittadini stranieri.

- **ART. 38.** Ogni **cittadino** inabile al lavoro **e** sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all’assistenza sociale. **I lavoratori** hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria.

2. Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea

L’art 1 della Carta Europea, che possiamo definire come la Costituzione a livello europeo dice:

- **Art. 1 Dignità umana** La dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata.

Quindi il concetto di dignità deve essere alla base di qualunque ragionamento. Dignità vuol dire anche vivere bene e quindi avere dei minimi diritti sociali. La dignità non spetta solo ai cittadini ma anche ai “consociati”; cioè tutti quelli che fanno parte della prima e della seconda cittadinanza.

3. Testo Unico sull’immigrazione (d.lgs 286/98)

Il T.U. sull’immigrazione aveva una impronta fortemente paritaria, sancita dall’art. 2.

Il comma 1 dell’art 2 riconosce allo straniero *i diritti fondamentali della persona umana*, ed è la Costituzione a garantire questa copertura.

Comma 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.*

I successivi articoli del TU specificano alcuni diritti fondamentali che devono essere garantiti anche allo straniero che è privo di un titolo di soggiorno; ad esempio:

- **Diritto alla salute** L’art 35 garantisce l’assistenza sanitaria agli stranieri non iscritti al Servizio sanitario nazionale (quindi anche a quelli senza un permesso di soggiorno) ed elenca una serie di prestazioni (tra cui anche le vaccinazioni);



Progetto “Orientarsi nella nebbia” Finanziato da Regione Lombardia

- **Diritto all’istruzione** L’art 38 garantisce il diritto all’istruzione per i minori presenti sul territorio (quindi anche per chi è sprovvisto di un permesso di soggiorno);

Inoltre, la sentenza 245/2011 della Corte Costituzionale ha garantito allo straniero irregolare sul territorio il diritto al matrimonio, perché diritto fondamentale della persona, e la Direttiva europea 2009/52 garantisce (art.13) l’obbligo degli Stati membri di consentire l’azione giudiziaria dello straniero irregolare per far valere i suoi diritti lavorativi.

Il comma 2 dell’art. 2 afferma una parità più ampia, che riguarda non solo i diritti fondamentali, ma tutti i “diritti civili” (e dunque anche i diritti sociali) ma che è tuttavia condizionata alla regolarità del soggiorno: quindi per gli stranieri regolari vige sempre il principio dell’uguaglianza, in qualunque ambito della vita sociale, **salvo che la legge disponga diversamente.**

Comma 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.*

Il comma 3 dell’art. 2 ha sostanzialmente lo stesso contenuto del comma 2, ma lo riferisce ai lavoratori, garantendo la parità ai lavoratori stranieri e alle loro famiglie in attuazione della convenzione OIL 143/75.

Comma 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.*

Il comma 5 dell’art 2 riconosce la parità di trattamento relativamente alla tutela giurisdizionale e ai rapporti con la Pubblica Amministrazione (cioè, ad esempio, le procedure per avere un documento ecc.)

Comma 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.*

&&&

Vediamo quindi se e quando la parità di trattamento dei regolarmente soggiornanti nell’ambito dei “diritti civili” garantita dal comma 2 dell’art. 2 può ritenersi derogata o non derogata da altre disposizioni dello stesso TU o di altre leggi.

I casi sono molti, ma facciamo due esempi:

- Il “diritto civile” (e costituzionale: cfr. art. 120 Cost.) alla mobilità **non ha limitazioni**, quindi tutti devono poter circolare liberamente sul territorio nazionale. Tuttavia spesso le prestazioni



Progetto “Orientarsi nella nebbia” Finanziato da Regione Lombardia

sociali (l’accesso alla casa popolare, a contributi sociali ecc.) vengono condizionate alla lungo-residenza (5 anni, 3 anni o altro) in una determinata Regione o in un determinato luogo. Questo costituisce un ostacolo indiretto alla mobilità perché svantaggia coloro che si spostano rispetto a coloro che non migrano da una parte all’altra dell’Italia: e siccome le statistiche ci dicono che gli stranieri si spostano più degli italiani (il tasso di mobilità interna degli stranieri è doppio rispetto a quello degli italiani) questi requisiti, anche se previsti per tutti, svantaggiano indirettamente di più gli stranieri. Questa problematica è di solito definita col tema del “radicamento territoriale” ai fini dell’accesso a una prestazione e sul principio del radicamento territoriale la Corte Costituzionale ha fatto talvolta affermazioni contrastanti⁴. Ma torneremo poi su questo tema.

- In altri casi il requisito di lungo-residenza riguarda la presenza sul territorio nazionale (10 anni per il reddito di cittadinanza, 10 anni per l’assegno sociale, 2 anni per il nuovo assegno universale per i figli) e anche in questo caso viene meno la parità di trattamento perché mentre l’italiano, salvi casi limitati di emigrati di ritorno, è residente in Italia dalla nascita, il migrante ovviamente non lo è.
- Il “diritto civile” alla parità di trattamento nella stipulazione dei contratti **non conosce limitazioni**; tutti devono avere la medesima possibilità di stipulare un determinato contratto, cioè non devono essere esclusi **a priori** per una loro caratteristica personale (come appunto la nazionalità o la etnia). Quindi in Italia non si può comunicare al pubblico:
 - «affitto solo agli italiani»
 - «apro il conto corrente solo agli italiani»
 - «offro assicurazione auto più conveniente se sei italiano»
 - «cercasi operai italiani» (ci sono però limitazioni per l’accesso al pubblico impiego)

Nel caso dei **diritti sociali** la situazione è più complicata. La regola generale è sempre la parità contemplata nell’ex art. 2, c. 2 del T.U. ma una prima limitazione è stata introdotta già nel 1998 con l’art 41 del T.U.: hanno diritto alla parità di trattamento nelle prestazioni economiche di assistenza sociale solo gli stranieri che hanno un permesso di soggiorno di **durata non inferiore ad un anno**. Questa limitazione ha tuttavia effetti ridottissimi perché sono pochi i permessi di soggiorno che hanno durata inferiore all’anno, quindi se ci basiamo su questa disposizione la parità di trattamento può dirsi raggiunta.

Anche perché il medesimo principio di parità è ribadito dalla **Legge 8.11.2000 n. 328 - Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali**, tuttora vigente. L’art. 2, comma 1 prevede infatti che “*hanno diritto di usufruire delle prestazioni e dei servizi del*

⁴ Si riportano due sentenze della Corte Costituzionale con affermazioni discordanti in merito al radicamento territoriale.

- Corte Cost. 40/11; 2/13) «...**il requisito della residenza protratta** «non risulta rispettoso dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, in quanto introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari **non essendovi 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. 222/13) “il legislatore ha lo scopo di valorizzare, con misure eccedenti i livelli essenziali delle prestazioni, **il contributo offerto alla comunità dal nucleo familiare**, con adeguata costanza, sicché non è manifestamente irragionevole indirizzare i propri sforzi a favore dei nuclei già attivi da tempo apprezzabile, e perciò stesso **parti vitali della comunità.**”



Progetto “Orientarsi nella nebbia” Finanziato da Regione Lombardia

sistema integrato di interventi e servizi sociali i cittadini italiani e, nel rispetto degli accordi internazionali, con le modalità e nei limiti definiti dalle leggi regionali, anche i cittadini di Stati appartenenti all’Unione europea ed i loro familiari, nonché gli stranieri, individuati ai sensi dell’articolo 41 Dlgs 286/98...”

Per l’accesso agli alloggi pubblici la regola è diversa: l’Art 40, co. 6 del T.U. prevede che hanno diritto ad accedere agli alloggi pubblici “*gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro*”.

Purtroppo, un mese dopo l’approvazione della Legge 8.11.2000 n. 328 è stata approvata la **Legge 23.12.2000 N° 388** il cui art 80 dispone: “*ai sensi dell’articolo 41 d.lgs. 286/98, 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 è consentita a favore degli stranieri che siano almeno titolari di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno*”.

Quindi la legge 388/00, contraddicendo l’art. 41 del T.U., ha introdotto una regola molto più restrittiva: accedono alle prestazioni sociali soltanto gli stranieri che hanno la carta di soggiorno (oggi Permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo - PSLP).

La questione è giunta all’esame della Corte Costituzionale la quale si è pronunciata dicendo che:

- è irragionevole (e quindi incostituzionale) che una prestazione di sostegno al reddito sia condizionata a un titolo di soggiorno che a sua volta presuppone un reddito (**Corte Cost. 306/08 e 11/09**). Ricordiamo infatti che il PSLP richiede un reddito minimo e un alloggio idoneo, oltre ai 5 anni di residenza.
- è **incostituzionale qualsiasi limitazione** (anche di lungo-residenza) nella fruizione di **diritti sociali** volti a rispondere ai **bisogni essenziali della persona** (es. **C. Cost. 187/10**).

Quali sono i diritti sociali essenziali, che non possono essere limitati?

La Corte Costituzionale offre alcune definizioni nelle sue sentenze:

- «*Provvidenze destinate a far fronte al sostentamento della persona*» (Corte Cost. 187/10 – assegno invalidità)
- «*Valori di essenziale risalto quali ...la salvaguardia della salute, le esigenze di solidarietà rispetto a condizioni di elevato disagio sociale, i doveri di assistenza per le famiglie*» (Corte Cost. 40/13 – indennità accompagnamento e pensione inabilità)
- «*Provvidenze destinate al sostentamento della persona nonché alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili*» (Corte Cost. 22/15 – indennità ciechi e 230/15 – indennità sordi)

Quindi ad oggi, e per effetto delle sentenze della Corte e nonostante la mancata modifica della Legge, sono riconosciuti a chiunque abbia un permesso di soggiorno di almeno un anno le seguenti prestazioni di invalidità:

- **PENSIONE DI INVALIDITA’ CIVILE PER SORDI E INDENNITA’ DI COMUNICAZIONE (SENT. 230/15)**



Progetto “Orientarsi nella nebbia” Finanziato da Regione Lombardia

- INDENNITA' DI ACCOMPAGNAMENTO PER CIECO VENTISEMISTA (22/15)
- PENSIONE DI INABILITA' CIVILE E INDENNITA' DI ACCOMPAGNAMENTO (40/13)
- INDENNITA' DI FREQUENZA PER MINORI INVALIDI (329/11)
- ASSEGNO MENSILE DI INVALIDITA' (187/10)

Restano fuori dal nucleo dei diritti sociali essenziali e quindi rimangono (per il momento) soggetti al requisito del PSLP:

- l'assegno sociale (sentenza Corte Cost. 50/19) per il quale, oltre al PSLP, è richiesta anche la residenza per 10 anni di residenza;
- il reddito di cittadinanza (DL 4/19): stessi requisiti di cui sopra;
- tutte le prestazioni di famiglia, per le quali **fino al 31.12.2021** viene richiesto il PSLP;
- gli stranieri in situazione irregolare.

Su questa situazione sono però intervenute le direttive europee (vedi dopo).

Questione diversa è quella dei requisiti di residenza previsti indifferentemente per italiani e stranieri, che – come abbiamo già detto – svantaggiano molto di più i cittadini stranieri. Sul punto la Corte Costituzionale, quantomeno fino alla sentenza n. 44 del 2020, era orientata nel senso di ritenere che fosse possibile richiedere una residenza “non episodica” sul territorio (senza specifiche indicazioni di durata) e dunque un certo “radicamento territoriale” purchè senza distinzioni tra italiani e stranieri.

La sentenza n.44 del 9.3.2020 della Corte Costituzionale ha cambiato impostazione perché ha affermato il **principio della assoluta centralità del bisogno** rispetto a qualsiasi altro criterio di selezione dei beneficiari.

La Corte infatti – dichiarando incostituzionale il requisito di 5 anni di residenza o lavoro continuativi che era previsto (per italiani e stranieri) nella Regione Lombardia per l'accesso agli alloggi di edilizia pubblica – ha affermato due importanti principi:

- Il riferimento alla sola pregressa residenza (o al solo pregresso lavoro nella Regione) non fornisce alcuna prognosi effettiva circa la futura stabilità dell'interessato (che ben potrebbe trasferirsi poco dopo l'assegnazione anche se residente da 5 anni) e dunque non giustifica la esclusione di soggetti che, se pure presenti da meno tempo, potrebbero in realtà essere più bisognosi.
- In ogni caso, qualsiasi valutazione del radicamento territoriale (quand'anche fosse ammissibile) deve essere sempre subordinata al criterio del bisogno, sul quale deve essere parametrato qualsiasi intervento di welfare. Invece la residenza pregressa non è “*rivelatore di alcuna condizione rilevante in funzione del bisogno che il servizio tende a soddisfare*”.

Questo orientamento è stato successivamente confermato dalla Corte Costituzionale con la **sentenza 7/2021** che ha dichiarato illegittimo il requisito della residenza quinquennale per l'accesso a una misura di contrasto alla povertà e con la **sentenza 9/2021** che ha dichiarato incostituzionale due norme della Regione Abruzzo relative all'accesso agli alloggi pubblici. La prima imponeva ai soli stranieri di presentare dei documenti aggiuntivi del paese di origine per accedere alla casa, la



Progetto “Orientarsi nella nebbia” Finanziato da Regione Lombardia

seconda; la seconda prevedeva una “sopravalutazione” degli anni di residenza pregressa nella formazione delle graduatorie per la casa popolare

Diritti sociali dei titolari di protezione internazionale

Il titolare di protezione internazionale (rifugiato o titolare di protezione sussidiaria) ha sempre un permesso di soggiorno di almeno un anno e quindi per esso vale la regola dell’art. 41. Inoltre la Direttiva Europea 2011/95 prevede che il titolare di protezione internazionale abbia diritto alle stesse prestazioni sociali del cittadino dello Stato che lo ospita; quindi – anche se il permesso fosse di durata inferiore – il diritto sussisterebbe in forza della norma europea.

Il legislatore, nel varare la legge sul reddito di cittadinanza, ha “dimenticato” di inserire i titolari di protezione internazionale. Tuttavia l’Inps, sapendo che esiste la direttiva europea (e per evitare cause) ha inserito queste persone nell’elenco di chi può fare richiesta del reddito di cittadinanza. Resta però il requisito dei 10 anni di residenza che spesso i titolari di protezione non posseggono.

Stesso problema esiste per il nuovo assegno universale per i figli che entrerà in vigore a gennaio 2022: anche in questo caso il legislatore ha “dimenticato” i titolari di protezione.

Prestazioni sociali per i titolari di permesso di soggiorno per richiesta asilo

I richiedenti asilo non hanno diritto alle prestazioni sociali perché il loro permesso ha una validità inferiore all’anno (di solito 6 mesi). Hanno però diritto di essere inseriti nel sistema di accoglienza che (in teoria) dovrebbe rendere non necessario ottenere altre prestazioni sociali. Hanno inoltre diritto alla iscrizione anagrafica (sentenza Corte Cost. 186/2020) e alla assistenza sanitaria (art. 34 TU)

Prestazioni sociali per i titolari di permesso di soggiorno per protezione speciale

I titolari di permesso ex protezione umanitaria, oggi protezione speciale hanno diritto alle prestazioni sociali perché il loro permesso deve avere durata superiore all’anno.

LA COMPATIBILITÀ DELL’ORDINAMENTO ITALIANO CON IL DIRITTO DELL’UE

La questione dell’accesso degli stranieri alle prestazioni sociali è regolata anche da diverse direttive europee: le più importanti, dal punto di vista del numero di stranieri coinvolti, sono la direttiva 2003/109/CE che riguarda i titolari di PSLP e la direttiva 2011/98 che riguarda tutti coloro che hanno un permesso di soggiorno che consente di lavorare (cioè il **permesso unico lavoro**, che comprende il permesso per lavoro, attesa occupazione e famiglia).

Entrambe obbligano l’Italia a garantire la parità di trattamento nelle prestazioni sociali, consentendo tuttavia alcune limitazioni.

L’Italia (dopo molte cause) ha dato attuazione alla direttiva 2003/109 tanto che oggi, come abbiamo visto, i titolari di PSLP hanno diritto praticamente a tutte le prestazioni sociali. Non ha invece dato attuazione alla direttiva 2011/98 e ciò ha generato molti problemi e molte cause, grazie alle quali la questione è ormai in via di soluzione.

L’art 12 della Direttiva 2011/98/UE prevede che tutti coloro che hanno un **permesso unico lavoro** (che è la dicitura scritta ora dietro ai permessi di soggiorno elettronici) beneficino dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano. Quindi l’art. 41 del T.U. dovrebbe essere modificato per essere conforme alla Direttiva 2011/98. Riassumiamo quindi brevemente i termini della questione.



Progetto “Orientarsi nella nebbia” Finanziato da Regione Lombardia

Art 12 Direttiva 2011/98/UE

«I lavoratori di cui all’art. 3, par. 1 **lettera b)** (cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini diversi dall’attività lavorativa.... ai quali è consentito di lavorare) **lettera c)** (cittadini di 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:

- a) le condizioni di lavoro, tra cui la retribuzione e il licenziamento nonché la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro;
- e) i settori della sicurezza sociale definiti dal Regolamento CE 883/84**
- g) l’accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e al l’erogazione degli stessi, **includere le procedure per l’ottenimento di un alloggio**, conformemente al diritto nazionale, fatta salva la libertà contrattuale conformemente al diritto UE e al diritto nazionale;

Tutte le prestazioni familiari rientrano nel citato regolamento 883/84 e quindi per **tutte** le prestazioni familiari deve essere garantita, ai titolari di permesso unico lavoro, la piena parità di trattamento (agli Stati membri è però consentito escludere dalla parità di trattamento chi ha un permesso inferiore a 6 mesi, ma come sappiamo in Italia non vi sono permessi di così breve durata). Alcune prestazioni italiane sono già state esaminate dalla Corte di Giustizia Europea che ha confermato l’incompatibilità delle norme italiane con la direttiva 2011/98, il che vuol dire che la legge italiana non può più essere applicata.

Le prestazioni per le quali esiste questo contrasto sono le seguenti:

- **ASSEGNO FAMIGLIE NUMEROSE** (con almeno 3 figli) - è erogato dall’INPS - la domanda va fatta al Comune di residenza entro il 31.1 dell’anno successivo a quello in cui si matura il diritto – la legge lo riconosce ai soli titolari di PSLP ma in base alla sentenza della Corte Europea *Martinez Silva* 21.6.2017 C – 449/16 deve essere riconosciuto anche ai titolari di permesso unico lavoro.
- **ASSEGNO DI MATERNITÀ DI BASE** (per le madri disoccupate) è erogato dall’INPS, ma la domanda va fatta al Comune di residenza entro un anno dalla nascita – la legge lo riconosce ai soli titolari di PSLP, ma in base alla sentenza della Corte Europea 2.9.2021 C-350/20 deve essere riconosciuto anche ai titolari di permesso unico lavoro.
- **ASSEGNO DI NATALITA’ (BONUS. BEBE’)** – somma mensile fino a 1 anno di età del bambino – va richiesta all’INPS entro 90 giorni dalla nascita - se richiesta dopo si ottengono solo le mensilità dalla domanda al compimento di 1 anno, quindi decorso l’anno di nascita non si può più richiedere – situazione identica all’assegno di maternità di base: la legge lo riconosce ai soli titolari di PSLP, ma in base alla sentenza della Corte Europea 2.9.2021 C-350/20 deve essere riconosciuto anche ai titolari di permesso unico lavoro.
- **PREMIO ALLA NASCITA** - somma una tantum erogata dall’INPS – va richiesta all’INPS entro un anno dalla nascita – la legge non pone limiti, ma l’INPS lo riconosceva solo ai titolari di PSLP – dopo una sentenza della Corte d’Appello di Milano lo sta riconoscendo a tutti gli stranieri.
- **BONUS ASILI NIDO** – È il rimborso parziale delle rette pagate per l’asilo nido – un DPCM lo limitava ai soli titolari di PSLP, ma in forza di una sentenza della Corte d’Appello di Milano



Progetto “Orientarsi nella nebbia” Finanziato da Regione Lombardia

l’INPS lo sta riconoscendo a tutti gli stranieri - occorre anticipare le somme all’asilo nido (pubblico o privato) poi si ottiene il rimborso, commisurato al reddito familiare, fino a 3.500 euro annui.

- **CARTA DELLA FAMIGLIA** – e’ solo una carta che consente di ottenere degli sconti nei negozi convenzionati - la legge la riconosceva solo ai cittadini italiani o europei ma la Corte Europea, con la sentenza 28.10.2021 C -462/2020, ha stabilito che deve essere riconosciuta anche agli stranieri titolari idi PSLP e ai titolari di permesso unico lavoro.

Purtroppo sul sito dell’INPS le informazioni sono ancora errate e molti patronati non fanno fare le richieste agli stranieri che non sono in possesso del PSLP. Se il portale non consente di presentare la domanda in assenza del PSLP **non bisogna forzare il sistema “cliccando” come se si avesse il PSLP** ma la domanda deve essere presentata via pec o raccomandata.

ASSEGNI AL NUCLEO FAMILIARE (ANF)

Per quanto riguarda gli Assegni Nucleo Familiare, non esiste la limitazione del possesso del PS UE per soggiornanti di lungo periodo: tutti i lavoratori, i titolari di trattamento di disoccupazione (NASPI) e i pensionati, hanno diritto di averli.

Tuttavia, mentre il richiedente italiano può computare nel proprio nucleo familiare il figlio o il coniuge residenti all’estero (aumentando così l’importo dell’assegno) gli stranieri non potevano farlo e potevano inserirli nel nucleo solo i residenti in Italia. La Corte di Giustizia dell’UE ha affermato che questa differenza di trattamento non è compatibile con il diritto dell’UE (25.11.2020).

Quindi lo straniero che ha il permesso unico per lavoro o il PSLP può ora fare domanda all’Inps per ottenere l’assegno computando anche coniuge e figli minori rimasti in Patria; possono essere richiesti anche gli arretrati, nel limite di 5 anni computati dalla data della domanda (es domanda 1.12.2021 – si possono richiedere gli assegni dal 1.12.2016).

IL NUOVO “ASSEGNO UNICO UNIVERSALE”

Da gennaio 2022 l’Assegno Unico Universale (importo mensile modulato in base al reddito familiare) sostituisce tutte le prestazioni familiari (tranne il bonus asilo nido e la carta della famiglia).

Per questa prestazione ai cittadini stranieri non viene più richiesto il possesso del PSLP. È stata introdotta una regolamentazione sicuramente migliorativa rispetto al passato, ma che presenta ancora dei difetti. In particolare:

- È sufficiente avere un permesso unico lavoro (famiglia, lavoro, attesa occupazione) di almeno 6 mesi
- È necessario essere residente in Italia da almeno 2 anni, ma se si ha un contratto di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato di almeno 6 mesi non vi sono requisiti di residenza.

Al momento restano quindi esclusi i titolari di protezione internazionale e di protezione speciale e i titolari di permesso per lavoro autonomo. Ma si spera che prima che scatti il termine per le



Progetto “Orientarsi nella nebbia” Finanziato da Regione Lombardia

domande, l’INPS ponga rimedio a questi errori. Se ciò non accadrà sarà necessario riprendere la via dei Tribunali.