

# **Le prestazioni sociali e la discriminazione**

---

Marco Ferrero, avvocato ASGI  
professore a contratto di diritto dell'immigrazione  
all'Università Ca' Foscari Venezia

Spresiano (TV), 14 maggio 2019

# IL PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE

---

***Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale del 1965:***

le condotte discriminatorie vengono raggruppate in quattro differenti modalità: **distinzione, esclusione, limitazione, preferenza.**

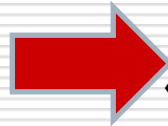
***In ambito regionale, la Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950:***

Art. 14, una clausola che assicura il godimento dei diritti e delle libertà ivi riconosciute, «**senza distinzione alcuna per ragioni di sesso, razza, colore, lingua, opinioni politiche, origine nazionale o sociale, appartenenza ad una minoranza nazionale, fortuna, nascita o altra situazione**»

---

# LA PARITÀ DI TRATTAMENTO e IL DIVIETO DI DISCRIMINAZIONI NEL DIRITTO dell'UNIONE EUROPEA

- Assenza nei Trattati costitutivi di una definizione generale;
- parametro di controllo della legittimità degli atti e della normativa comunitaria, **funzionale all'integrazione dei fattori economici**;
- criterio ermeneutico per la CGUE «**trattamento eguale dell'eguale e diverso del diverso**» (*Eridania C-230/78, Wagner C-8/82, Garcia Avello, C-148/02*)



**TRATTATO DI AMSTERDAM – 1999**  
il principio di non discriminazione  
acquista rilevanza formale  
Art. 19 TFUE (ex art. 13 TCE):

«Fatte salve le altre disposizioni dei trattati e nell'ambito delle competenze da essi conferite all'Unione, il **Consiglio**, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa approvazione del **Parlamento europeo**, può prendere i **provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale.**»

# ARTICOLO 19 TFUE

---

**L'art. 19 TFUE**, (ex art. 13TCE) non contiene specifici divieti ed è condizionato all'adozione di appositi atti da parte delle istituzioni dell'Unione → è **privo di efficacia diretta per un individuo che si ritenga discriminato**

**MA**

**efficacia verticale dell'articolo**: ha costituito la base giuridica per l'adozione da parte del Consiglio della **direttiva 2000/43/CE**, che «attua il principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla **razza** e dall'**origine etnica**»; direttiva 2000/78/CE che «stabilisce il quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro».

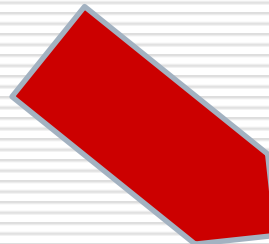
---

# LA PARITÀ DI TRATTAMENTO e IL DIVIETO DI DISCRIMINAZIONI nel DIRITTO dell'UNIONE EUROPEA

## ART. 21 CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA

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

2. Nell'ambito d'applicazione dei trattati e fatte salve disposizioni specifiche in essi contenute, è vietata qualsiasi discriminazione in base alla nazionalità.»



## TRATTATO DI LISBONA – 2009

- La parità di trattamento (art. 19 TFUE) viene inserito tra art. 18 TFUE (divieto di discriminazione in base alla cittadinanza dell'UE) e art. 20 (cittadinanza dell'UE), con la conseguenza di elevarla a diritto fondamentale dell'Unione Europea;
- C-184/99, *Grzelczyk*; C-224/98, *D'Hoop*; C-148/02, *Garcia Avello*).

# DIRITTO NAZIONALE: DAL DIRITTO PENALE SPECIALE ALLA TUTELA CIVILE NEL T.U.I.

---

**Legge n. 654/1975** → obiettivo: eliminare le norme discriminatorie introdotte nel periodo dittatoriale e impedire la riorganizzazione del partito fascista

Negli anni '90, atti discriminatori e di violenza in occasione di competizioni agonistiche  
→ percezione di un **vuoto legislativo**

D.L. n. 122/1993 convertito nella **legge 25.6.1993, n. 205 (c.d. legge Mancino)**,  
■ *Ratio*: non più tutela dell'ordine pubblico, bensì tutela dei beni della personalità

- **Riforma dei reati d'opinione, l. 24 febbraio 2006, n. 85, dalla diffusione alla propaganda – NB: termine PROPAGANDA → il legislatore chiede un quid pluris rispetto alla diffusione ideologica, intesa come mera divulgazione a contenuto istigatorio di idee razziali, consistente in una azione idonea, finalizzata a influire sulla psicologia e sul comportamento altrui.**



**D. Lgs. 286 del 1998** → **artt. 43 e 44**: rilevanza civilistica alla discriminazione razziale, qualunque sia l'ambito in cui si realizza e a prescindere dalla condizione di straniero.

---

# ARTICOLO 43 T.U.I.

## Comma 1

Ai fini del presente capo, costituisce DISCRIMINAZIONE ogni comportamento che, **direttamente o indirettamente**, comporti una **distinzione, esclusione, restrizione o preferenza** basata sulla **razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose**, e che abbia **lo scopo o l'effetto** di **distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica.**



Non si fa cenno alle discriminazioni riguardanti: **SESSO, OPINIONI POLITICHE, ORIGINE SOCIALE.**

## Comma 2 – BLACK LIST

(lett. a) **pubblico ufficiale**, persona incaricata di pubblico servizio, che nell'esercizio delle sue funzioni compia od ometta atti nei riguardi di un cittadino straniero che lo discriminino ingiustamente;

(lett. b) chiunque imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire beni o **servizi offerti al pubblico** ad uno straniero;

(lett. c) chiunque illegittimamente imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire **l'accesso all'occupazione, all'alloggio, all'istruzione, alla formazione e ai servizi sociali** e socio-assistenziali allo straniero regolarmente soggiornante in Italia;

(lett. d) chiunque impedisca, mediante azioni od omissioni, **l'esercizio di un'attività economica** legittimamente intrapresa da uno straniero regolarmente soggiornante in Italia;

(lett. e) **datore di lavoro o i suoi preposti** i quali, compiano qualsiasi atto o comportamento che produca un effetto pregiudizievole discriminando, anche indirettamente, i lavoratori

# MODIFICHE E INTEGRAZIONI ALL'ORDINAMENTO PREVIGENTE IMPOSTE DALLE DIRETTIVE EUROPEE

---

- **Direttiva n. 2000/78/CE:** parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro → attuata attraverso il **d. lgs. 216/2003**;
- **Direttiva n. 2000/43/CE:** parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla RAZZA e dall'ORIGINE ETNICA → attuata attraverso il **d. lgs. 215/2003**.

CAMPO DI APPLICAZIONE: aspetti legati a **dimensione lavorativa** (accesso al lavoro, formazione professionale, condizioni di lavoro, partecipazione a un'organizzazione o professionale) + **protezione e sicurezza sociale** + **istruzione** + **accesso e fornitura di beni e servizi**.

→ Rimane ESCLUSA dal campo di applicazione della direttiva la DISCRIMINAZIONE PER MOTIVO DI NAZIONALITÀ.



# PER L'INDIVIDUAZIONE DELLO **STRUMENTO DI TUTELA, SERVE:**

---

- Individuare il **fattore** vietato (razza, nazionalità, età, handicap, convinzioni, pratiche religiose, tendenze sessuali);
- individuare il **campo di applicazione** del divieto di disparità (mercato del lavoro, ogni campo della vita sociale, ecc.)
- Valutare se vi è un effettivo svantaggio, preclusione, restizione (*comparable situation*) → **nozione** di discriminazione ex **art. 2 direttiva 2000/43/CE**:
  - Diretta
  - Indiretta
  - *Harassment*
  - Ordine di discriminare

# LA NORMATIVA NAZIONALE IN MATERIA DI ACCESSO ALLE **PRESTAZIONI DI ASSISTENZA** **E SICUREZZA SOCIALE**

---

## COSTITUZIONE

- Pre-Costituzione: l'accesso degli stranieri ai diritti, in particolare diritti civili, si fondava sul PRINCIPIO DI RECIPROCIITÀ (previsto all'articolo 16 delle disposizioni preliminari al codice civile): lo straniero poteva accedere a determinati diritti solo qualora lo stato di origine riconoscesse il medesimo diritto ai cittadini italiani ivi immigrati.
- **Costituzione**, ART. 10, COMMA 2: "La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali".



Tale articolo funge da **garanzia per gli stranieri**, in quanto devono essere loro riconosciuti i DIRITTI DI PRIMA GENERAZIONE = I DIRITTI INDIVIDUALI E LE LIBERTÀ CLASSICHE.

---

# COSTITUZIONE

---

La Corte Costituzionale ha ampliato la gamma di diritti sociali fondamentali da garantire agli stranieri:

- **A.** Attraverso un'interpretazione ampia **dell'ARTICOLO 2 COSTITUZIONE:** "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo" → sono stati ricondotti alla gamma dei diritti inviolabili di diritti non esplicitamente definiti inviolabili ma CONNESSI ALLA DIGNITA DELLA PERSONA (sentenza n. 252/2001);
- **B.** la Corte Costituzionale ha ritenuto applicabile agli stranieri anche il PRINCIPIO DI UGUAGLIANZA di cui **all'art. 3 Costituzione:** "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.» Nella sent. 120/1967 la Corte ha sostenuto che: "Se è vero che l'articolo 3 si riferisce espressamente ai soli cittadini, è anche certo che il principio di uguaglianza vale pure per lo straniero quando trattasi di rispettare quei diritti fondamentali."
- Secondo la Corte Costituzionale esistono due livelli di operatività del principio di uguaglianza nei confronti degli stranieri: esso opera in maniera PIENA e INCONDIZIONATA in riferimento ai diritti inviolabili della persona umana e che può essere temperato e lasciare SPAZIO ALLA DISCREZIONALITA DEL LEGISLATORE qualora NON siano in gioco diritti inviolabili.

# COSTITUZIONE

---

## ART. 38 COSTITUZIONE:

**comma 1:** "Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale" → beneficiario dell'**assistenza sociale** è il **CITTADINO**;

**comma 2:** "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" → destinatario della **tutela previdenziale** è il **LAVORATORE**.

**TUTTAVIA** la Corte Cost. ha interpretato questo articolo in maniera estesa, conformemente ad articoli 2 e 3 Cost che perderebbero effettività se l'assistenza sociale fosse esclusivamente riservata al cittadino italiano.

# TESTO UNICO IMMIGRAZIONE – d.lgs. 268 del 1998 – IMPRONTA PARITARIA

---

- ART. 2 COMMA 1 e 2 T.U.I.: “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. 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.”

# TESTO UNICO IMMIGRAZIONE

▪ **ARTICOLO 41 T.U.I. – ACCESSO A PRESTAZIONI SOCIALI:** “Gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di **durata non inferiore ad un anno**, nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della **fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale (...).**”



**ARTICOLO 2, CO 1, LEGGE 328 del 2000**, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali:* “1. Hanno diritto di **usufruire delle prestazioni e dei servizi del sistema integrato di interventi e servizi sociali** i cittadini italiani e, nel rispetto degli accordi internazionali, con le 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 DEL TESTO UNICO DI CUI AL DECRETO LEGISLATIVO 25 LUGLIO 1998, N. 286.** Ai profughi, agli stranieri ed agli apolidi sono garantite le misure di prima assistenza, di cui all'articolo 129, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.”

# ARTICOLO 80, COMMA 19, LEGGE n. 388 DEL 2000

---

**TUTTAVIA** questo principio quasi paritario espresso nel T.U.I. si scontra con:

- **ARTICOLO 80, COMMA 19, LEGGE 388 del 2000:**

"Ai sensi dell'articolo 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, **l'assegno sociale e le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali** sono concesse alle condizioni previste dalla legislazione medesima, **AGLI STRANIERI CHE SIANO TITOLARI DI CARTA DI SOGGIORNO - OGGI PERMESSO DI SOGGIORNO UE PER SOGGIORNANTI DI LUNGO PERIODO;**

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.**"

# AMBITO DI APPLICAZIONE DELL'ART. 80 c. 19 L. n. 388/2000

---

Strumenti di welfare generali che nel nostro ordinamento costituiscono prestazioni assistenziali non contributive aventi natura di diritti soggettivi:

- ❑ Prestazioni di **invalidità civile** (artt. 12 e 13 l. 118/1971);
- ❑ **Pensione di invalidità (art. 12);**
- ❑ **Assegno mensile (art. 13);**  
Le due prestazioni si trasformano nell'assegno sociale al compimento del 65° anno di età → incoerenza e cortocircuito normativo dopo l'entrata in vigore della legge n. 133/2008.
- ❑ **Indennità di accompagnamento (legge 11.02.1980 n. 18);**
- ❑ **Indennità di frequenza a favore dei minori invalidi (legge n. 289/90);**
- ❑ **Prestazioni per i ciechi civili (legge n. 6/1962 e succ. modifiche).**



# ARTICOLO 80, COMMA 19, LEGGE 388/2000 LA GIURISPRUDENZA

---

È una norma parzialmente contraddittoria con gli articoli sopra citati del T.U.I.

**Lungo processo di erosione della norma** durato circa 10 anni:

- **Giurisprudenza di merito** ha cercato soluzioni creative per **ridurre la portata applicativa** del comma 19 dell'art. 80;
- Interventi della **Corte Costituzionale** in relazione alle singole prestazioni sottoposte al vaglio hanno portato alla **dichiarazione di irragionevolezza della condizione di essere titolari di permesso CE per lungo soggiornanti.**

Si consideri comunque che:

- questo percorso giurisprudenziale non ha ancora portato alla dichiarazione di incostituzionalità della norma, che è ancora oggi esistente e continua a convivere con l'art. 41;
- molte delle prestazioni sono disciplinate autonomamente in leggi nazionali o regionali, di conseguenza gli effetti dell'attuale vigenza di queste due disposizioni generali sono modesti: possono solo circoscrivere la facoltà di scelta delle autorità amministrative che vogliono, con atto di fonte secondaria intervenire nel settore in esame.

*Ma quale delle due norme confliggenti deve essere rispettata dall'amministrazione?*

---

# ARTICOLO 80, COMMA 19, LEGGE 388/2000

## LA GIURISPRUDENZA

---

**SENTENZA n. 432/2005:** articolo 41 T.U.I. (NON L'ARTICOLO 80 CO. 19 L.388 DEL 2000) **deve fungere da NECESSARIO PARADIGMA sulla cui falsariga calibrare lo scrutinio di ragionevolezza delle condizioni di accesso alle prestazioni sociali.**



Il riferimento per l'attività amministrativa deve essere l'articolo 41 T.U.I.

**SENTENZA n. 324/2006:** INPS interrompe erogazione delle prestazioni di assistenza sociale degli stranieri che non erano in possesso di un permesso di lungo-soggiorno ma che vi fruivano in applicazione dell'articolo 41 T.U.I.  
→ Corte Cost interviene limitando l'applicazione retroattiva dell'articolo 80 comma 19.

**SENTENZA n. 306/2008 e n. 11/2009:** il requisito di reddito necessario per acquisire il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo viene dichiarato irragionevole poiché si va ad attribuire una prestazione di sostegno soltanto a coloro che già dispongono di un reddito minimo, escludendo invece i soggetti totalmente privi di reddito.

# ARTICOLO 80, COMMA 19, LEGGE 388/2000

## LA GIURISPRUDENZA

---

**SENTENZA n. 230/2015:** il requisito della residenza ultraquinquennale necessario per ottenere il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo viene dichiarato irragionevole (o quanto meno non proporzionato) in quanto "appare idoneo a compromettere esigenze di tutela che, proprio in quanto destinate al soddisfacimento di bisogni primari delle persone invalide, appaiono per sé stessi indifferibili e indilazionabili".

→ anche in **materia sociale** esiste un **NUCLEO FORTE di diritti** che devono essere riconosciuti a tutti i consociati senza distinzione alcuna, in quanto rispondenti ad un **nucleo altrettanto essenziale di bisogni che in una società progredita e solidale non possono restare senza risposta.**

→ le prestazioni connesse a uno stato di invalidità devono essere riconosciute a tutti gli stranieri titolari di un permesso di soggiorno da almeno un anno, non essendo più soggette all'art. 80 comma 19 ma al solo art. 41 T.U.I.

---

# LE PRESTAZIONI ESTERNE AL NUCLEO ESSENZIALE

---

- Nemmeno relativamente a queste prestazioni il legislatore gode di totale discrezionalità nella scelta dei destinatari poiché la non essenzialità del diritto non esclude che le scelte connesse all'individuazione delle categorie dei beneficiari debbano essere operate nel rispetto del **PRINCIPIO DI RAGIONEVOLEZZA**, come affermato dalla Corte Cost nella **sent. 432 del 2005**.
  - Nella stessa sentenza la Corte prosegue affermando: che "Il legislatore può introdurre dei regimi differenziati circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una CAUSA NORMATIVA NON PALESEMENTE IRRAZIONALE O PEGGIO, ARBITRARIA e rispettando il **criterio di RAGIONEVOLE CORRELABILITÀ**."
- per il principio di ragionevole correlabilità NON si può usare il criterio della cittadinanza in quanto è irrilevante rispetto al bisogno e dunque estranea alla ratio del sostegno
- ma il radicamento nel territorio (=la presenza per un periodo sufficientemente lungo sul territorio nazionale o regionale) può essere utilizzato? Esso viene utilizzato come criterio per l'accesso ai benefici sociali in diverse leggi regionali.

# LEGGI REGIONALI

---

- **Criteri di radicamento nel territorio che vengono richiesti SOLO A STRANIERI:** la corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale per violazione dell'articolo 3 Costituzione di tutte le disposizioni che prevedono requisiti di luogo di residenza per i SOLI cittadini stranieri.
  - esse integravano una DISCRIMINAZIONE DIRETTA, mediante la residenza, del cittadino straniero.
- **Criteri di radicamento nel territorio che vengono richiesti sia agli stranieri, sia ai cittadini italiani:** il requisito del radicamento nel territorio deve essere RAGIONEVOLE e NON deve causare una DISCRIMINAZIONE INDIRETTA a danno del cittadino straniero;

# DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

---

Le direttive europee prevedono la PARITÀ DI TRATTAMENTO per quanto concerne l'ASSISTENZA SOCIALE, nonché, a seguito del **regolamento CE 883/2014** tale parità è prevista anche nel settore della **SICUREZZA SOCIALE** tra cittadini europei e stranieri con riferimento a:

- titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo - art. 11 commi 1 e 4 direttiva 109/2003;
- familiari extra-UE di cittadini dell'Unione - art. 24 direttiva 38/2004;
- titolari di protezione internazionale - art. 29 direttiva 95/2011;
- titolari di carta blu, cioè lavoratori altamente qualificati - art. 14 direttiva 50/2009;
- titolari di permesso unico lavoro - art. 12 direttiva 98/2011.

# SICUREZZA SOCIALE

---

La CGUE ha costruito una nozione autonoma del termine SICUREZZA SOCIALE, diversa dalle definizioni previste a livello nazionale.

Nella **sentenza 14 giugno 2016 C-308/14** la Corte ha affermato che le prestazioni di sicurezza sociale sono quelle che vengono "attribuite automaticamente alle famiglie che rispondono a determinati criteri obiettivi riguardanti in particolare le loro dimensioni, il loro reddito e le loro risorse di capitale, PRESCINDENDO da ogni valutazione individuale e discrezionale delle esigenze personali e destinate a compensare gli oneri familiari."

→ nel diritto europeo una prestazione di sicurezza sociale è dunque un beneficio che costituisce diritto soggettivo in quanto erogato sulla base di requisiti predeterminati → i criteri e i requisiti oggettivi e soggettivi per l'erogazione di tali prestazioni devono essere fissati dalla legislazione e non derivino invece da una valutazione individualizzata delle condizioni di bisogno delle persone lasciata alla discrezionalità delle pubbliche amministrazioni.

**Sentenza Martinez - 21 giugno 2017 - causa C-449/16:** il diritto all'assegno per famiglie numerose non può essere precluso ai titolari di **almeno un permesso unico per lavoro**.

→ lo stesso vale per tutte le altre prestazioni che rientrano nella nozione europea di sicurezza sociale. → da ciò deriva che: anche in base al diritto europeo è sufficiente per poter accedere alle prestazioni sociali a parità di condizioni rispetto al cittadino italiano, disporre di un permesso unico lavoro.

# REGOLAMENTO N. 883/04: SETTORI DI "SICUREZZA SOCIALE" DI CUI ALL'ART. 3, COMMA 1

---

- Prestazioni di malattia e maternità
- **Prestazioni di invalidità**
- Prestazioni di vecchiaia
- Prestazioni ai superstiti
- Prestazioni per infortuni sul lavoro e malattie professionali
- Assegni in caso di morte
- Prestazioni di disoccupazione
- Pensionamento anticipato
- Prestazioni familiari



# CONVENZIONE EUROPEA PER LA SALVAGUARDIA DEI DIRITTI DELL'UOMO E DELLE LIBERTÀ FONDAMENTALI

---

**ARTICOLO 14 CEDU, Divieto di discriminazione**, "Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione".



La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha affermato la necessità di ricondurre le prestazioni sociali anche non connesse al pagamento di tasse e contributi al diritto di proprietà di cui all'articolo 1 Protocollo 1 CEDU, attraverso un'interpretazione ampia del concetto di proprietà → la Corte ha così applicato anche all'accesso alle prestazioni sociali il principio di non discriminazione per origine nazionale.

→ ampio impatto nel nostro ordinamento: La giurisprudenza della Corte è richiamata dalla Corte Costituzionale al fine di dichiarare illegittima la limitazione all'accesso di alcune prestazioni sociali introdotta dall'articolo 80 comma 19.

# UN CASO RECENTE: discriminazione e domanda di pensione di invalidità civile

---

**17 GENNAIO 2019, CORTE D'APPELLO DI MILANO**

Il **fatto**: un cittadino della Repubblica Dominicana, titolare di permesso di soggiorno, giudicato invalido al 100% vede respinta dall'INPS la domanda di pensione di invalidità civile poiché non ha inviato la certificazione o attestazione della competente autorità dello stato estero che accerta la titolarità di pensioni estere e prestazioni assistenziali nel paese d'origine e il rispettivo importo convertito in euro, nonché la certificazione o attestazione della competente autorità dello stato estero che accerta i redditi di varia natura posseduti, attestazione della competente autorità consolare italiana che accerta la permanenza nel territorio italiano indicando eventuali allontanamenti dall'Italia, secondo quanto disposto dall'**articolo 3 c. 2 del D.P.R. n. 445 del 2000**.

«L'errore di fondo dell'INPS è di ignorare che ciò che viene rivendicato dall'odierno appellato è il diritto di percepire la pensione di invalidità alle medesime condizioni documentali ammesse per i cittadini italiani e quindi mediante autocertificazione dei redditi prodotti all'estero e delle proprietà possedute all'estero, salve le verifiche successive all'autocertificazione che l'amministrazione ha il dovere di svolgere sia per l'italiano che per lo straniero.»



Così facendo l'INPS ha impedito *ab origine* all'appellato di accedere alla medesima procedura prevista per il cittadino italiano.



**CONTRASTO CON L'ART. 2, comma 5 NORMA DI FONTE PRIMARIA CHE STABILISCE UN REGIME PARITARIO NEI RAPPORTI CON LA PA, CHE NON PUÒ ESSERE DEROGATO DA UNA NORMA DI FONTE SECONDARIA (D.P.R. n 445 del 2000).**

# Assegno di maternità dei comuni

## *art. 74 D.lgs. 151/2001*

---

**Concesso dai Comuni ed erogata dall'Inps** (art.74 del d.lgs. 151/2001), sulla base dei dati forniti dai Comuni stessi.

- **la domanda** deve essere presentata al Comune di residenza (entro 6 mesi dalla nascita del bambino o dall'effettivo ingresso del minore in famiglia nel caso di adozione o affidamento),
- **al Comune compete la verifica della sussistenza dei requisiti** di legge per la concessione delle prestazione. (cfr artt. 17 e ss. del D.P.C.M. 452/2000).

### **A chi spetta?**

- **titolari di permesso di lungo periodo** (previsto dalla legge originaria)
- **familiari non UE di cittadini UE** (circolare INPS n. 35 dd. 09.03.2010)
- **titolari di protezione internazionale** (indicato sul sito INPS, ma senza una circolare che lo confermi).

**ESCLUSI: i titolari di permesso unico lavoro**, cioè per motivi familiari, di lavoro, di attesa occupazione (art. 12 direttiva 2011/98) , **i titolari di carta blu** (art. 14 direttiva 2009/50) e i **titolari di permesso per motivi umanitari**.

### **TUTTAVIA**

- La giurisprudenza di merito è intervenuta sul punto ed ha riconosciuto il diritto all'assegno ai titolari di permesso unico (Tribunale di Milano, ordinanza 27 giugno 2017, Tribunale di Padova ordinanza 26 ottobre 2016, Tribunale di Bari ordinanza del 20 dicembre 2016).
  - La Corte Costituzionale con **ordinanza n.95/2017** ha riconosciuto indirettamente il diritto ai **titolari di permesso unico** e ai **titolari di permesso umanitario**.
-

# Assegno di maternità statale per lavoratrici atipiche

## *art. 75 D.lgs 151/01*

---

- prestazione previdenziale **a carico dello Stato**, erogata e **concessa direttamente dall'Inps**
  - **La domanda** (mod. SR28) deve essere presentata alla sede Inps di competenza **entro 6 mesi** (termine perentorio) dalla nascita del bambino o dall'effettivo ingresso del minore in famiglia nel caso di adozione o affidamento, ovvero in Italia in caso di adozione internazionale.
  - **I requisiti** richiesti sono:
    - residenza in Italia;
    - cittadinanza Italiana o di uno stato dell'Unione Europea
    - **titolari di permesso di lungo periodo** (previsto dalla legge originaria)
  - **Esclusi: familiari non UE di cittadini UE** (art. 24 direttiva n. 2004/38/CE), titolari di protezione internazionale (art. 29 direttiva 2011/95), titolari di permesso unico lavoro (art. 12 direttiva 2011/98) e **titolari di carta blu** (art. 14 direttiva 2009/50)
  - anche queste esclusioni possono essere contestate davanti al giudice come sopra
-

# **Assegno per il nucleo familiare numeroso (art. 65 l. 488/1998 per le famiglie con almeno 3 figli) e **bonus quarto figlio** (art. 1, co. 130, l. 23.12.2014, n. 190)**

---

- È **concesso dai Comuni e pagato dall'Inps**, per le famiglie che hanno figli minori e che dispongono di patrimoni e redditi limitati.
  - consiste in un **assegno mensile di 141, 30 euro per tredici mensilità**.
  - La domanda deve essere presentata al Comune di residenza entro il termine perentorio del 31/1 dell'anno successivo a quello per il quale è richiesto l'Assegno al nucleo familiare (ANF).
  - Deve essere accompagnata I.S.E.E.
  - I requisiti devono essere posseduti dal richiedente **al momento della presentazione della domanda** (alla data del 31 dicembre immediatamente precedente).
  - L'Inps provvede al **pagamento con cadenza semestrale** posticipata (entro il 15 luglio e il 15 gennaio).
  - **Il diritto decorre dal 1° gennaio dell'anno in cui si verificano le condizioni** prescritte dalla legge, salvo che il requisito rappresentato dalla presenza di almeno tre figli minori si sia verificato successivamente. In quest'ultimo caso decorre dal primo giorno del mese in cui il requisito è stato soddisfatto.
  - **a chi spetta?**
    - **Cittadini italiani e comunitari;**
    - **titolari di permesso di lungo periodo** (introdotto dall'art.7 L 97/2013)
    - **familiari non comunitari di cittadini comunitari** (introdotto dall'art. 7 L. 97/13;)
    - **titolari di protezione internazionale** (previsto dalla circolare INPS n. 9 del 22/01/2010)
-

# Esclusioni

---

**Restano esclusi i titolari di permesso umanitario, i titolari di permesso unico lavoro e i titolari di carta blu.**

**Tuttavia:**

- A. La giurisprudenza di merito è intervenuta riconoscendo il diritto al beneficio anche ai **titolari di permesso unico lavoro** (Tribunale di Firenze, sentenza del 6 gennaio 2016);
- B. Tale diritto è stato confermato dalla **sentenza CGUE Martinez del giugno 2017, il diritto all'assegno per famiglie numerose non può essere precluso ai titolari di (almeno) un permesso unico di lavoro** (vedi slide 23).

Recentemente intervenuta la *Corte di cassazione, sez. lavoro, 8 maggio 2017, n. 11165*: Nelle discriminazioni collettive in ragione del fattore della nazionalità sussiste **la legittimazione ad agire in capo alle associazioni ed agli enti previsti nel d.lgs. 215 del 2003, art. 5.**

La mancata concessione ai cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo in Italia dell'assegno per il nucleo familiare previsto dalla l. n. 448 del 1998, art. 65, **per il periodo precedente all'1.7.2013** costituisce discriminazione collettiva per ragioni di nazionalità per violazione del principio di parità in materia di assistenza sociale e protezione sociale in relazione alle prestazioni essenziali previsto dalla direttiva 2003/109/CE ed attuato dalla l. n. 97 del 2013, art. 13.

# Assegno di natalità

*art. 1, comma 125 Legge 23 dicembre 2014, n. 190 - legge di stabilità' 2015*

---

- E' concesso un assegno annuale per ogni figlio, nato o adottato o in affido preadottivo tra il 1° gennaio 2015 e il 31 dicembre 2017.
- La domanda di assegno **va presentata**, di regola, una sola volta per ciascun figlio nel triennio 2015-2017.
- La domanda deve essere presentata **entro 90 giorni dalla nascita** a decorrere dal mese di nascita o di ingresso in famiglia del figlio adottato a seguito dell'adozione o dell'affidamento preadottivo.
- **a chi spetta?**
  - residenza in Italia;
  - convivenza con il figlio (il figlio ed il genitore richiedente devono essere coabitanti ed avere dimora abituale nello stesso Comune);
  - ISEE del nucleo familiare di appartenenza del richiedente non superiore a 25.000 euro annui.
- Cittadinanza italiana o Ue, oppure:
- Familiari extra UE di cittadini comunitari (circolare INPS n.214 del 2016);
- **titolari di permesso di lungo periodo** (previsto dalla legge)
- **titolari di protezione internazionale** (previsto dalla circolare n. 93/2015)

## **RIMANGONO ESCLUSI:**

- **i titolari di permesso unico lavoro,**
- **i titolari di carta blu.**

## **Tuttavia:**

- **Tutte le pronunce giudiziali sinora intervenute (salvo una) riconoscono la prestazione ai titolari di permesso unico lavoro ai sensi dell'art. 12 direttiva 2011/98 (direttiva europea sul permesso unico lavoro).**
  - E' quindi necessario **proporre domanda entro 90 gg dalla nascita, (ma anche successivamente)** e dopo la risposta negativa dell'INPS avviare il contenzioso

# Assegno nucleo familiare (ANF) per i familiari residenti all'estero

*art. 2 co. 6 della Legge n. 153/1988*

---

Costituisce un **sostegno per le famiglie dei lavoratori** dipendenti e dei pensionati da lavoro dipendente, i cui nuclei familiari siano composti da più persone e che abbiano redditi inferiori a quelli determinati ogni anno dalla Legge.

**Si ritiene che solo l'italiano (o lo straniero per i paesi con i quali sussistono convenzioni) possa computare nel nucleo il familiare residente all'estero.**

## **Tuttavia:**

- **Tutte le pronunce sinora intervenute hanno ritenuto NON applicabile tale distinzione agli stranieri titolari di permesso di lungo soggiorno, con conseguente disapplicazione, per contrasto con la direttiva 2003/109/CE, dell'art. 2 co. 6 legge n. 153/1988.**
- **è quindi necessario fare domanda di inclusione nel nucleo del familiare residente all'estero e in caso di diniego si avvii il contenzioso.**



# Assegno sociale

## *legge n. 335/1995*

---

- Alla prestazione inizialmente potevano accedere SOLO I CITTADINI ITALIANI, residenti in Italia, che abbiano compiuto il sessantacinquesimo anno di età e che risultino in possesso di risorse economiche inferiori ai limiti previsti dalla legge. Il beneficio è stato successivamente esteso a stranieri extra UE.
- Innovazione apportata dall'art. 20 c. 10 d.l. 112/2008, convertito in legge n. 133/2008: ulteriore requisito del **soggiorno legale e continuativo per almeno 10 anni**, in vigore dal 1 gennaio 2009 ([circolare INPS n. 105 dd. 02.12.2008](#)).
- Essa è una DISCRIMINAZIONE INDIRETTA:
  - Profili di contrasto con il diritto comunitario e
  - con le norme di diritto internazionale pattizio, nonché
  - con i principi di uguaglianza e ragionevolezza.

# **Sostegno per l'inclusione attiva**

## **- SIA**

---

Il Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) è una misura di contrasto alla povertà che prevede l'erogazione di un **beneficio economico (Carta SIA)** alle famiglie in condizione di povertà nelle quali almeno un componente sia minorenni oppure sia presente un figlio disabile (anche maggiorenne) o una donna in stato di gravidanza accertata.

D.m. 29 aprile 2017 → al beneficio possono accedere:

- Cittadini italiani;
- cittadini UE;
- stranieri lungo-soggiornanti;
- familiari di cittadini comunitari.

Richiesto:

- Requisito della residenza nel territorio nazionale da almeno due anni dalla domanda.

### **ESCLUSI:**

- **titolari di protezione internazionale;**
- **tutti gli stranieri che non siano in possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo** → è pendente un ricorso presso il TAR Lazio in cui viene sostenuta l'irragionevolezza di un intervento in contrasto alla povertà che **ESCLUDE** coloro che, per assenza di reddito minimo, non hanno potuto accedere al permesso di lungo periodo.
- **titolari di permesso unico lavoro** → il SIA non ricade nell'ambito di applicazione oggettivo del regolamento CE 883/2004 a cui rinvia la direttiva 2011/98 → si potrebbe pensare che detta prestazione copra un **RISCHIO DI POVERTÀ** non tutelato dal regolamento e sia «condizionata» ad un progetto di inserimento e sia quindi **discrezionale**.

# ***Carta acquisti ordinaria***

---

La Carta acquisti ordinaria è una **carta di pagamento elettronica** concessa a cittadini che si trovano in condizioni di disagio economico. Sulla carta si accredita **bimestralmente** una somma di denaro che può essere utilizzata per la spesa alimentare negli esercizi convenzionati e per il pagamento delle bollette di gas e luce presso gli uffici postali. La carta **non** è comunque abilitata al prelievo di contanti.

Art. 81, c. 32, d.l. 112/2008, convertito in legge 133/2008 riconosce la prestazione a:

- Cittadini italiani;
- Cittadini UE;
- Titolari di permesso di lungo periodo;
- Familiari stranieri di cittadini UE;
- titolari di protezione internazionale;

## **ESCLUSI:**

- Titolari di permesso unico lavoro → la carta acquisti ordinaria non ricade nell'ambito di applicazione oggettivo del regolamento CE 883/2004 a cui rinvia la direttiva 2011/98 → MA, A DIFFERENZA DEL SIA, in questo caso manca un progetto di inserimento e il carattere non premiale della della prestazione ne accetta il carattere non discrezionale e depone a favore della sua inclusione tra le prestazioni di cui al regolamento 883/2004 → con soggezione alla clausola di parità prevista dalla direttiva 2011/1998.
- Titolari di permesso «umanitario»;
- Titolari di carta blu.

# ***Premio alla nascita (c.d. bonus mamma domani)***

***– art. 1 L. n. 232 del 2016***

È una prestazione di 800 euro corrisposta dall'INPS per la nascita o l'adozione di un minore, a partire dal 1° gennaio 2017.

L'importo di 800 euro è riferito ad **un figlio, quindi per parti gemellari o adozioni plurime sarà moltiplicato per il numero dei figli.**

Art. 1, comma 353 della l. 232/2016 NON prevede limitazioni all'accesso della prestazione, né in ragione del reddito, né in ragione del titolo di soggiorno.

**TUTTAVIA** [circolari INPS n. 39 del 27 febbraio 2017, n.61 del 16 marzo 2017 e n.78 del febbraio 2017](#) hanno esteso per analogia i requisiti previsti per l'assegno di natalità anche alla prestazione in esame, ferma restando l'assenza di limiti di reddito → CONSEQUENZA: il premio alla nascita viene riconosciuto solo a:

- Cittadini italiani o comunitari;
- Titolari di permesso di lungo periodo;
- Familiari extra UE di cittadini comunitari;
- Titolari dello status di rifugiato politico e di protezione sussidiaria.

→ LIMITAZIONE ILLEGITTIMA, in quanto introdotta mediante circolare in deroga a una norma di legge che non prevedeva limitazioni.

---

***Tribunale di Milano, ord. 12 dicembre 2017, n. 6019:***

Costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione basata sull'origine nazionale o etnica e quindi, in sostanza, costituisce discriminazione ogni ingiustificata divergente preferenza fondata sulla cittadinanza dell'individuo. Dunque, l'applicazione delle circolari di cui è causa produce proprio tale effetto discriminatorio. Infatti, **alla** luce dei presupposti introdotti dall'INPS, una cittadina comunitaria e una cittadina non comunitaria (regolarmente presente in Italia), a parità di ogni altra condizione, non godono dello stesso trattamento assistenziale.

In particolare, la **cittadina comunitaria** può beneficiare del "**premio alla nascita**" indipendentemente dalla durata del suo soggiorno nella Repubblica (in ipotesi potrebbe legittimamente recarsi in Italia al solo fine di ottenere il beneficio economico) mentre la **cittadina non comunitaria** deve necessariamente essere in possesso dello status di rifugiato politico o di protezione sussidiaria, del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo di cui all'art. 9 d.lgs. n. 286/1998 oppure di una delle carte di soggiorno per familiari di cittadini UE previste dagli artt. 10 e 17 del d.lgs. n. 30/2007.

**Tale disparità di trattamento, in cui situazioni uguali sono disciplinate in modo diverso, origina esclusivamente dalla divergente cittadinanza dei soggetti interessati (da un lato i cittadini comunitari e dall'altro quelli non comunitari) ed è discriminatoria.**

# ***Bonus asilo nido – art. 1 L. n. 232 del 2016***

---

Ai figli nati dal 1° gennaio 2016 spetta un contributo di massimo 1.000 euro, per il pagamento di rette per la **frequenza di asili nido pubblici e privati** e di **forme di assistenza domiciliare** in favore di bambini con meno di tre anni affetti da gravi patologie croniche.

L'articolo 1, comma 488, legge 30 dicembre 2018, n. 145 ha **elevato l'importo del buono a 1.500 euro su base annua per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021.**

Il premio è corrisposto direttamente dall'INPS su domanda del genitore.

L'art. 1 comma 355 della l. 232 del 2016 non prevede limitazioni di accesso alla prestazione, né in relazione al titolo di soggiorno dello straniero, né in relazione al reddito. Il diritto dovrebbe dunque spettare a tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti.

**TUTTAVIA**, il d.P.C.M. del 17 febbraio 2017 prevede però l'accesso al beneficio esclusivamente a:

- Cittadini italiani;
- Cittadini UE;
- Titolari di permesso di lungo-soggiorno.

[Circolare INPS n. 88 del 22 maggio 2017](#) ha incluso tra gli aventi diritto:

- Familiari extra UE di cittadini comunitari;
- Titolari di protezione internazionale;

**TUTTE LE ALTRE CATEGORIE RIMANGONO ESCLUSE** → l'esclusione appare **ILLEGITTIMA** → la prestazione è destinata ad alleviare il carico familiare e dunque può rientrare tra le prestazioni familiari di cui all'art. 3 regolamento 883/04, con conseguente soggezione alla clausola di parità prevista dalla direttiva 2011/98.

# Il caso Lombardia – il requisito del «radicamento territoriale» per il bonus bebè

*sent. n. 463/19 pubblicata il 14/05/2019*

---

- Introduzione del requisito di 5 anni di residenza per entrambi i genitori ai fini del riconoscimento di un bonus bebè.
- La Corte di Appello di Milano ha sostenuto che l'introduzione di questo requisito **non risponde ai criteri di ragionevolezza** indicati dalla Corte Costituzionale perché una amministrazione, una volta che abbia scelto di intervenire su un bisogno sociale, come quello della tutela della maternità, non può introdurre requisiti di residenza sproporzionati e troppo esclusivi, senza tener conto degli altri elementi di "radicamento territoriale" della persona bisognosa.
- Il requisito è invece **sproporzionato** perché non tiene conto di altri motivi di collegamento della persona con il territorio; inoltre, pur essendo previsto sia per italiani che per stranieri, comporta l'esclusione di molte famiglie straniere sia perché normalmente gli stranieri hanno una minore anzianità di residenza, sia perché nelle famiglie straniere, a causa del meccanismo del ricongiungimento familiare, spesso i due genitori fanno ingresso in Italia e in Lombardia in momenti diversi.

# Il reddito di cittadinanza

---

Il **Reddito di cittadinanza** è la nuova misura di contrasto alla povertà prevista dal [decreto legge 4/2019 convertito con legge 26/2019](#) in vigore dal **1° aprile 2019**. La misura sostituisce il precedente [Reddito di Inclusione](#) risultando in un sostegno economico alle famiglie meno abbienti graduato in funzione della numerosità dei componenti il nucleo familiare.

La [circolare INPS 20 marzo 2019, n. 43](#) fornisce tutte le informazioni su questo beneficio economico, specificando requisiti, adempimenti, modalità di richiesta e calcolo dell'importo.

Ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera a) del d.l. n 4/2019, avente ad oggetto: «disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni», il componente del nucleo familiare richiedente il beneficio deve essere in possesso, congiuntamente, dei seguenti due requisiti:

- essere in possesso della cittadinanza italiana o di paesi facenti parte dell'Unione europea oppure, in alternativa,
- essere familiare di un cittadino italiano o dell'Unione Europea e titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero
- essere cittadino di paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo;

+

- **residenza in Italia per almeno dieci anni, al momento della presentazione della domanda, di cui gli ultimi due anni in modo continuativo.**