CO-AliZIONE

Progetto co-finanziato dall'Unione Europea

anci

MINISTERO DELL'INTERNO

FONDO ASILO MIGRAZIONE E INTEGRAZIONE (FAMI) 2014-2020

OS 2 Integrazione e migrazione legale

ON 3 Capacity Building – lettera j) Governance dei servizi

Programma di azione per la formazione e il rafforzamento delle competenze nei Comuni protagonisti delle Reti territoriali per l'integrazione

WEB SEMINAR

L'ACCESSO DEI CITTADINI MIGRANTI ALLE PRESTAZIONI SOCIALI

L'accesso alle prestazioni sociali di competenza dei Comuni: assegno di maternità e per il nucleo familiare con almeno 3 figli minori

19/04/2018

Paolo FASANO, Esperto Cittalia

CITTALIA fondazione anci ricerche

Legislazione speciale

- Assegno per le famiglie con almeno 3 figli minori (art. 65 legge 448/98);
- Assegno di maternità (art. 66 l. 448/98; art. 49 l. 488/99 e 74 dlgs.151/2001);

Gli articoli 65-66 della legge 448/98 e 80 comma 19 della legge 388/200 rompono l'unità dello schema delineato dall'art 41 del Testo Unico, arrivando addirittura ad escludere l'intera platea dei cittadini di Paesi Terzi dal beneficio dell'assegno per le famiglie con almeno 3 figli minori.

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.

Le prestazioni economiche di natura assistenziale sono quelle erogate ai cittadini in possesso di determinati requisiti di legge (reddituali, età, sanitari, etc.), indipendentemente dal fatto che gli aventi diritto abbiano versato contributi previdenziali e assistenziali. Sono quindi misure finanziate dalla fiscalità generale.

Legislazione interna

Le prestazioni sociali di competenza dei Comuni

1. Assegno ai sensi art. 65 L. 448/98 "… in favore dei nuclei familiari composti **da cittadini italiani residenti**, **con tre o piú figli tutti con età inferiore ai 18 anni**,…" . Dal 2001 sono inclusi i cittadini dell'Unione, dal 2010 i cittadini titolari dello status di rifugiato politico o di protezione sussidiaria e dal 2013 I titolari di permesso UE per soggiornanti di lungo periodo.

2. Assegno di maternità ai sensi dell'art. 66 L. 448/98 come modificato dall'**art. 49 c. 12. L. 488/99 e dall'art. 74 c.1 dlgs. 151/2001: "…** alle donne residenti, **cittadine** italiane o comunitarie o **in possesso di carta di soggiorno** …, che non beneficiano dell'indennità di cui agli articoli 22, 66 e 70 del presente testo unico …".

I principali atti

La direttiva 109/2003, la direttiva 38/2004, la direttiva 83/2004, il regolamento CE 883/2004, il regolamento UE 1231/2010, la direttiva 98/2011, ma anche gli Accordi euro mediterranei con alcuni Paesi quali Marocco, Tunisia, Turchia e Algeria affermano il principio della parità di trattamento e il divieto di discriminazione in materia sociale per determinate categorie di cittadini di Paesi Terzi regolarmente soggiornanti negli Stati Membri

Regolamento (ce) n. 883/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 - relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (GU L 166 del 30.4.2004, pag. 1)

Questo regolamento si occupa del coordinamento dei sistemi di welfare degli Stati Membri. L'obiettivo è garantire parità di trattamento rispetto alle diverse legislazioni nazionali ai cittadini che circolano all'interno dell'Unione Europea.

Si applicano, a parte qualche eccezione espressamente prevista negli allegati, a tutti i regimi di sicurezza sociale.

Sostituisce il regolamento (CEE) n. 1408/71, che era stato modificato e aggiornato in diverse occasioni al fine di tener conto non solo degli sviluppi a livello comunitario, comprese le sentenze della Corte di giustizia, ma anche delle modifiche legislative a livello nazionale. Tali fattori hanno contribuito a rendere complesse e macchinose le norme di coordinamento comunitario. Pertanto, con il Regolamento CE 883/2004 si fa un'operazione di modernizzazione e semplificazione ulteriore, per raggiungere l'obiettivo di rendere effettivo il principio della libera circolazione delle persone.

Articolo 3
Ambito d'applicazione

1. Il presente regolamento si applica a tutte le legislazioni relative ai settori di sicurezza sociale riguardanti:

   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.

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.

2. Fatte salve le disposizioni dell'allegato XI, il presente regolamento si applica ai regimi di sicurezza sociale generali e speciali, **contributivi o non contributivi**, nonché ai regimi relativi agli obblighi del datore di lavoro o dell'armatore.

3. Il presente regolamento si applica anche alle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo di cui all'articolo 70.

ALLEGATO X
Prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo [articolo 70, paragrafo 2, lettera c)]

ITALIA

a) Pensioni sociali per persone sprovviste di reddito (legge n. 153 del 30 aprile 1969);

b) 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);

c) pensioni e indennità per i sordomuti (leggi n. 381 del 26 maggio 1970 e n. 508 del 23 novembre 1988);

d) pensioni e indennità per i ciechi civili (leggi n. 382 del 27 maggio 1970 e n. 508 del 23 novembre 1988);

e) 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);

f) integrazione dell'assegno di invalidità (legge n. 222 del 12 giugno 1984);

g) assegno sociale (legge n. 335 dell'8 agosto 1995);

h) maggiorazione sociale (articolo 1, commi 1 e 12 della legge n. 544 del 29 dicembre 1988 e successive modifiche).

Art. 70 Reg. Ce 883/04

...

3. L'articolo 7 e gli altri capitoli del presente titolo non si applicano alle prestazioni di cui al paragrafo 2 del presente articolo.

4. Le prestazioni di cui al paragrafo 2 sono erogate esclusivamente nello Stato membro in cui gli interessati risiedono e ai sensi della sua legislazione. Tali prestazioni sono erogate dall'istituzione del luogo di residenza e sono a suo carico.

Articolo 7 Reg. CE 883/04

Abolizione delle clausole di residenza

Fatte salve disposizioni contrarie del presente regolamento, le prestazioni in denaro dovute a titolo della legislazione di uno o più Stati membri o del presente regolamento non sono soggette ad alcuna riduzione, modifica, sospensione, soppressione o confisca per il fatto che il beneficiario o i familiari risiedono in uno Stato membro diverso da quello in cui si trova l'istituzione debitrice.

Articolo 2
Ambito d'applicazione «ratione personae»

1. Il presente regolamento si applica ai cittadini di uno Stato membro, agli apolidi e ai rifugiati residenti in uno Stato membro che sono o sono stati soggetti alla legislazione di uno o più Stati membri, nonché ai loro familiari e superstiti.

Articolo 4
Parità di trattamento

Salvo quanto diversamente previsto dal presente regolamento, le persone alle quali si applica il presente regolamento godono delle stesse prestazioni e sono soggette agli stessi obblighi di cui alla legislazione di ciascuno Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di tale Stato.

La nozione comunitaria di sicurezza sociale (1/2)

Vi rientrano, tutte le prestazioni sociali e assistenziali, contributive o a carico della fiscalità generale, ad eccezione di quelle la cui concessione è sottoposta ad una valutazione discrezionale da parte dell'ente che le eroga e non soltanto a requisiti di legge

Il regolamento non si applica all'assistenza sociale la cui definizione a livello di UE non coincide però con la nostra definizione di «Prestazioni e servizi sociali»:

"tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonchè quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia"

(Art. 128 dlgs. 112/98, Art. 1 c. 2 L. 328/00)

La nozione comunitaria di sicurezza sociale (2/2)

Cass. 17966.11

Prestazioni di sicurezza sociale

<<Il concetto comunitario di sicurezza sociale deve essere valutato alla luce della normativa e della giurisprudenza comunitaria per cui deve essere considerata previdenziale una prestazione "attribuita ai beneficiari prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle loro esigenze personali, in base ad una situazione legalmente definita e riferita ad uno dei rischi elencati all'art. 4 c. 1, del Reg. 1408/71"...>>

Regolamento UE 1231/2010 (1/2)

- Questo regolamento estende ai cittadini di Paesi Terzi legalmente residenti nel territorio di uno Stato membro, che si trovano in una situazione che non sia confinata all'interno di un solo Stato dell'Unione, l'applicazione del regolamento CE 883/2004.
- 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.

Regolamento UE 1231/2010 (2/2)

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 (reg. 883/04, 987 e 988/09).

Gli accordi euromediterranei dell'UE con Tunisia, Marocco, Algeria e Turchia (1/5)

L'Unione Europea ha sottoscritto degli accordi con i Paesi che si affacciano sul Mediteranno, 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.

Gli accordi euromediterranei dell'UE con Tunisia, Marocco, Algeria e Turchia (2/5)

ACCORDI INTERNAZIONALI

Articolo 216 TFUE

1. L'Unione può concludere un accordo con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali qualora i trattati lo prevedano o qualora la conclusione di un accordo sia necessaria per realizzare, nell'ambito delle politiche dell'Unione, uno degli obiettivi fissati dai trattati, o sia prevista in un atto giuridico vincolante dell'Unione, oppure possa incidere su norme comuni o alterarne la portata.

2. Gli accordi conclusi dall'Unione vincolano le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri.

Gli accordi euromediterranei dell'UE con Tunisia, Marocco, Algeria e Turchia (3/5)

Articolo 217 TFUE

(ex articolo 310 del TCE)

L'Unione può concludere con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali accordi che istituiscono un'associazione caratterizzata da diritti ed obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari.

Accordo euromediterraneo con il Regno del Marocco

L'art. 65, co. 1 e 2, 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".

Gli accordi euromediterranei dell'UE con Tunisia, Marocco, Algeria e Turchia (4/5)

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".

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 sociale.

Gli accordi euromediterranei dell'UE con Tunisia, Marocco, Algeria e Turchia (5/5)

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

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.

La direttiva UE 98/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011

È relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro.

Riguarda i lavoratori migranti ed i loro familiari, la maggioranza dei cittadini di Paesi Terzi regolarmente soggiornanti in Europa per lavoro o con autorizzazione al lavoro.

Prevede una procedura unica in tutti gli Stati Membri per il rilascio del permesso con autorizzazione al lavoro e vi collega un corpo di diritti in parte corrispondente a quelli esercitati dai cittadini dell'Unione.

art. 3 c. 2
direttiva UE 98/2011

2. La presente direttiva non si applica ai cittadini di paesi terzi:

…

f) che sono autorizzati a soggiornare in uno Stato membro a titolo di protezione temporanea ovvero hanno chiesto l'autorizzazione al soggiorno a tale titolo e sono in attesa di una decisione sul loro status;

…

j) il cui allontanamento è stato sospeso per motivi di fatto o di diritto;

k) che hanno presentato domanda di ammissione o che sono stati ammessi nel territorio di uno Stato membro come lavoratori autonomi;

…

3. Gli Stati membri possono decidere che il capo II non si applichi ai cittadini di paesi terzi che sono stati autorizzati a lavorare nel territorio di uno Stato membro per un periodo non superiore a sei mesi o che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini di studio..

CAPO III - Diritto alla parità di trattamento - direttiva UE 98/2011

Articolo 12

Diritto alla parità di trattamento

1. I lavoratori dei paesi terzi di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere b e c), beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne: ..

e) i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004;

..

g) l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, incluse le procedure per l'ottenimento di un alloggio, conformemente al diritto nazionale, fatta salva la libertà contrattuale conformemente al diritto dell'Unione e al diritto nazionale;...

CAPO III - Diritto alla parità di trattamento - direttiva UE 98/2011

2. Gli Stati membri possono limitare la parità di trattamento: …

b) limitando i diritti conferiti ai lavoratori di paesi terzi ai sensi del paragrafo 1, lettera e), senza restringerli per i lavoratori di paesi terzi che svolgono o hanno svolto un'attività lavorativa per un periodo minimo di sei mesi e sono registrati come disoccupati.

Inoltre, gli Stati membri possono decidere che il paragrafo 1, lettera e), per quanto concerne i sussidi familiari, non si applichi ai cittadini di paesi terzi che sono stati autorizzati a lavorare nel territorio di uno Stato membro per un periodo non superiore a sei mesi, ai cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi a scopo di studio o ai cittadini di paesi terzi cui è consentito lavorare in forza di un visto; …

d) in ordine al paragrafo 1, lettera g):

i) limitandone l'applicazione ai lavoratori di paesi terzi che svolgono un'attività lavorativa;

ii) limitando l'accesso per quanto concerne l'assistenza abitativa.

Direttiva 2004/83/CE Del Consiglio del 29 aprile 2004

recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta

Articolo 28 Assistenza sociale

1. Gli Stati membri provvedono affinché i beneficiari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria ricevano, nello Stato membro che ha concesso tali status, adeguata assistenza sociale, alla stregua dei cittadini dello Stato membro in questione.

Articolo 28
Assistenza sociale

2. In via d'eccezione alla regola generale di cui al paragrafo 1, gli Stati membri possono limitare l'assistenza sociale per i beneficiari della protezione sussidiaria alle prestazioni essenziali, che in tal caso sono offerte allo stesso livello e alle stesse condizioni di ammissibilità previste per i cittadini dello Stato membro in questione.

Art. 27 dlgs. 251/07
Assistenza sanitaria e sociale

1. I titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria hanno diritto al medesimo trattamento riconosciuto al cittadino italiano in materia di assistenza sociale e sanitaria.

Art. 27 dlgs. 251/07
Assistenza sanitaria e sociale

1-bis. Il Ministero della salute adotta linee guida per la programmazione degli interventi di assistenza e riabilitazione nonche' per il trattamento dei disturbi psichici dei titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica o sessuale, compresi eventuali programmi di formazione e aggiornamento specifici rivolti al personale sanitario da realizzarsi nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente

Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo - Gazzetta ufficiale n. L 016 del 23/01/2004 pag. 0044 - 0053

Questa direttiva ha istituito lo status permanente di cittadino di Paese Terzo Soggiornante di Lungo Periodo (di seguito SLP) e disciplinato il riconoscimento di questo status negli altri Stati Membri. L'obiettivo è di garantire a questi cittadini diritti uniformi su tutto il territorio UE, corrispondenti a quelli goduti dai cittadini dell'Unione.

Articolo 11
Parità di trattamento

1. Il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda: … d) le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale; ….

4. Gli Stati membri possono limitare la parità di trattamento in materia di assistenza sociale e protezione sociale alle prestazioni essenziali.

Considerando 13

(13) Con riferimento all'assistenza sociale, la possibilità di limitare le prestazioni per soggiornanti di lungo periodo a quelle essenziali deve intendersi nel senso che queste ultime comprendono almeno un sostegno di reddito minimo, l'assistenza in caso di malattia, di gravidanza, l'assistenza parentale e l'assistenza a lungo termine. Le modalità di concessione di queste prestazioni dovrebbero essere determinate dalla legislazione nazionale.

Processo di integrazione dell'Unione (1/12)

Principio di preferenza

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 (sentenze 176, 177/81 e 170/84 Corte Cost.)

Processo di integrazione dell'Unione (3/12)

Sentenza n. 170/84 della Corte Costituzionale

"La Corte é ora dell'avviso che tale ultima conclusione, e gli argomenti che la sorreggono, debbano essere riveduti."

"Vi é un punto fermo nella costruzione giurisprudenziale dei rapporti fra diritto comunitario e diritto interno: i due sistemi sono configurati come autonomi e distinti, ancorché coordinati …"

"Esigenze fondamentali di eguaglianza e certezza giuridica postulano che le norme comunitarie - non qualificabili come fonte di diritto internazionale, né di diritto straniero, né di diritto interno - debbano avere piena efficacia obbligatoria e diretta applicazione in tutti gli Stati membri..."

Processo di integrazione dell'Unione (4/12)

Sentenza n. 170/84 della Corte Cost.

La fonte comunitaria appartiene ad altro ordinamento, diverso da quello statale.

"Le norme da essa derivanti vengono, in forza dell'art. 11 Cost., a ricevere diretta applicazione nel territorio italiano, ma rimangono estranee al sistema delle fonti interne"

Processo di integrazione dell'Unione (5/12)

Art. 11 Cost.

"L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo."

Processo di integrazione dell'Unione (6/12)

Sentenza n. 170/84 della Corte Cost.

"e se così é, esse non possono, a rigor di logica, essere valutate secondo gli schemi predisposti per la soluzione dei conflitti tra le norme del nostro ordinamento."

"La distinzione fra il nostro ordinamento e quello della Comunità comporta, poi, che la normativa in discorso non entra a far parte del diritto interno, né viene per alcun verso soggetta al regime disposto per le leggi (e gli atti aventi forza di legge) dello Stato."

Processo di integrazione dell'Unione (7/12)

Sentenza n. 389/89 della Corte Cost.

"Ciò significa, in pratica, che quei soggetti devono riconoscere come diritto legittimo e vincolante la norma comunitaria che, …, impone la parità di trattamento …, mentre sono tenuti a disapplicare le norme di legge, statali o regionali, che riservano quei diritti e quei vantaggi ai soli cittadini italiani."

"Ribaditi questi principi, si deve concludere,…, che tutti i soggetti competenti nel nostro ordinamento a dare esecuzione alle leggi (e agli atti aventi forza o valore di legge) - tanto se dotati di poteri di dichiarazione del diritto, come gli organi giurisdizionali, quanto se privi di tali poteri, come gli organi amministrativi - sono giuridicamente tenuti a disapplicare le norme interne incompatibili…"

Processo di integrazione dell'Unione (8/12)

Sentenza n. 389/89 della Corte Cost.

"Tuttavia, poiché la disapplicazione è un modo di risoluzione delle antinomie normative che, oltre a presupporre la contemporanea vigenza delle norme reciprocamente contrastanti, non produce alcun effetto sull'esistenza delle stesse e, pertanto, non può esser causa di qualsivoglia forma di estinzione o di modificazione delle disposizioni che ne siano oggetto, resta ferma l'esigenza che gli Stati membri apportino le necessarie modificazioni o abrogazioni del proprio diritto interno al fine di depurarlo da eventuali incompatibilità o disarmonie con le prevalenti norme comunitarie."

Processo di integrazione dell'Unione (9/12)

Sentenza n. 389/89 della Corte Cost.

"E se, sul piano dell'ordinamento nazionale, tale esigenza si collega al principio della certezza del diritto, sul piano comunitario, invece, rappresenta una garanzia cosi essenziale al principio della prevalenza del proprio diritto su quelli nazionali da costituire l'oggetto di un preciso obbligo per gli Stati membri (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)."

Processo di integrazione dell'Unione (10/12)

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. sent. 176/81, 177/81, 170/84, 389/89; art. 11 Cost.).

Fermo restando, 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. (C.Cost. 389/89, CGCE sent. 25/10/79, in c. 159/78; sent. 15/10/86, in c. 168/85; sent. 2/3/88, in c.104/86).

Processo di integrazione dell'Unione (11/12)

"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" (CGCE, 22 giugno 1989, C- l03/88).

Processo di integrazione dell'Unione (12/12)

- Per questo motivo dal 2010 i Tribunali Italiani, con orientamento costante, condannano per condotta discriminatoria gli Enti locali e l' INPS quando negano la concessione dell' assegno a categorie protette da norme europee.

- I Comuni vengono condannati per condotta discriminatoria a concedere l'assegno e al pagamento delle spese di lite in solido al 50% con l'INPS perchè applicano la norma interna in contrasto insanabile con una disposizione europea.

Gli accordi euromediterranei dell'UE con Tunisia, Marocco, Algeria e Turchia

La sentenza della CGUE, 26 maggio 2011, C-485/07, riguardante la diretta applicabilità negli Stati membri dell'Accordo di Associazione CEE-Turchia, ribadisce che sono direttamente applicabili nell'ordinamento interno di uno Stato tutte le disposizioni dell'Unione che hanno valore e forza di legge, se incondizionate e sufficientemente precise.

"Secondo la costante giurisprudenza della Corte, una disposizione di un accordo stipulato dalla Comunità con Stati terzi va considerata direttamente efficace qualora… implichi un obbligo chiaro e preciso la cui esecuzione ed i cui effetti non siano subordinati all'adozione di alcun atto ulteriore."

I cittadini interessati "hanno il diritto di avvalersene direttamente … per far disapplicare le norme di diritto interno ad esso contrarie."

INPS

Messaggio dell'INPS n. 8468 del 16/05/2012

Non è possibile "estendere il beneficio di cui all'art. 65 della legge 448/98 ai soggetti extracomunitari soggiornanti di lungo periodo" in quanto non si può "prescindere da apposito intervento normativo".

Messaggio dell'INPS n. 7990 del 15/05/2013

Precisa il proprio ruolo esclusivamente di ente erogatore in quanto la competenza concessoria è soltanto in capo al Comune. La procedura informatica non ha intenti discriminatori ma richiama l'operatore comunale ad un'assunzione consapevole delle responsabilità, in merito al riconoscimento dell'assegno.

Messaggio dell'INPS n. 7990 del 15/05/2013

… ma, nel ricordare che "al fine della concessione dell'assegno al nucleo familiare con almeno tre figli minori, il richiedente deve essere cittadino italiano o comunitario residente nel territorio dello Stato (art. 80, comma 5, della legge n. 388/00) ovvero cittadino straniero in possesso dello status di rifugiato politico o di protezione sussidiaria (art. 27 del D. Lgs. 19 novembre 2007, n. 251, v. anche circ. n. 9/2010)", si limita a chiedere all'utente del Comune che accede alla procedura una mera conferma che l'inoltro del mandato riferito a cittadino extracomunitario viene effettuato consapevolmente e non per errore al fine dell'assunzione di responsabilità in capo al Comune.

La Commissione europea

Nel febbraio 2013 la Commissione europea aveva infatti avviato nei confronti dellItalia una procedura di infrazione, la n. 2013/4009, per violazione del principio della parit di trattamento dei cittadini lungo soggiornanti stabilito dalla direttiva 2003/109/CE

Il legislatore nazionale

L'art. 13 della L. 97/2013, in vigore dal 4/9/2013, modifica l'art. 65 della legge 448/98, affiancando ai cittadini italiani e dell'Unione la categoria dei cittadini di Paesi Terzi soggiornanti di lungo periodo come possibili beneficiari dell'assegno per il nucleo familiare con almeno 3 figli minori

Circolare n. 0005215.07 del 7/11/2013 Mlps

Il Ministero è consapevole che il diritto all'assegno per il nucleo familiare debba essere riconosciuto dal "1° gennaio dell'anno in cui si verificano le condizioni prescritte" e che la domanda possa essere presentata entro il 31 gennaio "dell'anno successivo a quello per il quale è richiesto il beneficio". Tuttavia è stata trovata una copertura finanziaria solo per il periodo dal 1° luglio (art. 13 c. 2 L. 97/2013) in osservanza dell'art. 81 c. 3 Cost. che impone ad ogni legge che comporti maggiori oneri di individuare anche i mezzi per farvi fronte.

Questa posizione viene ribadita dal Vice -ministro MLPS nella risposta al quesito ANCI del 5/11/2013 e dalla successiva circolare dell'INPS n. 4 del 15/1/2014.

I tribunali italiani hanno, però, una posizione differente come emerge dalle successive sentenze : "la disciplina contenuta nell'art. 13 l. 97/13 non influisce sulla valutazione della condotta discriminatoria poiché la norma in questione è stata emanata proprio allo scopo di adempiere tardivamente alla corretta attuazione della direttiva europea 109/2003"

Per quale motivo il cittadino che ha diritto a questa prestazione sulla base di una disposizione europea dovrebbe richiederla solo dal 1° luglio - come prevede l'art. 13 - e non anche dal 1° gennaio 2013?

L'art. 81 c. 3 Cost. stabilisce il principio della copertura finanziaria ma come possiamo escludere categorie di persone alle quali spetta questo diritto "perché non abbiamo previsto la copertura finanziaria"? La violazione del principio non riguarda quindi l'art. 13 l. 97/13, ma semmai l'art. 65 della l. 448/98 e il dlgs. 3/07.

Vi è inoltre una giurisprudenza consolidata della Corte di Giustizia europea per la quale non sono ammissibili esclusioni fondate su esigenze di bilancio e di contenimento della spesa pubblica quando parliamo di diritti fondamentali delle persone.

Circolare n. 97 INPS del 4/08/2014

"Pertanto, il Tribunale di Milano ha ritenuto che l'Inps emanando la Circolare n. 4 del 15/01/2014, nella quale afferma che il diritto all'assegno... decorre solo dall'1/7/2013 e dispone che i Comuni emettano provvedimenti di accoglimento delle domande limitatamente al secondo semestre, abbia posto in essere una discriminazione collettiva ..."

Circolare n. 97 INPS del 4/08/2014

"Si ricorda, comunque, che l'Inps ha il ruolo di mero ente pagatore della prestazione di cui trattasi, sulla base dei dati forniti dai Comuni i quali hanno completa potestà concessiva della prestazione ed effettuano in autonomia la valutazione delle domande presentate dagli interessati..."

Circolare n. 97 INPS del 4/08/2014

… con la presente Circolare si informa che l'Istituto, al fine di ottemperare alla suddetta Ordinanza del Tribunale di Milano, siccome immediatamente esecutiva, attendendosi altresì alle indicazioni ministeriali, metterà in pagamento tutti i dispositivi inviati dai Comuni, ivi inclusi quelli relativi al 1° semestre del 2013.

La direttiva 98/2011

L'art. 13 L.97/13 ha sanato temporaneamente la procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea per violazione della direttiva 109/2003, ma non rimuove il problema a monte né interviene sulle modalità con le quali la Pubblica amministrazione risolve le "antinomie" tra norma interna e diritto dell'Unione.

E soprattutto non mette al riparo i Comuni da nuovi contenziosi né l'Italia da rinnovati richiami da parte della Commissione europea.

La normativa di riferimento fissa un termine perentorio entro cui richiedere il beneficio. Data la natura assistenziale della prestazione, la domanda assolve alla funzione di avviare il procedimento amministrativo preliminare alla controversia giudiziale, ai sensi dell'art. 443 c.p.c. (Cass. Sez. lav., 28 dicembre 2011, n. 29236). In difetto l'azione è improponibile e il cittadino non può avanzare pretese nei confronti del Comune e dell'INPS in sede giurisdizionale.

SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA (Settima Sezione) - 21 giugno 2017

«Rinvio pregiudiziale – Previdenza sociale – Regolamento (CE) n. 883/2004 – Articolo 3 – Prestazioni familiari – Direttiva 2011/98/UE – Articolo 12 – Diritto alla parità di trattamento – Cittadini di paesi terzi titolari di un permesso unico»

Kerly Del Rosario Martinez Silva

contro

Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)

Comune di Genova

La sig.ra Martinez Silva, cittadina di un paese terzo, risiede nel Comune di Genova ed è titolare di un permesso unico di lavoro di durata superiore a sei mesi. Madre di tre figli di età inferiore ai 18 anni e titolare di redditi inferiori al limite stabilito dalla legge n. 448/1998, nel 2014 essa ha chiesto l'attribuzione dell'ANF, che le è stata negata con il motivo che era priva del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo CE.

La Corte d'appello di Genova, adita in appello, nutre dubbi in merito alla compatibilità dell'articolo 65 della legge n. 448/1998 con il diritto dell'Unione, poiché tale disposizione non consente al cittadino di un paese terzo, titolare di un permesso unico, di ottenere l'ANF, in contrasto con il principio di parità di trattamento enunciato all'articolo 12 della direttiva 2011/98.

L'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98 prevede che i lavoratori provenienti da paesi terzi di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettere b e c), della medesima direttiva beneficino dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento n. 883/2004

CGUE

… occorre in primo luogo esaminare se una prestazione come l'ANF costituisca una prestazione di sicurezza sociale, riconducibile alle prestazioni familiari di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera j), del medesimo regolamento,

oppure è una prestazione di assistenza sociale, esclusa dall'ambito di applicazione di tale regolamento ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 5, lettera a), di quest'ultimo.

La distinzione fra prestazioni escluse dall'ambito di applicazione del regolamento n. 883/2004 e prestazioni che vi rientrano è basata essenzialmente sugli elementi costitutivi di ciascuna prestazione, in particolare sulle sue finalità e sui presupposti per la sua attribuzione e non sul fatto che essa sia o no qualificata come prestazione di sicurezza sociale da una normativa nazionale.

Una prestazione può essere considerata come una prestazione di sicurezza sociale qualora sia attribuita ai beneficiari prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle loro esigenze personali, in base ad una situazione definita per legge, e si riferisca a uno dei rischi espressamente elencati nell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004.

La Corte ha già dichiarato che le modalità di finanziamento di una prestazione e, in particolare, il fatto che la sua attribuzione non sia subordinata ad alcun presupposto contributivo sono irrilevanti per la sua qualificazione come prestazione di sicurezza sociale.

Il fatto che una prestazione sia concessa o negata in considerazione dei redditi e del numero di figli non implica che la sua concessione dipenda da una valutazione individuale delle esigenze personali del richiedente, caratteristica dell'assistenza sociale, nei limiti in cui si tratta di criteri obiettivi e definiti per legge che, quando sono soddisfatti, danno diritto a tale prestazione senza che l'autorità competente possa tener conto di altre circostanze personali.

Così, prestazioni attribuite automaticamente alle famiglie che rispondono a determinati criteri obiettivi, riguardanti segnatamente 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 i carichi familiari, devono essere considerate prestazioni di sicurezza sociale.

L'espressione «prestazione familiare» indica tutte le prestazioni in natura o in denaro destinate a compensare i carichi familiari, ad esclusione degli anticipi sugli assegni alimentari e degli assegni speciali di nascita o di adozione menzionati nell'allegato I di tale regolamento.

La Corte ha già dichiarato che l'espressione «compensare i carichi familiari» deve essere interpretata nel senso che essa fa riferimento, in particolare, a un contributo pubblico al bilancio familiare, destinato ad alleviare gli oneri derivanti dal mantenimento dei figli.

L'ANF è versato ai beneficiari che ne facciano richiesta e che soddisfino le condizioni relative al numero di figli minori e ai redditi previste dall'articolo 65 della legge n. 448/1998.

Tale prestazione, pertanto, viene concessa prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle esigenze personali del richiedente, in base a una situazione definita per legge.

l'ANF consiste in una somma di denaro versata ogni anno ai suddetti beneficiari e destinata a compensare i carichi familiari. Si tratta dunque proprio di una prestazione in denaro destinata, attraverso un contributo pubblico al bilancio familiare, ad alleviare gli oneri derivanti dal mantenimento dei figli.

Dall'insieme delle suesposte considerazioni risulta che una prestazione quale l'ANF costituisce una prestazione di sicurezza sociale, rientrante nelle prestazioni familiari di cui all'articolo 3, paragrafo 1, lettera j), del regolamento n. 883/2004.

Occorre pertanto esaminare, in secondo luogo, se il cittadino di un paese terzo, titolare di un permesso unico ai sensi dell'articolo 2, lettera c), della direttiva 2011/98, possa essere escluso dal beneficio di una siffatta prestazione da una normativa nazionale.

A tal riguardo, dall'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98, in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), di quest'ultima, risulta che devono beneficiare della parità di trattamento prevista dalla prima di tali disposizioni, fra gli altri, i cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi a norma del diritto dell'Unione o del diritto nazionale.

Ebbene, è questo il caso del cittadino di un paese terzo titolare di un permesso unico ai sensi dell'articolo 2, lettera c), di tale direttiva, dato che, in forza di tale disposizione, detto permesso consente a tale cittadino di soggiornare regolarmente a fini lavorativi nel territorio dello Stato membro che l'ha rilasciato.

La direttiva 2011/98 prevede, in favore di taluni cittadini di paesi terzi, un diritto alla parità di trattamento, che costituisce la regola generale, ed elenca le deroghe a tale diritto che gli Stati membri hanno la facoltà di istituire.

Tali deroghe possono essere invocate solo qualora gli organi competenti nello Stato membro interessato per l'attuazione di tale direttiva abbiano chiaramente espresso l'intenzione di avvalersi delle stesse.

L'articolo 12 della direttiva 2011/98 deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale in base alla quale il cittadino di un paese terzo, titolare di un permesso unico ai sensi dell'articolo 2, lettera c), di tale direttiva, non può beneficiare di una prestazione come l'ANF, istituito dalla legge n. 448/1998.

L'articolo 12 della direttiva 2011/98/UE relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e …

… ai quali riconosce un insieme comune di diritti, deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale come quella oggetto del procedimento, in base alla quale il cittadino di un paese terzo, titolare di un permesso unico ai sensi dell'articolo 2, lettera c), di tale direttiva, non può beneficiare di una prestazione come l'assegno a favore dei nuclei familiari con almeno tre figli minori, istituito dalla legge 448/98.

Art. 6 TUE

2. L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

3. I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali.

"La Corte si pronuncia sul progetto di accordo sull'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e individua alcuni problemi di compatibilità con il diritto dell'Unione"

"Alla luce dei problemi individuati, la Corte conclude che il progetto di accordo sull'adesione dell'Unione europea alla CEDU non è compatibile con le disposizioni del diritto dell'Unione."

18 dicembre 2014

In attesa dell'adesione, in caso di contrasto insanabile tra norme interne e norme Cedu è necessario il rinvio alla Corte e non è possibile disapplicare.

L'art. 11 Cost. è riferibile esclusivamente a quei trattati internazionali che creano organismi sovranazionali a favore dei quali l'Italia può consentire limitazioni della sovranità nazionale.

La Cedu è un trattato internazionale che non istituisce alcun organismo sovranazionale a cui cedere sovranità. Il sistema stesso della Cedu non prevede la disapplicazione della norma di un paese aderente che sia contraria.

Il diritto internazionale pattizio viene traslato nel nostro ordinamento attraverso un processo definito di "adattamento". In sostanza le norme internazionali si posizionano nella gerarchia delle fonti interne con il rango degli atti con cui vengono introdotte. Il loro grado di resistenza è quindi dato dalla legge di ratifica.

Dopo la riforma del titolo V della Cost. la nuova formulazione dell'art. 117 c. 1 Cost. prevede che l'esercizio della potestà legislativa competa allo Stato e alle Regioni e debba avvenire nel rispetto non solo della Costituzione e dei vincoli comunitari, ma anche degli obblighi internazionali.

Da qui la qualifica per la Cedu di norma interposta, che si interpone cioè tra la Costituzione e la legge ordinaria, in quanto le sue norme assumono la funzione di parametro del giudizio di legittimità costituzionale (Corte Cost. sentt. 347/2007, 349/2007, 39/2008, 311 e 317/2009, 93/2010, etc.).

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 di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione.

Articolo 1 del Protocollo addizionale alla CEDU
Protezione della proprietà

Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale.

INTERPRETAZIONE CORTE DI STRASBURGO

La tutela dei beni e dei diritti patrimoniali dei cittadini che vivono nei paesi che hanno aderito alla Convenzione Europea per i diritti dell'uomo è stata poi interpretata dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo che ha ritenuto che tra i diritti patrimoniali debbano essere incluse le prestazioni sociali, anche non contributive.