



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER LE PARI OPPORTUNITÀ

Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica

Allegato "A" al Rep. n. 781 del 29/11/2011

ADOZIONE DI UNA RACCOMANDAZIONE GENERALE AI SENSI DELL' ART.7 COMMA 2 LETTERA E) D.LGS N. 215/2003 IN MERITO AI "REQUISITI PER L'ACCESSO DEGLI STRANIERI ALLE PRESTAZIONI SOCIALI DI NATURA ASSISTENZIALE".

Premessa

Il decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215 ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Pari Opportunità, l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (U.N.A.R.) con il compito di svolgere, in modo autonomo e imparziale, attività di promozione della parità e di rimozione di qualsiasi forma di discriminazione fondata sulla razza o sull'origine etnica (art. 7, comma 1, d.lgs. n. 215/2003).

Tra i compiti esplicativi della funzione cui è preposto, la legge attribuisce all'U.N.A.R. anche quello di formulare raccomandazioni e pareri su questioni connesse alle discriminazioni per razza e origine etnica (art. 7, comma 2, lett. e)); l'attuazione di tale compito è assai importante per l'efficacia dell'azione amministrativa collegata alla prevenzione dei fenomeni discriminatori e ciò in quanto per il suo tramite si consente a tutti gli operatori del settore (uffici ed enti pubblici e parti sociali), di interpretare e applicare uniformemente le norme di riferimento, nazionali e sovranazionali, concorrendo all'attuazione del principio di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.).

L'U.N.A.R., in ottemperanza al compito attribuito per legge, con la formulazione di raccomandazioni si fa quindi carico di segnalare i possibili profili di illegittimità degli atti e comportamenti che persone, enti pubblici e privati possono porre in essere in violazione dei principi di parità di trattamento e di cui alle fattispecie discriminatorie previste dall'art. 43 T.U.I. 286/1998¹. L'esigenza di emanare la presente raccomandazione nasce dal grosso dibattito politico e istituzionale che proprio nel corso dell'ultimo anno ha riguardato la materia dell'erogazione agli stranieri delle prestazioni sociali di natura assistenziale. Il nucleo essenziale della problematica riguarda le condizioni di accesso alle prestazioni sociali per gli stranieri e del limite oltre il quale

¹ L'art. 43 TUI prevede che "può compiere un atto di discriminazione il pubblico ufficiale o la persona incaricata di pubblico servizio o la persona esercente un servizio di pubblica necessità che nell'esercizio delle sue funzioni compia od ometta atti nei riguardi di un cittadino straniero che, soltanto a causa della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità, lo discriminino ingiustamente; o chiunque imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire beni o servizi offerti al pubblico ad uno straniero soltanto a causa della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità; o 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 soltanto in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità;" o, infine, "chiunque impedisca, mediante azioni od omissioni, l'esercizio di un'attività economica legittimamente intrapresa da uno straniero regolarmente soggiornante in Italia, in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, confessione religiosa, etnia o nazionalità" (art. 43 T.U.I. 286/1998).



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER LE PARI OPPORTUNITÀ

Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica

esse realizzino una discriminazione, questione che è stata recentemente oggetto di scrutinio di legittimità da parte della Corte Costituzionale, cui va il merito di aver fissato un nucleo essenziale di principi generali in materia di parità di trattamento valevoli per ogni situazione in cui si tratti del riconoscimento agli stranieri di diritti fondamentali.

L'imponente opera di reinterpretazione avviata dalla Corte Costituzionale, che investe l'intero sistema del diritto antidiscriminatorio, spinge ancor più alla diffusione della presente raccomandazione, al fine di farne guida per l'individuazione delle leggi di riferimento nonché dell'interpretazione datane dalla nostra Corte Costituzionale e dalla Corte di Giustizia Europea.

Struttura

Nello svolgimento delle considerazioni che seguono, si ha come riferimento normativo essenziale il Testo Unico sull'Immigrazione (T.U.I.), per il suo carattere di legge di attuazione dell'art. 10 Cost., ferma l'integrazione, per i singoli diritti sociali, delle altre fonti primarie pertinenti, quali in primo luogo gli strumenti del diritto internazionale (anche pattizio) che fondano la pretesa di equiparazione del trattamento dello straniero migrante "regolare" rispetto al cittadino nell'accesso alle prestazioni sociali. L'interpretazione che si qui offre delle fonti di riferimento è costituzionalmente orientata, nel senso che si basa sui principi enunciati in materia dalla Corte Costituzionale (sentenze nn. 432/05; 306/08; 11/09; 285/09; 187/10; 40/2011).

L'*ambito soggettivo* della presente raccomandazione viene ristretto agli *stranieri extra-comunitari*, stante la garanzia della libertà di circolazione e l'assimilazione alle condizioni di trattamento dei cittadini italiani che la legge prevede per gli stranieri comunitari, per i soggiornanti di lungo periodo e per i beneficiari dello *status* di protezione sussidiaria o di rifugiato².

L'*ambito oggettivo* tende a coprire tutte quelle provvidenze economiche di natura assistenziale erogate dagli enti pubblici a favore di determinate categorie di persone ritenute abbisognevole di

² Con riguardo ai cittadini **comunitari** ed ai **lungo soggiornanti**, il divieto di limitazione alla fruibilità delle prestazioni e servizi sociali trova fondamento nell'art. 12 del Trattato europeo che vieta ogni discriminazione basata sulla nazionalità, norma che, secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia europea, "*richiede la perfetta parità di trattamento negli Stati membri, tra i soggetti che si trovano in una posizione disciplinata dal diritto comunitario e i cittadini dello Stato membro in questione*" inoltre, qualsiasi discriminazione limiterebbe il diritto di libera circolazione garantito dall'art. 24 della direttiva n. 2004/38 (recepita in Italia con i d.lgs. 30/07 e 32/08), che estende il principio della parità di trattamento tra italiani e comunitari alla materia dell'assistenza sociale, con le uniche deroghe previste per i primi tre mesi di soggiorno e per la ricerca di attività occupazionale. Con riferimento ai cittadini di **Paesi terzi titolari** di permesso di soggiorno di lungo periodo (già **carta di soggiorno**), la parità di trattamento in materia di accesso alle prestazioni di assistenza sociale è imposta dall'art 11 comma 1 lett. f della direttiva 2003/109/CE (recepita con d.lgs 3/07 che ha portato alla modifica dell'art 9 del TU immigrazione) che riconosce ai titolari di permesso di soggiorno per lungo soggiorno (**acquisibile dopo 5 anni**) il diritto di usufruire delle prestazioni di assistenza e previdenza sociale, sanitaria, scolastica e di accesso alle procedure per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, con la sola limitazione della dimostrazione della effettiva residenza. Per i beneficiari dello **status di rifugiato o di protezione sussidiaria**, la parità di trattamento nell'accesso all'assistenza sociale è riconosciuta dalla direttiva 2004/83/CE, (recepita in Italia con il d.lgs 251/07) all'art. 28, che riconosce "**adeguata assistenza sociale, alla stregua dei cittadini dello Stato membro in questione**".



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER LE PARI OPPORTUNITÀ

Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica

assistenza (ci si riferisce alle prestazioni sociali in materia di sostegno alla genitorialità, alla famiglia, allo studio, alla prima infanzia, agli invalidi e agli anziani nonché, in parte, anche ai benefici connessi all'edilizia residenziale pubblica).

Considerazioni

E' orientamento unanime della dottrina e della giurisprudenza che le prestazioni e i servizi sociali di natura assistenziale, se visti dalla parte di chi se ne beneficia, realizzano diritti soggettivi fondamentali irrinunciabili della persona (diritti sociali); è, altresì, principio unanimemente condiviso che l'erogazione di provvidenze collegate ai diritti fondamentali della persona non ammette distinzione tra i consociati essendo collegata al dovere di solidarietà sociale solennemente sancito dall'art. 2 Cost.

L'enucleazione di tali principi è stata definitivamente suggellata dalla **Corte Costituzionale** che, nel giudizio di legittimità costituzionale di alcune leggi riguardanti l'erogazione di provvidenze economiche di natura assistenziale è giunta, in estrema sintesi, alla seguente ricostruzione: **vi è un nucleo irrinunciabile di diritti fondamentali, tra i quali sono compresi anche diritti sociali, rispetto ai quali non è ammessa alcuna distinzione tra i consociati (cfr. sent. 187/10)³; al di fuori di tale nucleo qualsiasi differenza basata sulla titolarità o meno dello status civitatis deve essere assistita da una "ragionevole correlabilità" tra l'esclusione e la finalità perseguita dalla norma** (sentenze nn. 40/2011; 187/10; 285/09; 11/09; 306/08; 432/05).

La deviazione da tali principi risulta in contrasto con i principi fondamentali della Costituzione Italiana (ed in particolare agli artt. 2, 3, 10 Cost.), di quelli enunciati dall'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali e dell'art. 1 del Protocollo addizionale della Convenzione stessa, adottato a Parigi il 20.3.1952, cui lo Stato Italiano è tenuto a conformarsi in virtù del disposto di cui all'art. 117, primo comma, Cost..

In particolare, l'art. 10, comma 2, Cost., subordina l'accesso ed il godimento dei diritti sociali degli stranieri ad una riserva di legge rinforzata che prescrive la conformità a norme e trattati internazionali. A tanto ha provveduto il Testo Unico sull'Immigrazione (T.U.I.) - quale legge di attuazione dell'art. 10 Cost. - il quale subordina il complessivo sistema dei servizi offerti ai cittadini ad una condizione di relativa stabilità del soggiorno, per regolarità e durata (*carta di soggiorno* o permesso di soggiorno *non inferiore ad 1 anno*), in presenza della quale vi è però la piena equiparazione tra cittadini italiani e stranieri (art. 41 TUI).

In base alla legge fondamentale, quindi, alcuna diversità di trattamento è consentita nella fruizione della provvidenze e prestazioni anche economiche di assistenza sociale (incluse quelle previste per coloro che sono affetti da morbo di Hansen o da tubercolosi, per i sordomuti, per i ciechi civili,

³ La sentenza n. 187 del 26 maggio 2010 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 19, della legge 28 dicembre 2000, n. 388 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001, nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell'assegno mensile di invalidità di cui all'art. 13 della legge 30 marzo 1971, n. 118.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER LE PARI OPPORTUNITÀ

Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica

per gli invalidi civili e per gli indigenti) tra italiani e stranieri titolari di *carta di soggiorno* o permesso di soggiorno *non inferiore ad 1 anno*.

Da tutto quanto esposto, ne discende il principio basilare in materia secondo cui **se una determinata prestazione di assistenza sociale è prevista dalla legge statale o regionale e da altri provvedimenti statali, regionali o locali ad essa automaticamente accedono, oltre che i cittadini, anche gli stranieri extracomunitari indicati dall'art. 41 T.U.I.**

Come insegna la Corte Costituzionale, infatti, la parità di trattamento tra cittadini italiani e stranieri del diritto di usufruire delle prestazioni e dei servizi del sistema integrato di interventi e servizi sociali, nel rispetto degli accordi internazionali, con le modalità e nei limiti definiti dalle leggi, deve ritenersi "principio sistematico di rilievo generale che definisce il paradigma necessario dello scrutinio di ragionevolezza" (così, sentenza Corte Costituzionale n. 187/2010).

E, infatti, l'unico spazio consentito dalla legge agli enti erogatori delle prestazioni o servizi sociali per limitare la fruibilità delle provvidenze e prestazioni anche in ragione dello "status civitatis" è dato dall'esistenza di una "*ragionevole correlabilità*" tra l'esclusione e la finalità perseguita dalla norma, nel senso che il limite imposto deve trovare una giustificazione oggettiva e ragionevole, che risponda, cioè, ad un rapporto di proporzionalità tra obiettivo perseguito e mezzi impiegati per perseguirlo (Corte Costituzionale n. 432/2005; 306/2008; 187/2010; 40/2011).

Posto dunque che il parametro generale ed astratto per individuare una scelta ragionevole è dato da un rapporto di proporzionalità tra obiettivo perseguito e mezzi usati, il criterio che in concreto dovrà orientare la singola amministrazione è la verifica, caso per caso, dell'esistenza di parametri oggettivamente ragionevoli.

Per trarre esempio dalle stesse fattispecie esaminate dalla Corte Costituzionale - ma anche oggetto, in fattispecie distinte ma analoghe, della verifica dell'U.N.A.R. - ci si riferisce a tutti quei casi in cui l'amministrazione prevede (per legge o per atti amministrativi a contenuto generale) quale presupposto imprescindibile per l'erogazione del beneficio il requisito della **residenza temporalmente protratta o di requisiti ulteriori o aggiuntivi rispetto a quelli previsti dall'art. 41 T.U.I.**

In questi casi, la Corte Costituzionale (cfr. sent. 187/2010), nell'argomentare l'irragionevolezza delle scelte compiute dall'amministrazione, in primo luogo, ha richiamato l'attenzione alle decisioni della Corte di Giustizia Europea evidenziando come quest'ultima, benché costantemente sottolinei l'ampio margine di apprezzamento di cui i singoli Stati godono in materia di prestazioni sociali, in particolare rilevando come le singole autorità nazionali, in ragione della conoscenza diretta delle peculiarità che caratterizzano le rispettive società ed i correlativi bisogni, si trovino, in linea di principio, in una posizione privilegiata rispetto a quella del giudice internazionale per determinare quanto la legge nazionale risulti di pubblica utilità in materia economica e sociale, pur tuttavia richiede ai singoli Stati che le scelte a tal proposito operate dal legislatore nazionale siano ragionevoli e cioè realizzino un rapporto di proporzionalità tra mezzi e obiettivo perseguito (Carson ed altri contro Regno Unito, sentenza del 16 marzo 2010; Luczak contro Polonia, sentenza del 27 novembre 2007).



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER LE PARI OPPORTUNITÀ

Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica

Ricordando, poi, la vincolatività per lo Stato Italiano (art. 117, I comma, Cost.) degli obblighi nascenti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali e dell'art. 1 del Protocollo addizionale della Convenzione stessa), la Corte ha motivato l'irragionevolezza del limite della residenza o della cittadinanza italiana, rilevando quanto segue:

1) la **violazione** dell'**art. 3 della Costituzione** per l'esclusione di intere categorie di persone - nella sentenza n. 40/2011⁴ si fa riferimento a quelle persone straniere escluse dal beneficio perchè non aventi la cittadinanza europea o non risiedenti nel territorio regionale da almeno 36 mesi - a benefici che per la loro stessa natura sono collegati a diritti fondamentali dell'Uomo art. 2 Cost. e che quindi vanno riconosciuti in base alle condizioni di bisogno e di disagio collegate al beneficio e non, invece, in base all'appartenenza territoriale;

2) l'**arbitrarietà** dell'esclusione, in quanto, benché le amministrazioni godono di ampio margine di apprezzamento in materia di prestazioni sociali che potrebbe portarle a restringere l'erogazione anche ragione della **limitatezza delle risorse finanziarie**, non sussiste ragionevole correlabilità tra le condizioni positive di ammissibilità al beneficio stabilite dall'atto normativo (cittadinanza e residenza di trentasei mesi) e i requisiti funzionali per la fruibilità delle provvidenze (situazione di disagio e di bisogno riferibili alla persona);

3) **irragionevolezza** del limite (cittadinanza italiana e residenza di trentasei mesi) non essendovi alcuna ragionevole correlabilità tra la condizione positiva di ammissibilità al beneficio (la cittadinanza italiana e la residenza) e gli altri peculiari requisiti che identificano il diritto sociale (cause di bisogno: es. invalidità al 100%, disoccupazione, famiglie con reddito basso) e che ne condizionano il riconoscimento, la *ratio* e la funzione.

Sulla base delle ragioni su esposte, è compito dell'UNAR formulare agli enti, agli uffici pubblici ed a tutti i destinatari di tale atto, la seguente

RACCOMANDAZIONE

- evitare la condotta discriminatoria di cui sopra, conformandosi alla normativa interna e sovranazionale di riferimento ed all'interpretazione che di essa ne danno i giudici chiamati a valutarne la compatibilità con le norme della Convenzione Europea e con quelle della Costituzione Italiana, secondo cui **quando una determinata prestazione di assistenza sociale è prevista dalla legge statale o regionale e da altri provvedimenti statali, regionali o locali ad essa automaticamente accedono, oltre che i cittadini italiani e i cittadini comunitari, anche gli stranieri extracomunitari regolarmente soggiornanti quali indicati dall'art. 41 T.U.I.**

⁴ Con la sentenza n. 40 del 2011, a seguito di impugnazione del Governo, la Corte ha ritenuto l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge Friuli Venezia Giulia 31 marzo 2006, n. 6 (concernente la predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti o 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 quelle assicurate dal sistema previdenziale e sanitario), nella parte in cui introduce preclusioni destinate a discriminare tra i fruitori del sistema integrato di servizi concernenti previdenze sociali fornite dalla Regione i cittadini extracomunitari in quanto tali, nonché i cittadini europei non residenti da almeno trentasei mesi.