



ASGI

Associazione
per gli Studi Giuridici
sull'Immigrazione

**CITTADINI EXTRA UE E ACCESSO ALLE
PRESTAZIONI DI SICUREZZA SOCIALE**

a cura di Alberto Guariso

CON IL SOSTEGNO DI OPEN SOCIETY FOUNDATION

Aggiornata a giugno 2017

1. Premessa

La questione dell'accesso dei cittadini stranieri alle prestazioni di sicurezza sociale è tra le più delicate della disciplina dell'immigrazione. La difficoltà di creare un largo consenso sui criteri di ripartizione del welfare (già ampiamente taglieggiato dalla crisi) è già fonte di gravi tensioni allorché si debbano comparare i bisogni e stilare una graduatoria tra gruppi sociali portatori di bisogni potenzialmente confliggenti (giovani, anziani, minori, disabili, ecc.). Quando poi viene in gioco la categoria dello straniero scatta immediatamente, come un riflesso condizionato, la tesi secondo cui "l'ospite", proprio in quanto ospite, non può avere diritto a una partecipazione paritaria al welfare con i "padroni di casa", i quali vanterebbero sull'intervento dello Stato un diritto di precedenza che è conseguenza immediata e diretta della condizione di "cittadino": E poco importa se nel frattempo si sia fatta strada, nel nostro ordinamento, una nozione di "seconda cittadinanza" (secondo l'espressione utilizzata da Corte Costituzionale 197/15) che raggruppa tutti coloro che condividendo le sorti di un territorio sono tra loro legati con diritti e doveri ivi compreso quindi da un lato il dovere di solidarietà (art. 2 Cost.), dall'altro il diritto di esser aiutati nel bisogno. Poco importa: la tesi che vorrebbe usare la cittadinanza come spada che divide (anche nell'accesso al welfare) anziché come vincolo che unisce è sempre ampiamente presente e assai popolare nella discussione pubblica.

Se è vero che – come spesso ricorda il Presidente dell'INPS (da ultimo illustrando alla Camera la relazione annuale dell'Istituto) - la "bilancia dei pagamenti" dei migranti è ampiamente a favore di questi ultimi, con 7 miliardi annui di contributi versati e 3 miliardi di prestazioni ricevute, è anche vero che tale squilibrio deriva in gran parte dal comparto pensionistico (essendo pochi gli stranieri che hanno maturato un diritto a pensione, molti dei quali – oltretutto - non ne usufruiscono dopo il rientro nel paese di origine) mentre il comparto delle prestazioni assistenziali presenta una rilevante componente di migranti, normalmente a causa del reddito medio più basso e delle più ampie dimensioni familiari: e dunque proprio questa forte componente migrante

nell'area del "bisogno", alimenta le tesi di cui sopra e rende la discussione sul welfare particolarmente delicata.

Il tema coinvolge fonti normative di diverso livello: atti amministrativi di enti locali, leggi regionali, leggi nazionali, norme di diritto dell'Unione, norme di diritto internazionale pattizio.

L'attuale disciplina è dunque il frutto del coordinamento tra queste diverse fonti che spesso risultano in conflitto tra loro sicchè l'operatore deve avere ben chiaro a quale livello normativo occorra fare riferimento per regolare il caso concreto che gli viene sottoposto.

Occorre dunque esaminare separatamente la disciplina delle varie fonti, partendo, da quella nazionale.

1. *La disciplina nazionale: art. 41 TU immigrazione; legge quadro 328/00 e nuova legge sul reddito di inclusione*

Il TU immigrazione del 1998 (dlgs 286/98) aveva, rispetto al nostro tema, una impronta fortemente paritaria sancita nell'art. 2, che, al comma 2 sancisce il diritto dello straniero regolarmente soggiornante a godere "*dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano salvo che le convenzioni internazionali in vigore per l'Italia del presente testo unico dispongano diversamente*": se alla nozione di "diritti in materia civile" attribuiamo - come pare doveroso - una nozione ampia, tale da comprendere tutto ciò che non rientra nei diritti politici e quindi sicuramente anche il diritto di accedere a beni, servizi e prestazioni offerte alla generalità dei consociati, ne segue immediatamente che anche i diritti sociali soggiacciono a questo principio di parità "derogabile".

In effetti, una deroga al principio è prevista proprio in tema di prestazioni sociali dallo stesso TU che condiziona la parità alla titolarità di un permesso di soggiorno di almeno un anno. L'art. 41 TU prevede infatti la piena equiparazione dei cittadini extra UE ai cittadini italiani "*ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche di assistenza sociale*", ma condizionandola al fatto che lo straniero sia titolare di

un *“permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno”*. Ne consegue che, essendo man mano stati aboliti i permessi di soggiorno di durata inferiore (una volta portato all'anno il permesso per attesa occupazione residuo di durata inferiore i soli permessi per lavoro stagionale), questa equiparazione ha avuto effetti pressochè totali.

Due anni dopo, la L 8.11.2000 n.328 (legge quadro sugli interventi e servizi sociali) ha ribadito il medesimo criterio di accesso degli stranieri: l' art. 2, comma 1 prevede infatti che *“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 modalita' e nei limiti definiti dalle leggi regionali, anche i cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea ed i loro familiari, nonché gli stranieri, individuati ai sensi dell'articolo 41 Dlgs 286/98...”*.

Ad appena un mese dal varo della legge quadro, è intervenuto l'art. 80, comma 19, L. 23.12.2000 che così dispone: *“ai sensi dell'articolo 41 dlgs 286/98, l'assegno sociale e le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali sono concesse alle condizioni previste dalla legislazione medesima, agli stranieri che siano titolari di carta di soggiorno; per le altre prestazioni e servizi sociali l'equiparazione con i cittadini italiani e' consentita a favore degli stranieri che siano almeno titolari di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno”*.

La previsione è, come ben si vede, ambigua e ipocrita perché non solo non abroga la precedente norma ampiamente egualitaria ma *“ai sensi”* proprio di quella norma introduce una rilevante restrizione in base al titolo di soggiorno. Inoltre la stessa introduce una distinzione che, come si vedrà, tornerà rilevante in termini espansivi ai sensi del diritto dell'Unione, ma che qui assume invece una portata restrittiva: si tratta della distinzione tra prestazioni che costituiscono diritti soggettivi (perché attribuiti sulla base di requisiti predeterminati senza alcun margine di discrezionalità in capo alla PA) e *“altre”* prestazioni (cioè quelle attribuite in base a una valutazione discrezionale della PA, il cui diniego potrebbe essere solo impugnato avanti il TAR): per queste ultime resta il requisito del permesso di almeno un anno (magra consolazione visto che tanto si tratta di prestazioni

erogate discrezionalmente); per le altre viene introdotto il requisito della “carta di soggiorno”, poi sostituita dal permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

La norma, come si vedrà subito, è poi caduta sotto gli strali della Corte Costituzionale che, esaminando ad una ad una tutte le prestazioni volte alla protezione del disabile, ha via via dichiarato incostituzionale il citato comma 19 con riferimento a ciascuna di esse¹, completando infine l’opera demolitoria con la sentenza 11.11.2015 n. 230 in materia di pensione per i sordi.

Tuttavia tali dichiarazioni di incostituzionalità sono state limitate alle singole prestazioni via via sottoposte all’esame della corte sicché la norma è ancora vigente e continua a convivere con il citato art. 41. Poiché, come meglio vedremo, gran parte delle prestazioni hanno autonoma disciplina in leggi nazionali o regionali, gli effetti della permanente vigenza di queste due disposizioni generali sono quelli di circoscrivere la facoltà di scelta delle autorità amministrative che vogliono, con atto di fonte secondaria, intervenire nel settore qui in esame. In altre parole e per venire al concreto, un comune che voglia - come spesso accade - intervenire con risorse proprie introducendo ulteriori prestazioni di assistenza sociale non disporrebbe comunque di assoluta discrezionalità nella scelta dei destinatari ma sarebbe vincolato alle norme sopra richiamate; e lo stesso varrebbe per la regione qualora scelga di intervenire con atto amministrativo e non con legge regionale.

In proposito, contrariamente a quanto molti amministratori locali sembrano ritenere, il fatto che il Comune sia libero di istituire o non istituire determinate prestazioni non indebolisce la posizione del singolo di fronte all’amministrazione: se i requisiti di accesso sono oggettivi predeterminati (un determinato reddito un determinato numero di figli ecc.) la posizione del privato resta di diritto soggettivo indipendentemente dal fatto che la prestazione sia istituita con legge o con atto amministrativo alla cui adozione il Comune non era tenuto.

Ma a quale delle due norme confliggenti l’amministrazione sarà tenuta a attenersi? Escluso che possa istituire prestazioni che, per esempio, siano riservate ai soli italiani

¹ Si vedano le sentenze 306/2008; 11/2009; 187/2010; 329/2011; 40/2011; 40/2013; 22/2015; 230/2015.

(perché sarebbero in conflitto sia con l'art. 41, sia con l'art. 80, comma 19 citati) , potrebbe istituire prestazioni limitate ai soli lungo soggiornanti sostenendone la legittimità alla luce dell'art. 80, comma 19 ?

Pur nella confusione normativa, la risposta deve tener conto delle seguenti considerazioni:

- la Corte Costituzionale, con la sentenza 432/05, ha elevato l'art. 41 cit. quasi alla dignità di norma costituzionale, affermando che il criterio ivi sancito (parità di trattamento condizionata al permesso di almeno un anno) rappresenta il *“necessario paradigma sulla cui falsariga calibrare lo..... scrutinio di ragionevolezza”*.
- l'art. 80, comma 19 cit., benché formalmente ancora in vita, è indubbiamente “depotenziato” dalle pronunce di illegittimità costituzionale onde una interpretazione che tenga conto di tali pronunce depone nel senso della prevalenza dell'art. 41.
- il fatto che l'art. 41 sia “recepito” all'interno della legge quadro sui servizi assistenziali ne conferma la prevalenza;
- gli eventuali atti di fonte amministrativa devono tener conto dei vincoli derivanti dal diritto comunitario che, come vedremo, superano entrambe le norme qui in esame.

Il quadro nazionale deve essere completato dal riferimento alla L. 15.3.17 n. 33 recante *“delega recante norme relative al contrasto alla povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali”*.

Per quel che qui rileva la legge delega non abroga (ma anzi richiama) la legge quadro 328/00 quindi le disposizioni sopra richiamate restano in vigore.

Tuttavia la nuova norma prevede, mediante decreti legislativi che dovranno essere emanati entro settembre 2017, i seguenti passaggi:

- le *“prestazioni di natura assistenziale finalizzate al contrasto della povertà”* dovrebbero essere riordinate confluendo in una misura nazionale denominata "reddito di inclusione". Resterebbero comunque esclusi da tale unificazione *“le prestazioni rivolte alla fascia di popolazione anziana..., le prestazioni*

a sostegno della genitorialità da quelle legate alla condizione di disabilità...” .

- I beneficiari del “reddito di inclusione” dovranno essere definiti “*prevedendo un requisito di durata minima del periodo di residenza nel territorio nazionale nel rispetto dell’ordinamento dell’Unione Europea*”.

È dunque presumibile che il nuovo assetto riaprirà il dibattito in termini non più di titolo di soggiorno ma di durata minima del periodo di residenza in Italia.

2. I principi costituzionali in materia: il “nucleo essenziale”.

Occorre ora esaminare in che misura l’assetto normativo nazionale (e regionale) abbia subito assestamenti ad opera della vastissima giurisprudenza costituzionale in materia (per le massime e una sintetica illustrazione delle sentenze sulla quale si rinvia alla rassegna pratica reperibile sul sito ASGI <http://www.asgi.it/notizia/corte-costituzionale-e-prestazioni-sociali-agli-stranieri-un-manuale-pratico-per-il-contrasto-alle-discriminazioni/>

La rassegna va articolata secondo due filoni: il primo è quello delle pronunce in tema di prestazioni di invalidità; il secondo è quello delle pronunce sulle limitazioni imposte dalla legislazione regionale.

Il primo filone a sua volta si articola in due passaggi logico-giuridici che vanno tenuti distinti.

In un primo tempo infatti (con le sentenze 306/2008; 11/09) la Corte si era limitata a “scorporare”, all’interno del permesso di lungo periodo, il solo requisito di reddito necessario per acquisire detto permesso, dichiarando del tutto irragionevole la pretesa di attribuire una prestazione di sostegno soltanto a coloro che già disponevano di un reddito minimo, con conseguente esclusione proprio dei più poveri.

Questo assetto aveva dato luogo a effetti procedurali irragionevoli giacché il cittadino straniero doveva dimostrare (mediante un documento che le Questure non avevano alcun obbligo di fornire) che il mancato conseguimento del permesso di lungo periodo era dovuto, non alla assenza del requisito quinquennale, ma esclusivamente alla assenza dei requisiti reddituali (reddito minimo e alloggio idoneo).

Tale orientamento, benché poi superato, va comunque tenuto presente perché potenzialmente applicabile a tutte le prestazioni sociali comunque connesse al reddito, come l'assegno sociale o l'assegno di natalità: anche in questi casi infatti resta comunque irragionevole (e dunque incostituzionale) riconoscere dette prestazioni solo a partire da un reddito minimo (come di fatto avviene se si richiede la titolarità del permesso di lungo soggiorno) escludendo proprio le persone più bisognose; ed escludendole solo in quanto straniere posto che, per chi straniero non è, non si pone un problema di titolo di soggiorno e dunque di reddito minimo. La giurisprudenza di merito inerente le prestazioni diverse da quelle di invalidità non è comunque più tornata su questo profilo che è risultato assorbito dalla applicazione del diritto comunitario.

In un secondo tempo la Corte ha invece esaminato anche il secondo requisito previsto per il permesso di lungo periodo cioè quello della residenza ultraquinquennale sul territorio dello Stato e ha concluso che anche tale requisito è irragionevole (o quantomeno 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 se stessi indifferibili e indilazionabili”* (sentenza 230/15).

Tale ricostruzione è stata elaborata sulla scorta della consolidata interpretazione della Corte di Strasburgo, che ha applicato anche alle prestazioni sociali in quanto riconducibili secondo la Corte al diritto di proprietà di cui all'art. 1 protocollo 1 CEDU, il principio di non discriminazione per nazionalità sancito dall'art. 14 CEDU: si vedano in tal senso Corte EDU Gaygusuz c. Austria 16.9.96; Corte EDU Niedzwieck c. Germania 25.10.05, alle quali si richiama anche la sentenza Corte Cost. 187/2010, Fawsie c. Grecia 28.10.10 che fa applicazione dello scrutinio di ragionevolezza per concludere che la motivazione di contrastare il calo demografico degli autoctoni, non costituisce motivazione ragionevole per accordare un sostegno alle famiglie numerose riservato ai titolari della cittadinanza greca; infine Corte EDU 8.4.2014, *Dhahbi c. Italie*, riguardante il caso italiano dell'assegno famiglie numerose *ex art.65 L. 448/98*, dopo che i giudici nazionali

avevano ritenuto legittima l'esclusione dei cittadini extra UE all'epoca disposta dalla legge.

Per effetto di questo “nuovo” orientamento la Corte Costituzionale ha completato l'opera di demolizione dell'art.80, comma 19 con riferimento a tutte le prestazioni connesse a uno stato di invalidità (anche se non sempre connesse al reddito) che pertanto debbono oggi essere riconosciute a tutti gli stranieri, indipendentemente dal titolo di soggiorno: si tratta di pensione di invalidità civile per sordi e indennità di comunicazione (sent. 230/15), indennità di accompagnamento per cieco ventisemista (sent. 22/15) pensione di inabilità civile e indennità di accompagnamento (sent.40/13) indennità di accompagnamento per minori invalidi (sent. 329/11) assegno mensile di invalidità (sent. 187/10).

Il punto centrale di questo orientamento il punto è che, 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.

Con le parole della Corte:

*“Ciò che assume valore dirimente [...] non è tanto la configurazione nominalistica dello specifico strumento previdenziale che può venire in discorso, quanto piuttosto, il suo concreto atteggiarsi nel panorama degli istituti di previdenza, così da verificarne la **relativa “essenzialità”** agli effetti della tutela dei valori coinvolti. Occorre in altri termini accertare se, alla luce della configurazione normativa e della funzione sociale che è chiamato a svolgere nel sistema, lo specifico “assegno” che viene qui in discorso integri o meno un rimedio destinato a consentire il **soddisfacimento dei “bisogni primari inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana**, [...] rimedio costituente, dunque, un diritto fondamentale perché garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto”.*

Il punto critico di tale ricostruzione è tuttavia la sua applicabilità ai soli diritti sociali fondamentali e dunque alle sole prestazioni “destinate al soddisfacimento di bisogni primari”, categoria quest'ultima che presenta evidenti incertezze di definizione.

Basti pensare che la stessa Corte, al fine di individuare questo “nucleo” usa espressioni di volta in volta diverse e non sempre precise:

- *“Provvidenze destinate a far fronte al sostentamento della persona»* (187/10);
- *«Beni e valori tutti di primario risalto nel quadro dei diritti fondamentali della persona»* (329/11);
- *«Valori di essenziale risalto quali ...la salvaguardia della salute, le esigenze di solidarietà rispetto a condizioni di elevato disagio sociale, i doveri di assistenza per le famiglie»* (40/13)
- *«Provvidenze destinate al sostentamento della persona nonché alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili»* (22/15 e 230/15).

Proprio la relativa vaghezza della nozione ha finora impedito alla Corte – con orientamento difficilmente comprensibile - di inserire nel “nucleo essenziale” l’assegno sociale, che pure costituisce una prestazione riservata a soggetti anziani privi di reddito.

Una più precisa individuazione dei limiti entro i quali la tutela “assoluta” si esercita (cioè, in altre parole, di quali siano gli istituti assistenziali che possono ragionevolmente essere collocati all’interno del nucleo) costituisce sicuramente la sfida giuridica e politico-culturale dei prossimi anni.

Un secondo orientamento lasciato aperto dall’orientamento che potremmo chiamare “del nucleo essenziale” riguarda la questione della regolarità o meno del soggiorno: se il “nucleo forte” dei diritti e dei bisogni primari non ammette criteri selettivi di sorta (come afferma la Corte) , allora non dovrebbe ammettere neppure un’esclusione derivante dalla esistenza o meno di un titolo di soggiorno: si tratta di una sostanziale contraddizione del sistema, ma la giurisprudenza non ha ancora affrontato questo profilo, mentre nelle sentenze citate si trovano riferimenti, peraltro non motivati, alla regolarità e stabilità del soggiorno, peraltro presenti anche nella citata sentenza *Dahabi* della CEDU.

Da questo punto di vista la sentenza 187 apre la strada a un nuovo “statuto” dell’immigrato irregolare del tutto in controtendenza

3. I principi costituzionali in materia: le prestazioni esterne al nucleo essenziale e la questione del “radicamento territoriale”.

Al di fuori del nucleo essenziale, il legislatore non gode di una totale discrezionalità nello stabilire i criteri selettivi dei beneficiari essendo necessario rispettare quel criterio che la Corte definisce di “ragionevole correlabilità”. Così, per la prima volta, nella sentenza 432/05 riguardante una legge della Regione Lombardia che riservava il trasporto gratuito per gli invalidi sulle linee regionali ai soli cittadini italiani:

*“distinguere, ai fini della applicabilità della misura in questione, cittadini italiani da cittadini di paesi stranieri...finisce dunque per introdurre nel tessuto normativo elementi di distinzione del tutto arbitrari, **non essendovi alcuna ragionevole correlabilità** tra quella condizione positiva di ammissibilità del beneficio (la cittadinanza italiana, appunto) e gli altri peculiari requisiti (invalidità al 100% e residenza) che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio e la funzione”*

Anche l’applicazione di tale criterio si prospetta tutt’altro che semplice.

In primo luogo va escluso che la questione possa risolversi stabilendo una “ragionevole correlazione” tra i limiti posti e le ragioni di bilancio: in primo luogo perché la Corte di Strasburgo ha sempre affermato che tra le “ragioni molto forti” che consentono limitazioni non rientrano quelle finanziarie o di bilancio (si veda *Koua Poirrez c. Francia* 30.09.03; *Luczak c. Polonia* 27.11.07; *Si Amer c. Francia* 29.10.09 e ancora la citata *Dhahabi*); in secondo luogo perché le ragioni di bilancio consentono sicuramente di selezionare i destinatari, ma di per sé stesse non impongono l’uno o l’altro criterio, sicché rimane comunque aperto il problema di quale criterio sia ammissibile.

Pur nella genericità della formulazione, il principio della ragionevole correlabilità consente sicuramente di escludere il criterio della cittadinanza: una norma assistenziale ha come sua *ratio* sempre quella di accordare un beneficio di sostegno e l’esclusione di chi sia privo dello *status civitatis* fa riferimento a una condizione personale di per sé

stessa completamente estranea alla *ratio* del sostegno, dunque non potrebbe mai essere introdotta neppure nella erogazione di prestazioni del tutto esterne al nucleo essenziale.

Ma che dire di altri criteri diversi dalla cittadinanza ma che possono comunque incidere indirettamente sulla condizione del migrante e del cittadino extra UE ?

La risposta proviene dalla giurisprudenza costituzionale in tema di requisiti di lungo residenza introdotti da norme regionali passate via via al vaglio della . Le sentenze vanno tuttavia esaminate distinguendo le varie ipotesi.

Proprio per l'accennata intrinseca irragionevolezza del criterio di cittadinanza sono sicuramente illegittime tutte quelle disposizioni che prevedono requisiti di lungo-residenza per i soli cittadini stranieri, differenziando così ancora una volta, se pure mediante il riferimento alla residenza, italiani e stranieri.

Proprio per questo la Corte ha dichiarato incostituzionali i seguenti requisiti:

36 mesi per tutte le prestazioni sociali (Corte Cost. 40/2011 – Reg. Friuli);

5 anni per assegno familiare (Corte Cost. 133/2013 – Reg. Trentino Alto Adige);

5 anni sul territorio nazionale per tutte le prestazioni (Corte Cost. 222/2013 – Reg. Friuli);

5 anni per le prestazioni sociali di natura economica (Corte Cost. 2/2013 – Provincia Bolzano);

5 anni per prestazioni per il diritto allo studio universitario (Corte Cost. 2/2013 – provincia Bolzano);

1 anno per sovvenzioni all'apprendimento delle lingue straniere (Corte Cost. 2/2013 – provincia Bolzano);

5 anni sul territorio nazionale (quale componente dell'accesso al permesso di lungo periodo) per l'assegno di cura (Corte Cost. 172/2013).

L'unica norma che ancora resisteva (e resiste) nel prevedere un requisito di residenza per i soli stranieri è quella contenuta nel D.L. 112/2008 convertito in L. 133/2008 che, all'art. 11 commi 2 e 13, ha introdotto, per i soli stranieri, il requisito di 10 anni di residenza nel territorio nazionale o 5 anni nella Regione, per l'accesso al fondo nazionale affitti di cui alla L. 431/1998. Ma anche questa norma è destinata (per quanto può prevedersi) a cadere

sotto la scure della Corte Costituzionale dopo il rinvio disposto dalla Corte d'Appello di Milano 7.11.16 in causa ASGI e APN c. Regione Lombardia.

Più complessa è la questione dei requisiti di residenza previsti indifferentemente per italiani e stranieri.

Sul punto la Corte sembra orientata nel senso che il criterio selettivo della residenza sul territorio risponde ai criteri di “ragionevole correlabilità” cosiccome è sicuramente richiedibile, per le prestazioni non essenziali, un certo “radicamento territoriale” dello straniero.

Troviamo infatti sempre ripetuto (ad es. in Corte Cost. 40/11 e 2/13) , il seguente principio:

«E' possibile subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni sociali, non dirette a rimediare a gravi situazioni di urgenza, alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero alla permanenza ne dimostri il carattere non episodico»,

Non risponde invece ai requisiti di ragionevole correlabilità il requisito della residenza protratta per un determinato periodo di tempo, non essendo possibile riscontrare alcuna ragionevole correlazione tra tale requisito e le condizioni di bisogno e di disagio che costituiscono la ragione di erogazione della prestazione; né essendo possibile presumere, in termini assoluti, che lo stato di bisogno di chi risieda su un territorio da un periodo inferiore a quello richiesto, sia minore rispetto a quello di chi vi risiede da più tempo.

Reiterando costantemente queste argomentazioni, la Corte ha dichiarato incostituzionali i seguenti requisiti previsti per la generalità dei richiedenti, italiani e stranieri:

- 3 anni di residenza ininterrotta nella provincia di Trento per un “assegno di cura” (Corte Cost. 172/2013);
- 24 mesi nella Regione Friuli VG per l'accesso al fondo regionale per il contrasto ai fenomeni di povertà e disagio sociale e per il diritto a percepire assegni di studio (Corte Cost. sent. 222/2013);
- 8 anni nella Regione Valle d'Aosta per l'accesso agli alloggi ERP (Corte Cost. sent. 168/2014).

E' tuttavia costituzionale, secondo Corte Cost. 141/14, il requisito di due anni di residenza nella regione Campania per un bonus bebè *una tantum* «senza che vengano in rilievo ulteriori criteri selettivi concernenti situazioni di bisogno o disagio, i quali non tollerano di per se discriminazioni» (sembra cioè di capire che nella decisione ha giocato un ruolo fondamentale il fatto che non fossero previsti requisiti di reddito).

L'ultima pronuncia citata sollecita uno sguardo più di dettaglio del quadro giurisprudenziale, alla luce del quale emerge qualche contraddizione.

Così, in particolare, sembrano contendersi il campo, nelle sentenze, due tipi di affermazioni:

- il requisito della residenza protratta «non risulta rispettoso dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, in quanto introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari **non essendovi alcuna ragionevole correlazione** tra la durata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto di fruibilità delle provvidenze in questione» (Corte Cost. 40/11)
- “il legislatore ha lo scopo di valorizzare, con misure eccedenti i livelli essenziali delle prestazioni, **il contributo offerto alla comunità dal nucleo familiare**, con adeguata costanza, sicché non è manifestamente irragionevole indirizzare i propri sforzi a favore dei nuclei già attivi da tempo apprezzabile, e perciò stesso **parti vitali della comunità.**” (Corte Cost. 222/13)

Va subito detto che la prima affermazione è assolutamente maggioritaria, mentre la seconda è del tutto isolata e per di più inserita in una sentenza che ha dichiarato incostituzionali una serie di altre norme contenente analoghi requisiti.

Tuttavia anche la seconda affermazione merita attenzione e sollecita qualche riflessione sul tema del cosiddetto “radicamento territoriale” e del “localismo”.

In effetti la giurisprudenza della CGUE sembra aver sempre dato per scontato che un requisito di lungo residenza possa costituire una discriminazione indiretta in ragione della cittadinanza² dando per scontato - senza necessità di un particolare dato statistico - che - salvo pochi connazionali di rientro dalle terre di emigrazione - la percentuale di italiani che risiedono da lungo tempo sul territorio nazionale è enormemente superiore alla corrispondente percentuale di stranieri. E analoga argomentazione potrebbe essere ripresa anche per l'ambito regionale, ove tuttavia appare più prudente avere a disposizione un dato specifico, non essendo poi così pacifico che la mobilità da una regione all'altra riguardi più gli stranieri che gli italiani. Una utile indicazione in proposito è contenuta nella citata sentenza 168/14, che ha dichiarato l'incostituzionalità del requisito di 8 anni per l'accesso agli alloggi ERP non solo per il carattere del tutto sproporzionato del requisito, ma anche perché indirettamente discriminatorio nei confronti dei lungosoggiornanti che, ai sensi dell'art. 11 direttiva 2003/109, debbono invece godere della parità di trattamento.

Su un piano più sociologico (al quale peraltro occorre sempre fare riferimento quando si opera un giudizio di ragionevolezza) va considerato che il motivo per cui dovrebbe essere più meritevole di aiuto il "bisogno stanziabile" rispetto al "bisogno mobile" non è per nulla evidente: anzi il bisognoso tende naturalmente a spostarsi al fine di ricercare nuove opportunità e diventare, appunto, meno bisognoso; chi invece ha già un tenore di vita dignitoso - anche solo per il fatto di aver ottenuto un contratto di locazione decente o addirittura per essere riuscito ad acquistare una casa, anche se magari di qualità minimale - tenderà naturalmente a una minore mobilità: ma appunto per il livello di vita

² Cfr tra le molte CGE 16 gennaio 2003, *Commissione c. Repubblica italiana*, causa C-388/01, par. 13 e 14 relativa alle agevolazioni tariffarie per l'accesso ai Musei Comunali assicurate alle sole persone residenti; CGE sentenza 10.03.1993, *Commissione c. Lussemburgo* CGE, causa C-111/91 relativa ad una disposizione che prevedeva, ai fini dell'erogazione di un assegno di natalità *una tantum*, il requisito di anzianità di residenza nell'anno antecedente alla nascita.

raggiunto non dovrebbe essere il primo e più importante destinatario di interventi di sostegno.

D'altra parte varie ricerche sociologiche dimostrano che, in particolare nei contesti urbanizzati del nord, i soggetti più bisognosi sono le famiglie giovani con elevata mobilità e quindi con una bassa anzianità di residenza nella medesima regione³

Non solo. L'espressione "*valorizzare il contributo offerto alla comunità... con adeguata costanza*" utilizzata dai giudici costituzionali sembrerebbe alludere a una sorta di corresponsività della prestazione assistenziale rispetto ai pregressi e "costanti" versamenti contributivi o fiscali; il che distorce il senso stesso di prestazione assistenziale, che finisce per essere riconosciuta soltanto a chi se la sia in qualche modo "pagata" con un "adeguato e costante" contributo economico alla collettività.

Parimenti incomprensibile appare l'ulteriore espressione riferita ai nuclei "*già attivi da tempo apprezzabile*" che, ancora una volta, se dovesse essere riferita alla attività lavorativa, rimanda a una contraddittoria scelta in favore dei soggetti meno bisognosi, proprio in quanto lavoratori "da tempo".

All'opposto potrebbe però dirsi che il riferimento alla pregressa durata pura e semplice della residenza, sganciata da qualsiasi ulteriore elemento di "stabilità" quale può essere appunto un lavoro o un alloggio, non fornisce alcuna prognosi significativa circa la stabilità futura del beneficiario; il quale ben potrebbe migrare – per un motivo qualsiasi - anche il giorno dopo aver avuto accesso a una determinata prestazione. Sicché la retorica con la quale la Corte Costituzionale, nel brano sopra richiamato, scomoda addirittura la nozione di "*parti vitali della comunità*" per conferire detta qualifica soltanto ai residenti

³ Una ricerca Eupolis Lombardia (2015) dimostra che, considerando le famiglie in condizioni di povertà in Lombardia nel periodo 2007 - 2014, quelle giovani, con capo famiglia fino a 34 anni, sono aumentate del 337%, mentre per le altre famiglie povere l'aumento è inversamente proporzionale all'età del capo famiglia fino a invertirsi (sono cioè leggermente diminuite le famiglie povere) per quelle con capofamiglia oltre i 55 anni. E' agevole presumere (anzi è matematico) che le famiglie giovani, proprio perché costituite da poco, siano anche quelle con minore durata di residenza nella Regione e che dunque debbano essere queste le naturali destinatarie degli interventi di sostegno. Esattamente il contrario di ciò che ha poi fatto la Regione Lombardia, che ha istituito varie prestazioni indicando come destinatarie le famiglie residenti da meno di 5 anni.

ultrabiennali – immaginandoli come destinati a permanere in eterno sul medesimo territorio - appare decisamente fuori luogo.

Se infine consideriamo la pretesa di flessibilità del sistema produttivo, non può non balzare all'occhio che qualsiasi pretesa localistica volta a premiare l'immobilità e la scarsa disponibilità al cambiamento si pone in contraddizione con il profluvio di innovazioni normative che, limitando le tutele contro il licenziamento e liberalizzando i contratti a termine, vorrebbero invece sollecitare la disponibilità del prestatore a seguire le esigenze del sistema produttivo adattandosi a frequenti mutamenti di lavoro e dunque anche di residenza.

Anche tali considerazioni, benchè apparentemente meta-giuridiche, depongono nel senso della scarsa ragionevolezza di requisiti di residenza protratti e sproporzionati, anche ove riferiti indifferentemente a italiani e stranieri.

4. Le “clausole di parità” contenute nelle direttive comunitarie

Nel quadro sin qui delineato si inserisce il diritto dell'Unione che, nell'ambito della disciplina sempre più completa del diritto dell'immigrazione, è da tempo intervenuto prevedendo, in relazione ai diversi titoli di soggiorno dello straniero, specifiche clausole che vincolano gli stati membri a garantire parità di trattamento alle categorie di stranieri via via contemplate.

Si tratta di una vera e propria “parità rafforzata” che vincola il legislatore nazionale e quello regionale, nonché – qualora sussistano i requisiti per l'applicazione diretta e anche in presenza di una norma nazionale difforme – l'azione della Pubblica Amministrazione. Clausole di parità nel campo che qui ci interessa sono previste dalle seguenti norme e per le seguenti categorie di stranieri:

- **titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo** - art. 11 commi 1 e 4 direttiva 2003/109: Comma 1 *"Il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento del cittadino nazionale per quanto riguarda (...) d) le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione sociale...f)*

l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, nonché alla procedura per l'ottenimento di un alloggio”

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

- **familiari di cittadini dell'Unione** - art. 24 direttiva 2004/38 : *“Fatte salve le disposizioni specifiche espressamente previste dal trattato e dal diritto derivato, ogni cittadino dell'Unione che risiede, in base alla presente direttiva, nel territorio dello Stato membro ospitante gode di pari trattamento rispetto ai cittadini di tale Stato nel campo di applicazione del trattato. Il beneficio di tale diritto si estende ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente”*

- **titolari di carta blu cioè lavoratori altamente specializzati** - art. 14 direttiva 2009/50: *“I titolari di Carta blu UE beneficiano di un trattamento uguale a quello riservato ai cittadini dello Stato membro che ha rilasciato la Carta blu per quanto concerne ... le disposizioni della legge nazionale relative ai settori della sicurezza sociale definiti dal regolamento (CEE) n. 1408/71. Le disposizioni particolari che figurano nell'allegato del regolamento (CE) n. 859/2003, si applicano di conseguenza;*

- **titolari di protezione internazionale** - art. 29 direttiva 2011/95: *“Ai sensi dell'art. 29 della direttiva 2011/95 gli Stati membri dell'UE devono provvedere “affinché i beneficiari di protezione internazionale ricevano, nello Stato membro che ha concesso tale protezione, adeguata assistenza sociale, **alla stregua dei cittadini dello Stato membro in questione**” (L'espressione “alla stregua di” indica un trattamento identico a quello dei cittadini italiani, come risulta anche dalla traduzione inglese e francese, rispettivamente “la même assistance sociale nécessaire” “the necessary social assistance as provided to nationals of that Member State”).*

- **titolari di permesso unico di lavoro** - art. 12 direttiva 2011/98: *“I lavoratori di cui paragrafo 1, lettere b) c) (cioè i cittadini dei paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini diversi dall’attività lavorativa ...ai quali è consentito di lavorare e i cittadini dei paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi) beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne:e) i settori della sicurezza sociale come definiti dal regolamento CE 883/2004”*.

Come si vede ciascuna clausola ha una sua diversa formulazione e consente allo Stato membro poteri di deroga secondo criteri diversi. Una veloce rassegna delle differenti formulazioni, conferma la estrema variabilità delle tecniche paritarie prescelte.

- I lungosoggiornanti godono della parità nelle « *prestazioni sociali, l’assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale*» con facoltà dello Stato membro di limitare la parità alle prestazioni essenziali – art. 11 direttiva 2011/98
- I titolari di protezione internazionale (status di rifugiato e di protezione sussidiaria) godono di “*adeguata assistenza sociale alla stregua dei cittadini dello stato membro*” con facoltà dello Stato membro di limitare la parità, per i soli titolari dello Status di protezione sussidiaria, alle sole prestazioni essenziali (art. 29 direttiva 2011/95).
- I familiari di comunitari godono di “*pari trattamento nel campo di applicazione del trattato*” (art. 24 direttiva 2004/38) senza alcuna facoltà di limitazione.
- Per i titolari di carta blu è prevista una clausola di tenore identico a quella prevista dalla direttiva 98, con identico riferimento al regolamento 883/04.

Tale diversità di formulazione (la cui *ratio* appare di difficile individuazione in particolare rispetto alla direttiva lungosoggiornanti) è rilevante anche perché

Prima di affrontare ogni questione inerente un eventuale contrasto con il diritto nazionale è bene controllare esattamente il tenore della clausola comunitaria e

ricordare quali sono i principi comunitari sul punto: la volontà dello Stato di avvalersi della facoltà di deroga deve risultare in modo chiaro ed esplicito e dunque, in linea di massima, non possono venire in considerazione disposizioni antecedenti alla direttiva (e dunque emanate senza tener conto dei vincoli imposti dal legislatore comunitario) e non richiamate in sede di recepimento.

Va comunque rilevato che, dopo un lungo contenzioso giudiziario e l'avvio di una procedura di infrazione, il legislatore italiano, con la legge comunitaria 97/2013 e con le disposizioni successive istitutive di specifiche provvidenze, si è sostanzialmente adeguato (talora già nel testo di legge, talaltra con successivi decreti o circolari) garantendo le prestazioni a tutte le categorie sopra indicate (con l'eccezione dei titolari di carta blu, sempre dimenticati a causa del loro modesto numero), salvo a quelle tutelate dalla direttiva 2011/98. E' bene quindi dedicare il successivo paragrafo a tale direttiva.

5. In particolare: la questione della direttiva 2011/98 e gli effetti sulla legislazione nazionale.

Si è sopra indicato come è strutturata la clausola di parità nella direttiva 98. Come si è detto, la clausola di parità contenuta nella direttiva UE 2011/98 è strutturata come segue

*“I lavoratori di cui al paragrafo 1, lettere b) e c) (e quindi i “cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi a fini diversi dall'attività lavorativa ai quali è consentito lavorare “e “i cittadini che sono stati ammessi a fini lavorativi” cioè, nell'ordinamento italiano, i titolari di permesso unico lavoro ai sensi del Dlgs 40/14) *beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne: (...) e) i settori della sicurezza sociale come definiti dal regolamento CE 883/2004”.**

Va subito detto che i “lavoratori” protetti dalla direttiva 98 non godono cumulativamente delle varie clausole di parità: a norma dell'art. 1, comma 2 infatti

la direttiva non si applica infatti ai lungosoggiornanti, ai familiari di comunitari, ai titolari di protezione internazionale. Problemi di coordinamento potrebbero quindi sorgere, ove si consideri che un cittadino può fare ingresso per lavoro (e dunque essere tutelato dalla direttiva 98) e successivamente acquisire il permesso di lungo periodo (e dunque essere tutelato dalla direttiva 109) sicché, stante la diversità dei due testi che approntano tipologie e livelli di tutela diversi, occorrerà valutare a quale clausola fare riferimento (logicamente dovrebbe essere quella applicabile al momento in cui viene proposta la domanda di prestazione).

Sempre sotto l'aspetto dei soggetti destinatari della clausola, un ulteriore problema riguarda i lavoratori autonomi. L'art. 2 della direttiva 98 è chiaro nell'escludere dal campo di applicazione della direttiva coloro "*che hanno fatto domanda di ammissione o sono stati ammessi come lavoratori autonomi*", ma il tenore della disposizione non lascia dubbi sul fatto che il discrimine deve riguardare il titolo all'ingresso essendo irrilevanti le successive modifiche: dovrebbe quindi ritenersi che uno straniero che abbia fatto ingresso per lavoro subordinato, possa avvalersi della clausola di parità anche se al momento della domanda del beneficio, ha convertito il titolo in lavoro autonomo.

Tornando ai beneficiari della direttiva, questa si applica pacificamente sia ai lavoratori che ai non-lavoratori, alla sola condizione che questi ultimi siano stati ammessi sulla base di un titolo di soggiorno che consente di lavorare; conseguentemente potrà certamente fruire della parità di trattamento anche un cittadino extra UE che – in ipotesi - non abbia mai lavorato come ben può accadere a chi abbia fatto ingresso a seguito di ricongiungimento familiare.

La questione immette tuttavia direttamente nella problematica del campo di applicazione oggettivo della clausola di parità, cioè quello inerente le tipologie di prestazioni: se beneficiario della clausola paritaria può essere anche un soggetto che non ha mai lavorato, è giocoforza ritenere che la clausola trovi applicazione anche a prestazioni che prescindono dal lavoro e dalla contribuzione cioè a quelle che nell'ordinamento italiano sono qualificate come "assistenziali".

In proposito il primo requisito da verificare è che la prestazione rientri nell'elenco di cui all'art. 3 del Regolamento, cioè sia inerente a uno dei "rischi" ivi indicato. Così ad esempio per "*prestazione familiare*", ai sensi della lettera z dell'art. 1 del Regolamento, devono intendersi "*tutte le prestazioni in natura o in denaro destinate a compensare i carichi familiari, ad esclusione degli anticipi sugli assegni alimentari e degli assegni di nascita o di adozione menzionati nell'allegato 1*".

Una volta ricondotto a uno dei "rischi" indicato nell'art. 3 potrebbe già concludersi per la soggezione della prestazione all'art. 12 di cui qui si tratta (cfr. sul punto CGUE 15.3.2001 in causa C-85/99 che indica come condizione per assoggettabilità al Regolamento 1408/71 (poi 883/04) il fatto che la prestazione "*si riferisca ad uno dei rischi espressamente elencati nell'art. 4 n. 1 del Regolamento*" - punto 28).

Resta però da verificare se, ai fini della conclusione di cui sopra, possa essere di ostacolo la previsione di cui all'art. 3 comma 5 Regolamento, che esclude dal campo di applicazione "*l'assistenza sociale e medica*".

In proposito va in primo luogo considerato che, trattandosi qui di interpretare una direttiva, un regolamento ed il rapporto tra i due, la distinzione tra "*sicurezza sociale*" e di "*assistenza sociale*" deve **essere attinta dal diritto UE e non da quello nazionale**, non fosse altro perché il diritto nazionale non dispone di una nozione di "*sicurezza sociale*".

Va anche subito escluso che detta distinzione possa coincidere con quella tra prestazioni **contributive e non contributive**: il Regolamento, infatti, secondo quanto espressamente previsto dall'art. 3, comma 2 **si applica anche alle prestazioni non contributive**. D'altra parte, posto che, come si è detto, la direttiva 98 si applica pacificamente anche a soggetti che possono (in ipotesi) non aver mai lavorato è del tutto logico che il precetto paritario di cui all'art. 12 (che è riferito indistintamente a **tutti** i beneficiari della direttiva) non abbia a riferimento le sole prestazioni contributive.

Escluso dunque il criterio contributivo, il criterio di distinzione deve essere reperito nella giurisprudenza della CGUE secondo la quale costituiscono prestazioni di

sicurezza sociale tutte quelle che, indipendentemente dalle modalità di finanziamento, **sono erogate in forza di requisiti oggettivi predeterminati, senza discrezionalità del soggetto erogatore.**

L'affermazione è contenuta già nelle prime sentenze che hanno definito l'ambito di applicazione oggettivo del Regolamento CE 883/2004 (e dell'analogo regolamento CEE 1408/71 che l'ha preceduto). Così, la sentenza CGE 16.7.1992 in causa 78/91 - riguardante il "family credit" dell'Irlanda del Nord, cioè una prestazione non contributiva attribuita alle famiglie sulla base della loro condizione reddituale modesta – ha affermato che:

17. "Anche se è vero che una prestazione come il "family credit" è attribuita o negata solo in base al patrimonio e redditi del richiedente...non ne consegue affatto, però, che la sua attribuzione dipenda da una valutazione individuale delle esigenze personali del richiedente, caratteristica dell'assistenza sociale. Si tratta infatti di criteri obiettivi e legalmente definiti che, quando sono soddisfatti danno diritto a tale prestazione senza che l'autorità competente possa tenere conto di altre circostanze personali"

Successivamente la Corte ha ribadito i medesimi principi di diritto con le seguenti sentenze (non constano pronunce di segno opposto):

Molenaar, 5.3.98 in causa C-160/96

Hliddal 19.9.2013 in causa C-216 e C-217/2012⁴

Lachheb 24.10.13, C-177/12

In quest'ultima sentenza la Corte afferma:

⁴ Punto 48: "Secondo costante giurisprudenza, una prestazione può essere considerata come una prestazione di previdenza 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 4, paragrafo 1, del regolamento n. 1408/71 (v., in particolare, sentenze Hughes, cit., punto 15; del 21 febbraio 2006, Hosse, C-286/03, Racc. pag. I-1771, punto 37; del 18 dicembre 2007, Habelt e a., C-396/05, C-419/05 e C-450/05, Racc. pag. I-11895, punto 63, nonché dell'11 settembre 2008, Petersen, C-228/07, Racc. pag. I-6989, punto 19)".

28. “... la distinzione fra prestazioni escluse dall’ambito di applicazione del regolamento n. 1408/71 e prestazioni che vi rientrano è basata essenzialmente sugli **elementi costitutivi di ciascuna prestazione**, segnatamente sulle sue finalità e sui presupposti per la sua attribuzione, e non sul fatto che essa sia o no qualificata previdenziale da una normativa nazionale”.

30. “... una prestazione può essere considerata di natura previdenziale se è attribuita ai beneficiari prescindendo da ogni valutazione individuale e discrezionale delle loro esigenze personali, in base ad una situazione definita ex lege, e se si riferisce ad uno dei rischi espressamente elencati all’articolo 4, paragrafo 1, del regolamento n. 1408/71.” (che è l’attuale art. 3, c. 1, Reg. 883/84).

32. “... le modalità di finanziamento di una prestazione sono irrilevanti per la sua qualificazione come prestazione previdenziale, come attesta il fatto che, ai sensi dell’articolo 4, paragrafo 2, del regolamento n. 1408/71, **le prestazioni non contributive** non sono escluse dall’ambito di applicazione dello stesso regolamento.”

Come risulta da tali consolidate argomentazioni i due requisiti sopra indicati (“individuale e discrezionale”) vanno letti congiuntamente, sicché non basta, per qualificare una prestazione come assistenziale, che la stessa sia attribuita in base alla considerazione della situazione individuale del beneficiario (ad es. in base al suo reddito), ma occorre che tale considerazione sia discrezionale: se effettuata sulla base di requisiti predeterminati, allora si rientra nella prestazioni di sicurezza sociale ai sensi del diritto comunitario

Tali tesi hanno infine trovato ulteriori e recentissime conferme in due decisioni della Corte di Giustizia.

La prima è la sentenza 14.6.16 C-308/14 in causa Commissione c. Regno Unito, riguardante gli “assegni familiari” (*child benefit*) del Regno Unito.

Al punto 54, la Corte si pone esattamente lo stesso problema di cui al presente giudizio, precisando che

“al fine di esaminare la fondatezza del presente ricorso per inadempimento occorre stabilire in via preliminare se le prestazioni sociali di cui trattasi debbono essere

qualificate come “prestazioni di assistenza sociale” o come “prestazioni di sicurezza sociale”.

La risposta a questo interrogativo è nel senso che dette prestazioni **rientrano nell’ambito di applicazione del Regolamento** perché:

*“secondo la Giurisprudenza della Corte, prestazioni 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, devono essere considerate prestazioni di sicurezza sociale”.***

La seconda è la sentenza 21.6.2017, C-449/16 in causa Martinez Silva c. INPS e Comune di Genova, riguardante l'assegno famiglie numerose ex art. 65 L. 448/98. Si tratta di decisione su rinvio pregiudiziale della Corte d'Appello di Genova proprio al fine di valutare se la predetta prestazione rientri, in quanto riconducibile all'art. 3 Regolamento 883/04, nell'ambito dell'art. 12 direttiva 2011/98: sicché **la questione pregiudiziale posta alla Corte è esattamente la stessa rilevante nel presente giudizio.**

Ebbene, la Corte risponde positivamente, precisando nuovamente la nozione di sicurezza sociale ai fini dell'ambito di operatività del Regolamento 883/04 e della connessa clausola di parità ex art 12 della Direttiva 2011/78 nei seguenti termini:

“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”. (par. 21)

*“Peraltro, il fatto che una prestazione sia concessa o negata in considerazione dei redditi e del numero dei 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 tratti di criteri obbiettivi 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". (par. 22)

Ne deriva quindi - conclude la Corte - che l'art. 12 della direttiva:

“osta ad una normativa nazionale come quella oggetto del procedimento principale in base alla quale il cittadino di un paese terzo, titolare di un permesso unico ai sensi dell'art 2 lettera c di tale Direttiva non può beneficiare della prestazione come l'assegno a favore dei nuclei familiari con almeno tre figli minori” (cfr. doc. 9).

È dunque per l'ennesima volta confermato che “assistenza”, ai sensi del diritto europeo, equivale a **beneficio discrezionale**, “sicurezza sociale” equivale a **beneficio che costituisce diritto soggettivo** in quanto erogato sulla base di requisiti predeterminati, ivi compreso il requisito del reddito.

Tale ultima decisione – benchè riferita a un unico istituto (l'assegno famiglie numerose) – ha un rilievo decisivo su tutto l'indirizzo legislativo nella materia in esame che, dopo le modifiche del 2013, era orientato a garantire le prestazioni non contributive, anche se erogate sulla base di requisiti predeterminati, ai soli lugosoggiornanti: alla luce della decisione della Corte, tale politica non potrà che essere rivista.