

NEWSLETTER
DEL SERVIZIO DI SUPPORTO GIURIDICO CONTRO LE DISCRIMINAZIONI ETNICO-RAZZIALI E
RELIGIOSE

Progetto dell'ASGI (Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione) con il supporto finanziario della Fondazione Italiana Charlemagne a finalità umanitarie – ONLUS



Il progetto promuove un **Servizio ASGI di supporto giuridico contro le discriminazioni etnico-razziali e religiose in Italia**, strutturato in un ufficio di coordinamento e alcune antenne territoriali, in grado di monitorare le discriminazioni (istituzionali e non) a danno dei cittadini immigrati e realizzare strategie di contrasto mediante l'assistenza e consulenza legale e la promozione di cause giudiziarie strategiche.

Con questo progetto, finanziato dalla **Fondazione Italiana Charlemagne ONLUS**, l'ASGI intende, inoltre, promuovere e diffondere la conoscenza del diritto antidiscriminatorio tra i giuristi, gli operatori legali e quanti operano nel settore dell'immigrazione.

Per contatti con il servizio ASGI e invio materiali attinenti il diritto antidiscriminatorio, scrivere ai seguenti indirizzi di posta elettronica:

Coordinamento servizio antidiscriminazione antidiscriminazione@asgi.it

Le Antenne

- **Antenna territoriale Toscana:** antidiscriminazionefirenze@gmail.com
- **Antenna territoriale Emilia Romagna:** antidiscriminazionebologna@gmail.com
- **Antenna territoriale Puglia:** antidiscriminazionepuglia@gmail.com
- **Antenna territoriale Lombardia:** antidiscriminazione milano@gmail.com
- **Antenna territoriale Campania:** antidiscriminazione napoli@gmail.com
- **Antenna territoriale Lazio:** antidiscriminazione roma@gmail.com
- **Antenna territoriale Piemonte:** antidiscriminazione torino@gmail.com
- **Antenna territoriale Veneto:** antidiscriminazione verona@gmail.com
- **Antenna territoriale Sicilia:** antidiscriminazione sicilia@gmail.com

INDICE

A. INTERVENTI DI CONTRASTO ALLE DISCRIMINAZIONI PROPOSTI DA ASGI

1. "Burkini", ASGI: si rispetti la libertà di culto
2. Assegno sociale e rientro temporaneo in patria: illegittima la pretesa di restituzione

B. GIURISPRUDENZA ITALIANA IN TEMA DI DISCRIMINAZIONE PER ETNIA, RELIGIONE, NAZIONALITÀ

1. La Corte di Appello di Genova rinvia alla Corte di Giustizia l'assegno per i nuclei familiari numerosi
2. Nuova pronuncia sul bonus bebè: il giudice del Lavoro di Como conferma che spetta anche alle cittadine con permesso per motivi familiari
3. È discriminatorio nei confronti dei cittadini stranieri l'aumento dei diritti di segreteria per la certificazione di idoneità alloggiativa
4. Le tradizioni religiose non possono essere strumentalizzate per discriminare: condannato il comune di Pontoglio
5. Tribunale di Milano, discriminatoria la tassa sul permesso: obbligo di restituzione
6. Agenzia delle dogane discrimina quando esclude cittadini UE da concorso per la posizione di operatore doganale
7. "Apparente" nulla di fatto a proposito di assegno sociale e permesso di soggiorno di lungo periodo?

C. GIURISPRUDENZA STATI MEMBRI, COMUNITARIA E CEDU

1. Il Conseil d'État sospende l'ordinanza che vieta il burkini: indossarlo non pone alcun rischio per l'ordine pubblico
2. Italia condannata dalla CEDU: il permesso di soggiorno per motivi familiari doveva essere riconosciuto al partner same-sex

D. DOCUMENTI UTILI E NEWS

1. Incremento una tantum della carta acquisti per i nati nel 2014: ancora un bonus bebè discriminatorio (e inutile)
2. I titolari di protezione internazionale inseriti "di nascosto" tra gli aventi diritto al SIA
3. Il ricongiungimento familiare dopo le unioni civili
4. Profili critici e di illegittimità del SIA, che esclude gli stranieri non lungosoggiornanti
5. INPS apre la selezione per la pratica forense ai cittadini stranieri
6. Sostituto commissario inneggia all'odio e alla violenza contro i migranti: procedimento penale e sanzione disciplinare

E. EVENTI ASGI E ALTRI EVENTI

1. Mappa della violenza contro i migranti

A. INTERVENTI DI CONTRASTO ALLE DISCRIMINAZIONI PROPOSTI DA ASGI

1. "Burkini", ASGI: si rispetti la libertà di culto

A seguito delle polemiche sviluppatesi a seguito della presenza, nelle spiagge di Trieste, di alcune donne vestite con il costume da bagno, comunemente noto come "burkini", la sezione ASGI (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione) del FVG, ha inviato una breve nota con la quale si chiariscono i profili giuridici.

L'ASGI – associazione di giuristi che ha, nel tempo, contribuito con propri documenti all'elaborazione dei testi normativi statali e comunitari in materia di immigrazione, anti-discriminazione, asilo e cittadinanza e che opera nell'ambito della tutela dei diritti dei cittadini stranieri ed apolidi – interviene sulla questione che ha acceso il dibattito cittadino nelle ultime settimane in merito alla questione del "burkini", al fine di sottolineare alcuni fondamentali principi di diritto.

Innanzitutto si ricorda che l'art. 8 della Costituzione italiana garantisce la libertà di culto e tutela di conseguenza la possibilità da parte dell'individuo di manifestare liberamente il proprio credo.

Anche la CEDU (Carta Europea dei diritti dell'Uomo) garantisce la libertà di culto e all'art. 9 stabilisce che: *"Ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione; tale diritto include (...) la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti"*.

Il fatto di indossare il "burkini" rientra nella pratica religiosa ed a tale proposito sempre l'art. 9 della CEDU specifica che: *"La libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla pubblica sicurezza, alla protezione dell'ordine, della salute o della morale pubblica, o alla protezione dei diritti e della libertà altrui."*

Solo la legge può imporre delle limitazioni alle pratiche religiose, ma solo allorché si debbano tutelare altri diritti fondamentali, quali la sicurezza pubblica, la protezione dell'ordine, la salute o la morale pubblica, o la protezione dei diritti e della libertà altrui e soltanto se la restrizione della libertà di manifestare il proprio credo rappresenta l'unico strumento idoneo a garantire gli altri interessi.

Una donna che indossa il costume da bagno integrale sceglie di manifestare il proprio credo attraverso l'uso di abiti propri della propria religione; in altre parole chi indossa il "burkini" lo fa nella convinzione di rispondere a un precetto religioso e quindi lo considera "pratica religiosa".

Una decisione del Comune di Trieste o di qualunque altra amministrazione che andasse in direzione contraria, costituirebbe una grave violazione dei principi costituzionali e comunitari citati, oltreché una discriminazione diretta, perché porrebbe in una condizione di svantaggio determinati soggetti (tra l'altro tutti appartenenti al genere femminile!) in ragione o a causa delle loro convinzioni religiose.

Si ringrazia l'avv. Dora Zappia – referente ASGI-FVG

Il precedente

Si ricorda la precedente azione legale dell'ASGI che portò all' **ordinanza del 14 aprile 2014 del giudice del Tribunale civile di Torino** con cui venne dichiarato discriminatorio il comportamento del Comune di Varallo (Vercelli): con l'ordinanza n. 99/09, tale Amministrazione comunale aveva disposto il divieto (con previsione di relativa sanzione amministrativa in caso di violazione) di indossare il "burkini" su tutto il territorio comunale "nelle strutture finalizzate alla balneazione", nonché il divieto "di abbigliamento che possa impedire o rendere difficoltoso il riconoscimento della persona, quale a titolo esemplificativo caschi motociclistici al di fuori di quanto previsto dal codice della strada e qualunque altro copricapo che nasconda integralmente il volto".

Secondo il giudice di Torino l'ordinanza comunale "discriminava l'utilizzo di un costume da bagno, sostanzialmente corrispondente (tranne per il materiale da fabbricazione) ad una muta da subacqueo (certamente mai vietata nelle strutture finalizzate alla balneazione), adottato espressamente da alcune credenti di religione islamica". "I cartelli originari oggetto del ricorso introduttivo poi, così come descritti supra, – prosegue l'ordinanza del giudice di Torino – erano certamente (e fortemente) discriminatori perché il divieto che dal cartello promanava veniva radicato tramite focalizzazione del messaggio (tra l'altro, dai forti contenuti anche nelle immagini figurative) soprattutto sulle minoranze femminili ed islamiche; divieto reso ancor più tagliente dall'utilizzo improprio del simbolo del divieto di sosta (riferito a tutte le condotte vietate) che l'art. 158 del Codice della Strada prevede per i veicoli e non per gli esseri umani".

2. Assegno sociale e rientro temporaneo in patria: illegittima la pretesa di restituzione

Due recenti pronunce (**Tribunale di Brescia, 4 agosto** e **Tribunale di Arezzo, 13 luglio**) hanno affrontato la questione della sospensione dell'assegno sociale e della conseguente pretesa di restituzione da parte dell'INPS di quanto percepito per gli stranieri che rientrano temporaneamente in patria.

Entrambe le decisioni giungono alla medesima conclusione: rientri temporanei non giustificano né la sospensione né la pretesa di restituzione se il centro di interessi e la residenza anagrafica rimangono in Italia.

Ai requisiti menzionati dall'art. 3 comma 6 della legge n. 335 del 1995, l'art. 20 comma 10 della legge n. 133 del 2008, applicabile alle domande di assegno sociale presentate dopo l'1.1.2009 aggiunte l'aver soggiornato legalmente, in via continuativa, per almeno dieci anni nel territorio nazionale (si legga **qui** il commento di Alberto Guariso in merito alla recente pronuncia della Corte Costituzionale e l'illegittima esclusione di determinate categorie di cittadini stranieri).

Laddove questi presupposti siano soddisfatti dal soggetto titolare del beneficio, nessuna diversa valutazione può essere fatta dall'Inps, posto che la legge fa riferimento a un accertamento legale che compete all'ufficiale di stato civile. In assenza di diversa determinazione da parte di detto ufficio, l'Inps non può che prenderne atto.

Ma quand'anche si potesse attribuire all'Inps il potere di effettuare un'autonoma valutazione indipendente dalle risultanze degli uffici anagrafici, la conclusione non cambierebbe.

E infatti ai sensi dell'art. 43 del c.c. la residenza "è il luogo in cui la persona ha la dimora abituale" e sussiste, secondo la giurisprudenza della Corte di Cassazione, in presenza "dell'elemento obiettivo della permanenza in tale luogo e dell'elemento soggettivo dell'intenzione di abitarvi stabilmente, rivelata dalle consuetudini di vita e dallo svolgimento delle normali relazioni sociali" (Cass. n. 25726 del 2011; Cass. Sez. I, sent. n. 16525 del 5 agosto 2005; Cass. Sez. I, sent. n.4525 del 6 luglio 1983).

Risultando oltremodo gravoso subordinare il mantenimento della residenza della persona alla sua ininterrotta presenza in quel luogo è sufficiente che, nonostante momentanei allontanamenti dovuti ad esempio a motivi di lavoro, salute, o villeggiatura, la stessa "conservi in esso l'abitazione, vi ritorni quando possibile e vi mantenga il centro delle proprie relazioni familiari e sociali" (Cass. Sez. II, sent. n. 1738 del 14 marzo 1986).

Alla luce di queste considerazioni, e in mancanza di un'espressa indicazione legislativa in tal senso, appare del tutto illegittima la determinazione dell'INPS che con il messaggio del 4 giugno 2008 e e la circolare del 2 dicembre 2008 n. 105 aveva escluso la sussistenza della residenza (ai fini dell'erogazione dell'assegno sociale) nel caso in cui il richiedente si allontani dal territorio italiano per un periodo superiore al mese.

Interpretando il requisito dell'effettiva residenza come presenza costante che ammette soluzioni di continuità solo se di durata inferiore o pari al mese, l'INPS, come riconosciuto dalla due recenti pronunce, di fatto introduce un requisito ulteriore e non previsto –e quindi non voluto- dal legislatore e che non ha il potere di introdurre.

B. GIURISPRUDENZA ITALIANA IN TEMA DI DISCRIMINAZIONE PER ETNIA, RELIGIONE, NAZIONALITÀ

1. La Corte di Appello di Genova rinvia alla Corte di Giustizia l'assegno per i nuclei familiari numerosi

Con l'ordinanza dell' 1.08.2016, la Corte d'Appello di Genova ha rimesso una questione pregiudiziale alla CGUE in merito al contrasto tra l'art. 12 della direttiva 2011/98 e l'art 65 L 448/1998 che istituisce l'assegno per i nuclei famigliari con almeno tre figli nella parte in cui esclude i titolari di permesso unico di lavoro.

Nell'ordinanza di rinvio, la Corte manifesta i propri dubbi sulla compatibilità della norma nazionale con l'art 12, in quanto essa non consente al cittadino di un paese terzo in possesso di un permesso

unico di lavoro di ottenere una prestazione di sicurezza sociale che risulta riconducibile a quelle di cui all'art 3, lettera j) (prestazioni familiari) del Regolamento 883/2004 e alle quali si applica quindi il principio di parità di trattamento ex art 12.

I giudici di Genova domandano in particolare:

1. se l'assegno per i nuclei familiari con almeno tre figli minori costituisca una prestazione familiare ai sensi dell'art 3, lettera j del regolamento;
2. se, in caso di risposta positiva, il principio di parità di trattamento ex art 12 Direttiva 2011/98 osta ad una normativa, come quella italiana, in base alla quale un lavoratore di paese terzo con permesso unico per lavoro di durata superiore a 6 mesi non può beneficiare di tale assegno.

Nonostante di fatto la Corte risolva questi dubbi a favore della tesi dell'incompatibilità della normativa nazionale con il diritto europeo e richiami l'obbligo del giudice nazionale di disapplicare la norma interna che contrasta con quella europea, decide comunque di rimettere la questione alla Corte di Giustizia.

La scelta della Corte, che non spiega esattamente perché sussista un contrasto che solo la Corte di Giustizia può risolvere avendo invece essa stessa risolto di fatto la questione attraverso le sue argomentazioni e i principi richiamati, rappresenta comunque un passo importante che potrebbe portare ad una pronuncia definitiva, capace di dirimere la questione con effetti generali per tutti gli interessati e probabilmente anche per altri istituti analoghi.

È importante quindi che si prosegua nella campagna volta a far presentare domanda (entro gennaio di ogni anno) anche ai titolari di permesso unico lavoro, al fine di beneficiare di una eventuale sentenza favorevole della Corte Europea.

L'ordinanza

2. Nuova pronuncia sul bonus bebè: il giudice del Lavoro di Como conferma che spetta anche alle cittadine con permesso per motivi familiari

Si **consolida la giurisprudenza di merito** che conferma il diritto al "bonus bebé" per le cittadine extra UE residenti in Italia con titolo di soggiorno diverso dalla carta di soggiorno di lungo periodo.

Il 30 luglio, il giudice del Lavoro del Tribunale di Como ha dichiarato il carattere discriminatorio dell'esclusione di una cittadina senegalese con permesso di soggiorno per motivi familiari dall'accesso all'assegno di natalità, previsto dalla legge di stabilità 2015 solo per gli italiani, i comunitari e gli stranieri con permesso di lungo periodo.

Il Tribunale precisa che tale limitazione contrasta con l'art 12 della Direttiva 2011/98, non trasposto nel d.lgs. 40/14. Dal momento che la previsione dell'art 12 è "di portata chiara ed incondizionata, debba trovare direttamente applicazione nel nostro ordinamento con conseguente disapplicazione delle norme nazionali eventualmente contrastanti; tale obbligo di applicazione diretta non grava solo sull'autorità giudiziaria, ma anche su tutti gli organi della PA, dunque anche sull'Inps. Sotto il profilo soggettivo, poiché il permesso di soggiorno della ricorrente (prodotto in atti) le consente lo svolgimento di attività lavorativa in Italia, è certa l'applicabilità dell'articolo 12 della direttiva richiamata".

Il Tribunale conclude che "sotto il profilo oggettivo la prestazione richiesta...ricade nel settore della sicurezza sociale oggetto del regolamento comunitario richiamato dalla direttiva, perché è diretta a compensare i carichi familiari, in modo continuativo fino al compimento dei tre anni di età del bambino."

L'ordinanza

3. È discriminatorio nei confronti dei cittadini stranieri l'aumento dei diritti di segreteria per la certificazione di idoneità alloggiativa

Il Tribunale di Brescia, Sez. III civile, ha condannato ieri i comuni di Pontoglio e Rovato per l'aumento dei diritti di segreteria relativi al rilascio della certificazione di idoneità alloggiativa.

L'ordinanza, epilogo del ricorso presentato da ASGI, dall'associazione Guido Piccini e da un ricorrente persona fisica, dichiara il carattere discriminatorio (come già accaduto a seguito di altre cause promosse da ASGI) delle due affini delibere dei comuni di Rovato e Pontoglio che avevano portato, rispettivamente, da 50 +16 euro a 312 + 16 euro e da 200 euro a 425 euro i diritti di segreteria per il rilascio della certificazione, come già

Come si legge nell'ordinanza, il Tribunale rigetta la difesa dei comuni convenuti, che avevano dichiarato come la misura riguardasse sia cittadini italiani che stranieri e che l'aumento fosse giustificato dalle limitate risorse economiche di cui disponevano e dai significativi costi necessari per le verifiche strumentali al rilascio della certificazione.

"La certificazione di idoneità alloggiativa è un atto che tipicamente riguarda la condizione dello straniero, poiché è indispensabile al fine di ottenere il permesso per lungo soggiornati, richiedere il ricongiungimento familiare o acquisire il permesso di soggiorno per motivi familiari. Dunque, benché in linea di principio la tariffa applicata dai comuni convenuti per la richiesta della certificazione di idoneità alloggiativa sia la medesima per tutti, italiani e stranieri, è evidente che l'interesse prevalente se non esclusivo – al rilascio della certificazione riguardi i soli stranieri."

Si tratta quindi di una discriminazione indiretta che ha l'effetto di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali dei cittadini stranieri a norma degli artt. 2 comma 1 lett. b) d.lgs. n. 215/2003 e 43 d.lgs. n. 286/1998.

Il Tribunale precisa che l'interesse ad agire del ricorrente persona fisica prescinde dall'effettiva presentazione di una domanda proprio in ragione del fatto che "se l'azione individuale di discriminazione fosse subordinata alla effettiva richiesta della idoneità alloggiativa e al conseguente pagamento dei diritti di segreteria, un soggetto incapace di far fronte alla spesa si vedrebbe in radice precluso il proprio diritto alla tutela giurisdizionale". È quindi sufficiente la residenza nel comune ad integrare l'interesse ad agire.

Il Tribunale conferma anche il carattere collettivo della discriminazione, riconoscendo la legittimazione attiva delle due associazioni, proprio perché la discriminazione si estende a tutti coloro che possono avere interesse ad ottenere la certificazione di idoneità alloggiativa, non solo a quelli che l'abbiano in concreto richiesta.

Infine, l'ordinanza rigetta l'eccezione sull'incompetenza territoriale del Tribunale di Brescia a conoscere dell'azione proposta da ASGI, avente sede legale a Torino.

Il giudice precisa che tale censura "contrasta con evidenti ragioni di economia processuale e favorisce possibili conflitti di giudicati sulla medesima questione sostanziale". In ragione del fatto che "il foro di Brescia è quello della sig.ra [S.C.] e della Fondazione Guido Piccini...[a] tale foro viene attratta, per connessione, anche la domanda proposta da ASGI".

L'ordinanza dichiara quindi il carattere discriminatorio della condotta tenuta dai comuni di Rovato e Pontoglio; ordina ai convenuti di cessare la condotta discriminatoria revocando le delibere e ripristinando i diritti di segreteria nell'importo precedente alla loro adozione; dispone la restituzione a ciascuno straniero che abbia fatto richiesta del certificato di idoneità alloggiativa nel periodo di validità delle delibere versando la somma maggiorata richiesta dai comuni; ordina ai convenuti di pubblicare l'ordinanza online e per estratto su un quotidiano di tiratura nazionale.

Massima e testo dell'ordinanza

4. Le tradizioni religiose non possono essere strumentalizzate per discriminare: condannato il comune di Pontoglio

Con l'ordinanza del 18 luglio, il Tribunale di Brescia ha dichiarato il carattere discriminatorio del comportamento tenuto dal Comune di Pontoglio che, con deliberazione del 30 novembre 2015, aveva disposto il posizionamento ai vari ingressi del paese di cartelli a sfondo marrone recanti la scritta «*Pontoglio è un paese a cultura occidentale di profonda tradizione cristiana, chi non intende rispettare la cultura e le tradizioni locali è invitato ad andarsene*».

«Il punto non è se tale proposizione corrisponda o meno al vero – si legge nell'ordinanza -, questione è che detto stato di cose ... non può essere strumentalizzato da un ente pubblico per ostacolare o condizionare, fosse anche nella semplice forma della persuasione, il libero esercizio dei diritti co-

stituzionali da parte di coloro che non si riconoscono nel substrato culturale del Comune». Lo Stato italiano, come viene ricordato nell'ordinanza, non è confessionale bensì «improntato al principio di laicità (articolo 19 Costituzione)» e «ragioni di razza e religione non possono pregiudicare l'eguale godimento dei diritti fondamentali dell'individuo (art 3 Costituzione), fra i quali figura quello della libertà di circolazione e soggiorno (articolo 16 Costituzione). «Se l'obiettivo del comune fosse stato quello di richiamare i residenti ad una forma di rispetto reciproco delle rispettive tradizioni e credenze religiose, i cartelli di certo non avrebbero avuto il contenuto, unilaterale, oggi censurato», conclude il giudice. Ne deriva che le tradizioni religiose non possono essere strumentalizzate dalla pubblica amministrazione per discriminare e che il principio supremo di laicità impone condizioni di parità e rispetto reciproco per favorire l'inclusione e la convivenza tra persone di fedi religiose differenti.

Il giorno precedente all'udienza di precisazione delle conclusioni, il comune aveva rimosso tutta la cartellonistica stradale presente sul territorio (non limitatamente ai cartelli discriminatori). Il giudice ha comunque accertato, come stabilito dall'art 7 della Direttiva 2000/43, il carattere discriminatorio del comportamento tenuto, precisando che «il ripristino della situazione fisiologica – nessun cartello con messaggi estranei ai contenuti tipici previsti dal codice della strada – è la migliore risposta alla precedente situazione di discriminazione».

La massima e il testo dell'ordinanza

5. Tribunale di Milano, discriminatoria la tassa sul permesso: obbligo di restituzione

Il Tribunale di Milano, con ordinanza dell'8 luglio 2016, ha dichiarato discriminatoria la richiesta agli stranieri della tassa sproporzionata per la domanda di rinnovo o rilascio del permesso di soggiorno – anche non di lungo periodo – prevista dal DM 6.10.2011, già annullato dal **Tar del Lazio** nel maggio scorso, e ha condannato il Ministero dell'Interno, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e la Presidenza del Consiglio dei Ministri alla restituzione parziale di quanto versato.

Giunge così a conclusione **la questione** che si era aperta dopo la pronuncia della **Corte di Giustizia** del settembre 2015, alla quale è seguito l'annullamento del citato decreto da parte del Tar che però non aveva indotto le amministrazioni resistenti ad adottare nessun provvedimento: tuttora viene richiesto del tutto illegittimamente il pagamento della tassa nella misura prevista dal decreto annullato.

Ora, il Tribunale di Milano statuisce che aver richiesto un pagamento in misura non consentita dall'ordinamento europeo costituisce anche discriminazione e viola il principio di parità di trattamento previsto dalla Direttiva 109/2003, proprio in quanto pretende degli stranieri una tassa sproporzionata rispetto a quanto previsto per analoghi documenti per i cittadini italiani. L'importanza della pronuncia milanese deriva soprattutto dal fatto che, per la prima volta, viene affermato il diritto al rimborso di quanto pagato dagli stranieri dall'entrata in vigore del decreto.

Il testo dell'ordinanza

6. Agenzia delle dogane discrimina quando esclude cittadini UE da concorso per la posizione di operatore doganale.

Il giudice del Lavoro del Tribunale di Udine ha riconosciuto il carattere discriminatorio dell'esclusione di una cittadina croata dalla procedura di selezione per due posizioni di operatore doganale presso l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (Ministero dell'Economia e delle Finanze). Come ribadito in numerose occasioni dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, il regime derogatorio dell'art 45 TFUE co. 4 al principio di non discriminazione e libera circolazione dei lavoratori di paesi UE trova applicabilità in limitati casi, ovvero solo quando tali incarichi implicino esercizio abituale diretto o indiretto di pubblici poteri e non quando rappresentino una parte molto ridotta delle attività svolte. La valutazione deve essere fatta non in astratto, ma in modo concreto, caso per caso.

L'ordinanza

7. “Apparente” nulla di fatto a proposito di assegno sociale e permesso di soggiorno di lungo periodo?

Secondo la Corte Costituzionale il requisito dei 10 anni di residenza in Italia potrebbe aver abrogato quello del permesso di lungo periodo.

La tanto attesa decisione della Consulta in tema di assegno sociale sembrerebbe aver deluso le aspettative, ma forse non è esattamente così.

Come noto con la lunga serie di sentenze che vanno dalla 306/08 alla 230/2015, la Corte aveva già falciato qualsiasi effetto dell'art. 80, comma 19, L. 388/2000 sulle prestazioni volte alla tutela della inabilità, alle quali pertanto lo straniero ha oggi accesso indipendentemente dal titolo di soggiorno: di quella norma restrittiva residua un unico effetto cioè quello relativo all'assegno sociale di cui all'art. 3, comma 6, L. 335/95, ovvero alla prestazione per i residenti che hanno compiuto 65 anni e 7 mesi e che sono privi di reddito o titolari di un reddito inferiore alla misura dell'assegno (euro 5.824,91 nel 2016: in caso di titolarità di un reddito l'assegno viene ridotto dell'importo corrispondente al reddito percepito).

Su tale prestazione è poi intervenuto anche l'art. 20, comma 10 DL 112/2008 conv. in L. 133/2008 che, fermo il requisito della residenza in Italia nel periodo in cui l'assegno viene percepito, ha introdotto per tutti, indipendentemente dalla cittadinanza, il vincolo secondo il quale a decorrere dal 2009 l'assegno spetta solo a coloro che abbiano già maturato 10 anni di residenza continuativa in Italia.

Ora, a una prima lettura, la decisione di inammissibilità n. 180/16 della Corte Costituzionale potrebbe sembrare solo conseguenza di una cattiva redazione della ordinanza di rimessione: il giudice rimettente non avrebbe compiutamente esaminato se il richiedente era titolare di tutti gli altri

requisiti (compreso quello dei 10 anni di residenza) eccetto quello della cui costituzionalità si discuteva, sicché la questione non poteva dirsi rilevante ai fini della definizione del giudizio *a quo*.

Ma non è così. Dalla stessa ordinanza della suprema Corte si apprende che il Giudice rimettente aveva specificato che il ricorrente era presente in Italia dal 1992 e che era titolare di tutti i requisiti per accedere al beneficio, eccetto quello del permesso di lungo periodo.

Perché dunque la questione rimane inammissibile?

L'unica risposta possibile è che la Corte ritenga del tutto plausibile che l'introduzione successiva del requisito dei 10 anni di residenza abbia implicitamente abrogato il requisito del permesso di lungo periodo.

La conclusione sembrerebbe avvalorata dal giudizio fortemente favorevole che, in conclusione dell'ordinanza, la Corte spende a favore del carattere non discriminatorio del requisito decennale (già affermato nella ordinanza 197/2013): questo infatti, ricorda la Corte, evita disparità tra stranieri in relazione al titolo di soggiorno ed evita disparità tra italiani e stranieri esprimendo soltanto quella esigenza "*di un radicamento più intenso sul territorio*" che, per questa specifica prestazione, la Corte sembra ormai orientata a tutelare.

D'altra parte è innegabile che, nell'ottica del legislatore, i due requisiti rispondano alla medesima logica (quella appunto del "radicamento") con alcune rilevanti differenze: la prima è che l'uno richiede il "radicamento" soltanto agli stranieri, mentre l'altro la richiedeva indipendentemente dalla nazionalità; la seconda è che l'uno (il permesso di lungo periodo) si espone alla medesima censura di assoluta irragionevolezza di cui alle sentenze 306/08 e successive, essendo del tutto irrazionale che una provvidenza rivolta a coloro che hanno un reddito inferiore all'assegno sociale venga attribuita a coloro che hanno...un reddito pari all'assegno sociale (essendo questo, come noto, un requisito per accedere al permesso di lungo periodo); l'altro invece non si espone a questa censura posto che il requisito dei 10 anni di residenza non si spinga nel circolo vizioso del reddito minimo. La soluzione che la Corte sembra ora prospettare (se pure ancora in modo non definitivo come è inevitabile in una decisione di inammissibilità) è dunque semplice: cade il requisito del permesso di lungo periodo, ma resta il requisito della residenza decennale; anzi, il primo cade, senza bisogno di una pronuncia di costituzionalità, proprio perché il legislatore ha introdotto il secondo, da intendersi implicitamente abrogativo del primo.

Resta il fatto che, in assenza di una pronuncia di incostituzionalità, l'INPS continuerà a mantenere il requisito del permesso di lungo periodo e la soluzione del problema (pur ridimensionato nella sua ampiezza, posto che la gran parte dei residenti ultradecennali saranno anche titolari del permesso di lungo periodo) resterà ancora una volta affidata al contenzioso individuale, con grave violazione dei principi di certezza del diritto e di imparzialità dell'azione amministrativa.

E resta soprattutto aperto il profilo, sin qui mai esaminato dalla Corte, del rapporto con il diritto UE. Da questo punto di vista sorprende che l'ordinanza di rimessione, pur formulata nel marzo 2015, non abbia fatto riferimento alla direttiva 2011/98 che è sul punto di insuperabile chiarezza.

Come è noto, l'art. 12 della direttiva impone la parità di trattamento per tutti gli stranieri titolari di un permesso che consente di lavorare "nei settori di cui al regolamento CE 883/04"; tali settori comprendono (art. 70) le prestazioni non contributive di cui all'elenco contenuto nell'allegato 10; l'allegato 10 comprende l'assegno sociale. Dunque, quantomeno per gli stranieri titolari di un permesso che consente di lavorare (che sono la quasi totalità) il requisito del permesso di soggiorno di lungo periodo cade più che per implicita abrogazione da parte dell'art.20, comma 10 DL 112/08, per contrasto con normativa UE direttamente applicabile.

Quanto al requisito decennale, il diritto UE rileva invece in modo decisivo sotto il profilo della discriminazione indiretta con riferimento ai gruppi di stranieri che godono di una protezione paritaria particolare: i titolari di permesso unico lavoro, i titolari di protezione, i familiari di comunitari, i titolari di carta blu.

Se tale principio paritario deve trovare applicazione – e senz'altro deve, essendo preciso e incondizionato – pare abbastanza evidente che un requisito di lungoresidenza così ampio ponga lo straniero (che ha ovviamente meno possibilità di maturare il requisito stesso) in una posizione di svantaggio rispetto all'italiano. La Corte Costituzionale ha in effetti considerato tale profilo in un'unica occasione laddove ha dichiarato incostituzionale la legge regionale della Val d'Aosta che prevedeva un requisito di residenza di 8 anni nella Regione al fine dell'accesso agli alloggi di edilizia popolare, anche perché in contrasto con la direttiva 2003/109 proprio sotto il profilo della violazione indiretta della parità di trattamento della quale devono godere i lungosoggiornanti (Corte Costituzionale, 168/2014). Nella giurisprudenza di merito la questione è stata sommariamente considerata (in un caso di familiare di cittadino italiano) da una pronuncia del Tribunale di Brescia favorevole al richiedente straniero (ordinanza 13 ottobre 2015) e in senso negativo dalla pronuncia di appello nella stessa vicenda: in entrambi i casi tuttavia, senza una considerazione particolare del dato statistico (che pure dovrebbe essere quello principalmente considerato nella discriminazione indiretta) relativo alla possibilità o meno degli stranieri di maturare detto requisito.

L'assetto che si profila dopo questa ordinanza della Corte Costituzionale potrebbe dunque non rivelarsi definitivo.

C.GIURISPRUDENZA STATI MEMBRI, COMUNITARIA E CEDU

1. Il Conseil d'État sospende l'ordinanza che vieta il burkini: indossarlo non pone alcun rischio per l'ordine pubblico

Nell'**ordinanza** del 26 agosto, il Consiglio di Stato francese accoglie l'appello della *Association de défense des droits de l'homme Collectif contre l'islamophobie en France* e della *Ligue des droits de l'homme* contro la decisione del giudice di Nizza del 22 agosto che aveva confermato la legittimità dell'ordinanza del sindaco di Villeneuve-Loubet che vietava di indossare il *burkini* in spiaggia.

Il Consiglio di Stato ricorda che l'autorità amministrativa può adottare misure urgenti di qualunque natura quando sussista un rischio per l'ordine pubblico, per l'esercizio delle libertà fondamentali e quando la condotta oggetto di censura sia manifestatamente illegale.

Ritiene però che indossare il *burkini* in spiaggia non integri nessuna di queste tre ipotesi. Il Consiglio aggiunge inoltre che l'onda emozionale che deriva dagli eventi terroristici che hanno scosso la Francia non giustifica legalmente la misura interdittiva contestata e la violazione della libertà di circolazione, libertà di coscienza e la libertà personale.

Il Consiglio annulla la decisione del giudice amministrativo di Nizza e sospende l'esecutività dell'ordinanza sindacale.

2. Italia condannata dalla CEDU: il permesso di soggiorno per motivi familiari doveva essere riconosciuto al partner same-sex

Con la decisione Taddeucci e McCall contro Italia del 30 giugno, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato l'Italia per non aver concesso al partner omosessuale (straniero extra UE) stabilmente convivente con un cittadino italiano, il permesso di soggiorno per motivi familiari.

I fatti risalgono al 2009: prima, dunque, della "svolta" realizzata, sulla scorta della giurisprudenza di alcuni Tribunali di merito, dalle Prefetture di numerose città d'Italia. La Corte afferma, in particolare, che la decisione di trattare – all'epoca dei fatti – le coppie omosessuali alla stessa stregua delle coppie eterosessuali non coniugate, ai fini del rilascio del permesso di soggiorno, costituisce una discriminazione sulla base dell'orientamento sessuale nel godimento del diritto alla vita familiare garantito dall'art. 8 della Convenzione. Infatti, la circostanza che la coppia non potesse accedere ad alcuna forma di regolamentazione dell'unione rende impossibile ritenere giustificata l'omologazione di trattamento rispetto alla coppia eterosessuale. Per altro verso, l'assenza di riconoscimento e regolamentazione delle unioni omosessuali – radice della discriminazione – non è giustificata da alcuno dei motivi "solidi e imperativi" alla luce dei quali deve essere valutato l'eventuale trattamento differenziato delle coppie omosessuali. Tale non è, in particolare, l'obiettivo di tutela della "famiglia tradizionale", invocato – all'epoca – dal Governo italiano.

(nota di Angelo Schillaci per articolo29.it)

Il testo della sentenza (in francese)

D. DOCUMENTI UTILI E NEWS

1. Incremento una tantum della carta acquisti per i nati nel 2014: ancora un bonus bebè discriminatorio (e inutile)

Con il **decreto** del Ministero per gli Affari Regionali e le autonomie del 23 giugno 2016 (GU n. 192 del 18-8-2016) è stata prevista la concessione di un *“contributo una tantum per il sostegno ai bambini nati nel corso dell’anno 2014 appartenenti a famiglie residenti a basso reddito”*.

L’importo della prestazione è di soli euro 275 e ne hanno diritto i beneficiari della Carta Acquisti di cui all’ art. 81, comma 32, del decreto legge n. 112 del 2008 conv. in L. 133/08 (cioè la carta acquisti ordinaria); il beneficio viene fruito con le stesse modalità previste per l’utilizzo della carta, dunque andrà a incrementare il credito inserito nella stessa.

Ancora una volta siamo davanti a misure estemporanee e una tantum (ricordiamo che pressoché contestualmente è stato varato il sostegno all’inclusione attiva – **SIA** – che prevede un’altra analoga misura) ed anche irrazionali, se si considera che la carta acquisti è già una prestazione riservata ai nuclei con un bimbo di età inferiore ai tre anni, sicché – a parità di esigenze del neonato – il titolare di carta acquisto avrebbe diritto complessivamente a euro 1440 sui tre anni (80 ogni due mesi per tre anni) aumentati a 1715 solo se il bimbo è nato nel 2014.

L’utilità di interventi come questo per un effettivo contrasto alla povertà e un valido sostegno alla genitorialità è quanto mai discutibile.

Sul piano degli aventi diritto poi, questo nuovo “bonus bebè” risente ovviamente delle stesse illegittime limitazioni che gravano sulla carta acquisti. Quest’ultima spetta:

- ai titolari di permesso di lungo periodo (introdotto dall’art. 1 c.216 L. 147/13 e DM Min. Economia e Finanze 3.2.14)
- ai familiari non comunitari di cittadini comunitari (introdotto come sopra)
- ai titolari di protezione internazionale (indicato sul sito INPS)

Restano quindi esclusi anche da questa nuova prestazione i titolari di permesso unico lavoro. Tale esclusione è particolarmente ingiustificata se si considera che il diritto alla parità di trattamento per i titolari di permesso unico lavoro (garantito dall’art. 12 direttiva 2011/98) riguarda i settori di sicurezza sociale di cui al Regolamento 883/04 tra i quali rientra qualsiasi *“prestazione familiare”*, per tale dovendosi intendere *“tutte le prestazioni in natura o in denaro destinate a compensare i carichi familiari.”* (così l’art. 1 lettera z del Regolamento 883).

Ora, se già poteva affermarsi che la stessa carta acquisti ordinaria rientra tra le prestazioni familiari (perché, pur essendo formalmente una prestazione di contrasto alla povertà, è comunque destina-

ta a sostenere il reddito nei primi tre anni di vita del bambino) a maggior ragione tale conclusione vale la prestazione in esame, che essendo appunto un assegno una tantum riservato alle famiglie che abbiano un bimbo nato nel 2014 deve certamente essere collocata nell'ambito delle prestazioni "destinate a compensare i carichi familiari".

Anche su questo punto, in assenza di un ripensamento da parte dell'INPS, non potrà quindi che avviarsi il contenzioso già proposto con riferimento al più consistente **assegno di natalità**, di cui all'articolo 1, commi da 125 a 129 della Legge 23 dicembre 2014, n. 190.

2. I titolari di protezione internazionale inseriti "di nascosto" tra gli aventi diritto al SIA

Con il messaggio 3272, l'INPS ha diffuso il **modulo** per la presentazione delle domande di accesso al Sostegno all'inclusione attiva (SIA). che potranno essere consegnate ai Comuni a partire dal 2 settembre prossimo.

Il modulo, al quadro B ("Requisiti di cittadinanza e residenza"), indica, tra le diverse categorie di aventi diritto, i titolari di protezione internazionale (asilo politico e protezione sussidiaria).

La cosa rappresenta una positiva sorpresa e accoglie la segnalazione subito formulata da ASGI – di cui si può leggere, insieme agli altri profili critici e di illegittimità della misura, nel **commento** di Alberto Guariso.

Sorprende ancora di più però che la diffusione del modulo avvenga senza un atto formale di estensione della prestazione ai titolari di protezione internazionale: ricordiamo infatti che sia il decreto interministeriale del 26 maggio scorso che aveva attuato il SIA, sia la circolare n. 133 dell'INPS che ne aveva dettagliato le modalità di erogazione, non includevano tra gli aventi diritto i titolari di protezione internazionale e ciò in palese violazione dell'29 della direttiva 2011/95.

Ora l'INPS sembra essersi reso conto della palese violazione del diritto comunitario che ne sarebbe derivata, ma ancora una volta (come già avvenuto per la carta acquisti ordinaria) ci ha messo una pezza per vie informali, senza una presa di posizione con un formale atto amministrativo che garantisca certezza del diritto e un'adeguata diffusione di informazioni omogenee.

3. Il ricongiungimento familiare dopo le unioni civili

Con la circolare del 5 agosto 2016 (prot. 3511), il Ministero dell'Interno ha chiarito che, in conseguenza dell'entrata in vigore e della prima attuazione della legge 20 maggio 2016, n. 76, le disposizioni del D. Lgs. n. 286/1998 (cd. testo unico immigrazione) in materia di ricongiungimento familiare (art. 29) e di permesso di soggiorno per motivi familiari (art. 30) si estendono anche alle parti dell'unione civile tra persone dello stesso sesso.

Ciò comporta che:

a) lo straniero regolarmente soggiornante in Italia possa richiedere il ricongiungimento familiare del partner unito civilmente (in Italia o all'estero), straniero e non residente in Italia, ai sensi dell'art. 29 del Testo unico, e alle medesime condizioni previste per i coniugi;

b) lo straniero presente sul territorio nazionale che contragga l'unione civile con un cittadino italiano possa richiedere (e ottenere) il permesso di soggiorno per motivi familiari ai sensi dell'art. 30 del medesimo Testo unico, alle medesime condizioni previste per il coniuge del cittadino italiano.

Si tratta di una chiarificazione importante, che argina sin da subito – anche in considerazione delle prime costituzioni di unioni, già in atto – ogni incertezza interpretativa sulla condizione dello straniero unito civilmente con l'italiano (o con altro straniero, nel caso del ricongiungimento), quantomeno in relazione alle condizioni e al titolo di soggiorno sul territorio nazionale. Particolarmente rilevante, infine, la circostanza che l'estensione dell'applicazione degli artt. 29 ss. del Testo Unico agli uniti civilmente sia fatta discendere, dal Ministero dell'Interno, dal comma 20 della legge. Tale disposizione – che contiene, come noto, una clausola antidiscriminatoria – mira ad eliminare, con alcuni limiti, il trattamento differenziato tra unione civile e matrimonio e prevede che “le disposizioni che si riferiscono al matrimonio e le disposizioni contenenti le parole «coniuge», «coniugi» o termini equivalenti, ovunque ricorrono nelle leggi, negli atti aventi forza di legge, nei regolamenti nonché negli atti amministrativi e nei contratti collettivi, si applicano anche ad ognuna delle parti dell'unione civile tra persone dello stesso sesso”. La direttiva formulata dal Ministero alle amministrazioni periferiche si basa su tale disposizione, con il riconoscimento espresso del fatto che, in virtù della nuova legge, diritti già previsti per i coniugi (ricongiungimento familiare e permesso di soggiorno per motivi familiari) si estendono ora alle parti dell'unione civile tra persone dello stesso sesso

nota di Angelo Schillaci per articolo29.it

(si ringraziano l'Autore e articolo29)

4. Profili critici e di illegittimità del SIA, che esclude gli stranieri non lungosoggiornanti

Dal prossimo 2 settembre potranno essere presentate le domande di accesso alla nuova prestazione di contrasto alla povertà “sostegno all'inclusione attiva” (SIA). Di seguito un commento sui profili critici e di illegittimità.

La misura – una carta di credito che consente l'acquisto di beni di prima necessità – è il primo passo verso l'attuazione di un “Piano nazionale di lotta alla povertà”, per ora solo preannunciato nella stessa legge di stabilità (al comma 386) e che, nelle intenzioni del Governo, dovrebbe culminare nella previsione del cosiddetto reddito di cittadinanza, oggetto di ampio dibattito negli ultimi anni.

Asgi denuncia il carattere discriminatorio del SIA, laddove esclude alcune categorie di stranieri regolarmente soggiornanti e critica l'irragionevole scelta politica di introdurre (per i soli stranieri) for-

me di aiuto contro la povertà che presuppongono la titolarità di un reddito minimo, escludendo così dall'aiuto proprio i soggetti più bisognosi.

Di seguito, il commento dell'avv. Alberto Guariso, che analizza i profili critici e di illegittimità della misura, in particolare per quanto attiene l'esclusione degli stranieri non lungosoggiornanti.

Dopo il bonus bebè anche il SIA esclude gli stranieri non lungosoggiornanti

Prenderanno il via il 2 settembre 2016 le domande di accesso alla nuova prestazione di contrasto alla povertà denominata "sostegno all'inclusione attiva" (SIA), istituita con il **Decreto interministeriale 26 maggio 2016** (pubblicato sulla GU solo il 18.7.2016).

La misura è complessa e per certi versi originale e merita quindi un'analisi approfondita. Al momento, ci si limiterà ad evidenziare l'impatto che la nuova misura è destinata ad avere sulla condizione degli "immigrati poveri", in conseguenza dei limiti di accesso previsti per i non-cittadini.

Rinviando quindi per una descrizione dell'istituto alla pagina del sito del Ministero del Lavoro (<http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Sostegno-per-inclusione-attiva-SIA/Pagine/default.aspx>); va solo sinteticamente ricordato che il SIA è, in concreto, la "Carta SIA", ovvero una carta di credito che consente l'acquisto di beni di prima necessità e si configura come una estensione della "*carta acquisti sperimentale*" istituita con l'art. 60 DL 5/2012 conv. in L. 35/2012, che costituiva a sua volta un'evoluzione della carta acquisti ordinaria (sussidio limitato agli ultrasessantacinquenni e ai genitori di bimbi di età inferiore a tre anni) di cui all'art. 81, comma 32 dl 112/2008 convertito in L. 133/2008.

Rispetto alla carta acquisti sperimentale, la legge di stabilità 2016 (L. 208/15) aveva previsto, all'art. 1, comma 387, una generalizzazione a tutto il territorio nazionale quale primo passo verso l'attuazione di un "*Piano nazionale di lotta alla povertà*", per ora solo preannunciato nella stessa legge di stabilità (al comma 386) e che, nelle intenzioni del Governo, dovrebbe prevedere anche una sorta di generalizzato reddito di cittadinanza.

La nuova prestazione fa propria un'impostazione già ipotizzata per la carta acquisti sperimentale, che tuttavia ha peraltro avuto, a quanto risulta, scarsissima applicazione: la prestazione viene erogata solo a fronte della adesione del beneficiario a un "*progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa*" predisposto e gestito dai Comuni, cui spetta uno stretto controllo sul rispetto del progetto che potrebbe anche portare, in caso di inadempimento del beneficiario, alla revoca della prestazione.

Quanto alle modalità di richiesta ed erogazione, il metodo è quello già sperimentato per altre prestazioni: domanda presentata ai Comuni, verifica dei requisiti da parte dei Comuni stessi, successiva erogazione da parte dell'INPS.

Ma veniamo ai beneficiari.

La carta acquisiti sperimentale era già nata sotto pessimi auspici, essendo originariamente riservata ai soli cittadini italiani e poi estesa, con la legge di conversione del DL 5/12, ai cittadini UE e agli stranieri lungosoggiornanti.

Nel settembre 2013, dal momento che la legge europea 2013 aveva dovuto estendere alle categorie di stranieri (allora) protetti dal diritto UE alcune prestazioni sociali, il Governo – reso edotto anche dal vasto contenzioso giudiziario che si era sviluppato sul punto – aveva dovuto prendere atto che tali categorie sono (quantomeno) le seguenti: lungosoggiornanti, titolari di protezione internazionale, familiari stranieri di cittadini comunitari. A questi, si sono poi aggiunti, dal 25.12.2013 (termine ultimo per il recepimento della direttiva 2011/98) i titolari di permesso unico lavoro.

Dimenticando tutto ciò, il Governo e il Parlamento quando, un anno dopo, hanno varato l'assegno di natalità di cui all'art. 1, comma 125 L. 190/14 hanno inserito tra i beneficiari i soli cittadini dell'Unione e i lungosoggiornanti ed ora, per il SIA, hanno stilato un elenco ancora diverso e altrettanto incompleto: cittadini dell'Unione; stranieri lungosoggiornanti; familiari di cittadini comunitari. Per tutti è poi richiesto il requisito della residenza nel territorio nazionale da almeno due anni, da computarsi alla data della domanda.

Sono dunque esclusi i titolari di protezione internazionale (i quali quindi, paradossalmente, accedono alla carta acquisiti ordinaria, ma non alla carta SIA) e sono esclusi i titolari di permesso unico lavoro, cioè gli stranieri titolari di un permesso che consente di lavorare tutelati dalla direttiva 2011/98.

Tali esclusioni meritano alcune riflessioni, sia di ordine politico che di ordine giuridico.

2.

Sul piano delle politiche generali di contrasto alla povertà, molto ci sarà da riflettere sulla complessità dell'ipotizzato scambio "*prestazione/progetto di inserimento*", che potrebbe avere la positiva funzione di incentivare il beneficiario verso un percorso di autonomia, ma che carica i Comuni di una funzione di controllo di grande complessità e delicatezza per la quale molti servizi sociali sembrano scarsamente preparati e dotati di risorse. Il rischio è quello peraltro di trasformare i servizi sociali più in "controllori" ai fini della erogazione che servizi ausiliari e di sostegno nel percorso di inserimento. Senza trascurare poi la significativa corrente di pensiero tra gli economisti dello sviluppo che dubita fortemente dell'utilità di queste forme di scambio e dimostra, dati alla mano, che gli interventi di welfare più idonei ad attivare il beneficiario sono quelli che vengono erogati senza richiedere in cambio nulla.

Tornando al nostro tema, il decreto muove evidentemente dal presupposto che lo straniero "ordinario" (quello cioè che non ha ancora conseguito il permesso di lungo periodo: e si tratta del 45% degli stranieri) non può essere migrante e povero allo stesso tempo: se in condizioni di povertà as-

soluta, è destinato inevitabilmente a perdere il titolo di soggiorno e dunque ad andarsene: dunque il migrante povero...non esiste ed è quindi inutile occuparsene.

Ovviamente tutti sanno che non è così: molti stranieri, alternando periodi di disoccupazione e periodi di lavoro precario a bassissimo salario (nella logistica, nelle pulizie, nel lavoro domestico etc.) rimangono legittimamente sul nostro territorio per decine di anni, senza mai poter accedere al permesso di lungo periodo; o per carenza di reddito (come noto per accedere al permesso è richiesto un reddito pari all'assegno sociale) o, più spesso, per l'impossibilità di accedere ad un alloggio idoneo (l'altra condizione richiesta dall'art. 9 TU immigrazione). Che senso può avere escludere costoro, che sono e restano legittimamente presenti sul nostro territorio, da una misura di contrasto alla povertà?

3.

Sul piano giuridico, cioè su quello della legittimità/illegittimità delle esclusioni, poco aiuto ci può arrivare dal diritto nazionale: la scelta che il legislatore aveva fatto nel 1998, con l'art. 41 del TU immigrazione (tuttora vigente) era quella di parificare integralmente – nella fruizione delle prestazioni assistenziali – lo straniero regolarmente soggiornante all'italiano alla sola condizione di un titolo di soggiorno di durata non inferiore all'anno.

Scelta dunque fortemente egualitaria, ma pur sempre contenuta in legge ordinaria, che ben può essere modificata da legge successiva che, con riferimento all'una o all'altra prestazione assistenziale, potrebbe legittimamente prevedere requisiti più restrittivi, come appunto hanno fatto le norme sulla carta acquisiti sperimentale e poi la finanziaria 2016.

Le questioni rilevanti si pongono dunque esclusivamente in rapporto al diritto europeo.

Nessun dubbio circa l'assoluta illegittimità della esclusione dei titolari di protezione internazionale. L'art. 29 della direttiva 2011/95 prevede per i titolari di protezione internazionale il diritto di accedere alle prestazioni sociali *"alla stregua dei cittadini"* dello Stato ospitante (e dunque con vincolo di assoluta parità), con la facoltà dello Stato membro di limitare l'assistenza alle sole prestazioni essenziali per i titolari di protezione sussidiaria (e non per i titolari dello status di rifugiato). A prescindere dalla qualifica del SIA come essenziale o meno, lo Stato italiano, in sede di recepimento della direttiva non si è comunque avvalso della facoltà di limitazione, sicché rifugiati e titolari di protezione sussidiaria sono oggi parificati ai fini in questione.

Ne consegue che il titolare di protezione internazionale deve poter godere, *"alla stregua"* del cittadino, anche del SIA.

Tra l'altro, va notato che analoga *"dimenticanza"* era contenuta anche nelle norme sull'assegno di natalità, ma l'INPS ci ha messo una pezza con la circolare 93 dell'8.5.2015 allorché ha chiarito – operando autonomamente quell'adeguamento al diritto europeo che invece si ostina a non voler fare con riferimento ad altre direttive – che i titolari di protezione internazionale hanno comunque diritto alla prestazione, essendo – così dice la circolare – *"equiparati"* ai cittadini italiani.

A un anno di distanza da quella affermazione, i titolari di protezione non sono più “equiparati” : inespiegabilmente la circolare INPS n. 133 del 19.7.2016 – che da attuazione al SIA – non opera alcuna correzione della omissione governativa, sicché rifugiati e titolari di protezione sussidiaria restano esclusi dalla nuova prestazione.

La scelta è assolutamente miope se si considera che, proprio nel delicato momento di uscita dal sistema di protezione a seguito dell'accoglimento della domanda, il rischio povertà è elevatissimo e la necessità di un sostegno nel percorso di inserimento particolarmente stringente.

Prima ancora che miope, la scelta è del tutto illegittima ed esporrà l'INPS all'ennesimo inevitabile contenzioso volto a ottenere il rispetto del diritto comunitario.

A seguito alla pubblicazione di questo commento, è stato segnalato che i moduli per la presentazione delle domande SIA indicano al quadro B anche i titolari di protezione internazionale, nonostante, come riportato nel presente commento, essi non siano menzionati né nel decreto del 26 maggio né nella circolare 133 dell'INPS.

4.

Quanto invece alla esclusione dei titolari di permesso unico lavoro il discorso è più delicato.

Ai sensi degli artt. 3 e 12 direttiva 2011/98, godono del diritto alla parità tutti i cittadini di paesi terzi titolari di un permesso che consente di lavorare (cioè in pratica lavoro, attesa occupazione, famiglia) ma tale diritto trova applicazione solo per quanto riguarda i “settori di sicurezza sociale di cui al Regolamento UE 883/04” (così l'art. 12).

I settori di sicurezza sociale cui si applica il Regolamento sono elencati nell'art. 3 del Regolamento stesso e comprendono – secondo la giurisprudenza CGE – anche le prestazioni non contributive che vengono attribuite sulla base di criteri predeterminati, senza valutazione discrezionale della PA: il SIA possiede senz'altro tali requisiti.

Tuttavia tra i settori indicati nell'art. 3 non sono comprese le misure di contrasto alla povertà. Si potrebbe quindi sostenere che il SIA non rientri tra le prestazioni incluse nel Regolamento 883 e conseguentemente tra le prestazioni “coperte” dal vincolo di parità di cui all'art.12 della direttiva.

In realtà, verificando più analiticamente gli ulteriori requisiti per accedere al SIA, si apprende che, in attesa del famoso reddito di cittadinanza generalizzato, il SIA non costituisce affatto una misura di generico contrasto alla povertà, giacché viene oggi erogato solo a condizione che il nucleo familiare del beneficiario rientri in almeno una delle seguenti categorie:

1. presenza di almeno un minore di anni 18;
2. presenza di un disabile (definito secondo la classificazione di cui al decreto ISEE)
3. presenza di una donna in gravidanza (per la quale la data presunta del parto non sia successiva alla data della domanda di più di 4 mesi)

Non solo, ma come precisa la sintesi del Ministero (si veda ancora la nota sul sito), il sistema di punteggio previsto per l'attribuzione del beneficio favorisce *“i nuclei con il maggior numero di figli minorenni, specie se piccoli (età 0-3); in cui vi è un genitore solo; in cui sono presenti persone con disabilità grave o non autosufficienti”*.

Se è così, è agevole concludere che il SIA rappresenta – nel caso sub a) e forse anche in quello sub b) – una *“prestazione familiare”*, per tale dovendosi intendere *“tutte le prestazioni in natura o in denaro destinate a compensare i carichi familiari..”*(così l'art. 1 lettera z del Regolamento 883) e nel caso sub c) una *“prestazione di maternità”*.

Sia le prestazioni familiari che le prestazioni di maternità rientrano pienamente nell'elenco di cui all'art. 3 del Regolamento 883; conseguentemente ad esse si applica il vincolo di parità di cui all'art. 12 direttiva.

Dunque, nel rispetto del diritto europeo, il SIA dovrebbe essere esteso a tutti i titolari di permesso unico lavoro tutelati dalla direttiva 2011/98.

5.

A prescindere da tali considerazioni in punto di diritto europeo – alle quali l'INPS già in altre occasioni ha mostrato di essere poco sensibile e che dunque difficilmente potranno trovare spazio se non nelle aule giudiziarie – c'è piuttosto da rimarcare un profilo di assoluta irragionevolezza della esclusione, sul quale convergono considerazioni di ordine sia politico che giuridico, dal momento che una esclusione irrazionale è per sua natura in contrasto con il principio di uguaglianza ex art. 3 Cost.).

Il DM fissa il limite ISEE per l'accesso al SIA in euro 3.000. Il limite di reddito per accedere al permesso di lungo periodo è pari all'assegno sociale e dunque oggi 5.824,91, aumentato in caso di familiari.

Ora, è ben vero che i due criteri di misurazione (ISEE e reddito) non sono omogenei, ma è altamente probabile che uno straniero, se ha conseguito il permesso di lungo periodo, disponga di un reddito superiore ai limiti (molto bassi) necessari per accedere alla carta SIA, anche quando rimane comunque in una condizione reddituale prossima alla povertà.

Dunque la previsione precipita nuovamente gli stranieri (e solo gli stranieri: per gli italiani il problema ovviamente non si pone) in quel circuito infernale già denunciato dalla Corte Costituzionale a proposito della pensione di inabilità: caro migrante, ti darei volentieri un aiuto per contrastare la povertà se tu avessi quel titolo di soggiorno; ma siccome hai conseguito quel titolo di soggiorno vuol dire che non sei effettivamente povero e quindi non te lo do.

Una beffa da finto Robin Hood che potrebbe addirittura far sorridere: se non rendesse manifesta l'irragionevole scelta politica di introdurre (lo si ripete, per i soli stranieri e qui sta l'aspetto discriminatorio) forme di aiuto contro la povertà che presuppongono la titolarità di un reddito minimo,

escludendo così dall'aiuto proprio i soggetti più bisognosi e immaginando che l'aiuto alla povertà possa partire "dai 5.824,91 euro in su".

Scelta poi ancora più ingiustificabile se si considera che non potrebbe neppure essere giustificata con l'abusato argomento del "radicamento territoriale", che vorrebbe selezionare i beneficiari di prestazioni solo tra coloro che manifestano una seria intenzione di restare sul nostro territorio o che magari già si sono già guadagnati, con periodi adeguati di lavoro, il diritto alla prestazione. Nel caso del SIA, il secondo argomento non ha ragione di essere perché introdurre un profilo di "corrispettività" nel contrasto alla povertà sarebbe una contraddizione in termini (il povero assoluto normalmente è tale proprio perché non ha potuto lavorare con continuità). Quanto al primo argomento, il SIA già introduce un requisito di due anni di pregressa residenza sul territorio che, ai fini del radicamento, costituisce già un requisito ben più ampio di quello scelto dal legislatore nel 1998.

In conclusione la scelta di introdurre in questa materia il requisito del permesso di lungo periodo è del tutto irrazionale ed è destinata a finire a breve davanti alla Corte Costituzionale.

Così ancora una volta, forse per insipienza, forse per scelta consapevole, la questione dell'accesso degli stranieri al welfare resterà affidata ai giudici, con buona pace della certezza del diritto, della trasparenza dell'azione pubblica e della declamata scelta di perseguire quella coesione che presuppone la chiarezza del patto sociale e non la moltiplicazione del contenzioso.

5. INPS apre la selezione per la pratica forense ai cittadini stranieri

A seguito della segnalazione di ASGI in merito al carattere discriminatorio del requisito della cittadinanza UE per partecipare alla selezione inerente lo svolgimento della pratica forense presso gli uffici dell'Avvocatura dell'INPS, è stato **pubblicato** in data odierna l'**avviso** di integrazione ai bandi dello scorso 20 giugno, con cui viene esteso l'accesso alla selezione ai cittadini stranieri come indicato dall'art. 17 della L. 247/2012 "*Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense*".

Nella nota l'INPS comunica che "al fine di consentire la massima partecipazione alla procedura in oggetto, nonché di garantire pari opportunità a favore dei cittadini di Stati non appartenenti alla Unione Europea regolarmente soggiornanti in Italia, i bandi pubblicati in data 20/06/2016 si intendono integrati, all'art. 3 e all'art. 4 lettere h e i. Si conferma quale termine finale per la presentazione delle domande il giorno 20 luglio 2016."

6. Sostituto commissario inneggia all'odio e alla violenza contro i migranti: procedimento penale e sanzione disciplinare

Si riporta **la risposta** dello scorso 15 giugno del vice Ministro dell'Interno, on. Filippo Bubbico, all'interrogazione parlamentare n.4-09580 presentata dall'on. Giuseppe Berretta, inerente le di-

chiarazioni effettuate su Facebook da parte un sostituto commissario di polizia di Catania, che aveva pubblicato alcuni messaggi sui social: “Migranti? Buttateli a mare”. “Bruciarli vivi e rimpatriarli”. “Mi manca Hitler”. “Diamogli fuoco insieme agli Italoiti che li indottrnano ed aizzano” aggiungeva. Il sostituto commissario è stato sospeso cautelamente, la procura di Catania ha avviato un procedimento penale (ancora pendente) nei suoi confronti ed è stata irrogata la sanzione disciplinare della sospensione del servizio per un mese.

Si ringrazia l'on. Berretta per la collaborazione nell'aver fornito tempestivamente ad ASGI il documento allegato.

EVENTI ASGI E ALTRI EVENTI

1. Mappa della violenza contro i migranti

[Cliccando qui](#) è possibile consultare la mappa degli episodi di violenza di cui sono stati vittima i migranti in tutta Europa elaborata dall'European Network Against Racism (ENAR)