

# Le discriminazioni a danno degli stranieri in Toscana

Diana GENOVESE\*

Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università di Firenze

ABSTRACT: The purpose of this essay is to critically assess the features and extent of discrimination to detriment of foreign citizens in Tuscany, in the light of national provisions and policies on immigration. In particular, it will be focussed on two cases, given its magnitude on Tuscany: i) the case of the Roma people in the city of Pistoia as a paradigmatic case of discrimination of a specific, vulnerable social group; and ii) the situation of EU third-country nationals holding a humanitarian permit, which as a matter of fact view their social rights being due to discrimination and lack of awareness by employees of the social and care services.

## 1. L'accesso alla cittadinanza da parte degli stranieri nati in Italia

Nell'accesso alla cittadinanza per gli stranieri nati in Italia figli di immigrati irregolari si annida oggi uno dei fattori di maggior discriminazione perpetrata dalle nostre autorità a danno degli stranieri. Tale discriminazione nella maggior parte dei casi si realizza in violazione della stessa legge italiana, la quale sin dal 1998 prevede un canale preferenziale da seguire qualora si accerti la presenza del minore sul territorio, e ciò al fine di garantire un'adeguata tutela allo stesso durante la sua permanenza in Italia.

L'interesse dimostrato nei confronti del minore si evince in primo luogo dalla lettura del combinato disposto degli artt. 19, co. 2, lett. a), del d. lgs. 286/1998 (Testo Unico Immigrazione) e 28, co. 1, lett. a), del D.P.R. 394/1999 ("Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e

---

\* Contatto: Diana GENOVESE | [diana.genovese@unifi.it](mailto:diana.genovese@unifi.it)



norme sulla condizione dello straniero”), che predispone un sistema di tutela rafforzato attraverso un esplicito divieto di espulsione del minore, se non per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato (art. 13, co. 1, T.U.I.). Sussiste, in effetti, un preciso obbligo per il Questore di rilasciare al minore un permesso di soggiorno (cosiddetto ‘per minore età’), ad eccezione dei casi in cui questi sia infra-quattordicenne e, dunque, si imponga l’iscrizione nel permesso di soggiorno del genitore.

Il principio generale che si ricava da queste norme va individuato nell’esigenza di garantire al minore privo di genitori regolarmente soggiornanti il suo diritto a rimanere sul territorio italiano in condizioni di assoluta regolarità (almeno sino a quando ciò sia considerato in linea con il suo interesse). L’espulsione dei genitori non comporta, dunque, anche l’espulsione del minore; quest’ultima evenienza potrebbe verificarsi solo qualora la soluzione di seguire i propri genitori rimpatriati si palesi preferibile a quella di rimanere sul territorio italiano. In un secondo momento, infatti, il Tribunale dei Minorenni del luogo in cui il minore si trova dovrà stabilire se sia effettivamente nell’interesse del minore restare sul territorio italiano oppure se il suo interesse risulti più adeguatamente tutelato attraverso il ricongiungimento con la propria famiglia, nel Paese ove questa si trovi.

Oltre a questa modalità di rimpatrio appena richiamata, volta a tutelare prioritariamente il superiore interesse del minore, nel nostro ordinamento l’espulsione della persona minore degli anni diciotto può essere disposta unicamente “per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato” dal Tribunale per i Minorenni (art. 33, co. 4, T.U.I.) e su richiesta del Ministero dell’Interno, che deve darne “preventiva notizia al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro degli affari esteri”. Particolare attenzione merita a questo punto l’art. 28 del richiamato Regolamento, nella parte in cui consente di salvaguardare concretamente l’interesse del minore presente in Italia. La norma in questione impone, infatti, alla Questura di rilasciare un permesso per minore età quando il minore non abbia un genitore regolarmente soggiornante e, quindi, se infra-quattordicenne, non possa essere iscritto sul permesso di soggiorno di questo o, se più grande, non possa avere un permesso di soggiorno per motivi di famiglia collegato a quello del genitore.

Occorre precisare che al minore in possesso di un permesso di soggiorno per minore età deve essere data una residenza che può essere presso il luogo in cui vive con la famiglia irregolarmente presente, presso la persona cui la famiglia lo ha affidato oppure presso la

famiglia o la casa famiglia cui ritiene di affidarlo il Tribunale per i Minorenni, qualora valuti che il minore stesso si trovi in condizioni di abbandono. Queste poche disposizioni, se attuate, permetterebbero di risolvere molti dei problemi che affliggono il percorso di acquisizione della cittadinanza italiana dei giovani stranieri nati in Italia da stranieri irregolari.

Nella realtà dei fatti, tuttavia, la condizione giuridica del genitore finisce inevitabilmente per influenzare quella del minore. Risulta, infatti, che non sia praticamente mai stato conferito il permesso per minore età a un minore la cui famiglia fosse irregolare; non è mai stato detto ad una famiglia destinataria di un provvedimento di allontanamento, che esso non riguarda il minore e che – se lui vuole – può restare in Italia in condizioni di regolarità, salvo che il Tribunale per i Minorenni valuti la cosa contro il suo interesse. Ciò comporta un'inaccettabile limitazione al godimento di un diritto riconosciuto espressamente a tutti i minori sulla carta, ma frustrato nella prassi dalle Questure. L'atteggiamento di quest'ultime potrebbe essere, invero, dettato dalla volontà di non incoraggiare l'arrivo di minori non accompagnati o di famiglie con minori, nonché dal costo e dalle difficoltà che comporta la presa in carico di un minore privo di famiglia. Se, dunque, questa situazione danneggia tutti i minori stranieri, costretti a vivere in condizione di irregolarità nonostante abbiano diritto ad un permesso di soggiorno, si ripercuote, in particolar modo, sui minori nati in Italia da genitori stranieri, i quali al compimento dei diciotto anni potrebbero acquisire la cittadinanza italiana.

La legge n. 91 del 1992 (“Nuove norme sulla cittadinanza”) prevede, infatti, che lo straniero nato sul territorio italiano può ottenere la cittadinanza italiana se risiede legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età, laddove dichiara di volerla acquistare entro un anno dalla suddetta età (art. 4, l. 91/92). Il D.P.R. 572/93, con cui viene emanato il Regolamento di attuazione della legge sulla cittadinanza, all'art. 1 stabilisce che:

Ai fini dell'acquisto della cittadinanza italiana: a) si considera legalmente residente nel territorio dello Stato chi vi risiede avendo soddisfatto le condizioni e gli adempimenti previsti dalle norme in materia d'ingresso e di soggiorno degli stranieri in Italia e da quelle in materia d'iscrizione anagrafica

Il confronto tra la disposizione prevista dalla legge n. 91/1992 e la norma regolamentare rende evidente che la seconda (di rango subordinato) produce una forte restrizione quanto al requisito della residenza legale, la quale viene ancorata al soddisfacimento di due requisiti quali la titolarità di un permesso di soggiorno e il perfezionamento della residenza anagrafica.

La necessità di un simile adempimento è stata d'altronde ribadita da alcune Circolari (in particolare la Circolare del Ministero dell'Interno n. 60. 1 del 28 settembre 1993 e la Circolare del Ministero dell'Interno n. K.69/89 del 18 febbraio 1997), le quali hanno affermato che la residenza legale implica l'obbligo per la persona straniera di essere in regola con le norme relative al permesso di soggiorno, oltre che con quelle relative all'iscrizione anagrafica. Al fine di acquisire la cittadinanza, i minori nati in Italia dovrebbero, dunque, essere identificabili con certezza (cioè in possesso di un documento di identità, passaporto o altro documento equipollente), essere stati sempre regolarmente presenti ed esserlo al momento della domanda, nonché essere stati sempre residenti ed esserlo al momento della domanda. Di conseguenza, il mancato conferimento di un permesso per minore età ai nati in Italia da genitori irregolarmente presenti o divenuti tali durante i primi anni di vita del figlio, senza che lo status di questo sia distinto da quello dei genitori, oltre a costringere il minore a vivere da irregolare lo priva del diritto di avere la cittadinanza italiana al compimento dei diciotto anni.

Tale evidente violazione dei diritti di questi minori è stata rilevata anche dal Comitato sui diritti dell'infanzia che, in occasione della sua 58<sup>o</sup> sessione, tenutasi tra 19 settembre e il 7 ottobre 2011, commentando il rapporto dell'Italia sull'attuazione della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia<sup>1</sup>, ha denunciato le gravi conseguenze che la mancata iscrizione anagrafica comporta per i minori. Le preoccupazioni del Comitato nascono dalla legge n. 94/2009 (uno dei tanti cosiddetti 'pacchetti sicurezza' che hanno costellato la legislazione italiana dell'ultimo quindicennio), la quale ha reso obbligatoria, per tutti coloro che non sono italiani, l'esibizione del permesso di soggiorno al fine di ottenere documenti sullo stato civile. Come si è detto, il problema non nasce tanto dalle previsioni della legge n. 94/2009, quanto dal comportamento delle Questure, che in totale e palese violazione della legge, non rilasciano il permesso di soggiorno per minore età quando emerge la presenza sul territorio di un minore

<sup>1</sup> La Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia prevede un meccanismo di monitoraggio della sua attuazione da parte degli Stati che l'hanno ratificata. Periodicamente gli Stati devono inviare un rapporto al Comitato ONU sui diritti dell'infanzia, che, dopo averlo esaminato, elabora delle *Osservazioni conclusive*.



privo di genitori legalmente soggiornanti. Questa precisazione non sminuisce però l'importanza del richiamo del Comitato che raccomanda allo Stato italiano di "attuare la legge n. 91/1992 sulla cittadinanza italiana in modo da tutelare i diritti di tutti i minorenni che vivono in Italia" e in particolare di

garantire per legge, e facilitare nella pratica, l'obbligo della registrazione alla nascita per tutti i minorenni che nascono e vivono in Italia [...] indipendentemente dalla loro origine sociale ed etnica e dallo status di residenti dei genitori [e di] facilitare l'accesso alla cittadinanza per i minorenni che altrimenti potrebbero essere apolidi<sup>2</sup>

A tale situazione si è cercato di porre rimedio con il cosiddetto "Decreto del fare", emanato durante la breve vita del c.d. Governo Letta. Si tratta del Decreto Legge del 21 giugno 2013, n. 69 contenente "Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia", convertito con la legge del 9 agosto 2013, n. 98, ove all'art. 33 (rubricato "Semplificazione del procedimento per l'acquisto della cittadinanza per lo straniero nato in Italia"), ha predisposto un sistema per facilitare il percorso di acquisizione della cittadinanza dei minori stranieri nati in Italia. L'art. 33 sancisce, infatti, che

Ai fini di cui all'articolo 4, comma 2, della legge 5 febbraio 1992, n. 91, all'interessato non sono imputabili eventuali inadempimenti riconducibili ai genitori o agli uffici della Pubblica Amministrazione, ed egli può dimostrare il possesso dei requisiti con ogni idonea documentazione

Questa disposizione, pur non modificando direttamente la nozione di residenza legale di cui all'art. 1, co. 2, lett. a), del D.P.R. n. 572/1993, conferma una tendenza già in atto, espressa negli ultimi anni sia dalla giurisprudenza di merito che da alcuni provvedimenti amministrativi al fine di superare le rigidità dei parametri normativi nell'ottenimento della

---

<sup>2</sup> La traduzione delle osservazioni del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia è stata curata dal Comitato Interministeriale sui Diritti Umani e dall'UNICEF Italia, per consentirne un'ampia diffusione e si trova online sul sito dell'UNICEF alla pagina <http://issuu.com/unicef.italia/docs/osservazioniconclusive2011?e=2111093/1573440#search>, con il titolo "Osservazioni conclusive. Analisi del rapporto presentato dall'Italia ai sensi dell'art. 44 della Convenzione sui diritti dell'infanzia". Le citazioni si trovano al punto 29.

cittadinanza italiana. In particolare, nella circolare n. 22 del 7 novembre 2007 del Ministero dell'Interno, si prendeva atto che alcuni genitori, sebbene presenti nel nostro Stato, non avevano provveduto all'inserimento nel proprio permesso di soggiorno dei figli nati in Italia o alla loro iscrizione anagrafica nel Comune di residenza e in mancanza di tale requisito non era stata possibile l'acquisizione del nostro *status civitatis*.

In linea con quanto sancito nella circolare n. K.60.1 del 5 gennaio 2007, la quale era intervenuta ad attenuare il rigore dei requisiti necessari all'acquisizione della cittadinanza, si precisa quindi che l'iscrizione anagrafica tardiva del minore presso un Comune italiano, potrà considerarsi non pregiudizievole ai fini dell'acquisto della cittadinanza italiana, ai sensi dell'art. 4, comma 2, della legge 91/92, ove vi sia una documentazione atta a dimostrare l'effettiva presenza dello stesso nel nostro Paese nel periodo antecedente la regolarizzazione anagrafica (attestati di vaccinazione, certificati medici in generale etc.). Nel prosieguo della circolare si precisava, tuttavia, che "l'iscrizione anagrafica dovrà comunque essere ragionevolmente ricollegabile al momento della nascita e quest'ultima dovrà essere stata regolarmente denunciata presso un Comune italiano da almeno uno dei genitori legalmente residente in Italia". Questo ulteriore requisito, non previsto nella legge (e aggiunto, appunto, attraverso una circolare), è stato ritenuto illegittimo dal Tribunale di Imperia, che con sentenza dell'11 settembre 2012<sup>3</sup> ha correttamente sottolineato che l'art 4, secondo comma, legge n. 91/1992 stabilisce

quali unici presupposti per l'ottenimento della cittadinanza, che il minore sia nato in Italia e che vi abbia risieduto, ininterrottamente e legalmente, fino al raggiungimento della maggiore età, senza fare affatto riferimento all'ulteriore requisito che il minore sia stato iscritto all'anagrafe italiana da almeno un genitore con residenza legale in Italia. La *ratio* della norma in questione consiste nell'esigenza di favorire l'acquisto della cittadinanza da parte di persone che, essendo nate nel nostro paese e avendovi continuativamente abitato, sono verosimilmente del tutto integrate nel nostro tessuto sociale, economico e culturale. Non possono quindi essere introdotti in via

---

<sup>3</sup> Tribunale di Imperia, sentenza n. 1295/2012, dell'11 settembre 2012, reperibile sul sito di MeltingPot: [http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/sentenza\\_Trib\\_Imperia\\_11\\_settembre\\_2012.pdf](http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/sentenza_Trib_Imperia_11_settembre_2012.pdf).

amministrativa limiti all'acquisto della cittadinanza ulteriori rispetto a quelli previsti dalla Legge del 1992, che ne frustrino gli intenti

La locuzione “eventuali inadempimenti riconducibili [...] agli uffici della Pubblica Amministrazione” può, a prescindere dalle intenzioni del Legislatore, essere letta come l'esplicito riconoscimento degli errori e delle responsabilità degli uffici pubblici nella gestione di queste pratiche. Va ritenuto, infatti, senz'altro un “errore della Pubblica Amministrazione” quella prassi, di cui si è già dato conto, di non rilasciare un permesso di soggiorno per minore età ai figli di genitori irregolarmente soggiornanti precludendo loro la possibilità di risultare regolarmente residenti. Appare quindi non solo legittimo ma doveroso considerare che la procedura disegnata dall'art. 33 del ‘Decreto del fare’ si atteggia come strumento idoneo a rimediare alle gravi ingiustizie provocate da questa prassi illegittima. Pertanto, le Questure ad oggi non si possono più esimere dal rilasciare i permessi di soggiorno ai minori stranieri, siano pure essi conviventi con genitori irregolarmente soggiornanti e soggetti a procedura di espulsione.

L'art. 33, al secondo comma, introduce inoltre un'importante novità laddove ha imposto ai Comuni di informare i ragazzi del loro diritto di chiedere il riconoscimento della cittadinanza affinché questi non dimentichino di farlo entro il tempo utile, e cioè prima del compimento del diciannovesimo anno di età. Tale disposizione stabilisce, infatti, che

Gli ufficiali di stato civile sono tenuti, nel corso dei sei mesi precedenti il compimento del diciottesimo anno di età, a comunicare all'interessato, nella sede di residenza quale risulta all'ufficio, la possibilità di esercitare il diritto di cui al comma 2 del citato articolo 4 della legge n. 91 del 1992 entro il compimento del diciannovesimo anno di età. In mancanza, il diritto può essere esercitato anche oltre tale data

Un simile obbligo deve, tuttavia, fare i conti con la realtà dei fatti, ossia che gli ufficiali di stato civile, pur titolari del potere di conferire la cittadinanza, non hanno le informazioni anagrafiche per sapere a chi e quando inviare l'avviso. Tali uffici non possiedono, infatti, alcun tipo di informazione relativa alla residenza di questi minori. Per questo motivo, in sede di conversione del decreto, è stato opportunamente aggiunto il comma 2-*bis* che impone agli

uffici di stato civile di acquisire, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, tutte le informazioni necessarie dagli altri uffici pubblici utilizzando “gli strumenti informatici”.

Occorre sottolineare che l’art. 33 prevede esplicitamente che il diritto di cui al comma secondo dell’art. 4, legge. n. 91/1992 possa essere esercitato anche dopo il compimento del diciannovesimo anno di età quando la comunicazione relativa al diritto di optare per la cittadinanza italiana non venga effettuata “nel corso dei sei mesi precedenti il compimento del diciottesimo anno”. Da ciò discende che, se la comunicazione avviene dopo che il ragazzo o la ragazza straniera abbiano compiuto il diciottesimo anno, essi possono fare la domanda in qualsiasi momento e non più entro il loro diciannovesimo anno di età. La norma, infatti, non prevede un termine entro il quale il diritto debba comunque essere esercitato, per cui chi non riceve la comunicazione nei sei mesi antecedenti al compimento del diciottesimo anno di età, può esercitare il diritto di optare per la cittadinanza italiana in qualsiasi momento della propria vita.

Dato il quadro normativo, sembra ragionevole sostenere che l’art. 33 possa essere interpretato altresì come una remissione in termini per tutti quei ragazzi stranieri, nati in Italia, che pur avendone diritto hanno compiuto il diciannovesimo anno di età senza chiedere il riconoscimento della cittadinanza italiana. Se così non fosse, la norma avrebbe un forte impatto discriminatorio su un diritto fondamentale, come quello di acquisire lo *status civitatis*. Ciò condurrebbe, infatti, ad una grave disparità di trattamento perché i ragazzi stranieri, nati in Italia, che compiono diciotto anni, dopo l’entrata in vigore del decreto, senza ricevere l’avviso, potrebbero in qualsiasi momento optare per la cittadinanza italiana, mentre tutti i ragazzi che hanno già compiuto i diciotto anni al momento dell’entrata in vigore della legge sarebbero esclusi dalla cittadinanza italiana e condannati alla vita di esclusione che comporta l’essere apolidi di fatto.

L’ultimo delicato problema riguarda la platea di minori cui i Comuni devono mandare la comunicazione. La legge stabilisce che la comunicazione va fatta “all’interessato, nella sede di residenza quale risulta all’ufficio”. Sembrerebbe quindi che i Comuni debbano mandare la comunicazione solo ai minori residenti. Se questa fosse l’interpretazione si riproporrebbe il problema dei minori non iscritti all’anagrafe, che non verrebbero raggiunti da alcuna





comunicazione: quindi, paradossalmente, la norma perpetuerebbe l'errore per riparare al quale è nata.

La cosa sarebbe ancora più paradossale se la comunicazione dovesse contenere – e a parere di chi scrive dovrebbe contenerlo, data la *ratio* della norma – anche l'avviso che in mancanza di una residenza ininterrotta per tutti i diciotto anni, la persona è ammessa a provare la propria presenza sul territorio “con ogni idonea documentazione”. Pertanto, sarebbe senz'altro più ragionevole, e in linea con lo spirito della riforma, ritenere che l'avviso debba essere mandato a tutti i minori stranieri nati in Italia, dunque anche a quei minori che ai Comuni risultino presenti sul loro territorio sebbene non regolarmente residenti. In questo caso saranno i ragazzi stranieri e le famiglie a dover produrre la documentazione necessaria per dimostrare che – in effetti – sono stati sempre presenti sul territorio nazionale, pur non potendo acquisire formalmente la residenza perché sprovvisti di documento di identità, in quanto apolidi di fatto, o perché non gli è stato rilasciato il dovuto permesso per minore età.

In tal senso sembrano essersi orientate le direttive dell'ANCI nazionale. Occorre far presente, infatti, che il Presidente di ANCI, Piero Fassino, l'8 maggio scorso ha inviato, a tutti i sindaci dei Comuni italiani, una lettera in merito alla possibilità di richiedere la cittadinanza italiana per quei ragazzi nati e vissuti ininterrottamente in Italia fino al compimento dei diciotto anni (art. 4, c. 2, Legge 91/1992). Insieme alla suddetta lettera, l'ANCI nazionale ha inoltre diffuso un modello di informativa che i Comuni dovranno far pervenire – secondo quanto indicato dalla stessa lettera del Presidente – “ai giovani di origine straniera, vicini alla maggiore età e residenti”. Il *fac-simile* di tale comunicazione, che gli uffici comunali dovranno inviare, rende noto ai destinatari che nel caso in cui questi non siano in grado di dimostrare

il possesso di un titolo di soggiorno e dell'iscrizione anagrafica ininterrottamente dalla nascita fino al compimento dei diciotto anni, a causa di inadempimenti riconducibili ai suoi genitori o agli uffici della Pubblica Amministrazione [è possibile] dimostrare la residenza legale in Italia con ogni idonea documentazione (ad es. certificati medici e scolastici, ecc.)

Atteso che l'ANCI informa espressamente i giovani stranieri della possibilità di supplire alla mancanza dell'iscrizione anagrafica con documentazione idonea, non si comprende



perché la lettera che la precede dovrebbe invitare i Comuni ad avvisare solo quelli ‘residenti’. Tale discrasia produce paradossalmente la conseguenza che la lettera verrebbe inviata a chi ha avuto un periodo irregolare tra il primo anno di vita e il diciassettesimo e non ha chi, invece, ha perduto il permesso di soggiorno e dunque non possiede la residenza al diciassettesimo anno, risolvendosi di fatto in un’ingiustificata discriminazione di quest’ultimi<sup>4</sup>.

Appare molto interessate segnalare il recentissimo rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione ONU sull’infanzia e l’adolescenza e i Protocolli opzionali<sup>5</sup>, pubblicato il 17 giugno scorso dal Gruppo CRC<sup>6</sup>, il quale ha analizzato le numerose problematiche emerse con particolare riferimento ai minori stranieri, ponendole – per l’ennesima volta – all’attenzione delle autorità italiane che non hanno dato seguito alle raccomandazioni contenute in precedenti rapporti sull’infanzia.

Il Gruppo CRC denuncia, in primo luogo, la mancanza di modifiche normative necessarie ad assicurare la sicura registrazione anagrafica per i minori stranieri figli di cittadini presenti irregolarmente, così come già richiesto nel precedente rapporto<sup>7</sup>, e chiede alla Presidenza del Consiglio dei Ministri di promuovere la riforma dell’art. 6 del Testo Unico sull’Immigrazione in modo da reintrodurre gli atti di stato civile tra i documenti per i quali non è necessaria l’esibizione del permesso di soggiorno. Viene, inoltre, nuovamente richiesto al Parlamento di provvedere ad una modifica della normativa sulla cittadinanza rispetto all’accesso da parte di minori stranieri giunti in Italia da piccoli, sebbene alcune modifiche positive siano state rilevate. A questo proposito, nel documento si afferma, infatti, che nonostante i cambiamenti adottati, permangono ancora molti punti criticità. Tra questi si menziona “la mancanza di disposizioni in merito all’acquisto della cittadinanza da parte di minorenni, figli di genitori stranieri, arrivati in Italia da piccoli”. Per loro non è prevista la possibilità di acquisizione

<sup>4</sup> Sono allegate in coda alla presente ricerca sia la lettera del Presidente dell’Anci sia il modello di informativa che i Comuni dovranno inviare.

<sup>5</sup> Si tratta del “7° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza in Italia (2013-2014)” redatto dal gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza, reperibile sul sito dell’Asgi: [http://www.gruppocrc.net/IMG/pdf/7o\\_rapporto\\_CRC.pdf](http://www.gruppocrc.net/IMG/pdf/7o_rapporto_CRC.pdf).

<sup>6</sup> Acronimo di *Convention on the Rights of the Child* la cui traduzione ufficiale in italiano è “Convenzione sui diritti del fanciullo”, ma nel testo si preferisce utilizzare la denominazione di uso corrente “Convenzione sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza”. Il Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza (Gruppo CRC) è un network di associazioni italiane che opera al fine di garantire un sistema di monitoraggio indipendente sull’attuazione della CRC e delle Osservazioni finali del Comitato ONU in Italia.

<sup>7</sup>Cfr. “I diritti dell’infanzia e dell’adolescenza in Italia. 6° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza in Italia (2012-2013)”, p. 41.



della cittadinanza, se non attraverso i canali già previsti per gli adulti (dieci anni di residenza o matrimonio), a meno che i genitori non divengano a loro volta cittadini italiani: in questo caso anche il figlio minore con essi convivente acquisisce la cittadinanza.

Da questa situazione emergono ulteriori problematiche come la possibilità per il minore straniero di ‘seguire’ la cittadinanza del genitore straniero che diventi cittadino italiano, solo se convivente con quest’ultimo; ma tale convivenza può essere dimostrata, secondo gli uffici comunali, solo con la residenza anagrafica. In tal modo, quindi, “non si tiene conto dell’effettivo legame del genitore con il figlio, il quale può, ad esempio, essere da questi separato, magari perché costretto a vivere lontano per motivi di lavoro, ma avere ugualmente un rapporto stretto con il proprio figlio”.

## 2. ...e il riconoscimento dello status di apolide

Le novità apportate dall’art. 33 del “Decreto del fare” rappresentano indubbiamente un miglioramento per tutti i minori nati in Italia intenzionati ad ottenere la cittadinanza e consentono di porre rimedio ai numerosi ostacoli che si verificano nell’accesso alla cittadinanza per i ragazzi nati nei numerosi campi rom presenti nel nostro Paese. Come sottolinea il Comitato sui diritti dell’Infanzia<sup>8</sup>, la prassi illegale seguita dalle autorità italiane colpisce soprattutto “alcune centinaia di minorenni Rom”. Tra l’altro, come afferma sempre il Comitato, il fatto che lo Stato italiano consideri non legalmente residenti i minori Rom nati da genitori irregolari, impedendogli così di risultare regolarmente residenti e quindi di acquisire la cittadinanza al compimento della maggiore età, finisce per rendere questi minori *de facto* degli apolidi. Essi, infatti, spesso non riescono ad acquisire neppure la cittadinanza dei genitori, a volte risultano addirittura inesistenti per gli Stati da cui provengono i genitori, in quanto, essendo nati in Italia, non vengono mai denunciati all’anagrafe di quegli Stati. Su questa situazione si innesta un altro grave problema: la quasi impossibilità in Italia di trasformare l’apolidia di fatto in un’apolidia legalmente riconosciuta.

Nel nostro paese l’accertamento dello status di apolidia può essere chiesto sia in sede amministrativa, sia in sede giudiziaria. Il procedimento giurisdizionale è considerato dalla

<sup>8</sup> Osservazioni conclusive, Analisi del rapporto presentato dall’Italia ai sensi dell’art. 44 della Convenzione sui diritti dell’infanzia, cit., punto 28, <http://issuu.com/unicef.italia/docs/osservazioniconclusive2011?e=2111093/1573440#search>.



giurisprudenza maggioritaria come alternativo e non come successivo al procedimento amministrativo, quindi la via giudiziaria si può intraprendere anche senza aver prima percorso quella amministrativa.

Occorre premettere, innanzitutto, che la procedura amministrativa presenta indubbi svantaggi in quanto, nonostante, per legge, debba concludersi entro 350 giorni, può estendersi oltre i due anni e mezzo (895 giorni) nel caso in cui debba chiedersi il parere della Rappresentanza diplomatica o consolare e quello del Ministero degli Affari esteri. Il difetto principale di questa procedura sta, tuttavia, nel fatto che la via amministrativa è preclusa a quegli stessi soggetti a cui era fino ad oggi precluso il riconoscimento del diritto di chiedere la cittadinanza al compimento del diciottesimo anno. Infatti, l'art. 17 del D.P.R. 12 ottobre 1993 n. 572 (cioè del già citato "Regolamento di esecuzione della legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza"), che attribuisce al Ministero dell'Interno la competenza a certificare lo *status* di apolidia della persona residente nel territorio italiano, prevede che la domanda debba essere corredata dalla seguente documentazione: *i*) atto di nascita; *ii*) documentazione relativa alla residenza in Italia – esattamente come avviene per la cittadinanza, nella prassi amministrativa si esige il certificato di residenza e copia autenticata del titolo di soggiorno (attestazione comunale del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente del cittadino comunitario residente in Italia, permesso di soggiorno, permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, carta di soggiorno di familiare di cittadino comunitario residente in Italia, carta di soggiorno permanente di cittadino comunitario residente in Italia, iscrizione del minore di 14 anni sul permesso di soggiorno o sulla carta di soggiorno del genitore, tutore o affidatario); *iii*) ogni documento idoneo a dimostrare lo stato di apolide (es. l'attestazione rilasciata dall'autorità consolare del Paese d'origine o, se ritenuto necessario, anche del Paese di ultima residenza dell'interessato da cui risulti che il medesimo non è in possesso di quella cittadinanza).

È evidente, dunque, che per tutti coloro che non hanno una residenza continuativa, l'unica strada per richiedere il riconoscimento dell'apolidia è quella giudiziale. Questa strada già di per sé impervia e costosa, è diventata oltretutto quasi impraticabile per moltissimi ragazzi rom da quando la giurisprudenza e, in particolare, la Corte di Cassazione, ha ritenuto di non doversi applicare a tale procedimento il rito camerale, radicando di conseguenza la competenza secondo le regole del foro erariale e quindi a Roma. Pertanto, nonostante l'art. 1,



comma 1, lett. b), legge 5 febbraio 1992, n. 91 statuisca che è cittadino italiano il figlio nato in Italia da genitori apolidi, le enormi difficoltà legate all'ottenimento del riconoscimento giuridico dell'apolidia impediscono di fatto a molti giovani rom nati in Italia di acquisire la cittadinanza italiana. Infatti, i loro genitori sono in molti casi 'apolidi di fatto', che non sono riusciti ad ottenere il riconoscimento giuridico del loro status. Questo è vero specialmente per coloro che provengono dai paesi nati dalla disgregazione della Jugoslavia: essi spesso non sono più riconosciuti come cittadini degli Stati di origine o sono essi stessi nati in Italia senza essere stati registrati all'anagrafe dei paesi di provenienza dei loro genitori e non hanno potuto acquisire la cittadinanza italiana in quanto privi di un permesso di soggiorno. Tale situazione innesca, dunque, un meccanismo a catena, all'interno del quale difficilmente i figli riescono a sottrarsi dalla condizione di precarietà in cui vivono i genitori. A questo proposito, il settimo rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia sottolinea che i casi di apolidia tra i minori stranieri risultano essere oltre 15.000, e invita il Ministero dell'Interno a risolvere, di concerto con Prefetture, Questure e Rappresentanze Diplomatiche, la questione degli apolidi di fatto e di sanare, di concerto con le competenti autorità, le posizioni dei minori nati in Italia, figli di genitori scappati da Paesi in guerra, che si ritrovano a oggi a non avere uno status giuridico definito.

In questa situazione diventa fondamentale ciò che il ricordato art. 33 del "Decreto del fare" definisce "ogni idonea documentazione" attraverso cui i minori rom, nati in Italia e non ancora diciannovenni, cui non è stato rilasciato un permesso di soggiorno, possono dimostrare di essere stati ininterrottamente presenti nel nostro paese dalla nascita, pur non essendo stati iscritti all'anagrafe. Merita di essere sottolineato che l' "ogni" presente in questa norma rende la tipologia di documenti presentabili più ampia di quella contenuta nella circolare n. 22/07 del 7 novembre 2007 che, come ricordato, parlava genericamente di "documentazione atta a dimostrare l'effettiva presenza [...] nel nostro Paese nel periodo antecedente la regolarizzazione anagrafica (attestati di vaccinazione, certificati medici in generale etc)".

La tipologia di documenti idonei appare, inoltre, anche più ampia di quella prevista dall'art. 5 del Decreto legislativo 16 luglio 2012, n. 109, che, limitando la possibilità di fare richiesta di regolamentazione agli stranieri presenti in Italia prima del 31 dicembre 2011,



stabiliva che “la presenza sul territorio nazionale dal 31 dicembre 2011 doveva essere attestata da documentazione proveniente da organismi pubblici”. La categoria di documenti prevista dal “Decreto del fare” resta più ampia, anche se si interpreta la disposizione del 2012 alla luce della Circolare del Ministero degli interni n. 6121 del 4 ottobre 2012<sup>9</sup>, la quale afferma che, qualora il legislatore avesse voluto restringere la tipologia di documentazione idonea alla richiesta di emersione soltanto a quella rilasciata da un’amministrazione pubblica in senso stretto, l’avrebbe fatto, chiarendolo esplicitamente. Pertanto la scelta del più ampio termine “organismo pubblico” porta con sé la volontà di includere nello spettro di interesse tutti i soggetti pubblici, privati o municipalizzati che istituzionalmente o per delega svolgono una funzione, un’attribuzione o in ogni caso un servizio di tipo pubblico.

I documenti producibili per dimostrare la presenza del minore sul territorio possono, dunque, essere atti redatti da autorità sanitarie o scolastiche, da gestori di pubblici servizi, atti, paradossalmente, prodotti da uffici pubblici in conseguenza di azioni ‘devianti’ (reati o illeciti amministrativi) dei genitori, ma anche attestazioni di privati, prove documentali fornite da parenti, amici e conoscenti (che invece erano escluse dalla norma sulla regolarizzazione). In particolare, possono essere prodotte dichiarazioni sostitutive dell’atto di notorietà rese da persone che possono attestare la presenza del minore. Infatti, secondo l’art. 47 del D.P.R. n. 445 del 28 dicembre 2000, tale dichiarazione “può riguardare anche stati, qualità personali e fatti relativi ad altri soggetti di cui egli abbia diretta conoscenza”. A titolo più indicativo che esemplificativo, tenuto conto anche degli esempi menzionati nella circolare del 2007, si possono produrre, oltre le dichiarazioni sostitutive di atto notorio<sup>10</sup>: certificati di iscrizione e frequenza scolastica, nonché copie di compiti effettuati in classe, ed eventuali diplomi (scuola elementare e media) conseguiti; attestazione ASL relativa a vaccinazioni, ricoveri, esami diagnostici; testimonianze di medici pediatri e di operatori di ambulatori; relazione dell’assistente sociale comunale che attestano la presenza dei minori sul territorio comunale; copia dell’eventuale ricorso *ex art.* 31 d.lgs. n. 286/1998 al tribunale per i minorenni con cui si chiede l’autorizzazione per uno o entrambi i genitori a permanere in Italia per occuparsi dei figli minori; dichiarazioni della Polizia municipale dalle quale può

<sup>9</sup> Si veda il portale <http://www.immigrazione.regione.toscana.it/lenya/paesi/live/contenuti/norme/circolare-6121-2012.html>.

<sup>10</sup> Questo elenco è ricavato da una vicenda seguita dal Centro Anti Discriminazione della Provincia di Pistoia, che si protraeva da molo tempo e che si è conclusa positivamente proprio in seguito all’entrata in vigore dell’art. 33 del “Decreto del fare”.



emerge la presenza della famiglia in Italia (per esempio coinvolgimento della famiglia nello sgombero di un insediamento abusivo, *et similia*); certificato di detenzione di uno genitori con allegato attestazioni e dichiarazioni relative alle visite fatte dai figli; fotografie che ritraggono il bambino, in zone evidentemente parte del territorio comunale. Ciò che conta è che questi documenti riescano a dimostrare la presenza del minore in Italia per tutto il tempo in cui è stato privo di una residenza ufficiale.

### 3. Analisi di un caso concreto: Pistoia

Le numerose problematiche affrontate nei paragrafi precedenti con riferimento all'accesso alla cittadinanza italiana e al riconoscimento dello *status* di apolide, come accennato, sono notoriamente lampanti nel caso delle persone appartenenti al popolo rom a danno dei quali si consumano la maggior parte delle discriminazioni agli stranieri in Toscana. Nel quadro della Strategia nazionale d'inclusione dei rom, dei sinti e dei camminanti 2012-2014<sup>11</sup> sono state previste una serie di azioni volte all'inclusione di tali popolazioni, coordinate dalla Cabina di regia nazionale incardinata presso l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR). Tali azioni dovranno intervenire su una serie di tematiche, tra cui vi rientra quella del riconoscimento giuridico. Tale aspetto costituisce ormai da qualche anno l'attività prioritaria del Centro antidiscriminazione di Pistoia nell'ambito del lavoro di tutela delle popolazioni rom del territorio pistoiese. Occorre premettere che la maggior parte dei rom e sinti presenti a Pistoia ha la cittadinanza italiana, mentre il restante gruppo presenta condizioni giuridiche diversificate. All'interno di quest'ultimo le diverse condizioni possono essere così riassunte: *i*) cittadini comunitari; *ii*) cittadini non comunitari in regola con il titolo di soggiorno; *iii*) cittadini non comunitari non in regola con il permesso di soggiorno; *iv*) rom apolidi *de jure*; *v*) rom apolidi *de facto*; *vi*) rom con cittadinanza incerta.

Con riferimento alle categorie *iii*), *v*) e *vi*) l'attività del Centro Antidiscriminazione ha permesso di elaborare alcune 'soluzioni tampone' che hanno reso possibile l'emersione dalla condizione di 'invisibilità' di quei nuclei familiari provenienti dall'ex Jugoslavia che, nella maggior parte dei casi, hanno perduto il proprio *status* di cittadini a seguito della dissoluzione

<sup>11</sup> La Strategia nazionale d'inclusione dei rom, dei sinti e dei caminanti 2012-2020 è stata realizzata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in attuazione della Comunicazione della Commissione europea n. 173/2011.

della Repubblica Federale di Jugoslavia. Un'altra rilevante problematica è stata riscontrata nell'accesso alla cittadinanza per i giovani rom nati in Italia a causa della mancanza del requisito della 'residenza legale', il quale risulta molto difficile da dimostrare per quei nuclei familiari che negli anni passati hanno praticato per certi periodi il semi-nomadismo oppure che non hanno provveduto a registrare adeguatamente i propri figli presso le autorità italiane. Infine, di non minor rilevanza, appaiono i casi di quei rom completamente 'invisibili' che, sebbene nati in Italia, non possono vantare neppure un atto di nascita, perché mai registrata.

In particolare, le situazioni più problematiche a Pistoia si riscontrano nel 'Campo nomadi' di Brusigliano, dove sono attualmente presenti 63 persone, di cui 9 prive del permesso di soggiorno, 15 senza documento di identità e 10 in mancanza del requisito della residenza. Le carenze in questione in alcuni di essi si sovrappongono e tardano ad essere 'regolarizzate' anche a causa delle lunghe procedure legate al procedimento di verifica della cittadinanza presso le autorità consolari, verifiche che spesso vengono effettuate per tentativi tra Montenegro, Bosnia e Stati limitrofi. Si registra, inoltre, la presenza di 7 apolidi, di cui 5 solo 'de facto'.

Presenze	63
Mancanza del permesso di soggiorno	9
Mancanza del documento di identità	15 (di cui 7 in mancanza anche del permesso di soggiorno)
Mancanza della residenza legale	10 (di cui 7 anche in mancanza del permesso di soggiorno)
Apolidi	2
Apolidi 'de facto'	5

Tabella n. 1

In alcuni casi, è stato possibile, laddove ne sussistessero i requisiti, porre rimedio alla condizione di irregolarità di queste persone attraverso il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi familiari *ex art. 28 d.p.r. 394/1999*, in attuazione dell'*art. 19, d.lgs. 286/1998* che vieta l'espulsione degli "stranieri conviventi con parenti entro il secondo grado o con il coniuge di nazionalità italiana", o il rilascio della carta di soggiorno per familiare di cittadino dell'Unione europea *ex art. 10, d.lgs. 30/2007*.



### 3.1. Gli ostacoli all'ottenimento dello *status civitatis* per i ragazzi rom nati in Italia

Dall'analisi della documentazione in possesso del Centro si riscontra che la prassi illegittima finora seguita dalla Pubblica Amministrazione nell'affrontare la problematica dei minori rom nati in Italia costituisce un ostacolo per molti di loro al riconoscimento della cittadinanza italiana una volta raggiunta la maggiore età, ai sensi dell'art. 4, comma 2, legge n. 91/1992. In particolare, appare interessante l'indagine condotta con riferimento alla situazione di diciannove giovani rom, le cui vicende esistenziali confermano i rilievi finora formulati, ossia il paradosso prodotto dal fatto che nonostante questi giovani siano nati e abbiano risieduto nel territorio italiano dalla nascita fino al raggiungimento della maggiore età si vedono negata la richiesta di ottenere il riconoscimento della cittadinanza in quanto non in regola con i documenti che per la legge italiana provano la residenza effettiva e continuativa dello straniero sul territorio italiano.

Come rilevato nei paragrafi precedenti, il concetto di residenza che viene considerato al fine dell'acquisto della cittadinanza italiana implica l'obbligo per la persona straniera di essere in regola con le norme relative al permesso di soggiorno, oltre che con quelle relative all'iscrizione anagrafica: il concetto di residenza legale evocato dall'art. 4, legge n. 91/1992, è stato declinato specificatamente dal regolamento di attuazione della legge sulla cittadinanza, richiedendo il soddisfacimento dei due requisiti, quali la titolarità del permesso di soggiorno e il perfezionamento della residenza anagrafica (art. 1, D.P.R. n. 572/1993).

L'adempimento di queste condizioni aggiuntive, poste da una norma di rango subordinato rispetto alla legge n. 91/1992, oltre a porsi in contrasto con la stessa definizione di residenza contenuta nel codice civile (art. 43, comma secondo, c.c. "La residenza è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale"), ha prodotto di fatto notevoli problematiche per i giovani rom nati sul territorio italiano e ivi rimasti fino al compimento dei diciotto anni di età. In particolare, dando rilievo alla posizione di legalità sul territorio, le inadempienze imputabili ai genitori hanno spesso originato situazioni dalle quali sono scaturite inevitabilmente conseguenze negative per i figli minori. Le cause che hanno generato i problemi che tuttora affliggono le popolazioni rom in Italia risalgono al periodo del loro ingresso sul nostro territorio che va, in particolare, dalla fine degli anni Sessanta alla fine degli anni Ottanta.



Come è noto, la normativa di riferimento dell'epoca era molto differente da quella che alla fine degli anni novanta è stata introdotta per disciplinare con norme puntuali il fenomeno migratorio in Italia. Al momento dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni non si è provveduto, tuttavia, a informare opportunamente i nuclei familiari di antico insediamento della necessità di non perdere lo status di soggiorno regolare o della possibilità di iscrivere i propri figli sul titolo di soggiorno personale, producendo di fatto una situazione che ha svantaggiato i numerosi ragazzi rom nati e cresciuti in Italia fino al compimento del diciottesimo anno di età.

Nell'intento di fornire un quadro delle problematiche più ricorrenti afferenti al percorso verso la cittadinanza italiana basterà richiamare le motivazioni a causa delle quali i diciannove giovani rom (minorenni o da poco maggiorenni) hanno riscontrato o tuttora riscontrano difficoltà nell'ottenimento dello *status civitatis*<sup>12</sup>.

Mai iscritto sul permesso di soggiorno dei genitori	5
Per alcuni mesi/anni non iscritto su permesso soggiorno madre	8
Iscritto solo per brevi periodi anagrafe	1
Cittadinanza revocata perché attribuita erroneamente	2
Data e luogo di nascita incerti	1
In possesso del requisito di residenza legale	1
Altro (mancanza della residenza legale)	1
Totale	19

Tabella n. 2

A titolo esemplificativo delle vicende che hanno interessato questi ragazzi rom appare interessante richiamare il caso del giovane G., nato in Italia nel 1992 e mai uscito dai confini italiani. Tempestivamente iscritto all'anagrafe, G. è risultato come residente del Comune di insediamento del campo nomadi fino al 1999, anno in cui fu cancellato per irreperibilità, a causa della mancanza del permesso di soggiorno da parte dei genitori. A seguito della verifica della cittadinanza tramite le autorità consolari della Repubblica del Montenegro, G. veniva informato di non essere iscritto nei libri dei cittadini montenegrini, acquisendo di

<sup>12</sup> Si precisa che negli ultimi due anni solo 4 su 19 hanno ottenuto la cittadinanza italiana.



conseguenza lo status di ‘apolide di fatto’, in quanto per la legge montenegrina G. avrebbe potuto recuperare la cittadinanza della madre fino al compimento del ventunesimo anno di età, di conseguenza, non sarebbe stato possibile presentare il ricorso per ottenere lo status di apolide. Per la legge italiana, infatti, ai fini della dichiarazione di apolidia, è necessaria la prova di non poter acquisire in futuro la cittadinanza di alcuno Stato. Dall’altra parte, tuttavia, G. si trovava nell’impossibilità materiale di richiedere la cittadinanza materna per più motivi: obbligo di presentarsi presso gli Uffici montenegrini di persona e risultare titolare di un permesso di soggiorno valido solo sul territorio italiano; sconosciuta la città di origine della madre, la quale da più di un trentennio aveva perso qualsiasi contatto con il suo paese.

Grazie alla volontà di tutte le autorità locali coinvolte, G. è riuscito, comunque, a ottenere un permesso di soggiorno per minore età, in virtù del quale è stato nuovamente iscritto nel Registro dei residenti. Al compimento del diciottesimo anno di età, considerato il fatto che il permesso di soggiorno per minore età non può essere rinnovato, né convertito, G. ha inviato una richiesta generica di rinnovo del permesso, in attesa di poter acquisire la cittadinanza italiana ai sensi dell’art. 4, comma secondo, l. n. 91/1992.

Il 14 gennaio 2011 G. ha depositato la dichiarazione di voler acquisire la cittadinanza italiana, nonostante la mancanza del requisito della residenza legale dal 1999 al 2010. Al fine di scongiurare un pressoché certo rifiuto della domanda, il Centro Antidiscriminazione di Pistoia insieme agli uffici che all’uopo si sono resi disponibili, è riuscito ad integrare la dichiarazione con la seguente documentazione: *i*) parere della dirigente dell’area anagrafe del Ministero dell’Interno dalla quale si evince che, in carenza di documento di identità, i dati anagrafici devono essere desunti dal permesso di soggiorno; *ii*) certificati di iscrizione e frequenza scolastica dal 2001 al 2006, nonché copia di alcuni compiti effettuati e diploma di quinta elementare; *iii*) attestazione ASL relativa a un vaccino antirabbico effettuato il 23 giugno 2006; *iv*) relazione dell’Assistente Sociale comunale che attestava la presenza di G. dal 2005 fino alla maggiore età; *v*) copia della dichiarazione di presenza in Italia della madre del 21 aprile 1987 dalla quale si evince che il nucleo familiare era presente nel Comune ben prima della nascita di G.; *vi*) copia del ricorso *ex art.* 31 d.lgs. n. 286/1998 depositato il 1° agosto 2003, con il quale la madre ha chiesto al Tribunale per i Minorenni l’autorizzazione a permanere in Italia per occuparsi dei figli minori, fra i quali G.; *vii*) dichiarazione della polizia municipale dalla quale emerge che in data 20 gennaio 1990 la madre di G. era



effettivamente presente a (...) e che in data 18 aprile 1995 G era anche egli effettivamente presente a (...); *viii*) dichiarazioni sostitutive sottoscritte dal cugino di primo grado di G. (cittadino italiano) e dalla sorella di G. (titolare di carta di soggiorno per familiare di cittadino comunitario) dove si attesta che G. è sempre stato presente in Italia con i propri familiari; *ix*) comunicazione del Direttore della Casa Circondariale di (...), dove si attesta che in data 3.5.2002 G. fece visita alla madre detenuta, accompagnato dal padre e dal fratello maggiore; *x*) fotografie che ritraggono G. bambino, scattate presso il cosiddetto ‘campo nomadi’ dove il nucleo familiare ha sempre vissuto, e stampate nel 2003, oppure in un’area della periferia di (...) dove al tempo soggiornava la famiglia del fratello maggiore e stampate nel 2001.

Tale documentazione lasciava, tuttavia, un buco di circa due anni, in quanto alcuni documenti (come le fotografie e le dichiarazioni dei familiari) non venivano ritenuti attendibili al fine di dimostrare l’effettiva presenza di G. sul territorio italiano. La pratica di conseguenza è stata per molto tempo lasciata in sospenso, fino all’entrata in vigore del “Decreto del fare”, con il quale si è sancito che la presenza in Italia può essere dimostrata “con ogni idonea documentazione” (art. 33, co. 1, d. l. 69/2013) ampliando di conseguenza la tipologia di documenti idonei a dimostrare l’effettiva presenza sul territorio rispetto a quella contenuta nella circolare n. 22 del 2007 (“documentazione atta a dimostrare l’effettiva presenza [...] nel nostro Paese nel periodo antecedente la regolarizzazione anagrafica (attestati di vaccinazione, certificati medici in generale ecc.”), circolare del 7 novembre 2007 n. 22). Tale innovazione a livello normativo ha pertanto sollecitato una rapida definizione della pratica e a dicembre 2013 G. è diventato cittadino italiano.

I fatti accaduti a G. sono speculari a quelli degli altri diciotto giovani rom i quali si sono visti negare la cittadinanza italiana per le motivazioni indicate in tabella n. 1. In particolare, come si vedrà, nel caso della comunità rom di origine jugoslava, l’ottenimento della cittadinanza italiana è doppiamente importante perché consente di interrompere la catena delle ‘apolidie di fatto’, che rischiano di trasmettersi di generazione in generazione.

A titolo di completezza, occorre precisare che il Centro Antidiscriminazione della Provincia di Pistoia ha sollevato la questione di fronte all’UNAR, affinché riconoscesse la presenza di una discriminazione nel caso dei diciannove giovani rom. Il centro ha esposto che la difficoltà di fornire la documentazione formalmente idonea alla prova della residenza continuativa – difficoltà per lo più dovuta ad irregolarità pregresse dei genitori dei giovani



richiedenti cittadinanza e residenti sul territorio sin dalla nascita – evidenzerebbe la situazione di particolare svantaggio tra questi ultimi e gli altri giovani stranieri.

L'Ufficio ha, tuttavia, ritenuto non sussistente la discriminazione dedotta, e ciò nonostante la peculiare situazione anagrafica dei giovani rom. Ad avviso dell'UNAR non potrebbe parlarsi di trattamento diverso in situazioni analoghe (cosiddetta discriminazione diretta), visto che tutti gli stranieri che richiedono la cittadinanza ai sensi dell'art. 4, comma secondo, legge n. 91/1992 hanno lo stesso onere di allegazione della documentazione comprovante la cittadinanza; inoltre, il mancato rispetto delle regole relative al soggiorno da parte dei genitori di questi giovani rom non può considerarsi scusante rispetto all'obbligo giuridico di essere in regola con il permesso di soggiorno e con la documentazione relativa all'iscrizione anagrafica. Dall'altra parte non sarebbe possibile nemmeno affermare che si tratti di una disposizione apparentemente neutra determinante uno svantaggio per gli appartenenti all'etnia rom (cosiddetta discriminazione indiretta), atteso che la disposizione richiamata è, invece, sostanzialmente neutra e riguarda indifferentemente tutti gli stranieri richiedenti la cittadinanza. Secondo l'UNAR la possibilità di 'sanare' le situazioni in cui vi è difficoltà di dimostrare la permanenza continuativa in Italia è stata già offerta a partire dalla circolare n. 22 del 7 novembre 2007.

### 3.2. Dall'apolidia di fatto al riconoscimento giuridico del proprio *status*

In modo speculare rispetto agli ostacoli che si presentano nell'accesso alla cittadinanza italiana per i giovani rom, altrettanti problemi sono stati riscontrati nella procedura per il riconoscimento dell'apolidia. Come ricordato, molte delle persone appartenenti alla popolazione rom attualmente insediata a Pistoia hanno fatto ingresso in Italia alcuni decenni prima che il fenomeno migratorio venisse regolato puntualmente alla fine degli anni Novanta. In questo stesso periodo l'indipendenza delle Repubbliche ex-jugoslave venne sancita su basi strettamente etniche e le persone rom di cittadinanza ex-jugoslava presenti in Italia, si sono trovate improvvisamente in una condizione di 'apolidia di fatto' determinata dall'aver perduto la cittadinanza jugoslava senza averne acquisita un'altra. Tale situazione è stata determinata anche dal fatto che fino agli anni novanta molti di loro erano iscritti nei registri dei residenti dei vari Comuni, i quali provvedevano al sistematico rinnovo della carta



d'identità senza richiedere alcun titolo di soggiorno. Dopo la perdita della cittadinanza jugoslava, tale 'regolarizzazione' è, tuttavia, divenuta più complessa a causa dell'impossibilità di ottenere un documento di identità. Per alcuni casi, a Pistoia, si è deciso di seguire la via del ricorso giurisdizionale, con il supporto dell'ASGI Firenze. Uno di tali procedimenti si è concluso positivamente con sentenza della Corte di Appello di Firenze (n. 138/2009).

La sentenza appare molto interessante, in particolare, nella parte in cui ammette l'applicabilità del rito camerale per il procedimento giurisdizionale relativo al riconoscimento dello *status* di apolide, al pari di quanto era stato affermato dalle Sezioni Unite con riferimento al riconoscimento dello status di rifugiato politico (Cass. S.U., sentenza del 17 novembre 2008, n. 27310). La Corte d'Appello di Firenze a questo proposito così argomenta:

Se il rito camerale va applicato per riconoscere lo status di rifugiato, di adottando, di invalido, di figlio legittimo o naturale, francamente non si vede per quale ragione dovrebbe adottarsi il rito ordinario soltanto per l'apolide. Ogni status personale definisce in qualche modo i diritti e i doveri dell'individuo rispetto alla comunità circostante ed un principio di coerenza elementare vuole che la verifica giudiziale segua in materia un metodo uniforme.

Al di là di queste considerazioni di coerenza interna al sistema processuale, vengono messe in luce le rilevanti conseguenze pratiche che l'opzione per il rito ordinario avrebbe comportato:

A) determina lo spostamento della competenza territoriale dal domicilio dell'interessato a quello del convenuto, B) rende necessaria l'assistenza tecnica di un legale, C) introduce preclusioni e decadenze sconosciute al rito camerale e, infine, D) riduce i poteri inquisitori del giudice.

Recentemente la Cassazione ha tuttavia preferito sposare l'orientamento contrario all'applicabilità del rito camerale nei procedimenti in questione. A partire dalla sentenza n. 7614 del 2011, si è affermato, infatti, che le controversie afferenti lo *status* di apolide – in

difetto di diversa esplicita previsione del legislatore – devono essere proposte e decise, nel contraddittorio con il Ministro degli Interni, nelle forme proprie del giudizio ordinario di cognizione. Il rito camerale del contenzioso in materia di immigrazione è previsto, secondo la Suprema Corte, in ragione delle esigenze di assoluta celerità della definizione del procedimento, ma “appare palese come nell’acquisizione dello status di apolide non si scorge né assoluta urgenza soggettiva né interesse pubblico alla immediatezza di definizione”. Pertanto, a oggi, si deve ritenere competente per tali controversie unicamente il tribunale di Roma.

Considerate le difficoltà di instaurare un giudizio innanzi al tribunale di Roma ai fini dell’ottenimento dello *status* di apolide, si ritiene più agevole percorrere la via amministrativa, presentando le relative domande al Ministero dell’Interno, Direzione centrale per i diritti civili, la cittadinanza e le minoranze. La via amministrativa per il riconoscimento dello *status* di apolide è stata, infatti, percorsa anche a Pistoia, dove sono state inviate delle richieste per due rom appartenenti al ‘campo nomadi’ di Brusigliano, attualmente pendenti presso il Ministero; altre tre pratiche sono, invece, in corso di preparazione. La procedura amministrativa è tuttavia subordinata, come ricordato, alla dimostrazione della residenza e, di conseguenza, al possesso del permesso di soggiorno (art. 17, D.P.R. n. 572/1992). Problemi, pertanto, permangono a Pistoia per coloro che, pur essendo ‘apolidi di fatto’, non hanno un permesso di soggiorno e dunque non possono ottenere la residenza: in questi casi, a Pistoia si è ritenuto che l’unica strada percorribile fosse quella della procedura giudiziale, nonostante le notevoli difficoltà che evidentemente comporterà l’instaurazione di un giudizio a Roma.

A titolo di esempio può essere utile riportare alcuni casi che dimostrano ciò che comporta la condizione di ‘apolidia di fatto’:

- R.A., investito da un’automobile, riportava alcune fratture e chiedeva pertanto il rimborso del danno all’assicurazione. Quest’ultima emetteva un assegno non trasferibile di 3.000 euro, che tuttavia non poteva essere incassato dall’interessato, in quanto privo di qualsivoglia documento di identità e di cittadinanza. La situazione si è potuta risolvere unicamente intervenendo presso l’agenzia assicurativa e ottenendo l’emissione dell’assegno con intestazione ad un altro nominativo.
- T.D., rom di origine macedone e mamma di tre bambini italiani, la cui cittadinanza era stata trasmessa dal padre, intendeva richiedere il beneficio dell’assegno di maternità. Tale



beneficio viene tuttavia concesso, secondo le disposizioni legislative di riferimento, unicamente alle cittadine italiane e comunitarie, nonché alle cittadine non comunitarie in possesso di un permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo oppure di carta di soggiorno per familiari di cittadino comunitario. T., tuttavia, non possedeva permesso di soggiorno in quanto ‘apolide di fatto’, dunque non poteva richiedere il beneficio, pur essendo madre di tre cittadini italiani. È stato possibile risolvere la situazione attraverso un’interpretazione estensiva della norma nella parte in cui prevede che, in caso di decesso o di irreperibilità della madre, l’assegno può essere riscosso dal padre. In questo caso l’INPS ha accolto la richiesta del Centro Antidiscriminazione di Pistoia considerando la condizione di apolidia di fatto della madre assimilabile al caso del decesso, o meglio, dell’irreperibilità, erogando, di conseguenza l’assegno in questione al padre.

### 3.3. La condizione dei figli di ‘apolidi di fatto’

Tale analisi non può esimersi tuttavia dall’analizzare un ulteriore caso di grave discriminazione per la violazione che esso produce dei diritti dei minori nati in Italia. Si tratta della condizione in cui vengono a trovarsi i figli di ‘apolidi di fatto’, i quali non riescono nella quasi totalità dei casi a svincolarsi dal destino che affligge i propri genitori, vedendosi preclusa la possibilità di ottenere, oltre ad un qualsiasi documento di identità, altresì un permesso di soggiorno, il cui rilascio, come si è visto sarebbe imposto, dal combinato disposto degli artt. art. 19 del d.lgs. n. 286/1998 e 28 del relativo Regolamento di attuazione.

Tale problematica risulta oltretutto aggravata dalle resistenze opposte alla formazione dell’atto di nascita da parte degli ufficiali di stato civile del Comune, qualora i genitori del neonato non siano identificabili. Un caso del genere si è presentato proprio a Pistoia dove, a novembre 2012, è nato D.H., figlio di genitori, entrambi ‘apolidi di fatto’. In questo caso, nonostante l’ospedale, dopo non poche insistenze, avesse registrato la nascita, attribuendo al bambino il cognome della madre, l’Ufficio di stato civile del Comune di Pistoia si è trovato in difficoltà al momento della redazione dell’atto di nascita a causa della condizioni in cui versavano i genitori. Per risolvere tale situazione è dovuto intervenire il Ministero





dell'Interno che con una nota del luglio 2013<sup>13</sup> ha affermato che “sussiste l'esigenza primaria di procedere alla formazione dell'atto di nascita perché i diritti inalienabili di ogni persona possano sorgere, si ritiene che l'atto di nascita debba essere formato dall'ufficiale di stato civile”. L'ufficiale di stato civile può, infatti, – ad avviso del Ministero – operare analogicamente a quanto previsto dalla legge notarile (legge n. 89/1913), ai sensi della quale, in mancanza di conoscenza diretta e personale delle parti è possibile avvalersi di testimoni fidefacienti muniti di documenti di identità. Tale precisazione appare, dunque, lo strumento sufficiente e necessario per superare la contestata mancanza di documenti di identificazione da parte dei genitori. La nota del Ministero ricorda, inoltre, che la normativa vigente in materia di dichiarazione di nascita prevede unicamente che l'ufficiale di stato civile accerti che effettivamente la nascita sia avvenuta attraverso l'attestazione di nascita rilasciata dall'ostetrica che ha assistito al parto. Per quanto riguarda, invece, l'attribuzione dello *status* di figlio e l'imposizione del nome e del cognome, l'ufficiale dovrà attenersi alle dichiarazioni dei genitori, riportando, laddove si chiedi l'indicazione della cittadinanza di quest'ultimi, la dizione “cittadinanza non certa”. In tal modo, si ritiene che l'atto possa effettivamente rispecchiare la situazione reale, salvo successiva rettifica nel caso in cui dovesse venire in evidenza che il bambino non segua la cittadinanza dei genitori o nel caso in cui i genitori medesimi fossero dichiarati apolidi: insomma, “Importante è che l'atto venga formato”.

In seguito a tale nota, l'Ufficio del Comune di Pistoia si è convinto a formare l'atto di nascita del D.H. che per l'anagrafe ha cominciato ad esistere il 6 settembre 2013, più di un anno dopo la sua nascita. Nonostante la risoluzione positiva di questo eccezionale caso, i minori in Italia che tuttora incontra ostacoli nel venire ‘giuridicamente’ a esistenza sono ancora moltissimi e tale realtà è denunciata dallo stesso Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (Gruppo CRC) nel richiamato rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione ONU sull'infanzia e l'adolescenza e i Protocolli opzionali del 17 giugno ha denunciato le prassi illegittimi<sup>14</sup> ove, come ricordato, si invita esplicitamente il Ministero dell'Interno a risolvere, di concerto con Prefetture, Questure e Rappresentanze Diplomatiche, la questione degli ‘apolidi di fatto’,

<sup>13</sup> Ministero dell'interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, nota n. 10749/13/Fasc.1378/Area all del 10 luglio 2013, indirizzata alla Prefettura e al Comune di Pistoia.

<sup>14</sup> Cfr. “7° rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia (2013-2014)”, cit.



nonché di sanare, di concerto con le competenti autorità, le posizioni dei minori rom nati in Italia, figli di genitori scappati da Paesi in guerra, che si trovano ad oggi a non avere uno status giuridico definito.

In tale rapporto si afferma che sebbene la Circolare del 7 agosto 2009 del Ministero dell'Interno specifichi che non è necessario esibire documenti inerenti il soggiorno per attività riguardanti le dichiarazioni di nascita e di riconoscimento di filiazione (registro di nascita e dello stato civile), tale disposizione è rimasta pressoché disattesa, a causa della sua scarsa pubblicizzazione, così com'è rimasto disatteso il sollecito rivolto all'Italia dal Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza di intraprendere una campagna di sensibilizzazione sul diritto di tutti i bambini a essere registrati alla nascita, indipendentemente dallo status giuridico dei genitori.

Sulla situazione sinora descritta sono stati puntati i riflettori anche dall'Unione europea, che con la Raccomandazione del Consiglio del 9 dicembre 2013 della particolare condizione di vulnerabilità in cui vengono a trovarsi i minori rom, spesso esposti a problemi di salute, alloggio, nutrizione, esclusione, discriminazione, razzismo e violenza. In particolare, l'esclusione sociale dei rom è ritenuta, secondo il Consiglio, tra le altre motivazioni, "legata alla mancata registrazione della nascita e alla mancanza di documenti di identità".

#### 4. L'accesso ai diritti sociali da parte di titolari di permesso di soggiorno diverso da quello CE di lungo periodo

Discriminazioni nei confronti degli stranieri in Toscana si rinvencono, altresì, nell'accesso ai diritti sociali da parte dei titolari di un permesso di soggiorno diverso da quello CE di lungo periodo disciplinato dall'art. 9 del d.lgs. n. 286/1998. Ciò avviene, in particolare, con riferimento al rilascio dell'assegno di maternità, rispetto al quale la Corte costituzionale ancora non è intervenuta specificatamente a segnalare l'illegittimità della normativa che subordina il rilascio della prestazione al possesso dello speciale permesso appena richiamato. Tale illegittimità è, tuttavia, lampante laddove si applichino analogicamente i principi già espressi dalla giurisprudenza nazionale ed europea in materia di prestazioni sociali.



Prima di passare in rassegna la varietà di prassi riscontrate all'interno di alcuni Comuni della Toscana circa il rilascio dell'assegno di maternità, sarà utile richiamare la normativa nazionale nonché la giurisprudenza rilevante in materia. In attuazione di quanto previsto dalla legge 8 marzo 2000, n. 53 (art. 15, legge n. 53/2000), adottata in esecuzione e recepimento della Direttiva 96/34/CE<sup>15</sup>, è stato emanato il decreto legislativo n. 151/2001, contenente il Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e di sostegno della maternità e della paternità, con il quale sono state riunite e coordinate tra loro le disposizioni vigenti in materia, così come già modificate ed integrate dalla legge n. 53/2000. Con il decreto legislativo 26 marzo 2001 n. 151, il legislatore, pertanto, ha operato una raccolta sistematica di tutte le norme che disciplinano i congedi, i riposi, i permessi e la tutela connessi alla maternità e alla paternità di figli naturali, adottivi e in affidamento, delle lavoratrici e dei lavoratori, nonché il sostegno economico alla maternità. Tale normativa ha introdotto, infatti, una prestazione sociale denominata 'assegno di maternità', in favore delle donne residenti, cittadine italiane o comunitarie o in possesso di carta di soggiorno ai sensi dell'art. 9 del D.lgs. n. 286/98 che non beneficiano dell'indennità di cui agli artt. 22, 66 e 70 del medesimo Testo Unico, per ogni figlio nato dal 1 gennaio 2001, o per ogni minore in affidamento pre-adoptivo o in adozione dalla stessa data, qualora il nucleo familiare di cui la donna fa parte si trovi in condizioni di disagio economico, risultante dal possesso di risorse economiche non superiori a determinati valori e calcolati sulla base dell'indicatore della situazione economica (ISE).

Occorre rilevare fin da subito che, in varie decisioni la Corte costituzionale ha sostenuto l'illegittimità costituzionale dell'esclusione degli stranieri regolarmente soggiornanti – privi del permesso per lungo soggiornanti – dalle prestazioni di assistenza sociale previste dalla legislazione nazionale, per effetto dell'art. 80, comma 19, legge n. 388/2000. In particolare, la Corte nella sentenza n. 306 del 2008, si è espressa a favore del rilascio dell'indennità di accompagnamento agli stranieri regolarmente soggiornanti, anche se privi del permesso di soggiorno CE di lungo periodo. Secondo la consolidata giurisprudenza della Consulta, infatti, in tale ambito "le scelte connesse alla individuazione delle categorie dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie –

<sup>15</sup> Direttiva 96/34/CE del Consiglio, del 3 giugno 1996, concernente l'accordo quadro sul congedo parentale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES, in GUCE L 145 del 19 giugno 1996.

debbano essere operate, sempre e comunque, in ossequio al principio di ragionevolezza” (sentenza n. 432 del 2005). Nel caso dell’indennità di accompagnamento, la Corte ha ricordato come risulti irragionevole subordinare l’accesso ad una prestazione di assistenza sociale da parte del cittadino straniero al possesso di un titolo di soggiorno quale quello per lungo soggiornanti il cui rilascio presuppone, tra l’altro, il soddisfacimento di un requisito di reddito. Tale limitazione “incide sul diritto alla salute, inteso anche come diritto ai rimedi possibili e, come nel caso, parziali, alle menomazioni prodotte da patologie di non lieve importanza”. La Corte, infine, ammette la possibilità di subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni – non inerenti a rimediare a gravi situazioni di urgenza – alla circostanza che il titolo di soggiorno ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata; una volta, però, che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione “non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini”.

Altrove, la Consulta, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità del rilascio dell’assegno di invalidità ai soli stranieri in possesso del permesso per lungo soggiornanti, ha affermato che ciò che assume valore dirimente è

accertare se, alla luce della configurazione normativa e della funzione sociale che è chiamato a svolgere nel sistema, lo specifico ‘assegno’ (...) integri o meno un rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento dei ‘bisogni primari’ inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare; rimedio costituente, dunque, un diritto fondamentale perché garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto (sentenza n. 187 del 2010)

Visto che la tutela dell’infanzia, della famiglia e della genitorialità rientrano tra i diritti fondamentali dalla Costituzione italiana, ad avviso della Corte, le prestazioni di assistenza sociale ad essa collegati si qualificano come “essenziali” perché portano al soddisfacimento di diritti fondamentali o “bisogni primari della persona”, le cui finalità sociali coinvolgono beni e valori, di primario risalto nel quadro dei diritti fondamentali della persona (Corte Cost., sentenza n. 329/2011).



Occorre segnalare che nel 2011 è stata emanata la cosiddetta direttiva sul Permesso Unico<sup>16</sup>, la quale ha istituito una procedura unica di domanda volta al rilascio di un titolo combinato che comprenda in un unico atto amministrativo sia il permesso di soggiorno sia le varie forme di permesso di lavoro: ciò permette agli stranieri di ottenere mediante un'unica domanda l'autorizzazione a soggiornare e a lavorare nel territorio di uno Stato membro. Con l'introduzione di questa novità l'Unione europea ha inteso evidentemente contribuire alla semplificazione e all'armonizzazione delle norme che vigono attualmente negli Stati membri, migliorando l'efficienza e la gestione della procedura sia per i datori di lavoro sia per i lavoratori e consentendo l'esperimento di controlli più agevoli della regolarità del soggiorno e dell'impiego. Tale permesso unico ha, inoltre, consentito di attribuire un insieme comune di diritti ai lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, indipendentemente dalla finalità dell'ingresso iniziale nel territorio dello Stato membro in questione. In particolare al considerando n. 20 della direttiva in questione si afferma che

tutti i cittadini di paesi terzi che soggiornano e lavorano regolarmente negli Stati membri dovrebbero beneficiare quanto meno di uno stesso insieme comune di diritti, basato sulla parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro ospitante, a prescindere dal fine iniziale o dal motivo dell'ammissione. Il diritto alla parità di trattamento nei settori specificati dalla presente direttiva dovrebbe essere riconosciuto non solo ai cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi, ma anche a coloro che sono stati ammessi per altri motivi e che hanno ottenuto l'accesso al mercato del lavoro di quello Stato membro (...) compresi i familiari di un lavoratore di un paese terzo<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Direttiva 2011/98/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, in GUUE L 343/1 del 23 dicembre 2011.

<sup>17</sup> In particolare, si fa riferimento qui a coloro che hanno fatto ingresso con ricongiungimento familiare o che sono entrati per motivi di studio, tirocinio o ricerca.

L'art. 12 elenca i diritti di cui i lavoratori dei Paesi terzi indicati dall'art. 3, par. 3, lett. b) e c)<sup>18</sup> devono beneficiare alle stesse condizioni dei cittadini dello Stato membro in cui soggiornano:

a) le condizioni di lavoro, tra cui la retribuzione e il licenziamento nonché la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro; b) la libertà di associazione, adesione e partecipazione a organizzazioni di lavoratori o di datori di lavoro o a qualunque organizzazione professionale di categoria, compresi i vantaggi che ne derivano, fatte salve le disposizioni nazionali in materia di ordine pubblico e pubblica sicurezza; c) l'istruzione e la formazione professionale; d) il riconoscimento di diplomi, certificati e altre qualifiche professionali secondo le procedure nazionali applicabili; e) i settori della sicurezza sociale definiti nel regolamento (CE) n. 883/2004; f) le agevolazioni fiscali, purché il lavoratore sia considerato come avente il domicilio fiscale nello Stato membro interessato; g) l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, incluse le procedure per l'ottenimento di un alloggio, conformemente al diritto nazionale, fatta salva la libertà contrattuale conformemente al diritto dell'Unione e al diritto nazionale; h) i servizi di consulenza forniti dai centri per l'impiego.

L'Italia ha recepito la direttiva 2011/98/UE con il d.lgs. 40 del 4 marzo 2014, il quale appare, tuttavia, largamente insoddisfacente, soprattutto con riferimento alle norme riguardanti il principio di parità di trattamento. A questo proposito, infatti, l'ASGI, in un documento inviato alle Commissioni parlamentari e poi sostanzialmente recepito dalla Commissione XIV Politiche dell'Unione europea della Camera dei Deputati in un suo parere reso il 21 gennaio scorso, aveva rilevato che la nozione di 'sicurezza sociale' contenuta nella direttiva 2011/98/UE e in relazione alla quale viene previsto un principio di parità di trattamento a favore dei titolari del permesso unico per lavoro, non deve essere intesa nell'accezione propria di diritto interno, limitando di fatto l'erogazione alle sole prestazioni

<sup>18</sup> Art. 3, par. 1, Dir. 2011/98/UE: "(...) b) ai cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini diversi dall'attività lavorativa a norma del diritto dell'Unione o nazionale, ai quali è consentito lavorare e che sono in possesso di un permesso di soggiorno ai sensi del regolamento (CE) n. 1030/2002; e c) ai cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini lavorativi a norma del diritto dell'Unione o nazionale".



nell'ambito pensionistico aventi carattere contributivo, bensì in quella propria del diritto dell'Unione europea sulla base della lettura combinata degli artt. 3, co. 3 e art. 70 del Regolamento n. 883/2004<sup>19</sup>. Ai sensi di tali disposizioni, devono essere considerate quali prestazioni di 'sicurezza sociale' non solo quelle prettamente, ma anche quelle cosiddette 'miste', ossia aventi carattere assistenziale da un lato in quanto non sorrette da meccanismi contributivi e finanziate dalla fiscalità generale, ma che dall'altro costituiscono diritti soggettivi, in quanto criteri e condizioni per l'accesso sono regolati dalla normativa interna senza margini di discrezionalità lasciati alle amministrazioni pubbliche. Pertanto, sulla base di quanto previsto dalla stessa direttiva 2001/98 avrebbe dovuto essere garantita la piena parità di trattamento tra cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti titolari di permesso di soggiorno unico per lavoro e cittadini nazionali con riferimento perlomeno a quelle prestazioni elencate nell'allegato X al Regolamento 883/2004, introdotto con Regolamento (CE) n. 988/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 settembre 2009, (tra cui l'assegno sociale) così come alle "prestazioni familiari" ovvero quelle "prestazioni in natura o in denaro destinate a compensare i carichi familiari" (art. 3, co. 1, lett. j) e art. 1, lett. z) Reg. CE n. 883/2004), inclusi gli assegni speciali di nascita o di adozione, in quanto l'Italia non ha menzionato alcuno di essi nell'apposito allegato I al Regolamento. Pertanto, come la Commissione XIV della Camera dei Deputati aveva giustamente rilevato, recependo le indicazioni del documento dell'ASGI, per ottemperare agli obblighi derivanti dalla direttiva

<sup>19</sup> Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, in GUUE L 166/1 del 30 aprile 2004: art. 3 "Il presente regolamento si applica a tutte le legislazioni relative ai settori di sicurezza sociale riguardanti: a) le prestazioni di malattia; b) le prestazioni di maternità e di paternità assimilate; c) le prestazioni d'invalidità; d) le prestazioni di vecchiaia; e) le prestazioni per i superstiti; f) le prestazioni per infortunio sul lavoro e malattie professionali; g) gli assegni in caso di morte; h) le prestazioni di disoccupazione; i) le prestazioni di pensionamento anticipato; j) le prestazioni familiari" e art. 70: "Il presente articolo si applica alle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo previste dalla legislazione la quale, a causa del suo ambito di applicazione *ratione personae*, dei suoi obiettivi e/o delle condizioni di ammissibilità, ha caratteristiche tanto della legislazione in materia di sicurezza sociale di cui all'articolo 3, paragrafo 1, quanto di quella relativa all'assistenza sociale. Ai fini del presente capitolo, le "prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo" sono quelle: a) intese a fornire: i) copertura in via complementare, suppletiva o accessoria dei rischi corrispondenti ai settori di sicurezza sociale di cui all'articolo 3, paragrafo 1, e a garantire, alle persone interessate, un reddito minimo di sussistenza in relazione al contesto economico e sociale dello Stato membro interessato, oppure ii) unicamente la protezione specifica dei portatori di handicap, strettamente collegate al contesto sociale del predetto soggetto nello Stato membro interessato e b) relativamente alle quali il finanziamento deriva esclusivamente dalla tassazione obbligatoria intesa a coprire la spesa pubblica generale e le condizioni per la concessione e per il calcolo della prestazione, non dipendono da alcun contributo da parte del beneficiario. Tuttavia, le prestazioni concesse ad integrazione della prestazione contributiva non sono da considerare prestazioni contributive per questo solo motivo, e c) sono elencate nell'allegato X".



2011/98, il decreto legislativo di recepimento avrebbe dovuto adeguare tutta una serie di normative di settore nell'ambito del welfare che attualmente contengono clausole di esclusione dei lavoratori di Paesi terzi da determinate prestazioni di assistenza sociale (come ad esempio l'assegno sociale, l'assegno sociale INPS nuclei familiari numerosi, l'assegno di maternità comunale, alla carta acquisti).

Non avendo l'Italia provveduto a conformarsi agli obblighi sovranazionali, si trova evidentemente esposta al rischio di possibili procedure di infrazione del diritto UE, così come a contenziosi in sede giudiziaria, ove i ricorrenti potranno far valere il principio della diretta ed immediata applicazione del diritto UE e del suo primato su norme di diritto interno con questo incompatibili. Occorre far presente che, nonostante questa palese illegittimità della normativa italiana sopra richiamata che si è posta a seguito dell'introduzione della direttiva relativa al Permesso Unico, a livello europeo già alcune pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo avevano messo in luce la disparità di trattamento prodotta dal legislatore italiano in materia di prestazioni sociali. La Corte di Strasburgo ha, infatti, più volte rimarcato come una differenza di trattamento nell'erogazione delle prestazioni di assistenza sociale, anche non contributive, tra cittadini nazionali e stranieri regolarmente soggiornanti, può essere legittima solo se giustificata da "ragioni particolarmente fondate" e che, tra queste, non rientrano quelle motivazioni fondate su considerazioni di mero contenimento della spesa pubblica e ragioni di bilancio. La giurisprudenza della predetta Corte ha indicato, a questo proposito, che solo considerazioni molto forti possono giustificare delle disparità di trattamento fondate esclusivamente sulla nazionalità (cittadinanza) e, dunque, sulla mera condizione giuridica di straniero, e a tali considerazioni non possono essere assimilati gli interessi di bilancio e di contenimento della spesa pubblica da parte degli Stati (*Gaygusuz c. Austria*, 16 settembre 1996, *Koua Poirrez c. Francia*, n. 40892/98). Le ragioni di bilancio e di contenimento della spesa, infatti, pur costituendo uno scopo legittimo, non rispondono ai principi di proporzionalità nel momento in cui trovino applicazione per escludere da prestazioni sociali di sostegno al reddito familiare immigrati stranieri che abbiano un sufficiente legame con lo Stato ospitante, in quanto vi soggiornino non in maniera irregolare o per ragioni di breve durata, bensì con regolare permesso di soggiorno e di lavoro.

Ancora più rilevante, è il fatto che in materia di prestazioni per l'assistenza ai minori (*child benefits*), in una sentenza del 2005, la Corte di Strasburgo ha affermato l'illegittimità di





una differenza di trattamento tra stranieri in possesso di un permesso di soggiorno permanente e stranieri in possesso di un permesso di soggiorno temporaneo.

Di particolare rilievo è la recente sentenza emessa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dell'Italia l'8 aprile scorso, con la quale si è stabilito che l'esclusione dei cittadini stranieri regolarmente soggiornanti con un permesso non di breve periodo da una prestazione sociale familiare in ragione unicamente della loro condizione di stranieri è incompatibile con il principio di non discriminazione di cui all'art. 14 della CEDU<sup>20</sup>. Il caso in questione riguardava un lavoratore straniero di origine tunisina, il quale svolgeva un lavoro dipendente, con la mansione di operaio, con regolare iscrizione all'INPS e residente a Marsala, unitamente ai familiari, la moglie e i loro quattro figli. Il cittadino straniero richiedeva, pertanto, la concessione dell'assegno di cui all'art. 65 l. n. 448/98, previsto per i nuclei familiari composti di almeno tre figli minori, incorrendo in un rifiuto motivato sulla base della cittadinanza tunisina dell'interessato. Nell'ambito dei ricorsi interni promossi dal sig. Dhahbi, egli sosteneva di avere diritto all'assegno per le famiglie numerose sulla base del divieto di discriminazione per nazionalità, nella materia della sicurezza sociale, fissato dall'art. 65, co. 1, dell' "Accordo euro-mediterraneo" stipulato tra Unione europea e Tunisia e ratificato dall'Italia con l. n. 35 del 1997 che testualmente recita:

Fatte salve le disposizioni dei paragrafi seguenti, i lavoratori di cittadinanza marocchina ed i loro familiari conviventi godono, in materia di previdenza sociale<sup>21</sup>, di un regime caratterizzato dall'assenza di qualsiasi discriminazione basata sulla cittadinanza rispetto ai cittadini degli Stati membri nei quali essi sono occupati. L'espressione "previdenza sociale" copre gli aspetti della previdenza sociale attinenti alle prestazioni in caso di malattia e di maternità, di invalidità, di vecchiaia, di reversibilità, le prestazioni per infortuni sul lavoro e per malattie professionali, le indennità in caso di decesso, i sussidi di disoccupazione e le prestazioni familiari. La presente disposizione, tuttavia, non può avere l'effetto di rendere applicabili le altre norme sul coordinamento previste dalla normativa comunitaria basata sull'articolo 51

<sup>20</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza dell'8 aprile 2014, *Dhahbi c. Italia*, n. 17120/09.

<sup>21</sup> Il termine 'previdenza sociale' è semplice questione di traduzione. Nella versione di lingua italiana del precedente accordo di cooperazione il termine riportato è 'sicurezza sociale'. Nella versione francese dell'accordo, tanto di cooperazione che di associazione, l'espressione utilizzata è *sécurité sociale*.

del Trattato CE, se non alle condizioni stabilite dall'articolo 67 del presente accordo

Di fronte ai giudici italiani, il cittadino straniero richiedeva puntualmente di sollevare la questione di interpretazione di fronte alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, al fine di sapere se l'art. 65 dell'accordo citato consentisse di rifiutare ad un lavoratore tunisino l'assegno per nuclei familiari; tuttavia sia la Corte d'appello che la Corte di Cassazione hanno respinto il ricorso non rimettendo la questione ai giudici di Lussemburgo. In particolare, la Corte di Cassazione così motivava:

Considerando l'espresso riferimento alla attività professionale salariata (art. 64 del predetto Accordo), alle condizioni di lavoro, di retribuzione e di licenziamento (espressione ripetuta nell'art. 64, commi 1 e 2), nonché agli aspetti della previdenza sociale attinenti alle prestazioni in caso di malattia e di maternità, di invalidità, di vecchiaia, di reversibilità, le prestazioni per infortuni sul lavoro e per malattie professionali, le indennità in caso di decesso, i sussidi di disoccupazione e le prestazioni familiari, è da ritenere che il beneficio ivi previsto (in quanto connesso al lavoro, alla retribuzione ed al licenziamento, ed attinente a specifiche prestazioni connesse ad un rapporto di lavoro in atto) abbia natura previdenziale. Fondamento di questa qualificazione non è la mera qualificazione (previdenza sociale) normativamente indicata, bensì lo stesso parametro indicato dalla Corte di Giustizia della Comunità europea (gli elementi costitutivi di ciascuna prestazione, in particolare le finalità ed i presupposti per la sua attribuzione). In base allo stesso parametro, il beneficio in controversia, considerando i suoi presupposti (tre o più figli tutti con età inferiore ai 18 anni; possesso di risorse economiche non superiori al valore dell'indicatore della situazione economica di cui al D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 109, tabella 1), ha natura assistenziale. Da ciò, la non estensibilità del beneficio ai lavoratori di cittadinanza tunisina ed i loro familiari conviventi.

La Suprema Corte, ritenendo applicabile l'art. 64 dell'accordo unicamente alle prestazioni di previdenza sociale, e non a quelle di assistenza sociale, come quella rivendicata

dal ricorrente, ha confermato la validità di tale interpretazione anche per l'art. 65, dichiarando che alcun diritto fosse riconosciuto ai cittadini tunisini in merito all'erogazione di una prestazione di assistenza sociale, come l'assegno per i nuclei familiari numerosi. Esperiti, dunque, tutti i ricorsi interni, il cittadino tunisino ha adito la Corte europea dei diritti dell'uomo denunciando la violazione degli artt. 6, 8 e 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

L'art. 6, par. 1, della CEDU pone a carico delle giurisdizioni interne un obbligo di motivare, in ordine al diritto applicabile, le decisioni con le quali si rifiutano di sollevare una questione pregiudiziale, tenuto conto ugualmente del fatto che, a norma del diritto applicabile, rifiuti del genere sono ammessi soltanto a titolo di 'eccezione' (Corte Giust. C-283/81, *Cilfit*). Il ricorrente, sostenendo che l'interpretazione di 'sicurezza sociale' adottata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea – e figurante nel Regolamento n. 1408/71 – fosse sufficientemente ampia da ricomprendere anche le prestazioni di assistenza sociale, riteneva infatti che la Corte di Cassazione avesse errato nel non rimettere la questione alla Corte di giustizia dell'Unione europea. In accoglimento del presente motivo, la Corte di Strasburgo ha ritenuto che l'organo di suprema giustizia italiano non avesse adeguatamente motivato il rifiuto di sottoporre la questione al giudice europea e, pertanto, riconosciuto la violazione dell'art. 6 della CEDU.

Sul terreno dell'art. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) unitamente all'art. 14 (che vieta ogni forma di discriminazione), la Corte EDU ha dedotto che il rifiuto di concedere l'assegno per il nucleo familiare di cui all'art. 65 della legge n. 448 era stato opposto solo perché il richiedente, all'epoca dei fatti, non era cittadino di uno Stato appartenente all'UE, malgrado, quale lavoratore regolare, egli versasse i contributi all'INPS e contribuisse, al pari degli altri lavoratori, alle finanze pubbliche mediante le ritenute fiscali (IRPEF). La discriminazione in questione, secondo la Corte, è stata dunque fondata unicamente sulla nazionalità dell'interessato senza una giustificazione ragionevole e proporzionata, ponendosi pertanto in contrasto con i principi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e con la consolidata giurisprudenza della stessa Corte. Questa sentenza rappresenta un forte monito per l'Italia perché tuttora nel nostro ordinamento permangono diverse disposizioni che apportano una disparità di trattamento tra cittadini italiani e



dell'Unione europea da un lato e cittadini stranieri di Paesi terzi dall'altro in materia di accesso a prestazioni sociali familiari aventi natura assistenziale.

La stessa normativa sull'assegno per i nuclei familiari numerosi, di cui all'art. 65 della legge n. 448/98, sebbene modificata di recente con l'art. 13 della legge n. 97/2013, che ne ha previsto l'estensione anche a favore dei cittadini di Paesi terzi titolari di permesso CE per lungo soggiornanti, nonché dei familiari di cittadini italiani e di altri Paesi membri dell'Unione europea, continua ad escludere dal beneficio i cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti con un permesso che consente l'esercizio di attività lavorativa. Uguale discorso vale per l'assegno maternità di base di cui all'art. 74 del D.lgs. n. 151/2001, che esclude dal beneficio le donne cittadine di Paesi terzi non titolari dello status di lungo soggiornante.

Le modalità applicative per l'erogazione dell'assegno sono state fissate con il D.M. del 21 dicembre 2000 n. 452 dove, all'art. 13, si prevede che la domanda per l'assegno di maternità deve essere presentata, presso il Comune di residenza, nel termine perentorio di sei mesi dalla data di nascita del figlio, dalla madre legittima o dalla madre naturale che abbia riconosciuto il figlio. Ora, attraverso la ricerca effettuata, si riscontra che nella prassi le domande per ottenere l'assegno spesso non vengono nemmeno presentate ai Comuni di residenza per una serie di motivazioni. In primo luogo, sembra che il modulo *on-line* dell'INPS, che i Comuni dovrebbero compilare al fine di inviare le suddette domande, richieda ancora l'inserimento dei dati relativi al permesso di soggiorno CE di lungo periodo; e, ciò, a dispetto di altri casi in cui l'INPS ha provveduto a sanare l'illegittima disparità di trattamento in materia di prestazioni sociali. Si ricorda, infatti, che con messaggio INPS n. 13983 del 4 settembre 2013 è stato previsto che le prestazioni welfare in favore delle persone con disabilità dalla legislazione nazionale quali l'indennità di accompagnamento, la pensione di inabilità, l'assegno mensile di invalidità e l'indennità mensile di frequenza, devono essere concesse "a tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti, anche se privi di permesso di soggiorno CE di lungo periodo, alla sola condizione che siano titolari del permesso di soggiorno di almeno un anno di cui all'art. 41 TU immigrazione". Successivamente, con una circolare diramata a tutti gli uffici periferici dalla Direzione Centrale Assistenza e Invalidità Civile- Pensioni, l'INPS ha ricordato di avere provveduto contestualmente all'aggiornamento del sito web dell'INPS, nella sezione concernente le informazioni sulle prestazioni a favore



degli invalidi civili, con l'indicazione che queste spettano ai cittadini stranieri extracomunitari alla sola condizione del soggiorno legale nel territorio dello Stato. Un simile aggiornamento, tuttavia, non è avvenuto per quanto riguarda la prestazione dell'assegno di maternità: ciò comporta che le richieste in molti casi non vengono nemmeno inoltrate o accettate dai Comuni che ricevano la domanda sul presupposto che il modulo on-line dell'INPS, richiedendo l'inserimento dei dati relativi al permesso di soggiorno CE di lungo periodo, non consenta l'invio della stessa.

Tale situazione ingenera un meccanismo per il quale le cittadine straniere regolarmente soggiornanti che potrebbero beneficiare dell'assegno di maternità, in linea con i principi espressi dalla copiosa giurisprudenza in materia, in molti casi non presentano neanche la domanda; causa di ciò sono evidentemente anche le inesatte informazioni diffuse dai Comuni stessi, a partire dalle loro schede informative on-line che dettano i requisiti per l'ottenimento della prestazione in questione. Un esempio in questo senso è offerto dal Comune di Prato dove, nella sezione Sanità e Sociale del sito web del Comune, alla voce contributi/assegno di maternità per l'anno 2014, tra i requisiti per il rilascio si fa esplicito riferimento al "possesso del permesso CE per soggiornanti di lungo periodo (ex carta di soggiorno) o titolari di carta di soggiorno per familiari di cittadini UE". A questa regola, è prevista un'unica eccezione per le cittadine dei paesi di Tunisia, Marocco, Algeria e Turchia, in base agli Accordi Euro-Mediterranei stipulati con l'Unione europea, per le quali è sufficiente produrre la fotocopia del permesso di soggiorno per motivi familiari<sup>22</sup>. Nel caso del Comune di Prato, nessuna direttiva interna sembra essere stata emanata.

Non dissimile il caso del Comune di Scarperia e San Piero a Sieve<sup>23</sup>, la cui scheda informativa *on-line* esplicita che tra i requisiti per la richiesta dell'assegno di maternità vi è quello di essere in possesso di un permesso di soggiorno CE di lungo periodo. Anche in questo caso, e come rilevato nel Comune di Montevarchi, dunque, molte cittadine straniere non richiedono questa prestazione oppure, anche laddove vi sia una domanda, il Comune non l'accetta in mancanza del requisito suddetto. A Campi Bisenzio è stata, addirittura, diffusa una direttiva interna affinché gli uffici non prendano le domande effettuate da cittadine straniere con semplice permesso di soggiorno.

<sup>22</sup> Si veda il portale <http://www.comune.prato.it/comefareper/?act=i&fid=606&id=20050330122109400>.

<sup>23</sup> La fusione di Comuni tra Scarperia e San Piero a Sieve è intervenuta a partire dal 1° gennaio 2014.



Formalmente, dunque, questa situazione si traduce nella mancanza di dinieghi che possano essere contestati o impugnati, in linea con la giurisprudenza rilevante in materia. Sarebbe, infatti, preferibile che in tutti i Comuni della Toscana la domanda venisse protocollata, anche in assenza del requisito del permesso di soggiorno CE di lungo periodo o che i richiedenti la prestazione inviassero una raccomandata in modo tale da ottenere una risposta scritta dall'Amministrazione che consenta di esperire un'eventuale azione legale. Tra i Comuni che adottano questa buona prassi vi è Castelfiorentino, dove la domanda raccolta dall'URP viene protocollata e successivamente inoltrata on-line all'INPS dal Comune; nel caso di risposta negativa, prevedendo il modulo informatico l'inserimento dei dati relativi al permesso di soggiorno CE di lungo periodo, il Comune provvede, tramite l'Unione dei comuni del Circondario Empolese-Valdelsa, ad inviare il diniego tramite raccomandata. In altri casi come Empoli, dove è comunque possibile presentare la domanda all'ufficio protocollo, e Grosseto la domanda all'INPS non viene nemmeno inviata in mancanza del permesso di soggiorno CE di lungo periodo; tuttavia il relativo diniego viene egualmente inviato per raccomandata all'interessato. Infine, altri Comuni, come quello di Montale in Provincia di Pistoia, aderendo alla giurisprudenza di merito e costituzionale, non richiedono più il permesso CE di lungo periodo, provvedendo di conseguenza all'invio telematico della domanda all'INPS.

La tendenza a negare il beneficio in questione, attualmente, si riscontra anche in altre Regioni italiane. Tale situazione ha dato luogo a numerosi ricorsi che hanno offerto ai Tribunali l'occasione per pronunciarsi sul punto. Si fa riferimento, in particolare all'ordinanza del 28 gennaio 2014, emessa dal giudice del lavoro di Monza e scaturita dal ricorso di una cittadina straniera, in relazione alla nascita della figlia avuta dal suo convivente cittadino italiano, a seguito del diniego dell'assegno di maternità comunale per mancanza del permesso di soggiorno CE di lungo periodo. Il giudice, in questo caso, ha ordinato all'INPS di corrispondere tale assegno applicando per analogia la giurisprudenza costituzionale maturata in relazione all'art. 80, comma 19, della legge n. 388/2000, con la quale è stata dichiarata l'incostituzionalità del requisito del permesso di soggiorno CE per l'accesso a prestazioni sociali che costituiscono diritti soggettivi, rilevandone il contrasto con il divieto di discriminazioni fondate sulla nazionalità di cui all'art. 14 della CEDU, replicato nell'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.



Più recente ancora l'ordinanza del Tribunale di Bergamo, la quale ha dichiarato discriminatoria e contraria all'art. 43 del d.lgs. n. 286/1998 la condotta tenuta dal Comune di Treviglio relativa al mancato riconoscimento dell'assegno di maternità ad una cittadina di paese terzo, sposata con un cittadino italiano e madre di cittadino italiano, ma non in possesso del permesso di soggiorno per lungo soggiornanti previsto dalla normativa italiana. Con l'ordinanza in questione, il giudice ha contestualmente ordinato allo stesso Comune di riconoscere alla ricorrente l'assegno in questione, condannando l'INPS al pagamento. Nel caso di specie, la cittadina straniera si trovava nelle condizioni per richiedere la carta di soggiorno per familiari di cittadini dell'Unione europea, ma non l'aveva ottenuta per effetto della illegittima richiesta della Questura di dimostrare un reddito minimo. Nonostante il giudice abbia addebitato la mancata concessione all'inerzia dell'interessata, ha comunque applicato l'importante principio secondo il quale ciò che conta non è il requisito formale in possesso della richiedente, ma la condizione sostanziale in cui questa si trova. In ogni caso, la pronuncia del Tribunale di Monza aveva già fugato ogni dubbio, riconoscendo il diritto all'assegno di maternità di base a una cittadina non comunitaria non lungo soggiornante, indipendentemente dal suo legame con familiari cittadini italiani o comunitari, facendo esclusivo riferimento all'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e al divieto di discriminazione ivi contenuto.

Rispetto alle altre categorie di stranieri particolarmente vulnerabili, occorre ricordare che con messaggio n. 12712 del 21 maggio /2007, l'INPS ha riconosciuto alle cittadine di Paesi terzi titolari dello status di rifugiato politico il diritto di accedere al suddetto assegno, a prescindere dal possesso della carta di soggiorno, sulla base del principio di parità di trattamento in materia di assistenza sociale previsto a favore dei rifugiati politici della Convenzione di Ginevra del 1951, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge n. 95 del 14 febbraio 1970. Tuttavia, l'INPS e il Ministero del Lavoro non hanno ancora esteso in via amministrativa il diritto di accedere all'assegno di maternità alle donne apolidi, sebbene l'art. 23 della Convenzione di New York del 28 settembre 1954 sullo status degli apolidi, ratificata dal nostro Paese, preveda la parità di trattamento con i cittadini nazionali in materia di assistenza pubblica. A questo proposito, di fronte al diniego di rilascio dell'assegno da parte del Comune di Firenze, una donna apolide presentava un ricorso antidiscriminazione: ella era, infatti, unicamente in possesso di un permesso biennale e non di un permesso di soggiorno



CE di lungo periodo. Nel caso di specie, il giudice del lavoro di Firenze ha accolto il ricorso della donna apolide affermando che l'esclusione dal beneficio degli apolidi e dei cittadini di Paesi terzi non membri dell'UE a meno che non siano in possesso del permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti o siano stati riconosciuti rifugiati politici, si pone in contrasto con quanto sancito dalla Convenzione europea dei diritti dell'Uomo, nonché dal diritto dell'Unione europea. Stando così le cose, secondo il giudice, i Comuni avrebbero l'obbligo di disapplicare il requisito discriminatorio previsto dalla normativa nazionale. Nell'ordinanza in esame (n. 2940/2011), il giudice ha richiamato anche la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia, sostenendo la contrarietà della disposizione dell'art. 74 del D.lgs. n. 151/01 al divieto di discriminazioni di cui all'art. 14 della CEDU.

Il giudice di Firenze ricorda che dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Convenzione europea dei diritti dell'Uomo ha subito un processo di 'comunitarizzazione' per effetto dell'art. 52, par. 3, della Carta europea dei diritti fondamentali dell'Unione ai sensi del quale "laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla [CEDU], il significato e la portata degli stessi sono eguali quelli conferiti dalla suddetta convenzione", nonché dell'art. 6 del TUE per cui "l'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE che ha lo stesso valore giuridico dei trattati", per cui le disposizioni della Carta debbono trovare applicazione anche da parte degli Stati membri quando questi attuano il diritto dell'Unione europea.

Pertanto, ad avviso del giudice, la contrarietà rispetto ai diritti sanciti dalla Carta imporrebbe al giudice nazionale di disapplicare direttamente la norma nazionale, senza necessità di adire il giudice costituzionale per il giudizio di illegittimità costituzionale della normativa interna incompatibile con la fonte di diritto internazionale. Una simile conclusione, tuttavia, non tiene conto delle pronunce della Corte Costituzionale nelle quali si è affermato che

le norme della CEDU – nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare a esse interpretazione e applicazione (art. 32, paragrafo 1, della Convenzione) – integrino, quali «norme interposte», il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli «obblighi internazionali» (sentenze n. 1 del 2011; n. 196, n. 187 e n. 138 del 2010; n. 317 e n. 311 del 2009, n. 39 del





2008 [...] Prospettiva nella quale, ove si profili un eventuale contrasto fra una norma interna e una norma della CEDU, il giudice comune deve verificare anzitutto la praticabilità di una interpretazione della prima in senso conforme alla Convenzione, avvalendosi di ogni strumento ermeneutico a sua disposizione; e, ove tale verifica dia esito negativo – non potendo a ciò rimediare tramite la semplice non applicazione della norma interna contrastante – egli deve denunciare la rilevata incompatibilità, proponendo questione di legittimità costituzionale in riferimento all’indicato parametro (sentenze nn. 80 e 113/2011)

Pertanto, sarebbe stato più opportuno sollevare la questione di legittimità costituzionale di fronte alla Corte costituzionale della normativa interna rispetto all’art. 117 della Costituzione per violazione della Convenzione europea dei diritti dell’uomo e degli obblighi scaturenti dall’adesione e ratifica della Convenzione ONU sullo status degli apolidi, invece di procedere all’immediata disapplicazione della normativa nazionale in materia di assegni familiari comunali.