



**Accesso alle prestazioni sociali e parità di
trattamento dei cittadini di Paesi terzi
nel diritto dell'Unione europea:
un quadro molto frammentario**

SUMMARY

1. Non discriminazione e cittadini di Paesi terzi nel diritto primario
2. Parità di trattamento tra cittadini di Paesi terzi e cittadini dell'Unione nel diritto derivato
 - La direttiva 2003/109/CE
 - La direttiva 2011/98/UE
 - La direttiva 2011/95/UE

Art. 18 TFUE

Nel campo di applicazione dei Trattati, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dagli stessi previste, **è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità.**

Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire regole volte a vietare tali discriminazioni.

**Dotato di
efficacia diretta**

Tale disposizione riguarda le situazioni, rientranti nell'ambito di applicazione del diritto comunitario, nelle quali un cittadino di uno Stato membro subisce un trattamento discriminatorio rispetto ai cittadini di un altro Stato membro per la sola ragione della sua nazionalità, e non trova applicazione nel caso di un'eventuale disparità di trattamento tra i cittadini degli Stati membri e quelli degli Stati terzi.

Corte di giustizia, sentenza 4 giugno 2009, in cause C-22/08 e C-23/08, *Vatsouras*

Art. 19 TFUE

1. Fatte salve le altre disposizioni dei trattati e nell'ambito delle competenze da essi conferite all'Unione, **il Consiglio**, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa approvazione del Parlamento europeo, **può prendere i provvedimenti opportuni** per combattere le **discriminazioni fondate** sul **sex**, la **razza** o l'**origine etnica**, la **religione** o le **convinzioni personali**, la **disabilità**, l'**età** o l'**orientamento sessuale**.

Base giuridica

- Direttiva 2000/43/CE, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica
- Direttiva 2000/78/CE, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro

Art. 3, par. 2 - Le direttive **non riguardano 'le differenze di trattamento basate sulla nazionalità' e non pregiudicano** 'le disposizioni e le condizioni relative all'ammissione e al soggiorno di cittadini di paesi terzi e di apolidi nel territorio degli Stati membri, né qualsiasi trattamento derivante dalla condizione giuridica dei cittadini dei paesi terzi o degli apolidi interessati'.

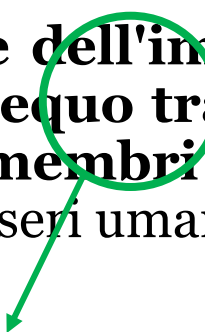
Art. 78 TFUE

1. L'Unione sviluppa una **politica comune in materia di asilo, di protezione sussidiaria e di protezione temporanea**, volta a offrire uno **status appropriato** a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di protezione internazionale e a garantire il rispetto del principio di non respingimento. Detta politica deve essere **conforme alla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951** e al protocollo del 31 gennaio 1967 relativi allo status dei rifugiati, e agli altri trattati pertinenti.

Standard minimo di riferimento e parametro di legittimità

Art. 79 TFUE

1. L'Unione sviluppa una **politica comune dell'immigrazione** intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'**equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri** e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta degli esseri umani.



Nel **Consiglio europeo di Tampere** del 1999, i capi di Stato e governo affermano la **necessità di ravvicinare lo status giuridico dei cittadini di Paesi terzi** a quello dei **cittadini degli Stati membri**

Art. 20 Carta dei diritti fondamentali dell'UE

Uguaglianza davanti alla legge

Tutte le persone sono uguali davanti alla legge.

Si applica anche nei confronti dei cittadini di Paesi terzi, nell'ambito di applicazione dei Trattati

Spiegazione relativa all'art. 20

Questo articolo corrisponde al principio generale di diritto che figura in tutte le costituzioni europee ed è stato sancito dalla Corte come uno dei principi fondamentali del diritto comunitario.

Sono vietate non solo le discriminazioni dirette (o palesi), ma anche le discriminazioni indirette (o occulte)

Art. 21 Carta dei diritti fondamentali dell'UE

1. **È vietata qualsiasi forma di discriminazione** fondata, *in particolare*, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale.
2. Nell'ambito d'applicazione dei trattati e fatte salve disposizioni specifiche in essi contenute, è vietata qualsiasi **discriminazione in base alla nazionalità**.

Spiegazione relativa all'art. 21, par. 2

Il paragrafo 2 corrisponde all'articolo 18, primo comma, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e va applicato in conformità di tale articolo.

In assenza di una clausola di non discriminazione fondata sulla nazionalità nel diritto primario, la questione è disciplinata dal diritto derivato.

Contengono **clausole** che prevedono **il principio del trattamento nazionale**:

- **Direttiva 2003/109/CE**, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (proposta di modifica della direttiva COM(2022) 650 del 27 aprile 2022)
- **Direttiva 2011/98/UE**, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico (ora sostituita dalla direttiva 2023/1233, che dovrà essere recepita entro il 21 maggio 2026)
- **Direttiva 2014/36/UE**, sulle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di impiego in qualità di lavoratori stagionali
- **Direttiva 2021/1883/UE**, relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi che intendono svolgere lavori altamente qualificati (c.d. direttiva Carta blu)
- **Direttiva 2011/95/UE**, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (ora sostituita dal **regolamento 2024/1347**, che si applicherà dal 1° luglio 2026)

La direttiva 2003/109/CE (sogg. lungo periodo)

Modificata dalla direttiva 2011/51/UE che ha esteso l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale

Condizioni sostanziali per il riconoscimento dello status

- ✓ **Soggiorno regolare e continuativo per almeno 5 anni (art. 4)**

Questa condizione non può essere attenuata da disposizioni nazionali più favorevoli perché vi è una **reciproca fiducia** tra gli SM **sull'omogeneità dello status**

- ✓ **Risorse stabili e regolari, sufficienti al sostentamento dell'interessato e dei familiari a carico (art. 5, par. 1, lett.a)**
- ✓ **Assicurazione malattia (art. 5, par. 1, lett. b)**

Requisiti facoltativi

- ✓ **Condizioni di integrazione (art. 5, par. 2)**
- ✓ **Alloggio adeguato (art. 7, par. 1)**

Articolo 11

Parità di trattamento

1. Il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda:

(...)

d) le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale *ai sensi della legislazione nazionale*;

(...)



Manca una definizione autonoma e uniforme di questi concetti, ma dalla giurisprudenza della Corte di giustizia emerge che gli Stati membri, nel definire le misure soggette alla parità di trattamento, **non possono pregiudicare l'effetto utile della direttiva**

(v. ad es. Corte di giustizia, sentenza 24 aprile 2012, in causa C-571/10, *Kamberaj*)

La direttiva 2003/109/CE (sogg. lungo periodo)



Deroghe alla parità di trattamento che gli Stati possono introdurre

Art. 11, par. 2

2. Per quanto riguarda le disposizioni del paragrafo 1, lettere b), d), e), f) e g), **lo Stato membro interessato può limitare la parità di trattamento** ai casi in cui il **soggiornante** di lungo periodo, o il **familiare** per cui questi chiede la prestazione, **ha eletto dimora o risiede abitualmente nel suo territorio.**

devono essere **interpretate restrittivamente** e possono essere invocate **solo se lo Stato membro interessato ha “chiaramente espresso l’intenzione di avvalersi delle stesse”**
(v. ad es. Corte di giustizia, sentenza 25 novembre 2020, in causa C-303/19, *INPS c. VR*, pp. 23 e 38)

La direttiva 2003/109/CE (sogg. lungo periodo)

Deroghe alla parità di trattamento che gli Stati possono introdurre

Art. 11, par. 4

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

Ciò significa che: • se lo Stato membro applica la deroga • e la prestazione non è “essenziale”
→ allora quella prestazione non rientra nell’ambito di applicazione della direttiva

V. Corte di giustizia, sentenza 10 giugno 2021, *Land Oberösterreich*, pp. 45, 47 e 61

le **prestazioni essenziali** sono quelle che “**contribuiscono a permettere all’individuo di soddisfare le sue necessità elementari, come il vitto, l’alloggio e la salute**” e che mirano a “**garantire un’esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti**”

v. Corte di giustizia, sentenza 24 aprile 2012, in causa C-571/10, *Kamberaj*, pp. 91 e 92

Articolo 12

Diritto alla parità di trattamento

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

(...)

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

(...)

Prestazioni di malattia, prestazioni di maternità e paternità assimilate, prestazioni d'invalidità, prestazioni di vecchiaia, prestazioni per i superstiti, per infortunio sul lavoro e malattie professionali, assegni in caso di morte, prestazioni di disoccupazione, prestazioni di pensionamento anticipato, prestazioni familiari (v. art. 3, par. 1)

La parità di trattamento non si estende all'assistenza sociale (v. considerando n. 27)

La direttiva 2011/98/UE (permesso unico)

Deroghe alla parità di trattamento che gli Stati possono introdurre (v. art. 12, par. 2)

Devono essere interpretate restrittivamente

1) Gli Stati membri non possono derogare alla parità di trattamento per ragioni diverse da quelle espressamente previste dalla direttiva.

v. Corte di giustizia, sentenza 25 novembre 2020, in causa C-302/19, *INPS c. WS*

2) Se intendono esercitare le facoltà di deroga previste dalla direttiva, gli SM devono adottare apposite disposizioni dalle quali risulti chiaramente che l'intenzione di avvalersi delle deroghe

v. Corte di giustizia, sentenze 21 giugno 2017, C-449/16, *Martinez Silva* e 2 settembre 2021, C-350/20, *O.D. e altri c. INPS*

Art. 26 – Accesso all'occupazione

1. Gli Stati membri autorizzano i beneficiari di protezione internazionale a esercitare un'attività dipendente o autonoma nel rispetto della normativa generalmente applicabile alle professioni e agli impieghi nella pubblica amministrazione, non appena sia stata loro riconosciuta la protezione.

(...)

4. Si applica la normativa vigente negli Stati membri in materia di retribuzione, di accesso ai **regimi di sicurezza sociale** connessa all'attività di lavoro dipendente o autonomo, nonché di ogni altra condizione di lavoro.

Principio del trattamento nazionale

Art. 29 – Assistenza sociale

1. Gli Stati membri provvedono affinché i beneficiari di protezione internazionale ricevano, nello Stato membro che ha concesso tale protezione, **adeguata assistenza sociale, alla stregua dei cittadini dello Stato membro in questione.**

Principio del trattamento nazionale dotato di efficacia diretta

*‘Sebbene l’articolo 29, paragrafo 1, della direttiva 2011/95 attribuisca agli Stati membri un certo margine di discrezionalità, in particolare riguardo alla determinazione del livello di assistenza sociale che ritengano necessario, tuttavia tale disposizione pone a carico di ogni Stato membro, in termini inequivocabili, **un obbligo di risultato preciso e incondizionato**, consistente nel garantire ad ogni rifugiato cui conceda la propria protezione il beneficio della stessa assistenza sociale di quella prevista per i propri cittadini’.*

V. Corte di giustizia, sentenza 21 novembre 2018, in causa C-713/17, *Ayubi*, punto 38

Art. 29 – Assistenza sociale

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

**‘Frammentazione per status’
da cui possono scaturire
disuguaglianze non fondate
su criteri obiettivi**

Considerando n. 45: La possibilità di limitare tale assistenza alle **prestazioni essenziali** deve intendersi nel senso che queste ultime comprendono almeno un sostegno di reddito minimo, l'assistenza in caso di malattia o di gravidanza e l'assistenza parentale, nella misura in cui le medesime prestazioni siano offerte ai cittadini conformemente al diritto nazionale.