



UNIVERSITY OF PERUGIA
DEPARTMENT OF PUBLIC LAW

“The Effectiveness of Rights in the Light of European Court of Human Rights
Case Law”

The full version of this paper has been published in L. Cassetti (ed.), “**Diritti, principi e garanzie sotto la lente dei giudici di Strasburgo**”, Jovene, Naples, 2012, pp. 247-265.

MARIA CHIARA LOCCHI

Article 14 ECHR and the Principle of Non-Discrimination based on Nationality regarding Rights to social Benefits (Abstract)

The non-discrimination principle is a complex legal concept: this is due to its content, the way it relates to the principle of equality, and the multi-level system that has been implemented for its protection in Europe. Article 14 ECHR ratifies a rather cautious conception of non-discrimination. Over time the ECHR has widened its meaning and field of application, to cover any violation of the principle, including those by national law, as well as substantial, indirect and procedural discrimination.

Regarding immigrants living in Europe, the Strasbourg Court has always recognized the power of the sovereign state to regulate an alien’s entry and length of stay on national territory. The Court has derived fundamental restrictions on this power from art. 3, 8 and 14 ECHR. The protection of immigrants’ social security rights has proved an extraordinary occasion to strengthen the principle of non-discrimination based on nationality. The European Court could achieve the goal of protecting social rights by broadly interpreting art. 1 Prot. n. 1 and connecting it to art. 14 ECHR, thus going beyond the text of the Convention.

Gaygusuz v. Austria (1996) is the leading case on the prohibition of discrimination based on nationality regarding rights to social cash benefits, and it represented a step forward in the widening field of application of art. 14 ECHR. The Strasbourg Court held that the Austrian Government’s refusal to pay employment benefit to a Turkish citizen living in Germany was contrary to art. 14 ECHR, taken in conjunction with art. 1 Prot. n. 1. Afterwards the Court consolidated this jurisprudential trend, making reference to both art. 14 ECHR and art. 1 Prot. n. 1 (*Koua Poirrez v. France*, *Luczak v. Poland*, *Andrejeva v. Latvia*, *Zeibek v. Greece*) and art. 8 ECHR (*Fawsie v. Greece*, *Saidoun v. Greece*). European judges also derived protection against



UNIVERSITY OF PERUGIA
DEPARTMENT OF PUBLIC LAW

“The Effectiveness of Rights in the Light of European Court of Human Rights
Case Law”

discrimination based on the different length of immigrants’ residence permits from art. 14 ECHR (*Niedzwiecki v. Germany, Okpisz v. Germany*).

The Italian Constitutional Court has developed important case-law on the prohibition of discrimination between Italian citizens and non-nationals since the 1960s. Italian constitutional judges interpreted the equality clause of art. 3 of the Italian Constitution as going beyond its reference to “citizens”, and they stated that differences in legislative treatment between Italian citizens and non-nationals have to be reasonable. On several occasions since 2005 the Italian Constitutional Court has addressed national and regional laws that barred immigrants from social protection because of a lack of citizenship or a permanent residence permit. This last requirement also implied that the immigrant did not have the stable financial resources necessary to obtain the permit. Art. 80 c. 19 of the 2001 Italian financial bill, for example, restricted the group of persons entitled to some social cash benefits, excluding immigrants lacking a permanent residence permit. The alleged violation of Art. 14 ECHR provoked different judicial strategies: while some Italian trial judges did not enforce art. 80 c. 19, or interpreted it according to the Constitution, most of them addressed the Constitutional Court. In its first decision on the matter (306/2008) the Constitutional Court held that the 2001 norm was not compliant with the prohibition of discriminations as a *ius cogens* principle and, therefore, with Art. 10 c. 1 of the Italian Constitution. In the following decisions (187/2010, 329/2011) the Court declared Art. 80 c. 19 unconstitutional in as much it violates art. 14 ECHR and, therefore, Art. 117 c. 2 of the Italian Constitution.

L’art. 14 CEDU e il divieto di discriminazioni sulla base della nazionalità nell’accesso ai diritti sociali di prestazione (Abstract)

Il principio di non discriminazione è caratterizzato da una straordinaria complessità, legata sia al suo contenuto e al rapporto che intrattiene con il principio di uguaglianza, sia alla molteplicità delle fonti e dei livelli normativi e giurisprudenziali nei quali risulta sancito. L’art. 14 CEDU contiene una formulazione alquanto prudente del principio di non discriminazione: con il tempo la Corte di Strasburgo ha ampliato l’ambito di applicazione del divieto a ogni diritto previsto dalla legge, anche nazionale, e ha iniziato a sindacare casi di discriminazione sostanziale, indiretta e



UNIVERSITY OF PERUGIA
DEPARTMENT OF PUBLIC LAW

“The Effectiveness of Rights in the Light of European Court of Human Rights
Case Law”

procedurale. Con riferimento agli stranieri immigrati in Europa, la Corte ha sempre riconosciuto il potere dello Stato di determinare condizioni e modalità per l'ingresso e il soggiorno degli stranieri nel territorio, riuscendo a garantire la protezione giuridica degli stranieri soprattutto attraverso gli artt. 3, 8 e 14 CEDU. La tutela dei diritti alla sicurezza sociale dei non cittadini ha costituito indubbiamente un formidabile terreno di emersione del divieto di discriminazioni fondate sulla nazionalità. Questa giurisprudenza è stata possibile grazie ad un'interpretazione estensiva dell'art. 1 Prot. n. 1, che, in combinato disposto con lo stesso art. 14, ha consentito alla Corte di garantire la protezione dei diritti sociali al di là della lettera della Convenzione.

Il *leading case* in materia è rappresentato dalla decisione *Gaygusuz c. Austria* del 1996, che ha segnato un passaggio significativo della suddetta tendenza allo sconfinamento dell'art. 14: la Corte ha ritenuto illegittimo, perché contrario all'art. 14 in comb. disp. con l'art. 1 Prot. 1, il rifiuto delle autorità austriache di riconoscere il sussidio di disoccupazione ad un cittadino turco residente in Germania. Negli anni successivi la Corte ha consolidato l'orientamento giurisprudenziale volto a garantire la protezione dei diritti sociali di prestazione a favore degli stranieri, ricorrendo all'art. 14 in comb. disp. con l'art. 1 Prot. 1 (*Koua Poirrez v. France*, *Luczak v. Poland*, *Andrejeva v. Latvia*, *Zeïbek c. Grèce*) e con l'art. 8 CEDU (*Fawsie c. Grèce*, *Saidoun c. Grèce*). Dall'art. 14 la Corte ha derivato anche una tutela dalle discriminazioni fondate sulla diversa durata dei titoli di soggiorno posseduti dagli stranieri (*Niedzwiecki v. Germany*, *Okpisz v. Germany*).

La Corte costituzionale italiana ha sviluppato un'importante giurisprudenza in tema di divieto di discriminazioni tra cittadini e stranieri fin dagli anni Sessanta, superando per via interpretativa il riferimento ai soli cittadini contenuto nel principio di uguaglianza ex art. 3 Cost. e affermando la necessità della ragionevolezza delle differenze di trattamento giuridico introdotte dal legislatore. A partire dal 2005 i giudici costituzionali italiani hanno sindacato in più occasioni le leggi statali e regionali che escludevano gli stranieri dall'accesso ai diritti sociali di prestazione a causa del mancato possesso della cittadinanza nazionale o di un permesso di soggiorno di lungo periodo. L'occasione, in particolare, è stata offerta dall'art. 80 c. 19 della legge finanziaria per il 2001, con la quale è stato ristretto il novero dei destinatari di alcune provvidenze sociali ai soli stranieri in possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo, che è a sua volta subordinato alla disponibilità di un certo reddito. La pretesa difformità di tale disciplina legislativa rispetto all'art. 14 CEDU ha suscitato diverse reazioni tra i giudici di merito italiani: mentre alcuni hanno



UNIVERSITY OF PERUGIA
DEPARTMENT OF PUBLIC LAW

“The Effectiveness of Rights in the Light of European Court of Human Rights
Case Law”

optato per la disapplicazione o interpretazione adeguatrice della norma, la corrente maggioritaria ha percorso la via del ricorso incidentale alla Corte costituzionale. La Corte costituzionale ha affrontato la questione a partire dal 2008: mentre con la sent. 306/2008 la norma nazionale è stata giudicata dalla Corte contraria al divieto di non discriminazione in quanto principio di *ius cogens* e, quindi, all'art. 10 c. 1 Cost. In alcune successive decisioni (sent. nn. 187/2010 e 329/2011) la Corte ha sancito la contrarietà dell'art. 80 c. 19 all'art. 14 CEDU e, quindi, all'art. 117 c. 2 Cost.

June 2012