



Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione

Sezione regionale per il Friuli-Venezia Giulia

ASGI Sede di Trieste, via Fabio Severo 31- Trieste (Italia)
Tel. – Fax 040/368463 – e-mail: walter.citti@asgi.it

ASGI sede di Udine, via S. Francesco d'Assisi, 39- Udine (Italia)
Tel. – Fax 0432/507115 – e-mail: info@asgi.it

ASGI Sede legale, Via Gerdil, 7 – 10152 Torino (Italia)
Tel. fax. 011/4369158 – e-mail: segreteria@asgi.it

Torino/Trieste, 10 febbraio 2009

Spett. Commissione delle Comunità europee
(alla cortese attenzione del Segretario generale)
Rue de la Loi, 200
B-1049 Bruxelles
BELGIO

OGGETTO: Denuncia in materia di violazioni del diritto comunitario derivanti dalle norme contenute nell'art. 10 comma 25 della L.R. del Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2008 n. 17 (assegnazione di assegni a tantum correlati alle nascite e alle adozioni di minori) con riferimento ai principi di parità di trattamento e di non discriminazione.

Introduzione.

Con l'art. 10 comma 25 della legge regionale F.v.g. n. 17 dd. 30 dicembre 2008 è stata modificata la legge regionale 7 luglio 2006 n. 11 (Interventi regionali a sostegno della famiglia e della genitorialità) mediante l'introduzione dell'art.8 bis denominato "sostegno alle nascite". Con detto articolo, si è prevista una misura finalizzata al sostegno della natalità consistente nell'attribuzione di assegni a tantum correlati alle nascite e alle adozioni di minori avvenute a partire dal 1 gennaio 2007 a favore dei nuclei familiari in cui almeno uno dei genitori sia residente da almeno dieci anni, anche non continuativi, nel territorio nazionale e di cui almeno cinque nel territorio regionale, ovvero che per il medesimo periodo in esso abbia pre-

stato attività lavorativa. I requisiti e le modalità di accesso al beneficio, l'entità dell'assegno, anche in ragione al numero dei figli, nonché le modalità di assegnazione ed erogazioni agli aventi diritto saranno disciplinati con un regolamento di attuazione. Ne consegue, pertanto, che il suddetto beneficio presenta il carattere di uno vero e proprio diritto soggettivo sottratto alla discrezionalità dei comuni, cui competerà ad ogni modo l'attuazione dell'intervento.. Al fine di provvedere all'erogazione di detti assegni a sostegno della natalità, con il medesimo provvedimento di legge è stata autorizzata una spesa pari a 5 milioni di euro a carico del bilancio pluriennale della Regione FVG di cui agli anni 2009-2011.

Il presente documento intende proporre alcune riflessioni volte a sollevare dubbi di compatibilità con i principi generali di parità di trattamento e di non discriminazione, delle norme approvate con la citata L.R. F.V.G. n. 17/2008 (“Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione (legge finanziaria 2009), pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 07.01.2009 – Supplemento ordinario dd. 09 gennaio 2009 n. 1)¹ (ALLEGATO N. 1)

Il principio di parità di trattamento ed il divieto di discriminazioni indirette o dissimulate

L'ordinamento comunitario europeo ed il principio di parità di trattamento in materia di assistenza sociale

Il principio di parità di trattamento in materia di accesso all'assistenza sociale è previsto nell'ordinamento comunitario da diverse fonti e con riferimento a diverse “persone protette”.

Per quanto concerne i **cittadini comunitari**, il principio di non discriminazione trova il fondamento giuridico innanzitutto nell'**art. 12 del Trattato sulla Comunità Europea**, il quale dispone che *“nel campo di applicazione del presente trattato, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dallo stesso previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità”*.

La **Corte di Giustizia** ha affermato che il divieto contenuto nell'articolo 12 Trattato CE *“richiede la perfetta parità di trattamento, negli Stati membri, tra i soggetti che si trovano in una posizione disciplinata dal diritto comunitario e i cittadini dello Stato membro in questione”*.²

Per effetto della giurisprudenza della Corte - che ha progressivamente esteso l'ambito di applicazione dell'art. 12 del T CE - la regola della parità di trattamento trova applicazione anche ai diritti e vantaggi sociali e fiscali non direttamente connessi all'impiego del lavoratore comunitario che ha esercitato il diritto alla libera circolazione.

¹ Disponibile sul sito web: <http://lexview-int.regione.fvg.it/fontinormative/xml/xmlLex.aspx?anno=2008&legge=17&fx=lex> ovvero <http://arpebur.regione.fvg.it/newbur/visionaBUR?bnum=2009/01/09/1>

² Sentenza *Data Delecta*, causa C-43/95, par. 16

L'art. 24 della Direttiva n. 2004/38 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, recepita in Italia con i d.lgs. nn. 30/2007 e 32/2008, espressamente estende il principio di parità di trattamento a favore dei cittadini comunitari e dei loro familiari anche alla materia dell'assistenza sociale, con le uniche deroghe previste per i primi tre mesi di soggiorno e, per i periodi successivi, quando il diritto al soggiorno viene esercitato per la ricerca di un'attività occupazionale.

Rientra nel campo di applicazione del diritto comunitario anche il principio di parità di trattamento in materia di prestazioni assistenziali tra cittadini nazionali e **cittadini stranieri di paesi terzi titolari del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo**, di cui alla direttiva n. 2003/109/CE (art. 11 c. 1 lett. f), attuata in Italia con il d.lgs. n. 3/2007 che ha modificato l'art. 9 del TU immigrazione d.lgs. 286/98; in particolare il comma 12 lett. c) di detta norma stabilisce che lo straniero titolare di permesso CE per soggiornanti di lungo periodo – che si acquisisce dopo 5 anni di soggiorno – può *“usufruire delle prestazioni di assistenza sociale, di previdenza sociale, di quelle relative ad erogazioni in materia sanitaria, scolastica e sociale, di quelle relative all'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico, compreso l'accesso alla procedura per l'ottenimento di alloggi di edilizia residenziale pubblica, salvo che sia diversamente disposto e sempre che sia dimostrata l'effettiva residenza dello straniero sul territorio nazionale”*

Rientra nel campo di applicazione del diritto comunitario anche il principio di parità di trattamento in materia di accesso all'assistenza sociale tra cittadini nazionali e **beneficiari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria**, di cui alla direttiva n. 2004/83/CE dd. 29 aprile 2004, attuata in Italia con il d.lgs. 19.11.2007, n. 251. L'art. 28 di detta direttiva stabilisce infatti che *“1. Gli Stati membri provvedono affinché i beneficiari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria ricevano, nello Stato membro che ha concesso tali status, adeguata assistenza sociale, alla stregua dei cittadini dello Stato membro in questione 2. In via d'eccezione alla regola generale di cui al paragrafo 1, gli Stati membri possono limitare l'assistenza sociale per i beneficiari della 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”*. La portata di tale diritto alla parità di trattamento del rifugiato e del titolare di protezione sussidiaria è ulteriormente chiarito dal *considerando* n. 33 introduttivo al testo della direttiva medesima, nel quale si afferma: *“Per scongiurare soprattutto il disagio sociale, è opportuno offrire ai beneficiari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria, senza discriminazioni nel quadro dei servizi sociali, assistenza sociale e mezzi di sostentamento adeguati”*.

Nel recepire la normativa comunitaria l'Italia non si è avvalsa della facoltà di limitare alle sole prestazioni essenziali, l'accesso da parte dei titolari di protezione sussidiaria alle misure prestazioni di assistenza sociale in condizioni di parità di trattamento con i cittadini italiani, prevedendo invece espressamente che *“I titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria hanno diritto al medesimo trattamento riconosciuto al cittadino in materia di assistenza sociale e sanitaria”* (art. 27 d.lgs. n. 251/2007).

L'applicazione del principio di diritto comunitario della parità di trattamento in materia di assistenza sociale anche alle prestazioni sociali non contributive aventi natura di diritto soggettivo.

In base all'interpretazione fornita dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, rientrano nel campo di applicazione del diritto comunitario, per le quali vale dunque il principio generale di parità di trattamento e di non discriminazione fissato dal Trattato europeo (art. 12), nonché dal Regolamento(CE) n. 1408/1971 e successive modifiche, anche le prestazioni di assistenza sociale a carattere non contributivo che costituiscono forme di diritto soggettivo, cioè i cui ambiti di applicazione soggettivi e oggettivi sono fissati dalla legislazione e non derivano invece da una valutazione individualizzata delle condizioni di bisogno delle persone lasciata alla discrezionalità degli enti locali.³

Il quadro legale dell'assegno di natalità previsto dall'art.10 comma 25 della legge regionale F.V.G. n. 17/2008 configura una sua caratteristica di diritto soggettivo in quanto natura e ammontare dell'intervento economico, condizioni reddituali o sociali di accessibilità al beneficio e modalità di effettuazione dell'intervento sono fissati con apposito regolamento della Giunta regionale, senza che alcuna discrezionalità venga lasciata ai Comuni. Di conseguenza, si ritiene che trattasi di prestazioni assistenziali soggette al campo di applicazione del diritto comunitario e dunque, al principio di parità di trattamento in relazione alle categorie di persone "protette" dal diritto comunitario ed elencate in precedenza.⁴

Il principio di parità di trattamento ed il divieto di discriminazioni indirette o dissimulate fondate sulla residenza.

Nel diritto comunitario il principio di parità di trattamento va inteso non solo come divieto di discriminazioni dirette, quando una persona protetta dal diritto comunitario è trattata meno

³ Sull'estensione operata dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'interpretazione della nozione di prestazioni di sicurezza sociale a carattere non contributivo assoggettate al principio di parità di trattamento e non discriminazione, si veda: CGE, 9 ottobre 1974, causa C-24/74, *Biason*, in Racc., 1974, 999; CGE, 13 novembre 1974, causa C-39/74, *Costa*, ivi, 1251; CGE, 5 maggio 1983, causa C-139/82, *Piscitello*, ivi, 1983, 1427; CGE, 24 febbraio 1987, cause riunite C-379-381/85 e C-93/86, *Giletti*, ivi, 1987, I, 955; CGE, 20 giugno 1991, causa C-356/89, *Stanton-Newton*, ivi, 1991, I, 3017.

⁴ E' ormai consolidato l'orientamento della Corte di Giustizia Europea, secondo la quale la nozione di parità di trattamento in materia di "sicurezza sociale" contenuta negli Accordi di Associazione euro mediterranei sottoscritti tra CE e rispettivamente Marocco, Algeria, Tunisia, nonché nelle norme applicative dell'Accordo di associazione con la Turchia - ed ancor prima negli accordi di cooperazione che li hanno preceduti - debba essere intesa allo stesso modo dell'identica nozione contenuta nel regolamento (CE) n. 1408/71 (Corte di Giustizia europea 15/01/1998 C-113/97 caso *Henia Babahenini c. Regno dl Belgio*; CGE, ordinanza 17.04.2007, caso *Mamate El Youssfi c. Office National des Pensions*). Di conseguenza, per le medesime ragioni sopraesposte, si sostiene che rientrano tra le categorie "protette" dal principio comunitario di parità di trattamento in materia di prestazioni di assistenza sociale anche i lavoratori marocchini, tunisini, algerini e turchi regolarmente residenti in un paese dell'Unione Europea. Uguale ragionamento per i **lavoratori di paesi terzi che possono dimostrare la loro provenienza da un altro paese membro dell'Unione Europea**, in quanto anche tale situazione rientra nel campo di applicazione del principio di diritto comunitario di parità di trattamento in materia di prestazioni assistenziali per effetto del Regolamento (CE) n. 859/2003 che ha esteso a tali lavoratori la disciplina comunitaria di cui al Regolamento (CE) n. 1408/1971 e successive modifiche.

favorevolmente di un'altra a causa della nazionalità (condizione di straniero), ma anche come divieto di discriminazioni indirette, quando cioè una disposizione, un criterio, una prassi apparentemente neutri possono mettere le persone di diversa nazionalità, protette dalle norme comunitarie, in una posizione di particolare e sproporzionato svantaggio rispetto ai cittadini dello Stato membro. Tale nozione di discriminazione indiretta è ricavabile tanto dalle due direttive anti-discriminazione (direttiva n. 2000/43/CE e n. 2000/78/CE) quanto dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia.

In particolare in quest'ultima è consolidato il principio per cui il criterio della residenza può fondare una discriminazione indiretta o dissimulata vietata dall'ordinamento europeo (norme del trattato europeo, direttive anti-discriminazione, Convenzione europea sui diritti dell'uomo e libertà fondamentali).

La Corte di giustizia ha infatti chiarito, con riferimento al principio di non-discriminazione tra cittadini comunitari previsto nel Trattato CE, che il requisito della residenza ai fini dell'accesso ad un beneficio può integrare una forma di illecita discriminazione "dissimulata" in quanto può essere più facilmente soddisfatto dai cittadini piuttosto che dai lavoratori comunitari, finendo dunque per privilegiare in misura sproporzionata i primi a danno dei secondi (ad es. *Meints*, 27.11.1997; *Meussen*, 8.06.1999; *Commissione c. Lussemburgo*, 20.06.2002). Per una decisione emblematica che ha riguardato il nostro Paese, si veda la sentenza che ha condannato l'Italia per le agevolazioni tariffarie a vantaggio delle persone residenti per l'accesso ai Musei Comunali (sentenza 16 gennaio 2003 n. C-388/01, par. 13 e 14): *"...il principio di parità di trattamento..... vieta non soltanto le discriminazioni palesi basate sulla cittadinanza, ma anche qualsiasi forma di discriminazione dissimulata che, mediante il ricorso ad altri criteri distintivi, produca, in pratica, lo stesso risultato. Ciò avviene, in particolare, nel caso di una misura che preveda una distinzione basata sul criterio della residenza, in quanto quest'ultimo rischia di operare principalmente a danno dei cittadini di altri Stati membri, considerato che il più delle volte i non residenti sono cittadini di altri Stati membri"*.

Sulla base dei richiamati principi giurisprudenziali appare dunque evidente che le norme introdotte nell'ordinamento regionale del F.V.G. con l'art. 10 comma 25 della Legge regionale n. 17/2008, dovrebbero incorrere nella censura della Commissione così da avviare, se del caso, una procedura di infrazione ai sensi dell'art. 226 Trattato CE.

A tale riguardo, si richiama anche la recente presa di posizione del Commissario europeo Jacques Barrot in risposta all'interrogazione dell'eurodeputato Donata Gottardi, avente per oggetto i possibili profili discriminatori del requisito della residenza decennale ai fini dell'accesso al beneficio dell'assegno sociale, introdotto dalla manovra finanziaria 2009 (legge n. 133/2008). In essa il Commissario europeo Barrot non esclude che la normativa italiana possa contenere profili discriminatori di natura indiretta, fondati sul criterio della residenza di lungo periodo, rilevando che forme di discriminazione indiretta possono essere consentite dal diritto comunitario solo se "giustificate da **considerazioni oggettive indipendenti dalla nazionalità della persona in questione** e qualora **proporzionate** agli obiettivi legittimamente perseguiti (sottolineatura nostra)".⁵

Tali criteri per considerare legittime e giustificate eventuali norme che introducano forme di discriminazione indiretta o dissimulata fondate sulla residenza di lungo periodo non sembrano

⁵ Il Commissario Barrot ha pertanto annunciato pertanto che la Commissione europea avrebbe chiesto al governo italiano informazioni dettagliate per valutare l'eventuale contrasto della normativa italiana con la legislazione comunitaria. In proposito: <http://www.asgi.it/index.php?page=app.home&idint=cn08102800>

affatto soddisfatti dalla legge regionale del F.V.G. qui in esame, in quanto la nuova normativa è stata proposta ed approvata non sulla base di considerazioni oggettive indipendenti dalla nazionalità delle persone interessate, bensì con l'intenzione aperta ed esplicita di escludere dai beneficiari dell'assegno di natalità il maggior numero possibile di cittadini stranieri, sulla base quindi di considerazioni discriminatorie fondate sulla nazionalità delle persone, ciò che appunto il diritto comunitario non consente.

L'intento, neppure celato bensì palese e manifesto, di usare il criterio della residenza di lunga durata per realizzare una discriminazione dissimulata fondata in realtà sulla nazionalità si evince innanzitutto dalle dichiarazioni rilasciate in diverse occasioni dai principali fautori e promotori del provvedimento: ad es. le dichiarazioni del consigliere regionale della Lega Nord Narduzzi: *"Vorremmo ampliare tale limite [di residenza per l'accesso alle prestazioni sociali n.d.r.] in modo da poter garantire l'accesso, per primi, ai cittadini della nostra regione"*⁶; oppure *"Ecco un altro importante tassello per ricostruire il welfare. Dopo cinque anni di buio vogliamo ripristinare il bonus bebè che il centrosinistra aveva cancellato: è importante incentivare la natalità nella nostra Regione e salvaguardare le nostre famiglie."* (sottolineatura nostra); ed ancora: *"Un tassello importante per iniziare a costruire una nuova rete sociale a sostegno dei nostri cittadini e per smantellare definitivamente il vecchio welfare lasciatici in eredità dal Centrosinistra che troppi danni aveva arrecato alla nostra Comunità, favorendo piuttosto gli stranieri e gli extracomunitari...nel 2009 ci dedicheremo alla completa rivisitazione del welfare perché vogliamo salvare il sistema di protezione sociale per i nostri cittadini"*.⁷

Conclusioni

Alla luce di quanto sopra, pertanto, si conclude quanto segue:

- Le nuove norme regionali del Friuli Venezia Giulia di cui all'art. 10 comma 25 della L. R. n. 17/2008, che subordinano l'accesso all'assegno di natalità a requisiti di residenza di lungo periodo, appaiono suscettibili di determinare una violazione del diritto comunitario, con riferimento al principio di parità di trattamento previsto a favore dei cittadini comunitari e loro familiari, dei titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, dei rifugiati e titolari della protezione internazionale sussidiaria.

⁶ Da "Il Piccolo", quotidiano di Trieste, edizione dd. 13 novembre 2008, pag. 7: "PdL e Lega: su Ater e Welfare precedenza agli italiani" (ALLEGATO N. 2).

⁷ Dichiarazioni del Capogruppo della Lega Nord Narduzzi dal sito web ufficiale del gruppo consiliare della Lega Nord al Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia:

http://www.gruppoleganordfvg.it/html/modules.php?name=News&new_topic=9 (ALLEGATO N: 2 bis)

- Conseguentemente, si chiede alla Commissione europea, sussistendone i presupposti, di avviare il procedimento di infrazione nei confronti della Repubblica Italiana per violazione degli obblighi comunitari.

per ASGI – Associazione per gli studi giuridici sull’immigrazione
il Presidente: avv. Lorenzo Trucco

per ASGI – sezione regionale per il Friuli Venezia Giulia
il delegato: dott. dott. Walter Citti