



Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione

Servizio anti-discriminazioni

*ASGI Sede di Trieste - Strada per Longera 228 – 34128 Trieste
Tel. – Fax 040/368463 – e-mail: antidiscriminazione@asgi.it*

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

Trieste/Torino, 19 settembre 2013

Preg.mo Dott. Roberto Grossi
Presidente

Preg.mo Prof. Gerardo Lo Russo
Direttore

Accademia di Belle Arti
via Ripetta 222 - 00186 Roma
Roma
e-mail: direzione@accademiabelleartiroma.it

e p.c.

Preg.mo Dott. Marco De Giorgi
Direttore UNAR
Ufficio Nazionale Anti-Discriminazioni Razziali
e-mail: unar@unar.it

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

OGGETTO: Applicazione da parte dell'Accademia di Belle Arti di Roma di tasse e contributi universitari differenziati sulla base della nazionalità con trattamento sfavorevole nei confronti degli studenti aventi la cittadinanza di Paesi terzi non membri dell'Unione europea. Valutazione dei profili discriminatori contrari al diritto nazionale ed europeo.

Preg.mo Rettore,

Premessa

Il servizio di supporto giuridico contro le discriminazioni dell'ASGI (Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione) è un network di avvocati e consulenti legali operanti in Italia nel settore del diritto dell'immigrazione e dell'asilo e del diritto anti-discriminatorio italiano ed europeo.

Nelle scorse settimane ci è stato segnalato che le disposizioni approvate con delibera del Consiglio di Amministrazione dell'Accademia di Belle Arti del 4 dicembre 2012 relativamente alle tasse e contributi per l'anno accademico 2013/2014 prevedono importi differenziati a seconda della cittadinanza degli studenti, con un trattamento sfavorevole, a parità di altre condizioni, nei confronti dei cittadini di Paesi terzi non appartenenti all'Unione europea rispetto ai cittadini nazionali e di Stati membri dell'Unione europea. Ci è stato dunque chiesto di esprimere il nostro parere sulla legittimità di tale trattamento differenziato alla luce dei parametri costituzionali e della legislazione italiana ed europea in materia di immigrazione e di parità di trattamento.

Dall'esame della regolamentazione dell'Accademia di Belle Arti di Roma in materia di tasse e contributi per l'anno accademico 2013/2014, accessibile al pubblico alla pagina web: http://www.accademiabelleartiroma.it/media/185242/manifesto_degli_studi_a.a._2013-14.pdf#page=11, si evince che effettivamente l'Accademia viene ad applicare un trattamento differenziato e sfavorevole per gli studenti appartenenti a Paesi terzi non membri dell'Unione europea, in ragione soltanto della loro nazionalità e a parità di altre condizioni.

Infatti, per i soli studenti di nazionalità extracomunitaria, e dunque sulla base esclusivamente della loro appartenenza ad un Paese terzo non membro UE, viene previsto un contributo universitario fisso pari a 1,000 euro, suddiviso di due rate di 500 euro ciascuna, **aggiuntivo ed ulteriore** rispetto al contributo accademico ordinario, previsto per tutti, e suddiviso in tre rate, la prima fissa pari a 200 euro e la seconda e la terza variabile a seconda degli importi dell'attestazione/autocertificazione reddituale ISEE/ISEEU.

Si ritiene che tale condotta dell'Accademia di Belle Arti consistente nell'applicare contributi e tasse universitarie differenziate sulla base della condizione di nazionalità dello studente straniero, a parità di ogni altra condizione, sia illegittima e venga in contrasto con norme di legge nazionali ed europee.

Le previsioni in materia di parità di trattamento tra cittadini nazionali e stranieri di Paesi terzi nell'accesso agli studi universitari di cui al Testo Unico Immigrazione (d.lgs. n. 286/98).

L'art. 39 c. 1 del Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (d.lgs. n. 286/98), intitolato "Accesso ai corsi delle università" così prevede: *"In materia di accesso all'istruzione universitaria e di relativi interventi per il diritto allo studio è assicurata la parità di trattamento tra lo straniero e il cittadino italiano, nei limiti e con le modalità di cui al presente articolo"*.

Il successivo comma 3 lettera d) rimanda al regolamento attuativo della disciplina sull'immigrazione per la definizione dei *"criteri per la valutazione della condizione economica dello straniero ai fini dell'uniformità di trattamento richiesta ai fini di accesso all'istruzione universitaria e relativi strumenti per il diritto allo studio"*. Tali criteri valutativi sono stati definiti con l'art. 46 c. 5 del d.P.R. n. 394/99 e successive modifiche, per cui il legislatore ha definito puntualmente le modalità con le quali gli atenei e gli istituti di istruzione superiore debbano valutare la condizione patrimoniale ed economica degli studenti stranieri direttamente provenienti dai Paesi di origine al fine di implementare il principio di parità di trattamento richiesto, in ossequio a criteri di equità e ragionevolezza.

Il principio di parità di trattamento nell'accesso agli studi universitari è ulteriormente ribadito al successivo comma 5 dell'art. 39 del d.lgs. n. 286/98, con particolare riferimento a quei cittadini stranieri già regolarmente soggiornanti in Italia con un permesso di soggiorno non temporaneo, ovvero per i quali l'accesso all'università non costituisce il motivo per richiedere un primo ingresso in Italia: *"E' comunque consentito l'accesso ai corsi universitari e alle scuole di specializzazione delle università, a parità di condizioni con gli studenti italiani, agli stranieri titolari di carta di soggiorno, ovvero di permesso di soggiorno per lavoro subordinato o per lavoro autonomo, per motivi familiari, per asilo politico, per asilo umanitario, o per motivi religiosi, ovvero agli stranieri regolarmente soggiornanti da almeno un anno in possesso di titolo di studio superiore conseguito in Italia, nonché agli stranieri, ovunque residenti, che sono titolari dei diplomi finali delle scuole italiane all'estero o delle scuole straniere o internazionali, funzionanti in Italia o all'estero, oggetto di intese bilaterali o di normative speciali per il riconoscimento dei titoli di studio e soddisfino le condizioni generali richieste per l'ingresso per studio"*¹

Con tutta evidenza, questa sottolineatura del principio di parità di trattamento nell'accesso agli studi universitari a favore dei cittadini stranieri già regolarmente soggiornanti con permesso di soggiorno non temporaneo, è stata introdotta con il comma 5 dell'art. 39 d.lgs. n. 286/98, proprio con il fine precipuo di evitare l'introduzione di irragionevoli trattamenti differenziati e sfavorevoli in particolare a danno delle seconde generazioni di immigrati, ovvero di quei figli di immigrati, nati in Italia o giunti in Italia durante la minore età per motivi di riunificazione familiare e che hanno completato gli studi secondari superiori in Italia, ma che non possono accedere allo *status civitatis* italiano in ragione delle condizioni restrittive che

¹ Questo comma è stato così sostituito dall'art. 26 della legge 30 luglio 2002, n. 189.

regolano la normativa sulla cittadinanza italiana, sostanzialmente fondata sul principio dello *jus sanguinis* e dunque della trasmissione della cittadinanza da genitore a figlio.²

Non si vede, pertanto, alcun motivo ragionevole per distinguere gli studenti di Paesi terzi non membri dell'Unione europea da quelli nazionali e comunitari e stabilire una preferenza per i secondi rispetto ai primi nell'accesso agli studi universitari, assoggettando i primi ad un'imposizione contributiva maggiore rispetto ai secondi e dettata unicamente dalla loro nazionalità.

Nel caso di studenti stranieri provenienti direttamente dai loro Paesi di origine e giunti in Italia per motivi di studio universitario, la legislazione italiana già prevede i meccanismi e le modalità attraverso le quali valutare la loro condizione economica e patrimoniale nei Paesi di origine, effettuando le conseguenti comparazioni e bilanciamenti mediante l'utilizzo delle apposite tabelle ministeriali, mentre nei casi di studenti universitari stranieri appartenenti alle seconde generazioni di immigrati, nati o giunti in Italia durante la minore età per motivi di riunificazione familiare, i cui nuclei familiari di appartenenza, residendo in Italia, sono assoggettati all'assolvimento dei medesimi doveri fiscali previsti per i cittadini italiani, l'assoggettamento alla contribuzione accademica dovrebbe sottostare alle medesime condizioni previste per gli altri studenti italiani e comunitari, sulla base del requisito reddituale previsto dalla dichiarazione ISEE/ISEEU.

La disparità di trattamento tra italiani e stranieri, pertanto, costituisce una violazione della legislazione nazionale in materia di immigrazione e status del cittadino straniero, nonché dei principi costituzionali di eguaglianza e ragionevolezza richiamati anche dalla giurisprudenza costituzionale (sent. Corte Cost. n. 432/2005).

Si ritiene, pertanto, che il trattamento differenziato previsto per gli studenti di Paesi terzi non membri dell'Unione europea nell'accesso agli studi universitari presso l'Accademia di Belle Arti di Roma con l'assoggettamento al pagamento di tasse e contributi di importo superiore e aggiuntivo a quello previsto per gli studenti nazionali e comunitari, costituisca una discriminazione vietata dall'art. 43 del d.lgs. n. 286/98, con riferimento al comma 1 e al comma 2 lett. c): *"1. Ai fini del presente capo, costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica. 2. 2. In ogni caso compie un atto di discriminazione: (...) c) chiunque illegittimamente imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire l'accesso all'occupazione, all'alloggio, all'istruzione, alla formazione e ai servizi sociali e socio-assistenziali allo straniero regolarmente soggiornante in Italia soltanto in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità"*.

² Art. 4 c. 2 legge n. 91/92 ("Nuove norme sulla cittadinanza"): *"Lo straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età, diviene cittadino se dichiara di voler acquistare la cittadinanza italiana entro un anno dalla suddetta data"*.

Né potrebbe sostenersi che la condotta dell'Accademia di Belle Arti di Roma possa trovare fondamento e legittimazione nei principi di autonomia finanziaria e libertà di insegnamento delle istituzioni universitarie. L'art. 33 della Costituzione italiana, al suo ultimo comma, prevede che *“le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti delle leggi dello Stato”*. Vale quindi, come limite insuperabile all'autonomia ordinamentale delle università, la legislazione statale richiamata in merito al principio di parità di trattamento e non discriminazione nell'accesso all'istruzione universitaria.

Tali considerazioni sono state opportunamente richiamate anche in un caso di giurisprudenza, attinente ad una fattispecie analoga a quella qui in esame, ovvero l'ordinanza dd 23.12.2006 con la quale il Tribunale di Bologna ha dichiarato quale discriminatorio e illegittimo il comportamento dell'Università privata Bocconi di Milano che applicava tariffe più svantaggiose per i cittadini extracomunitari per quanto concerne i contributi di immatricolazione collocandoli, per il solo fatto della loro nazionalità, nella fascia più elevata, a prescindere dal reddito familiare dello studente e della sua famiglia di appartenenza.³

La violazione di norme del diritto dell'Unione europea riferite al principio di parità di trattamento a favore di determinate categorie di cittadini di Paesi terzi.

La questione dei profili discriminatori contrari al diritto dell'Unione europea della condotta dell'Accademia di Belle Arti consistente nel prevedere un trattamento sfavorevole agli studenti di nazionalità extracomunitaria nella fissazione dei livelli delle tasse e dei contributi universitari rileva anche riguardo a talune categorie di cittadini di Paesi terzi non membri dell'Unione europea tutelati dal diritto UE.

La condizione di piena e perfetta parità di trattamento rispetto ai cittadini italiani e comunitari nell'accesso agli studi universitari deve essere assicurata ai familiari extracomunitari di cittadini italiani o comunitari, anche per effetto delle norme del diritto europeo sulla libertà di circolazione e soggiorno dei cittadini di Stati membri dell'Unione europea e dei loro familiari, indipendentemente dalla cittadinanza di questi ultimi.

L'art. 24 della direttiva n. 2004/38/CE sulla libera circolazione e soggiorno dei cittadini di Stati membri dell'Unione europea infatti sancisce che *“ogni cittadino dell'Unione che risiede, in base alla presente direttiva, nel territorio dello Stato membro ospitante gode di pari trattamento rispetto ai cittadini di tale Stato nel campo di applicazione del trattato. Il beneficio di tale diritto si estende ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente”*.

³ Per il testo integrale dell'ordinanza del Tribunale di Bologna, si rimanda ai siti web: http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/ordinanza_tribunalebologna.pdf e <http://www.cirdi.org/giurisprudenza/tribunale-di-bologna-sanziogna-la-bocconi-di-milani-per-discriminazione-razziale/>

Il coniuge extracomunitario di un cittadino di Stato membro dell'Unione europea ovvero il discendente diretto a carico del coniuge extracomunitario di cittadino di uno Stato membro pertanto non potrà essere assoggettato ad un regime di contribuzione per l'accesso agli studi universitari differenziato e sfavorevole rispetto a quello previsto per gli studenti italiani o comunitari senza violare le richiamate norme del diritto dell'Unione europea.

Ulteriormente, l'art. 12 del regolamento comunitario n. 1612/68 (ora Regolamento UE n. 492/2011 dd. 05.04.2011) dispone che i figli di un lavoratore comunitario, indipendentemente dalla cittadinanza posseduta, hanno accesso, alle stesse condizioni dei cittadini del Paese ospitante, ai corsi di istruzione, qualora risiedano nel territorio dello stesso Stato e tale condizione di parità di trattamento deve estendersi a tutti i provvedimenti miranti a facilitare la frequenza dei corsi di insegnamento, ivi compresi gli aiuti, i sussidi e le borse di studio (vedi sentenze CGE 15.03.1989, causa *Echternach e Moritz*, cause 389/87 e 390/87 e CGE, sentenza dd. 13.11.1990, causa C-308/89, caso *Di Leo contro Germania*).⁴

Le medesime considerazioni debbono valere per i familiari extracomunitari di cittadini italiani, titolari della carta di soggiorno quinquennale o della carta di soggiorno permanente in Italia ai sensi degli artt. 10 e 14 del d.lgs. n. 30/2007, di recepimento della direttiva europea n. 2004/38/CE.

L'art. 23 del d.lgs. n. 30/2007 prevede, infatti, l'estensione delle norme previste dal decreto attuativo della direttiva europea in materia di libera circolazione dei cittadini comunitari e loro familiari anche ai familiari di cittadini italiani non aventi la cittadinanza italiana: *“Le disposizioni del presente decreto legislativo, se più favorevoli, si applicano ai familiari di cittadini italiani non aventi la cittadinanza italiana”*.

Dal significato letterale della norma ne deriva un'interpretazione della equiparazione della condizione dei familiari dei cittadini italiani a quella dei familiari di cittadini comunitari estensibile a tutte le disposizioni contenute nel decreto e nella normativa comunitaria e non solo a quelle in materia di soggiorno. Pertanto, anche i familiari (ad es. il coniuge o i figli del coniuge) del cittadino italiano godono del principio di parità di trattamento nell'accesso all'istruzione superiore. Del resto, la norma di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 30/2007 deve intendersi quale espressione del divieto costituzionale di “discriminazioni a rovescio”.⁵

⁴ Per una disamina complessiva della materia, si veda anche il recente parere dell'Avvocato generale della Corte di Giustizia europea, dd. 16 febbraio 2012, riferito ad una procedura d'infrazione avviata dalla Commissione europea nei confronti dei Paesi Bassi. Si veda in proposito al link: <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-02/cp120010en.pdf>

⁵ Con due importanti sentenze, la Corte Costituzionale ha infatti stabilito che, in caso di deteriore trattamento della situazione puramente interna riferita al cittadino italiano rispetto a quella applicabile all'omologa situazione disciplinata dal diritto comunitario, alla luce del principio costituzionale di eguaglianza, la posizione soggettiva garantita dal diritto comunitario sarà l'elemento su cui misurare anche la disciplina riservata alla situazione nazionale (Corte Costituzionale, sent. 16.06.1995, n. 249; Corte Cost., sent. 30.12.1997, n. 443). In altri termini il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione vieta le “discriminazioni a rovescio”, quelle cioè che si verificherebbero in danno del cittadino italiano quando, per effetto di una norma comunitaria, una persona o un soggetto comunitario godrebbe in Italia di un trattamento più favorevole di quello previsto in una situazione analoga per il cittadino o soggetto nazionale in virtù della norma di diritto interno. Il divieto di discriminazioni a rovescio è stato di recente riaffermato con gli artt. 32 c. 1 lett. i) e 53 della legge 234/2012..

Oltre ai familiari extracomunitari di cittadini di Paesi membri UE, ha qui rilievo pure la normativa europea in materia di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo.

L'art 11 (rubricato appunto "parità di trattamento") comma 1 lettera b) della direttiva 2003/109/CE, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo (d'ora in poi, per brevità, "lungo soggiornanti") e recepita in Italia con il d.lgs. n. 3/2007, prevede quanto segue:

"Il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento del cittadino nazionale per quanto riguarda...l'istruzione e la formazione professionale, compresi gli assegni scolastici e le borse di studio secondo il diritto nazionale".

L'art. 11 c. 3 lett. b) della direttiva medesima ha previsto quali uniche limitazioni consentite agli Stati membri riguardo al principio di parità di trattamento dei lungo soggiornanti rispetto ai cittadini nazionali nell'accesso all'istruzione, quelle della prova del possesso delle adeguate conoscenze linguistiche e di specifiche condizioni riguardanti la formazione scolastica.⁶

Non vi è ragione per ritenere che il principio di parità di trattamento nell'accesso all'istruzione e relativi benefici, sussidi e borse di studio previsto a favore dei cittadini di Paesi terzi lungo soggiornanti possa essere interpretato in maniera difforme rispetto a quanto sancito per i cittadini dell'Unione europea e i loro familiari.

La giurisprudenza comunitaria ha chiarito che l'estensione dell'interpretazione di una disposizione del Trattato europeo, quale il divieto di discriminazioni su basi di nazionalità tra cittadini dell'Unione europea e la parità di trattamento nelle materie coperte dal diritto comunitario, a disposizioni, redatte in termini analoghi o simili, figuranti in altre norme di diritto comunitario, dipende in particolare dallo scopo perseguito da ciascuna di tale disposizioni nel suo ambito specifico (ad es. sentenza *B. Pokrzeptowicz-Meyer c. Germania*, 29 gennaio 2002, causa C-162/00, paragrafo 33). Orbene, nel considerando n. 4 alla direttiva europea n. 109/2003, si legge che finalità della direttiva medesima è l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi stabilitisi a titolo duraturo, la quale costituisce un elemento cardine per la promozione della coesione economica e sociale e dunque un obiettivo fondamentale dell'Unione europea medesima. Tale finalità verrebbe ovviamente vanificata se il principio della parità di trattamento in materia di accesso all'istruzione superiore venisse derogato con riferimento alla fissazione dei livelli delle tariffe dei contributi e delle tasse universitarie; ogni possibilità di deroga al riguardo, venendo a collidere espressamente con la normativa di derivazione comunitaria, deve ritenersi illegittima.

Conclusioni

⁶ L'Italia ha recepito questa direttiva con il D.lgs 3/2007 che ha sostituito l'art 9 del TU immigrazione. Il testo modificato dell'art 9 TU immigrazione prevede che il titolare del permesso per lungo soggiornanti può *"usufruire delle prestazioni di assistenza sociale, di previdenza sociale, di quelle relative ad erogazione in materia sanitaria, scolastica e sociale... salvo che sia diversamente disposto e sempre che sia dimostrata l'effettiva residenza dello straniero sul territorio nazionale"*.

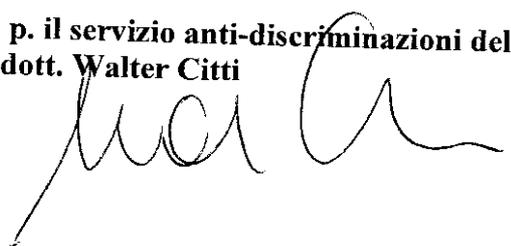
Alla luce di quanto sopra, si chiede agli organi direttivi dell'Accademia di Belle Arti di Roma di far cessare il comportamento discriminatorio messo in atto nei confronti degli studenti appartenenti a Paesi terzi non membri dell'Unione europea e di rimuovere gli effetti della discriminazione, cancellando il contributo accademico aggiuntivo fisso e restituendo agli studenti extracomunitari le somme che essi avessero già eventualmente versato in occasione del pagamento della prima rata, la cui scadenza è prevista per il giorno 10 ottobre prossimo.

Si trasmette la presente segnalazione al Ministro per l'Integrazione e la Cooperazione Internazionale e all'UNAR (Ufficio Nazionale Anti-Discriminazioni), presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità affinché possa, eventualmente e se lo ritiene opportuno, formulare una raccomandazione ed un parere in merito, avvalendosi delle prerogative assegnategli dall'art. 7 c. 2 lett. b) e e) del D.lgs. n. 215/2003, in quanto Autorità Nazionale contro le discriminazioni razziali, costituita per effetto del recepimento della direttiva europea n. 2000/43/CE.

Preso atto che la prassi dell'Accademia di Belle Arti di Roma è suscettibile di determinare una violazione del diritto dell'Unione europea con riferimento al principio di parità di trattamento previsto a favore delle menzionate specifiche categorie di Paesi terzi, si chiede con la presente alla Commissione europea, sussistendone i presupposti, di avviare le opportune indagini preliminari all'eventuale avvio di un procedimento di infrazione a carico della Repubblica Italiana per violazione degli obblighi al rispetto del diritto dell'Unione europea.

Ringraziando per l'attenzione che Vorrete porre alla presente, Le porgo i miei distinti saluti.

p. il servizio anti-discriminazioni dell'ASGI
dott. Walter Citti



A. S. G. I.
Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione
Via Gerdil, 7 - 10152 TORINO
C.F. 97086880156 - P.IVA 07430560016