



Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione

Sez. regionale per il Friuli-Venezia Giulia
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

Udine, 21 maggio 2012

Spett. Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per gli Affari Regionali
v. della Stamperia, 8
ROMA

Spett. Ministro per l'Integrazione e la Cooperazione
Internazionale
Prof. Andrea Riccardi
Largo Chigi, 19
00187 ROMA

e p.c. UNAR
Ufficio Nazionale Anti-Discriminazioni Razziali
Largo Chigi, 19
00187 ROMA

Dott. Renzo Tondo
Presidente
Regione Friuli-Venezia Giulia
Piazza Unità d'Italia
Trieste

I capigruppo consiliari
Consiglio Regionale del FVG
Regione Friuli-Venezia Giulia

Piazza Oberdan
Trieste

Dott. Lucio Pezzetta
Presidente
ANCI

Associazione Nazionale Comuni Italiani sez. FVG
Piazza XX Settembre
33100 Udine

OGGETTO: Legislazione regionale del Friuli-Venezia Giulia sull'accesso alle prestazioni sociali di welfare. Chiusura procedimento d'infrazione n. 2009/2001 da parte della Commissione europea. Impugnazione dinanzi alla Corte Costituzionale (delibera Governo 27.01.2012).

Egr. Sig.ri,

L'A.S.G.I. (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione), sez. regionale per il Friuli-Venezia Giulia, intende con la presente esprimere la propria valutazione riguardo alla corretta interpretazione da dare alla lettera dd. 3 maggio 2012 con la quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche europee –Struttura di Missione per le Procedure di Infrazione, ha comunicato alla Regione Friuli-Venezia Giulia che *“la Commissione europea – alla luce delle modifiche adottate con la legge regionale n. 16/2011 – ha ritenuto superati gli addebiti mossi alla normativa della Regione F.V.G. in materia di accesso alle prestazioni sociali, che ad oggi risulta pertanto conforme al diritto dell'Unione europea”*.

L'A.S.G.I. richiama l'attenzione sul fatto che il giudizio della Commissione europea è stato espresso con riferimento alla procedura d'infrazione n. 2009/2001, per la quale la Commissione europea aveva messo in mora la Repubblica Italiana con nota dd. 6 aprile 2011. Come è largamente noto, tale procedimento d'infrazione aperto dalla Commissione europea con riferimento, tra l'altro, alla legislazione regionale del F.V.G. in materia di accesso alle prestazioni sociali, ha riguardato esclusivamente la compatibilità di queste disposizioni con quelle della direttiva europea n. 20003/109/CE relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, ovvero titolari dello specifico titolo di soggiorno a durata illimitata che tali cittadini, in presenza di

determinate condizioni reddituali, di alloggio e culturali, possono conseguire dopo cinque anni di soggiorno legale continuativo in un Paese membro dell'Unione europea.

E' altresì noto che la Commissione europea ha aperto nei confronti della Repubblica Italiana un ulteriore procedimento preliminare d'infrazione del diritto dell'Unione europea, giunto soltanto ad una fase iniziale ed interlocutoria di richiesta di informazioni nell'ambito della procedura denominata "EU Pilot", con la lettera inviata alle autorità italiane dalla Direzione Generale Giustizia- Diritti fondamentali e cittadinanza dell'Unione in data 25 febbraio 2011 e nella quale la Commissione europea sottolineava i profili di contrasto dell'allora normativa regionale con le previsioni della direttiva n. 2004/38/CE in materia di libera circolazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari, con particolare riferimento all'art. 24 che prevede il principio di parità di trattamento tra cittadini dell'Unione e cittadini nazionali nel campo di applicazione del Trattato.

E' del tutto evidente, dunque, che la presa di posizione della Commissione europea, richiamata dalla lettera della Presidenza del Consiglio dei Ministri, evidenzia come le modifiche apportate dal legislatore regionale con la legge regionale FVG n. 16/2011 e la sostituzione degli svariati requisiti di anzianità di residenza ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali con un unico requisito di anzianità di residenza biennale nel territorio regionale, valido tanto per i cittadini nazionali, quanto per i cittadini di altri Paesi membri dell'UE così come per i cittadini di Paesi terzi titolari del permesso di soggiorno per lungo soggiornanti di cui alla direttiva europea n. 109/2003 e i rifugiati, sono sufficienti a far venire meno gli specifici rilievi di infrazione al diritto UE che erano stati mossi in quella occasione con unico ed esclusivo riferimento alle disposizioni della direttiva n. 109/2003 e quindi al principio di parità di trattamento nell'accesso alle prestazioni sociali previsto a favore dei lungo soggiornanti.

Al riguardo, nulla si può eccepire, visto che un requisito di anzianità di residenza sul territorio regionale per la durata biennale, previsto peraltro anche nei confronti dei cittadini nazionali, non potrebbe certo costituire una forma di discriminazione indiretta nei confronti dei cittadini di Paesi terzi titolari di un permesso di soggiorno per lungo soggiornanti, il cui possesso è subordinato alla dimostrazione di un'anzianità di soggiorno in Italia di durata maggiore ovvero di cinque anni.

Era del tutto scontata, dunque, la decisione della Commissione europea di chiudere la procedura d'infrazione suddetta.

L'A.S.G.I. sottolinea, tuttavia, che permane aperto con la Commissione europea il confronto nell'ambito della procedura EU Pilot n. 1770/11/JUST sulla verifica della compatibilità della

legislazione regionale sul welfare con le disposizioni dell'Unione europea in materia di libertà di circolazione e soggiorno dei cittadini di Paesi membri e di eguaglianza di trattamento con i cittadini nazionali.

A tale riguardo, l'A.S.G.I esprime la propria convinzione che anche il nuovo requisito di anzianità di residenza biennale sul territorio regionale sia illegittimo rispetto al diritto UE, in quanto viene a colpire in misura proporzionalmente maggiore i **cittadini provenienti da altri Stati membri dell'UE** che esercitano il diritto alla libera circolazione, con ciò continuando a determinare una **discriminazione 'indiretta' o 'dissimulata'** nei loro confronti in quanto la disparità di trattamento così introdotta non appare sorretta da finalità obiettive estranee alla nazionalità, ma anzi risponde esplicitamente alla finalità di privilegiare coloro che dispongano di un maggiore radicamento sul territorio locale nella destinazione degli interventi di welfare, fondando dunque una gerarchia basata sul grado di "autoctonia" delle persone, evidentemente inconciliabile con i fondamentali principi di uguaglianza e di libertà di circolazione e soggiorno.

Ugualmente, il requisito di residenza biennale in Regione viene di fatto ad introdurre, nei confronti dei cittadini dell'Unione europea che esercitano la libera circolazione insediandosi nel FVG, una limitazione nell'accesso alle prestazioni di assistenza sociale, ben oltre il limite temporale di tre mesi consentito dalla direttiva n. 2004/38/CE (art. 24 c. 2). Le associazioni scriventi sottolineano, inoltre, come ridurre la durata del termine di anzianità di residenza richiesto ai fini dell'accesso a prestazioni di assistenza sociale destinate alla tutela della famiglia e della genitorialità, non è sufficiente per rendere compatibili tali misure con il diritto UE. Si ricorda infatti, a solo titolo di esempio, che nella causa *Commissione c. Lussemburgo*. (C-111/91, sentenza 10.03.1993), la Corte di Giustizia europea ha ritenuto contraria al diritto UE una disposizione normativa del Principato del Lussemburgo, dove si prevedeva, ai fini dell'erogazione di un assegno di natalità, il requisito di anzianità di residenza di un solo anno antecedente alla nascita. La Corte di Giustizia ha concluso che tale requisito, potendo essere più facilmente soddisfatto da una cittadina lussemburghese piuttosto che da una cittadina di altro Stato membro, costituiva una disparità di trattamento indirettamente discriminatoria, non giustificata da scopi legittimi e pertanto contraria al principio di libertà di circolazione e di non discriminazione nella fruizione di vantaggi sociali di cui all'art. 7 c. 2 del Regolamento n. 1612/68 e all'art. 52 del TCE.

Dovendo la Commissione europea valutare la responsabilità dello Stato membro nel suo complesso, e non di sue singole istituzioni ed autonomie locali, a rispettare il diritto dell'Unione europea, appare plausibile ritenere che la Commissione europea - Direzione Giustizia stia

attendendo l'esito del rinvio delle disposizioni della legge reg. FVG n. 16/2011 al vaglio di legittimità costituzionale da parte della Corte Costituzionale; rinvio disposto dal Governo con delibera del 27 gennaio 2012.

Al riguardo, appaiono a nostro avviso evidenti i profili di incostituzionalità della normativa regionale così come modificata dalla legge regionale n. 16/2011.

La normativa di cui alla legge reg. FVG n. 16/2011 riguarda prestazioni sociali volte al sostegno degli istituti della famiglia, della genitorialità, del diritto allo studio e del diritto sociale all'abitazione, al fine di «dare concreta attuazione all'art. 31 Cost.» (art. 1 c. 1). Trattasi dunque di materie e prestazioni intimamente connesse con diritti e valori fondamentali quali la famiglia e la tutela dei minori, l'istruzione e l'abitazione e, come tali, a vocazione "universale", e che pertanto non ammettono distinzioni nella loro fruizione all'interno della popolazione residente. L'esclusione, pertanto, dalla fruizione di tali provvidenze e benefici di talune categorie di cittadini, italiani e stranieri, fondata sul mancato soddisfacimento di un criterio di anzianità di residenza, biennale sul territorio regionale per i cittadini nazionali e di altri Paesi membri dell'Unione europea, nonché per le categorie di cittadini di Paesi terzi protetti dal diritto UE ed, in aggiunta, quinquennale sul territorio nazionale per i cittadini di Paesi terzi titolari di permesso di soggiorno ex art. 41 d.lgs. n. 286/98, costituisce un *vulnus* al **principio costituzionale di uguaglianza** nella fruizione di diritti fondamentali (in proposito: Corte Cost., sentenze n. 187/2010 e n. 329/2011). Vale la pena ricordare come con la sentenza n. 40/2011, la Corte costituzionale italiana ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della normativa del F.V.G. n. 24/2009 che aveva previsto l'esclusione di intere categorie di persone dal sistema integrato dei servizi sociali, per il difetto del possesso della cittadinanza europea, ovvero per la mancanza di una residenza temporalmente protratta in Regione per almeno trentasei mesi. Secondo la Corte la normativa non rispettava il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, in quanto introduceva, in violazione del limite di ragionevolezza, elementi di distinzione arbitrari per la fruibilità di provvidenze che, per loro natura, non tollerano distinzioni basate né sulla cittadinanza, né su particolari tipologie di residenza, in quanto destinate a finalità di inclusione sociale ovvero alla tutela di valori universalistici quali ad esempio il sostegno ai minori, alla famiglia e alla funzione genitoriale. Secondo la Corte Costituzionale, l'irragionevolezza della previsione consisteva nel fatto che essa era volta ad escludere proprio coloro che risultavano i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che il sistema integrato di prestazioni e dei servizi si proponeva di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale.

E' evidente che quanto allora affermato dalla Corte Costituzionale ha una valenza generale ed immanente, suscettibile di trovare nuova applicazione anche con riferimento alla nuova normativa qui in esame .

Ugualmente, presenta evidenti profili di contrasto con la giurisprudenza costituzionale la previsione di un trattamento differenziato tra cittadini italiani, cittadini di altri Paesi UE e lungo soggiornanti da un lato e cittadini extracomunitari titolari di permesso di soggiorno ordinario dall'altro, con una disparità di trattamento sfavorevole per i secondi, ai quali verrebbe richiesto il requisito aggiuntivo dell'anzianità di residenza quinquennale in Italia. La Corte Costituzionale, in numerose pronunce, ha chiarito come non possano ritenersi conformi ai principi costituzionali di uguaglianza e ragionevolezza distinzioni di trattamento tra italiani e stranieri regolarmente residenti nell'accesso a benefici sociali incidenti su diritti sociali fondamentali quali quello all'abitazione ovvero al sostegno alla famiglia e ai minori, o ai soggetti disabili, e questo in relazione anche ad evidenti profili di contrasto con norme di diritto internazionale inerenti al sistema dei diritti umani, quali quelle contenute nella Convenzione europea dei diritti dell'Uomo e nella Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (si ricordano in proposito le pronunce della Corte Costituzionale n. 306/2008, n. 11/2009, n. 285/2009, n. 187/2010, n. 61/2011).

La **Corte europea dei diritti dell'Uomo di Strasburgo** ha, infatti, ritenuto discriminatoria, e dunque contraria all'art. 14 della CEDU, ogni distinzione fondata sulla cittadinanza nell'erogazione di "prestazioni sociali", incluse quelle a carattere "non contributivo", protette dall'art. 1 del protocollo n. 1 alla CEDU, qualora le distinzioni non siano fondate su giustificazioni obiettive e ragionevoli o non perseguano scopi legittimi o non sia possibile ravvisare una ragionevole relazione di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo che si vuol raggiungere.

Secondo la Corte di Strasburgo soltanto ragioni di particolare rilevanza possono giustificare un trattamento differenziato, basato anche indirettamente sulla nazionalità, e tali non sono le ragioni fondate su considerazioni di bilancio o contenimento della spesa pubblica volte cioè a selezionare i destinatari di interventi sociali escludendo o danneggiando principalmente i cittadini stranieri adducendo la limitatezza delle risorse disponibili (Corte europea dei diritti dell'Uomo, sentenza *Koua Poirrez c. Francia*, 30 settembre 2003 in particolare paragrafo 43; sentenza *Gaygusuz c. Austria*, 16 settembre 1996, in particolare paragrafo 45).

Tali considerazioni sono state di recente riprese anche dalla Corte Costituzionale (Corte Cost. 26-28.05.2010, n. 187).

La Corte europea dei diritti dell'Uomo ha altresì ritenuto che il diritto al rispetto alla vita familiare di cui all'art. 8 CEDU copre anche le prestazioni di maternità e gli assegni familiari. Nelle sentenze *Okpisz c. Germania* (sentenza 25 ottobre 2005, ricorso n. 59140/00) e *Niedzwiecki c. Germania* (25

ottobre 2005. ricorso n. 58453), la Corte di Strasburgo ha dichiarato incompatibile con l'art. 8 della Convenzione in connessione con l'art. 14, una legislazione che garantiva la parità di trattamento con i cittadini nazionali nella fruizione degli assegni e benefici familiari per i figli minori solo ai cittadini stranieri in possesso di un permesso di soggiorno permanente escludendo coloro che non lo erano, seguendo anche le indicazioni che erano state formulate in precedenza dalla Corte Costituzionale Federale (decisione 6 luglio 2004).

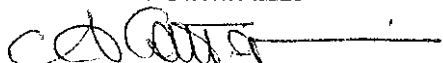
Secondo i criteri individuati dalla stessa Corte Costituzionale italiana (sentenza n. 432/2005), un criterio di distinzione nella fruizione di beneficio sociale, per essere ragionevole deve essere coerente con le finalità complessive che la norma principale si propone.

La normativa regionale del FVG viene dunque ad confermare criteri di anzianità di residenza ovvero disparità di trattamento fondate sulla nazionalità nell'accesso a prestazioni sociali a sostegno della famiglia e della genitorialità che, nelle intenzioni del legislatore, dovrebbero *"sostenere la famiglia quale nucleo fondante della società e valorizzare il ruolo dei genitori nei compiti di cura, educazione, crescita e tutela del benessere dei figli"* (art. 1 legge regionale n. 11/2006) ovvero a realizzare l'obiettivo *"di riconoscere l'alto valore sociale della maternità e della paternità, tutelando il diritto alla procreazione, valorizzando e sostenendo l'esercizio delle responsabilità genitoriali"* (art. 2 c. 1 lett. d). Il principio di preferenzialità fondato sulla nazionalità da un lato e sul radicamento locale sul territorio dall'altro, appare dunque incoerente con le proclamate finalità universalistiche delle prestazioni medesime, a meno che non si voglia sostenere che l'obiettivo del sostegno alla famiglia e alla funzione genitoriale debba valere prioritariamente per gli "autoctoni", con l'affermazione dunque di distinzioni e gerarchie sociali incompatibili con i principi fondamentali della nostra Carta costituzionale e della nostra partecipazione al processo di integrazione europea.

Con la presente si invita, pertanto, il Governo italiano a far presente tali motivazioni ed indicazioni giuridiche nel corso del procedimento dinanzi alla Corte Costituzionale, contrastando un evidente tentativo del governo regionale del FVG di leggere in una chiave riduttiva, non corretta ed evidentemente strumentale la chiusura del procedimento d'infrazione n. 2009/2001 da parte della Commissione europea.

p. l'ASGI sez. reg. FVG

avv. Anna Cattaruzzi



A.S.G.I.
ASSOCIAZIONE STUDI GIURIDICI
SULL'IMMIGRAZIONE
SEZ. REGIONALE DEL F.V.G.