



Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione

---

*Servizio di supporto giuridico contro le discriminazioni etnico-razziali e religiose – Trieste  
Sezione regionale per il Veneto - Verona*

*ASGI Sede di Trieste – Servizio anti-discriminazione  
Tel. – Fax 040/368463 – e-mail: [antidiscriminazione@asgi.it](mailto:antidiscriminazione@asgi.it)*

*ASGI Sezione regionale per il Veneto  
c/o Studio legale Varali, via S. Teresa, 5 – 37100 Verona (Italia)  
Tel. 045/8400059*

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

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

**Trieste/Verona, 30 agosto, 2011**

**Preg.mo dott. Luca Zaia**  
**Presidente**  
**Regione Veneto**  
**Palazzo Balbi - Dorsoduro 3901**  
**30123 Venezia**

**Preg.ma Dott.ssa Diane Schmitt**  
**Head Unit**  
**Commissione Europea**  
**Direzione Generale Affari Interni**  
**Direzione B: Immigrazione e Asilo**  
**Unità B1: Immigrazione e Integrazione**  
**B-1049 Brussels Belgium**

**Preg.ma Dott.ssa Chiara Adamo**  
**Head Unit**  
**Commissione europea**  
**Direzione Generale Giustizia**  
**Direzione C: Diritti fondamentali e cittadinanza dell'UE**  
**Unità C2: Cittadinanza dell'Unione europea**  
**B.1049 Brussels Belgium**

**Preg.mo Dott. Massimiliano Monnanni**  
**Direttore**  
**UNAR Ufficio Nazionale Anti-Discriminazioni Razziali**  
**Dipartimento Pari Opportunità' -Presidenza del Consiglio dei Ministri**  
**Largo Chigi 19**  
**ROMA**

**Preg.mo Dott. Giorgio Dal Negro**  
**Presidente**  
**Associazione Regionale Comuni del Veneto**  
**Via Rossi 35 - 35030 Rubano (PD)**

**OGGETTO: Segnalazione/Esposto sul carattere discriminatorio e contrario al diritto costituzionale italiana e al diritto dell'Unione europea della misura di politica sociale denominata "bonus famiglie numerose", introdotta dalla delibera della Giunta regionale del Veneto n. 1360 dd. 3 Agosto 2011.**

**Premessa**

Con delibera della Giunta Regionale n. 1360 dd. 3 agosto 2011, la Regione del Veneto prevede la realizzazione, tramite i Comuni, di un programma di interventi economici straordinari a favore delle famiglie numerose e di quelle con parti plurigemellari.<sup>1</sup>

L'importo complessivo disponibile per il contributo economico denominato "**bonus famiglia**" è di un milione di euro, di cui 880 mila da destinare alle famiglie numerose (con numero di figli pari o superiore a quattro) e 120 mila euro per le famiglie con parti trigemellari. **Le domande** dovranno essere presentate dai comuni **entro il 31 ottobre c.a.**

I **requisiti richiesti** sono la cittadinanza italiana, la residenza da almeno 5 anni nella Regione del Veneto, un indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) riferito ai redditi dell'anno precedente non superiore a 30 mila euro.

Il **bonus varia a seconda del numero dei figli**: 600 euro alle famiglie con 4 figli; 700 euro con 5 figli; 800 euro con 6 figli; 900 euro con 7 figli; 1.000 euro con 8 figli; 1.200 euro con 9 figli o in numero superiore a 9. Per le famiglie con parti trigemellari è invece previsto un bonus di 900 euro ma, se sono presenti altri figli, la famiglia non potrà beneficiare di entrambe le tipologie di contributo.

I Comuni, dopo aver accolto la domanda ed accertato il possesso dei requisiti, dovranno stilare, entro il 31 ottobre 2011, una graduatoria per ogni tipologia di famiglie in base al reddito ISEE.

*Con il presente documento, si intende sottolineare come i criteri di cittadinanza e di anzianità di residenza previsti dalla suddetta delibera della Regione Veneto ai fini dell'accesso alla prestazione denominata "bonus famiglia" sono in contrasto con la Costituzione e il diritto dell'Unione europea, in quanto determinano una discriminazione a danno dei cittadini di altri Stati membri dell'Unione europea, dei cittadini di Paesi terzi non membri dell'Unione europea, nonché' degli stessi cittadini italiani i quali pur residenti in Veneto non dispongano del richiesto grado di "autoctonia" .*

La discriminazione verso i cittadini italiani privi del requisito di anzianità di residenza.

L'esclusione dal beneficio del "bonus famiglia" dei cittadini italiani residenti nel territorio della Regione Veneto, ma privi di un requisito di anzianità di residenza quinquennale, pone a nostro avviso una violazione palese dell'art. 38 della Costituzione che riserva ad **ogni** cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale. Ugualmente, l'art. 2 della Cost. pone tra i principi fondamentali il canone di eguaglianza sostanziale e demanda alla Repubblica, complessivamente intesa, lo sforzo di "*rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*". Inoltre, l'art. 120 della Costituzione impedisce alle Regioni di adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, ovvero limitino l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.

La legge n. 328/2000 identifica i c.d "macrolivelli" delle prestazioni sociali essenziali, da garantirsi su tutto il territorio nazionale (art. 22 c. 2), ai quali appartengono anche le misure di contrasto alla povertà, a favore dei minori e per il sostegno delle responsabilità familiari.

Tale genere di prestazioni sociali, appartenendo al novero di quelle ritenute "essenziali" o "fondamentali", sono dunque certamente sottoposte al principio costituzionale di eguaglianza, anche sostanziale, e di solidarietà sociale di cui agli artt. 2 e 3 Cost. Di conseguenza, si ritiene che una Regione od un Ente locale non possa prescindere da una identificazione dei destinatari di tali prestazioni che escluda ogni

---

<sup>1</sup> La delibera può essere scaricata dal sito web: [http://www.regione.veneto.it/NR/rdonlyres/A8EAC74B-F588-4200-A9DC-6ED23AF30D34/0/DGR\\_1360\\_DSSO.pdf](http://www.regione.veneto.it/NR/rdonlyres/A8EAC74B-F588-4200-A9DC-6ED23AF30D34/0/DGR_1360_DSSO.pdf) . Tutte le informazioni sul programma "bonus famiglie" della Regione Veneto possono essere reperite sul sito web della Regione Veneto: <http://www.regione.veneto.it/Bandi+Avvisi+Concorsi/Bandi/finanziamento+parti+trigemellari+e+famiglie+numerose.htm>

discriminazione che, al contrario, si determinerebbe prevedendo canali privilegiati se non esclusivi di accesso a favore dei cittadini dotati di un certo grado di "autoctonia" all'interno di una determinata regione. La stessa **Corte Costituzionale**, con la **sentenza n. 40/2011**, ha concluso per l'illegittimità di una normativa regionale del FVG che prevedeva requisiti di cittadinanza e di anzianità di residenza per l'accesso al sistema integrato dei servizi sociali, in quanto introduceva 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 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.

#### La discriminazione "diretta" ed "indiretta" verso i cittadini dell'Unione europea e i loro familiari

Per quanto concerne i **cittadini di altri Stati membri dell'Unione europea**, il principio di non discriminazione trova il fondamento giuridico innanzitutto nell'**art. 18 c. 1 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (ex art. 12 del Trattato sulla Comunità Europea)**, il quale dispone che "*nel campo di applicazione dei trattati, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dagli stessi previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità*". Ugualmente, il principio di parità di trattamento e di non discriminazione trova fondamento nella cittadinanza dell'Unione che conferisce ai cittadini dell'Unione europea la titolarità dei diritti e l'assoggettamento ai doveri previsti nei trattati (art. 20 c.2 TFUE, già art. 17 TCE).

La **Corte di Giustizia** ha affermato che il divieto contenuto nell'articolo 12 T CE (ora art. 18 c. 1 TFUE) "*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*".<sup>2</sup>

**L'art. 45 del TFUE** (già art. 39 TCE) "*assicura la libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione europea*" ed afferma l'esigenza che a tale fine sia assicurata "*l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro*". **L'art. 49 del TFUE** (ex art. 43 del TCE) riguarda il diritto di stabilimento e vieta "*le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro*".

Al fine della realizzazione di tali principi di libertà di circolazione e di stabilimento dei lavoratori all'interno della Comunità europea, è stato approvato il Regolamento comunitario n. 1612/1968 (ora sostituito dal **Regolamento UE n. 492/2011**) che all'art. 7 c. 2 ha sancito il principio di parità di trattamento tra lavoratori nazionali e lavoratori di altri Stati membri in materia di vantaggi sociali e fiscali.

Per effetto della giurisprudenza della Corte di Giustizia europea (ora Corte di Giustizia dell'Unione europea) - 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, qualora possa ravvisarsi la capacità della prestazione medesima a facilitare la mobilità dei cittadini comunitari all'interno dello spazio comune europeo (sentenza CGE 31.05.1979, *Even*).<sup>3</sup>

**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 anche immediatamente successivi, quando il diritto al soggiorno venga esercitato per la ricerca di un'attività occupazionale.

<sup>2</sup> Sentenza *Data Delecta*, C-43/95, par. 16

<sup>3</sup> In virtù dell'art. 7 c. 2 del Regolamento n. 1612/68, la Corte di Giustizia ha affermato il diritto del lavoratore migrante a fruire di agevolazioni finanziarie concesse ai nazionali in occasione della nascita di un figlio (sentenza CGE 14.01.1982, 65/81, *Reina*, principio poi ribadito nella sentenza CGE 10.03.1993, V-111/91, *Commissione c. Lussemburgo*) ed ha ritenuto rientrare nella nozione di vantaggio sociale di cui all'art. 7 del regolamento n. 1612/68/CEE anche altre provvidenze economiche a carattere assistenziale e non contributivo quali ad es. il diritto alla riduzione sulle tariffe ferroviarie concessa da un ente ferroviario nazionale alle famiglie numerose (sentenza CGE 30.9.1975, 32/75, *Cristini*).

Il **Reg. CEE n. 1408/1971 (ora sostituito dal Regolamento (CE) n. 883/2004**, entrato in vigore il 1 maggio 2010) relativo ai regimi di sicurezza sociale per i lavoratori subordinati, autonomi e i loro familiari che si spostano all'interno della Comunità, e che si applica, ex art. 2, "ai cittadini di uno Stato membro, agli apolidi e ai rifugiati residenti in uno Stato membro, che sono o sono stati soggetti alla legislazione di uno o più Stati membri, nonché ai loro familiari e ai loro superstiti" dispone, all'art. 4, che "Salvo quanto diversamente previsto dal presente regolamento, le persone alle quali si applica il presente regolamento godono delle stesse prestazioni e sono soggette agli stessi obblighi di cui **alla legislazione di ciascuno Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di tale Stato**". L'ambito di applicazione "ratione personae" del Regolamento comunitario si estende dunque ai "cittadini di uno Stato membro, agli apolidi e ai rifugiati residenti in uno Stato membro e che sono o sono stati soggetti alla legislazione di uno o più Stati membri, nonché ai loro familiari e superstiti"(Art. 2 c. 1).

L'art. 3, c. 1, lett. j) prevede che il principio di parità di trattamento trovi applicazione "ratione materiae" a tutte le legislazioni relative ai settori della "sicurezza sociale", tra cui vengono incluse "le prestazioni familiari" definite, ex art. 1 lett. z) , come le prestazioni in natura o in denaro destinate a compensare i carichi familiari.

Con l'entrata in vigore del **Trattato di Lisbona**, il 1 dicembre 2009, è entrata parimenti in vigore la **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea**, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati europei e che all'art. 21 prevede il diritto alla non-discriminazione e che ribadisce, al comma 2 "il divieto di qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza nell'ambito di applicazione del trattato sull'Unione Europea e di quello sul funzionamento dell'Unione europea". Il principio di non discriminazione dunque ha valore e rango di diritto fondamentale.

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 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 direttive europee anti-discriminazione (direttiva n. 2000/43/CE e n. 2000/78/CE, direttiva n. 2006/54/CE, direttiva n. 2004/113/CE) quanto dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo e della Corte di Giustizia europea. Nella sentenza della Corte di Giustizia europea *Scholz*, ad esempio, adottata in materia di libera circolazione dei lavoratori, la Corte ha affermato che "l'art. 48 del Trattato vieta non soltanto le discriminazioni palesi in base alla cittadinanza, ma anche quelle dissimulate che, fondandosi su altri criteri, pervengono comunque al medesimo risultato" (CGE; 23.02.1994, *Scholz*, C-419/92). La Corte ha precisato che "una simile interpretazione, necessaria a garantire l'efficacia di uno dei principi basilari della comunità, è espressamente riconosciuta nel 5° considerando del regolamento n. 1612/68, in cui si legge che la parità di trattamento dei lavoratori deve essere assicurata "di diritto e di fatto" (CGE, sentenza 12.02.1974, *Sotgiu*, Causa 152/73) .

Nella giurisprudenza della Corte di Giustizia europea è consolidato il principio per cui il criterio della residenza può fondare una discriminazione indiretta o dissimulata vietata dall'ordinamento europeo.

La Corte di Giustizia ha infatti chiarito, con riferimento al principio di non-discriminazione tra cittadini comunitari previsto nei Trattati Europei - ed ora assunto a diritto umano fondamentale in quanto contemplato dalla Carta europea dei diritti fondamentali- 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”.*

Molteplici sono stati i casi in cui la Corte di Giustizia europea ha bocciato come contrarie al principio di non discriminazione per motivi di nazionalità di cui al diritto comunitario disposizioni nazionali in materia di accesso a prestazioni e vantaggi sociali basate sul criterio di residenza o di anzianità di residenza.

Due sono in particolare le sentenze della Corte di Giustizia europea che si adattano, per somiglianze ed analogie, con la problematica in esame. La prima è la sentenza *Commissione c. Lussemburgo* (CGE, 20.06.2002, C- 299/01, relativa ad una normativa del Principato del Lussemburgo che introduceva il requisito di durata quinquennale della residenza nel territorio lussemburghese ai fini della concessione della prestazione assistenziale del reddito minimo garantito. A tale riguardo, la Corte di Giustizia ha inequivocabilmente concluso che tale requisito costituiva una discriminazione indiretta a danno dei cittadini di altri Stati membri e, di conseguenza, il Lussemburgo veniva meno agli obblighi di cui all’art. 7 c. 2 del Regolamento CEE n. 1612/68 e all’art. 43 del Trattato (ora art. 49 TFUE). La seconda è la sentenza *Commissione c. Lussemburgo* (CGE, 10.03.1993, C-111/91), relativa ad una disposizione sempre del Principato del Lussemburgo, che prevedeva un requisito di residenza nell’anno precedente alla nascita del bambino per l’erogazione di un assegno di natalità. La Corte di Giustizia ha concluso che un requisito del genere poteva essere più facilmente soddisfatto da una cittadina lussemburghese che da una cittadina di un altro Stato membro e dunque costituiva una disparità di trattamento indirettamente discriminatoria non giustificata da scopi legittimi e pertanto in violazione del principio 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 (ora art. 49 TFCE).

Nella giurisprudenza della Corte di Giustizia europea, infatti, una discriminazione indiretta può essere compatibile con il diritto comunitario se l’autore può richiamare, a deroga del principio di parità di trattamento, fondati motivi di ordine pubblico, sicurezza pubblica o sanità pubblica ovvero giustificazioni tese al perseguimento di una finalità legittima, indipendente dalla nazionalità delle persone considerate, e commisurate allo scopo perseguito, cioè adeguate al perseguimento dell’obiettivo e rispondenti ad un criterio di proporzionalità tra scopo perseguito e svantaggio arrecato ( ad es. CGE, *sentenza Schöning*, 15 gennaio 1998, C 15/96).

Dalla medesima giurisprudenza, si riscontra l’infondatezza di cause giustificative basate su mere considerazioni di bilancio e di spesa pubblica, adducenti la “limitatezza delle risorse disponibili” e il conseguente “stato di necessità” di individuare dei criteri di selezione dei beneficiari delle prestazioni volti a privilegiare i lungo residenti in quanto questi avrebbero contribuito in misura proporzionalmente maggiore alle entrate pubbliche.

Nel diritto europeo i principi di non discriminazione e la libertà di circolazione all’interno dello spazio europeo costituiscono norme e diritti fondamentali riconosciuti dalle norme dei Trattati, inclusa ora la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, per cui non possono essere previste dagli ordinamenti interni degli Stati normative in grado di produrre conseguenze sfavorevoli in capo a soggetti per effetto del mero esercizio da parte loro della libertà di circolazione all’interno dello spazio europeo. In altri termini, considerazioni di spesa pubblica e di bilancio fondate sull’intenzione di limitare le spese non possono giustificare una discriminazione, altrimenti la fruizione di diritti fondamentali collegati alla cittadinanza europea, quali la libertà di circolazione e di soggiorno senza subire discriminazioni per motivi di nazionalità, verrebbe condizionata dalle finanze degli Stati membri, con ciò perdendo ogni significato.<sup>4</sup>

Tali argomentazioni sono state recentemente recepite da diversi tribunali del FVG che, accertando la natura discriminatoria e contraria al diritto dell’Unione europea di diverse normative regionali del FVG fondate sul requisito di anzianità di residenza per l’accesso a prestazioni sociali e familiari, hanno ordinato la

---

<sup>4</sup> A tale riguardo vale la pena citare le considerazioni espresse innanzitutto dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia europea in materia di parità tra i due sessi, perfettamente estensibili *mutatis mutandis* al principio di non discriminazione per motivi di nazionalità tra i cittadini dell’UE, che costituisce come noto norma imperativa di carattere generale dell’ordinamento europeo: “*D’altronde, ammettere che considerazioni di bilancio possano giustificare una differenza di trattamento tra uomini e donne, la quale, in loro mancanza, costituirebbe una discriminazione indiretta basata sul sesso, comporterebbe che l’applicazione e la portata di una norma tanto fondamentale del diritto comunitario quale quella della parità tra uomini e donne possano variare, nel tempo e nello spazio, a seconda dello stato delle finanze pubbliche degli Stati membri*” (CGUE, *Sentenza Helga Kutz-Bauer c. F.H. Hamburg*, 20.03.2003, C- 187/00).

loro disapplicazione (cfr. Tribunale di Trieste, sez. lavoro, ordinanza dd. 5 agosto 2011, est. Rigon; Tribunale di Udine, sez. lavoro, ordinanza n. 615/2010 dd. 17.11.2010, est. Callieno; Tribunale di Udine, sez. lavoro, ordinanza n. 530/2010 dd. 30.06.2010 (est. Chiarelli)).<sup>5</sup>

La discriminazione “diretta” ed “indiretta” verso talune categorie di cittadini di Paesi terzi protetti dal diritto europeo.

Rientra nel campo di applicazione del diritto dell’Unione europea anche il principio di parità di trattamento in materia di accesso alle prestazioni di assistenza sociale 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. L’art. 11 co. 1 lettera d) di tale direttiva prevede che *“Il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento del cittadino nazionale per quanto riguarda...le prestazioni sociali, l’assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione sociale...Gli Stati membri possono limitare la parità di trattamento in materia di assistenza sociale e protezione sociale alle prestazioni essenziali”*.

L’Italia ha recepito tale direttiva con il **D.lgs 3/2007** che ha sostituito l’art. 9 del d.lgs. 286/98 (TU Immigrazione).

L’art. 9 TU immigrazione prevede che il titolare del permesso per lungo soggiornanti può *“usufruire delle prestazioni di assistenza sociale, di previdenza sociale, ... salvo che sia diversamente disposto e sempre che sia dimostrata l’effettiva residenza dello straniero sul territorio nazionale...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”*.

L’Italia, nel recepire la normativa europea, **non si è avvalsa della facoltà di limitazione prevista dalla direttiva**, non avendo operato in sede di ricezione alcuna distinzione tra le varie prestazioni riconosciute e non riconosciute ai soggiornanti di lungo periodo.

D’altra parte l’individuazione delle prestazioni non essenziali sottratte al regime di parità non è rimessa alla discrezionalità del legislatore (nazionale o regionale che sia).

Al considerando 13 della direttiva si legge infatti che: *“Con riferimento all’assistenza sociale, la possibilità di limitare le prestazioni per soggiornanti di lungo periodo a quelle essenziali deve intendersi nel senso che queste ultime comprendono almeno un sostegno di reddito minimo, l’assistenza in caso di malattia, di gravidanza, l’assistenza parentale e l’assistenza a lungo termine. Le modalità di concessione di queste prestazioni dovrebbero essere determinate dalla legislazione nazionale.”*

Vi sono dunque nella direttiva indicazioni rispetto alle quali lo Stato membro gode di una discrezionalità in termini “quantitativi” (essendo certamente libero di stabilire, ad esempio, con riferimento al primo istituto elencato nel “considerando”, quale sia il reddito minimo fino al quale garantire il sostegno) ma vi sono vincoli imposti “per materia”: per la gravidanza, la famiglia e le persone che necessitano di assistenza a lungo termine, se l’ordinamento interno decide di istituire una prestazione, **questa andrà considerata essenziale** per il solo fatto di rivolgersi ad una di tali speciali categorie di destinatari. In altri termini non si possono distinguere forme di assistenza alla gravidanza o alla famiglia che siano essenziali e altre che non lo sono.

Il beneficio in questione, in quanto rivolto **alla famiglia** e all’**assistenza parentale** assume quindi sicuramente la connotazione di prestazione essenziale ai sensi della definizione posta dal diritto comunitario, con conseguente applicazione del principio di parità.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Le ordinanze possono essere scaricate dai rispettivi link: [http://www.asgi.it/home\\_asgi.php?n=1780&l=it](http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=1780&l=it) ; [http://www.asgi.it/public/parser\\_download/save/tribunale\\_udine\\_ordinanza\\_17112010.pdf](http://www.asgi.it/public/parser_download/save/tribunale_udine_ordinanza_17112010.pdf) ; [http://www.asgi.it/public/parser\\_download/save/tribunale\\_udine\\_ordinanza530\\_2010.pdf](http://www.asgi.it/public/parser_download/save/tribunale_udine_ordinanza530_2010.pdf) ;

<sup>6</sup> Si possono citare alcuni esempi di applicazione giurisdizionale del principio di parità di trattamento a favore dei lungo soggiornanti : Tribunale di Bolzano, ordinanza 11 giugno 2009, n. 379/09: *“L’art. 11 della direttiva europea n. 109/2003, per il suo immediato contenuto precettivo, (...), può senz’altro considerarsi norma di immediata precettività nel nostro ordinamento giuridico”*, in [http://www.asgi.it/home\\_asgi.php?n=573&l=it](http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=573&l=it) , con riferimento ad una delibera della Provincia autonoma di Bolzano che riservava unicamente ai cittadini nazionali e comunitari l’accesso a contributi per la frequenza di corsi per l’apprendimento di lingue straniere: Tribunale di Gorizia, ordinanza n. 271/2011 dd. 30.06.2011 con riferimento ad una normativa regionale del FVG che subordinava l’accesso al fondo di sostegno alle locazioni ad un requisito di anzianità di residenza decennale in Italia ( in [http://www.asgi.it/home\\_asgi.php?n=1718&l=it](http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=1718&l=it) ); Tribunale di Gorizia, ordinanza n. 212/2011 dd. 26.05.2011 con riferimento ad una normativa regionale del FVG che subordinava l’accesso ad un assegno di natalità ad un requisito di

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 29 aprile 2004 n. 2004/83/CE, attuata in Italia con il d.lgs. 19 novembre 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 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).

*Sulla portata immediatamente e direttamente applicativa della normativa europea e il conseguente obbligo di interpretazione conforme o di disapplicazione della normativa interna ad essa incompatibile.*

Riassumendo, l'esclusione *tout court* dalla prestazione denominata "bonus famiglia" dei cittadini di altri Paesi membri dell'Unione Europea, dei cittadini di paesi terzi familiari di cittadini comunitari, dei titolari del permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti, dei rifugiati e titolari della protezione sussidiaria, si pone in palese violazione delle citate norme del diritto dell'Unione europea.

Le richiamate disposizioni di diritto europeo hanno tutte o una diretta applicabilità o un'efficacia diretta ed immediata nell'ordinamento interno. Le citate norme del Regolamento n. 492/2011 hanno una diretta applicabilità nell'ordinamento interno per la loro stessa natura e caratteristica di regolamento comunitario. Le citate norme del Trattato sul Funzionamento dell'UE hanno natura imperativa e di portata generale, in quanto individuano dei valori fondamentali dell'ordinamento comunitario e come tali, la loro efficacia diretta è stata riconosciuta non solo nei rapporti tra singoli e Stati (efficacia verticale già riconosciuta a partire dalla sentenza *Van Binsbergen* n. 33/74), ma anche nei rapporti tra privati (CGE, *Angonese c. Cassa di Risparmio di Bolzano*, sentenza 6 agosto 2000, C-281/98). Le citate norme della direttive europee n. 2004/38 (art. 24) e n. 109/2003 (art. 11), oltreché puntualmente recepite nell'ordinamento interno con i d.lgs. n. 30/2007 e n. 3/2007, hanno un'efficacia diretta nell'ordinamento in quanto sufficientemente, chiare precise ed incondizionate da poter essere richiamate per opporsi a qualsiasi disposizione di diritto interno non conforme alla direttiva, ovvero in quanto sono atte a definire diritti che i singoli possono far valere nei confronti dello Stato (ad es. CGE, sentenza *Becker c. Finanzamt Munster-Innstadt* 19.01.1982) .

Alla diretta applicabilità e/o efficacia del diritto comunitario nell'ordinamento nazionale consegue il principio del primato del diritto dell'Unione europea sul diritto interno, per cui in caso di conflitto, di contraddizione o di incompatibilità tra norme di diritto comunitario e norme nazionale, le prime prevalgono sulle seconde, con la conseguenza dell'obbligo da parte della Pubblica Amministrazione, enti locali compresi, o del giudice nazionale di attuare un'interpretazione della norma interna conforme a quella comunitaria ovvero, in caso di impossibilità, di disapplicare all'occorrenza qualsiasi disposizione o prassi contrastante della legislazione interna, anche posteriore (CGE, *Amministrazione delle Finanze c.*

---

anzianità di residenza decennale in Italia e quinquennale nella Regione ( in [http://www.asgi.it/home\\_asgi.php?n=1643&l=it](http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=1643&l=it) ); Tribunale di Gorizia, ordinanza n. 351/2010 dd. 01.10.2010 (in [http://www.asgi.it/home\\_asgi.php?n=1195&l=it](http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=1195&l=it) ), con riferimento alla normativa nazionale che esclude i cittadini di Paesi terzi non membri dell'UE dal beneficio dell'assegno INPS per i nuclei familiari numerosi, confermata in sede di reclamo con ordinanza dd. 07.12.2010 n. 506/2010 (in [http://www.asgi.it/home\\_asgi.php?n=1317&l=it](http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=1317&l=it) ).

*Simmenthal*, sentenza n. 106/77) . Tale obbligo di disapplicazione della norma o prassi interna incompatibile con quella comunitaria, imponibile non solo nei riguardi dell'autorità giurisdizionale, ma anche dell'autorità amministrativa, è stato definitivamente chiarito nella giurisprudenza comunitaria dalla sentenza *Fratelli Costanzo spa c. Comune di Milano* (22 giugno 1989, C-103/88, in particolare paragrafi 31 e 32: “31...Ne segue che, qualora sussistono i presupposti necessari, secondo la giurisprudenza della Corte, affinché le disposizioni di una direttiva siano invocabili dai singoli dinanzi ai giudici nazionali, tutti gli organi dell'amministrazione, compresi gli enti territoriali, come i comuni, sono tenuti ad applicare le suddette disposizioni”).

Tali principi di diretta efficacia e applicabilità delle norme di diritto comunitario e del loro primato sulle norme interne ad esse incompatibili, con conseguenze disapplicazione di quest'ultime, sono stati pienamente recepiti nell'ordinamento italiano a partire dalla fondamentale sentenza della Corte Costituzionale dell'8 giugno 1984 n. 170 (*Granital c. Ministero delle Finanze*) ove si è affermato che il giudice nazionale è tenuto a disapplicare la normativa nazionale posteriore configgente con le disposizioni di un Regolamento comunitario senza l'obbligo di un preventivo giudizio di legittimità costituzionale. Successivamente, nella sentenza n. 113 del 23 aprile 1985 ( *BECA spa e altri c. Amministrazione delle Finanze*), la Corte Costituzionale ha esteso il principio dell'immediata applicabilità delle disposizioni comunitarie anche alle “*statuizioni risultanti ...dalle sentenze interpretative della Corte di Giustizia*”, così come successive sentenze dalla Consulta hanno affermato che il giudice non deve applicare le norme interne allorchè queste siano incompatibili (oltre che con regolamenti) anche con le norme comunitarie produttive di effetti diretti (sentenza n. 389/1989 riguardo alle disposizioni del trattato e sentenze 2 febbraio 1990 n. 64 e 18 aprile 1991 n. 168 riguardo alle direttive) . Inoltre, con sentenza n. 389 dell'11 luglio 1989, la Corte Costituzionale, ha ulteriormente specificato, conformemente al principio enunciato dalla Corte di Giustizia nel caso *Costanzo* che “*l'applicazione della normativa comunitaria direttamente efficace all'interno dell'ordinamento italiano non dà luogo ad ipotesi di abrogazione o di deroga, né a forme di caducazione o di annullamento per invalidità della norma interna incompatibili, ma produce un effetto di disapplicazione di quest'ultima, seppure nei limiti di tempo e nell'ambito materiale entro cui le competenze comunitarie sono legittimate a svolgersi*” e che tale obbligo di disapplicazione investe non soltanto gli organi giurisdizionali, ma anche quelli amministrativi.

#### La discriminazione verso i cittadini extracomunitari.

**L'art. 41 del T.U. immigrazione** (d.lgs. n. 286/98) prevede un principio di parità di trattamento in materia di assistenza sociale a favore degli stranieri titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno della durata di almeno un anno. A parere della dottrina, tale disposizione può essere configurata come correlata congiuntamente tanto alla condizione giuridica dello straniero e alla tematica dell'immigrazione così come alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali che devono essere garantiti agli stranieri su tutto il territorio nazionale, in virtù di una lettura combinata degli ambiti riservati alla legislazione esclusiva dello Stato di cui all'art. 117 comma 2 lett. a) b) e m) Cost. Alla luce di tale lettura, l'art. 41 del d.lgs. n. 286/98, così come l'art. 2 della legge n. 328/2000 che lo richiama, dovrebbero ritenersi un *minus* obbligatorio, che le Regioni, nell'esercizio delle loro potestà legislativa esclusiva in materia di assistenza sociale, non possono comprimere o addirittura abrogare, ma semmai - se lo vogliono -solo estendere, facendo ricorso in tal caso a mezzi finanziari aggiuntivi propri per assicurarne la copertura.<sup>7</sup>

L'esclusione in termini assoluti dei cittadini extracomunitari regolarmente residenti nel territorio della Regione Veneto, dal beneficio denominato “bonus famiglia” di cui alla delibera della giunta regionale dd. 3 agosto scorso, per effetto della clausola di cittadinanza ivi contenuta, risulta dunque in palese contrasto innanzitutto con gli obblighi di natura internazionale derivanti dall'adesione e ratifica del nostro Paese ai seguenti strumenti di diritto internazionale pattizio (art. 10 comma 2 Cost.; art. 117 Cost.):

- art. 26 Patto internazionale ONU sui diritti civili e politici (clausola generale di non – discriminazione);

---

<sup>7</sup> Al riguardo, Cecilia Corsi, *Immigrazione e ruolo degli enti territoriali*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1/2005, pp. 36 – 50; Paolo Bonetti, *I principi, i diritti e doveri. Le politiche migratorie*, in *Diritto degli stranieri*, a cura di B. Nascimbene, Padova, Cedam, 2004, p. 176- 194.

- art. 2 c. 2 Patto internazionale ONU sui diritti economici, sociali e culturali (clausola generale di non discriminazione così come interpretata dal General Comment n. 20 del Comitato ONU per i diritti economici, sociali e culturali, 25 maggio 2009);
- art. 14 della Convenzione europea dei diritti umani (principio di non discriminazione) in combinato disposto con l'art. 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione medesima (tutela dei diritti patrimoniali);
- art. 10 Convenzione OIL (Organizzazione Internazionale del Lavoro) n. 143/1975 in materia di parità di trattamento tra lavoratori migranti e lavoratori nazionali anche in materia di sicurezza sociale. A tale convenzione si fa espresso riferimento nell'art. 2 c. 3 del d.lgs. n. 286/98 (T.U. immigrazione);
- art 16 della Carta sociale europea sul diritto all'assistenza sociale per le persone sprovviste di mezzi sufficienti, in combinato disposto con l'art. E parte V (principio di non discriminazione su basi di nazionalità).

In particolare, la **Convenzione Europea dei diritti umani** dispone all'art. 14 che il godimento dei diritti e delle libertà fondamentali riconosciuti nella Convenzione debba essere assicurato a tutti senza alcuna distinzione, ivi compresa quella basata sulla nazionalità. Tra questi diritti vi è quello espressamente indicato all'art. 1 del protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione europea medesima, che riconosce ad ogni persona il diritto al rispetto dei suoi beni patrimoniali. La giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha ritenuto che tra i diritti patrimoniali debbano essere incluse anche le prestazioni sociali, quindi tutte le forme di assistenza sociale, anche quelle che non si basano su un precedente rapporto di contribuzione.<sup>8</sup> Secondo la Corte di Strasburgo soltanto ragioni di particolare rilevanza possono giustificare un trattamento differenziato, basato direttamente o anche indirettamente sulla nazionalità, e non sono tali le ragioni fondate su considerazioni di bilancio o contenimento della spesa pubblica. Così non sono state accolte dalla Corte di Strasburgo le argomentazioni avanzate dal governo francese nel caso *Koua*, fondate sulla necessità di equilibrare le spese di welfare con le risorse disponibili, restringendo conseguentemente la platea dei destinatari in ragione della cittadinanza, né quelle proposte dal governo austriaco nel caso *Gaygusuz* facenti riferimento ad un'asserita "speciale responsabilità" che lo Stato avrebbe nei confronti dei propri cittadini, dei quali dovrebbe avere dunque prioritariamente cura provvedendo ai loro bisogni con criteri di preferenza rispetto ai non cittadini (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). Le considerazioni della Corte europea dei diritti dell'Uomo sono state recentemente riprese dalla Corte costituzionale italiana con la sentenza n. 187/2010.

Più di recente, la Corte europea dei diritti dell'Uomo, con la sentenza pronunciata il 28 ottobre 2010 (caso n. 40080/07, *Fawsie c. Grecia*, testo definitivo reso il 28.01.2011, in : [http://www.asgi.it/home\\_asgi.php?n=1504&l=it](http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=1504&l=it) ), ha condannato la Grecia per la violazione dell'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo relativo al principio di non discriminazione, in combinazione con l'art. 1 del Protocollo n. 1 relativo ai diritti patrimoniali, in relazione ad una normativa che vincolava al possesso della cittadinanza greca o di un altro Paese dell'Unione europea, ovvero al possesso dello status di rifugiata di origine etnica greca, l'attribuzione di una rendita vitalizia alle madri di famiglie numerose, con almeno quattro figli minori. Le autorità greche avevano motivato il rigetto del beneficio ad una rifugiata politica di origini siriane, affermando che non poteva trovare applicazione nel caso in questione il principio di parità di trattamento in materia di assistenza sociale di cui all'art. 23 della Convenzione di Ginevra del 1951 relativa ai rifugiati, in quanto la prestazione non aveva finalità di assistenza sociale, bensì di politica demografica, essendo rivolta a stimolare il riequilibrio del deficit demografico del Paese, incentivando la formazione di famiglie numerose. Di conseguenza, secondo le autorità greche, l'esclusione dalla prestazione dei cittadini stranieri, anche se regolarmente residenti in Grecia, doveva giustificarsi con il fatto che essi non sarebbero suscettibili di contribuire alla soluzione del problema demografico del paese in quanto il loro soggiorno potrebbe essere soltanto temporaneo.

La Corte di Strasburgo ha rigettato l'argomento proposto dalle autorità greche ricordando la sua consolidata e già ricordata giurisprudenza, secondo cui una differenza di trattamento fondata esclusivamente sulla

<sup>8</sup> Ad es. sentenza 16 settembre 1996 caso *Gaygusuz c. Austria* [ricorso n. 17371/90] e sentenza 30 settembre 2003 resa nel caso *Koua Poirrez c. Francia* [ricorso n. 40892/1998]).

nazionalità in materia di prestazioni di sicurezza (assistenza) sociale potrebbe ritenersi compatibile con il principio di non discriminazione di cui alla Convenzione europea solo in presenza di considerazioni molto forti, che soddisfino dunque il requisito della razionale causa giustificatrice fondata su obiettivi legittimi e mezzi proporzionati.

Secondo la CEDU, tale non è la giustificazione opposta dalle autorità greche, in quanto anche senza mettere in discussione le ragioni di politica demografica sollevate dalle autorità greche, l'esclusione tout court dei cittadini stranieri regolarmente soggiornanti da tale prestazione non costituisce un criterio pertinente, in quanto presuppone che il soggiorno degli stranieri non di origine etnica greca sia in ogni caso e di per sé caratterizzato da temporaneità, a prescindere da ogni altra valutazione individuale.

*Mutatis mutandis*, e' del tutto evidente l'incompatibilità' della misura di politica sociale adottata dalla Regione Veneto con il principio di non-discriminazione di cui alla Convenzione europea dei diritti dell'Uomo, così' come interpretato dalla Corte di Strasburgo.

Si deve peraltro aggiungere che la **Convenzione ONU di New York sui diritti del fanciullo** vieta ogni discriminazione a danno dei minori, incluse quelle su basi di nazionalità ed in relazione ad uno status dei genitori, anche in relazione ai diritti di cittadinanza sociale e di welfare (artt. 26 e 27 in combinato disposto con l'art. 2).

Si ricorda ulteriormente che **sentenze 29-30 luglio 2008, n. 306, 23 gennaio 2009, n. 11 e 28 maggio n. 2010, n. 187 della Corte Costituzionale** hanno precisato che il legislatore può "*subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni – non inerenti a rimediare a gravi situazioni di urgenza – alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata*". Questo, tuttavia, con l'importante precisazione che "una volta, però, che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali, riconosciuti invece ai cittadini" (sottolineatura nostra n.d.r.). La successiva **sentenza della Corte Costituzionale n. 61/2011 dd. 25.02.2011** ha indicato come tali considerazioni assumano "incidenza generale ed immanente" rispetto alla tematica dell'accesso dei cittadini stranieri regolarmente soggiornanti alle prestazioni di welfare in condizioni di parità' di trattamento con i cittadini nazionali.

Ne consegue l'evidente incostituzionalità della misura di politica sociale adottata dalla Regione Veneto, nel momento in cui esclude dal beneficio sociale i cittadini stranieri, comunitari e non.

Si trasmette la presente all'UNAR (Ufficio Nazionale Anti-Discriminazioni), presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento per le Pari Opportunità affinché anch'esso 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.

Si trasmette la presente alla Commissione europea affinché, sussistendone i presupposti, avvii il procedimento di infrazione a carico della Repubblica Italiana per violazione degli obblighi al rispetto del diritto dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 258 del TFUE.

Ringraziando per l'attenzione che Vorrete porre alla presente, porgiamo Distinti saluti.

**p. l'ASGI**  
**Servizio di supporto giuridico contro le discriminazioni etnico-razziali e religiose**  
**Progetto con il sostegno finanziario della Fondazione italiana a finalita' umanitarie**  
**Charlemagne ONLUS.**  
**(dott. Walter Citti)**

**Sezione regionale per il Veneto**  
**(Avv. Enrico Varali)**

