



TRIBUNALE DI UDINE  
- Sezione Lavoro -  
ORDINANZA

R.L. n. 530/10

Il Giudice, sciogliendo la riserva, osserva quanto segue.

[redacted] cittadino rumeno, regolarmente soggiornante in Italia dal 20.09.2001, ha proposto azione, ex art. 44 D.Lgs. n. 286/98 ed ex art. 4 D. Lgs. n. 215/03, avverso il provvedimento del Comune di [redacted] dd. 08.10.09 con il quale gli è stata negata la concessione dell'assegno di natalità una tantum previsto per i nati successivamente all'1 gennaio 2007 dalla L.R. 07.07.2006, n. 11, art. 8-bis.

Il Comune di [redacted] è costituito in giudizio, eccependo in primo luogo l'improponibilità dell'azione di discriminazione per essere l'art. 44 D. Lgs. n. 286/98 inapplicabile ai cittadini comunitari, in secondo luogo l'inapplicabilità del D. Lgs. n. 215/03 poiché lo stesso non riguarderebbe le ipotesi di discriminazione fondate sulla nazionalità, ed in terzo luogo la natura di atto vincolato della decisione adottata.

Il Comune ha, poi, chiesto la conversione del rito, la chiamata in causa della Regione Friuli Venezia Giulia e che il giudice investisse la Corte di Giustizia Europea della questione pregiudiziale di interpretazione.

Nel merito ha, infine, sostenuto che il criterio dell'anzianità di residenza per l'accesso al beneficio de quo era legittimo ed ammissibile.

Sono intervenute volontariamente in causa ASGI, CGIL, CISL e UIL per sostenere le ragioni del ricorrente.

IL GIUDICE  
Dr.ssa Rosa Chiarrelli

Occorre preliminarmente prendere in considerazione le eccezioni pregiudiziali e preliminari svolte dalla parte resistente.

Il Comune di [redacted] afferma che, nel caso in esame, sarebbe precluso il ricorso all'azione di discriminazione di cui agli art. 43 e 44 del T.U. Immigrazione, in quanto l'art. 1 del D.lgs. 286/98 ne limita l'applicazione ai soli cittadini non appartenenti all'Unione europea, quando invece il [redacted] è cittadino comunitario.

Tuttavia si deve rimarcare che lo stesso art. 1 del Testo Unico prevede espressamente che ciò vale "salvo che sia diversamente disposto".

L'art. 43, poi, prevede esplicitamente che "il presente articolo e l'art. 44 si applicano anche agli atti xenofobi, razzisti o discriminatori compiuti nei confronti dei cittadini italiani, di apolidi o di cittadini di altri Stati membri della UE presenti in Italia".

La disposizione in esame fa, evidentemente e letteralmente, salva l'applicazione dell'azione contro le discriminazioni anche a favore dei cittadini comunitari presenti in Italia, in deroga alla generale inapplicabilità delle disposizioni del testo unico ai cittadini comunitari.

D'altra parte sostenere che i cittadini di altri Stati membri dell'Unione europea non possano avvalersi dell'apposita azione giudiziaria anti-discriminazione, determinerebbe una plateale disparità di trattamento rispetto ai cittadini italiani ed ai cittadini stranieri assolutamente incompatibile con il diritto dell'Unione.

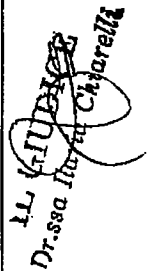
A handwritten signature in black ink is written over a rectangular stamp. The stamp contains the text "C. P. P. P." and "P. P. P. P." in a grid-like arrangement. The signature is written in a cursive style.

Occorre, quindi, dare, della norma in questione, un'interpretazione conforme al diritto dell'Unione ovvero procedere alla sua disapplicazione.

L'art. 18 TFUE, nel sancire il divieto di discriminazione in relazione a qualsiasi fattispecie che si situi nell'ambito di applicazione del Trattato, impone non solo una parità di trattamento sostanziale, ma, evidentemente, anche processuale, perché è chiaro ed evidente che la parità effettiva si garantisce non soltanto assicurando uguaglianza nei diritti, ma anche negli strumenti processuali che servono a far valere tali diritti.

A ciò si aggiunga che anche il comma 2 del citato articolo 1, come emendato dall'art. 37 comma 2 del D.L. n. 112/2008 convertito nella l. n. 133/2008, prevede che il "presente T.U. non si applica ai cittadini degli Stati membri dell'Unione europea, salvo quanto previsto dalle norme di attuazione dell'ordinamento comunitario".

Le norme in materia di discriminazione sono, evidentemente, norme attuative di principi generali dell'ordinamento dell'Unione e di sue disposizioni specifiche (v. ad esempio l'art. 18 c. 1 del TFUE il quale sancisce 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", o l'art. 45 del TFUE o ancora l'art. 49 del TFUE, fino ad arrivare all'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea che, ribadisce "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").

  
Dr.ssa Ilaria Chiarella

Il principio di non discriminazione ha, dunque, valore e rango di diritto fondamentale all'interno dell'Unione.

Tale principio è stato riconosciuto dalla Corte come produttivo di effetti diretti, sia verticali che orizzontali: il divieto di discriminazione sancisce un diritto soggettivo in capo ai cittadini dell'Unione europea e deve essere garantito da tutti i soggetti, pubblici o privati, nazionali a prescindere dall'adozione di una specifica norma di attuazione.

Tale divieto è stato, poi, ribadito dall'art. 24 della direttiva 2004/38/CE sul diritto di circolazione e soggiorno dei cittadini dell'Unione europea, attuata dal legislatore italiano con il d.lgs. 30/2007.

Anche la costante giurisprudenza della Corte di Giustizia ha evidenziato che, qualora al riconoscimento di un diritto in ambito comunitario non si associ la previsione di specifici strumenti di tutela processuale, in ragione del principio di collaborazione enunciato dall'art. 5 del Trattato, spetterà all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro garantire l'effettività della tutela dei diritti riconosciuti dalle norme di diritto comunitario ed aventi efficacia diretta negli ordinamenti dei singoli Stati aderenti.

Ovviamente, le modalità procedurali necessarie a raggiungere la tutela del diritto non potranno mai essere meno favorevoli di quelle previste per analoghi ricorsi di natura interna, né tali da rendere eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario.

Dall'applicazione dei principi di equivalenza e di effettività dei rimedi giurisdizionali nazionali quando tutelino situazioni giuridiche derivanti dal diritto dell'Unione europea, discende

IL GEFITAGE  
Dr.ssa Maria Chiarella

l'impossibilità di escludere i cittadini dell'Unione europea dal rimedio giurisdizionale disciplinato dall'art. 44 T.U.

È evidente, infatti, che, accogliendo la tesi del resistente, gli unici a non poter beneficiare dell'azione civile antidiscriminatoria sarebbero i cittadini dell'Unione europea.

Spetta, dunque, al giudice, in applicazione del principio di leale cooperazione, garantire la tutela effettiva dei diritti riconosciuti dalle disposizioni europee ed interpretare ed applicare le norme interne in modo conforme al diritto dell'Unione europea.

Il Comune resistente ha, poi, eccepito, come si è detto, l'improponibilità dell'azione di discriminazione ex art. 4 del d.lgs. 215/2003 in ragione della impossibilità di utilizzare la normativa richiamata nel caso in esame, in quanto essa non riguarderebbe ipotesi di discriminazione fondate sulla nazionalità, ma esclusivamente su ragioni di natura etnico - razziale.

Anche questa eccezione preliminare appare destituita di giuridico fondamento.

La discriminazione di cui si discute in questa sede, infatti, è una discriminazione indiretta, prevalentemente fondata sulla cittadinanza, ma, a ben guardare, essa va ben oltre, configurandosi anche come una discriminazione etnico-razziale, oggetto della disciplina di cui alla direttiva n. 2000/43/CE, poi recepita dal d.lgs 215/2003.

Infatti, la scelta del criterio dell'anzianità di residenza mira sostanzialmente ad agevolare ed a favorire i soggetti che risultino maggiormente radicati sul territorio della regione i quali, evidentemente, appartengono, per la gran parte, ad

LL. GIUDICE  
Dr.ssa. Ilana Chigrella

una comunità autoctona caratterizzata da una coesione culturale ed etnica tendenzialmente omogenea.

Questa volontà di privilegiare chi appartiene al popolo "friulano" o "giuliano" è resa ancora più evidente dal fatto che, ex art. 5, comma 2, l.r. 18/2009, tale requisito di anzianità di residenza non è richiesto ai corregionali (e addirittura ai loro discendenti) che rientrando dall'estero ristabiliscono in regione la propria residenza.

Per questi ultimi il requisito della residenza non è indispensabile poiché il legislatore regionale ha già effettuato una valutazione a monte, ritenendoli parte di quel gruppo etnico omogeneo che si vuole tutelare.

A ciò si deve aggiungere che in un Paese come l'Italia ove la normativa in materia di cittadinanza è fondata sulla prevalenza dello jus sanguinis, i cittadini stranieri, appartenenti o meno all'Unione europea, sono in stragrande maggioranza anche quelli che hanno un'origine etnica diversa da quella dei gruppi autoctoni insediati nel nostro Paese (in tal senso Trib. Milano, ordinanze nn. 550/2009 e 96/2010).

Nel caso in esame, peraltro, la finalità di garantire il beneficio di cui si tratta, privilegiando la popolazione autoctona, emerge chiaramente dai lavori preparatori e dai resoconti ufficiali delle sedute consiliari che hanno portato alla approvazione della l.r. Fvg n. 18/2009, prodotti in atti.

Le prestazioni di welfare generali relative alla politica familiare, al sostegno alla natalità, alla famiglia ed alla funzione genitoriale, per loro natura e poiché discendono da esplicite garanzie costituzionali o da precisi impegni assunti a livello internazionale, debbono necessariamente avere portata universale e dunque rivolgersi alla generalità della

  
Dr. ssa Rosa Maria Chizzella

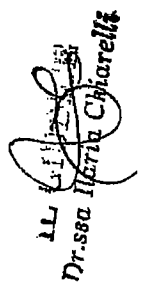
popolazione residente, inclusi gli stranieri legalmente soggiornanti.

Una normativa che non dovesse conformarsi a tali indicazioni e principi si porrebbe in contrasto con i precetti costituzionali di cui agli artt. 2 e 3.

La parte resistente ha, inoltre, chiesto la conversione del rito, sostenendo che essa si giustificerebbe con il fatto che la materia del contendere non mostra "profili di tutela immediata e rafforzata" come, invece, sarebbe proprio dell'azione di discriminazione e ciò in quanto oggetto la pretesa sostanziale fatta valere si esaurirebbe in una prestazione patrimoniale *una tantum*.

Si osserva a questo proposito che nel disciplinare l'azione di discriminazione il legislatore ha elaborato un procedimento che, già nella sua forma ordinaria, si configura come un procedimento accelerato, analogo al procedimento cautelare vero e proprio (v. Cass. Sez. Unite, 07.03.2008, n. 6172). Il presupposto di tale scelta, tuttavia, non è dato dall'urgenza in sé e per sé della pretesa sostanziale che si fa valere con tale procedimento, quanto piuttosto dal fatto che si presuppone che sia sempre urgente procedere all'accertamento ed alla rimozione della condotta discriminatoria. Ciò è tanto più chiaro se si considera che, ove l'urgenza connoti la situazione giuridica sostanziale sottostante, il TU dispone specificatamente che si possa provvedere immediatamente all'adozione di ogni necessario provvedimento anche inaudita altera parte.

Quanto alla chiamata in causa della Regione, non si può che osservare al riguardo che detta chiamata in causa è, innanzitutto, incompatibile con la natura cautelare di questo

  
Dr.ssa Ilaria Chiarelli

procedimento e sarebbe, comunque, processualmente inutile poiché ciò di cui il ricorrente si lamenta in questa sede è solo il provvedimento di diniego di matrice comunale.

All'esito di questo giudizio sommario, poi, nulla impedisce al Comune di avviare una causa di merito (Cass. Sez. Unite, 07.03.2008, n. 6172), chiedendo il coinvolgimento della Regione, ove considerasse quest'ultima il reale contraddittore del processo in corso.

Tale conclusione è ulteriormente suffragata dal fatto che l'erogazione del contributo del bonus bebè non rappresenta affatto per il Comune un atto vincolato in relazione al quale non residua, in capo all'ente locale, alcun margine di discrezionalità.

Secondo la difesa del Comune il contenuto dell'atto adottato non avrebbe che potuto essere di diniego, stante la mancanza dei requisiti prescritti dalla legge.

La normativa sulla discriminazione di cui al T.U. Immigrazione sanziona esplicitamente qualunque "comportamento", anche della pubblica amministrazione, che determina una discriminazione.

Il d.lgs. 215/03 riprende sostanzialmente tali indicazioni.

Nelle disposizioni in esame, ciò che è chiaro è la volontà di colpire qualunque comportamento od attività che realizzi una discriminazione e ciò indipendentemente dal fatto che al comportamento sanzionato sottenda o meno una volontà di discriminare.

Ciò che conta cioè non è il voler discriminare, ma il fatto che tale sia l'effetto che produce il comportamento (Trib. Brescia, 26.01.2009, n. 335).

Dr.ssa Ilva Cristoforetti




Poco rileva, quindi, che la decisione adottata dal Comune sia frutto di una sua scelta discrezionale o l'esito dell'applicazione della legge. Il risultato è, comunque, un comportamento discriminatorio di cui l'ente è chiamato a rispondere.

D'altro canto l'ente non era affatto obbligato ad adottare il provvedimento che ha adottato.

Secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia, infatti, il dovere di disapplicare la norma interna che si ponga in conflitto con le disposizioni del diritto UE grava tanto sugli organi giurisdizionali, quanto su quelli amministrativi: "sarebbe peraltro contraddittorio statuire che i singoli possono invocare dinanzi ai giudici nazionali le disposizioni di una direttiva aventi i requisiti sopramenzionati, allo scopo di far censurare l'operato dell'amministrazione, ed al contempo ritenere che l'amministrazione non sia tenuta a d applicare le disposizioni della direttiva disapplicando le norme nazionali ad essa non conformi" (CGUE, Fratelli Costanza spa c. Comune di Milano, 22 giugno 1989, C-103/88, paragrafi 30 e 31).

In tal senso, anche la nostra Corte Costituzionale ha ribadito che tutti i soggetti competenti nel nostro ordinamento a dare esecuzione alle leggi (e agli atti aventi forza di legge o valore di legge) – tanto se dotati di poteri di dichiarazione del diritto, come gli organi giurisdizionali, quanto se privi di tali poteri, come gli organi amministrativi – sono giuridicamente tenuti a disapplicare le norme interne incompatibili con le disposizioni comunitarie (C.Cost. 11.07.1989, n. 389).

Non appaiono a questo Giudice condivisibili, infine, le istanze della parte resistente circa l'utilità ed opportunità di un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia sulla assunta necessità di

  
Dr.ssa Maria Chiarelli

fare chiarezza in ordine alla liceità del criterio di residenza prescelto.

Va, infatti, riconosciuto che la Corte di Giustizia ha già avuto molte occasioni per pronunciarsi sulla legittimità di questo criterio di selezione.

Essa ha già tracciato, sul punto, un quadro completo e chiaro, per nulla contraddittorio, mettendo in luce sia i limiti di questo criterio, sia i requisiti che deve soddisfare per non ingenerare una discriminazione inaccettabile.

Su tali questioni ci si soffermerà più diffusamente quando si affronterà la questione nel merito, qui basterà sottolineare che è perfettamente possibile per questo giudice dare applicazione a tali principi senza la necessità di ulteriori rinvii.

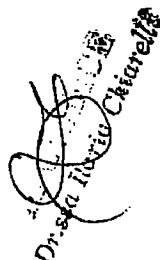
Neppure può condividersi l'assunto per cui tale remissione si giustificerebbe con la necessità di una pronuncia che abbia efficacia erga omnes.

La funzione della Corte di Giustizia che non è e non deve essere quella del giudice che rimuove le norme non conformi alla normativa comunitaria.

In tal senso la stessa Corte di Giustizia ha più volte fatto appello ai giudici nazionali affinché si facciano carico di promuovere ed applicare il diritto dell'Unione, limitandosi a devolverle le sole controversie che pongano problematiche interpretative nuove o ancora non definite.

E' lo Stato membro, piuttosto, che deve farsi parte attiva nel rimuovere le disposizioni che risultino non conformi ai dettami comunitari.

In tal senso si è pronunciata anche la Corte Costituzionale, la quale ha ricordato che "poiché la disapplicazione è un modo di risoluzione delle antinomie normative che, oltre a

  
Dr. ssa Ilva Ciarrella

presupporre la contemporanea vigenza delle norme reciprocamente contrastanti, non produce effetto sull'esistenza delle stesse, pertanto, non può essere causa di qualsivoglia forma di estinzione o di modificazione delle disposizioni che ne siano oggetto, resta ferma l'esigenza che gli Stati membri apportino le necessarie modificazioni o abrogazioni del proprio diritto interno al fine di depurarlo da eventuali incompatibilità o disarmonie con le prevalenti norme comunitarie. E se, sul piano dell'ordinamento nazionale, tale esigenza si collega al principio della certezza del diritto, sul piano comunitario, invece, rappresenta una garanzia così essenziale al principio della prevalenza del proprio diritto su quelli nazionali da costituire l'oggetto di un obbligo per gli Stati membri (v. in tal senso Corte di giustizia delle comunità europee: sent. 25 ottobre 1979, in causa 158/78; sent. 15 ottobre 1986, in causa 168/85; sent. 2 marzo 1988, in causa 104/86)" (Corte Cost. 11.07.1989, n. 389).

Passando ad esaminare il merito della vertenza, si deve rimarcare che il regolamento D.P.Reg. dd. 4 giugno 2009, n. 0149/Pres., come poi modificato dal D.P.Reg. 5/3/2010 n. 046/Pres. e la legge regionale n. 11/2006 di cui esso è l'attuazione, individuano i requisiti necessari all'accesso all'assegno di natalità e, per il caso in esame, il beneficio non è stato erogato perché la normativa regionale prevede che "il genitore deve essere residente da almeno dieci anni, computati anche in maniera non continuativa, nel territorio nazionale, di cui almeno cinque nel territorio della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia".

La L.R. 7.07.2006 n. 11 "Interventi regionali a sostegno della famiglia e della genitorialità", così come modificata dall'art.

LL. GIUDICE  
Dr.ssa Maria Chiarelli

10, comma 25 della L.R. F.V.G. n. 17 del. 30.12.2008, istituisce, con l'art. 8 bis, una misura di sostegno alla natalità rappresentata dall'attribuzione di assegni una 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 prestato attività lavorativa.

I requisiti, le modalità di accesso al beneficio, l'entità dell'assegno, anche in ragione al numero dei figli e le modalità di assegnazione ed erogazioni agli aventi diritto sono stati, poi, disciplinati con il Regolamento di attuazione della L.R. di cui al D.P.Reg. 04.06.2009, n. 149/Pres.

Il beneficio presenta il carattere di un vero e proprio diritto soggettivo in ragione dell'indicazione specifica dei requisiti necessari ad ottenerlo ed in assenza di qualunque spazio valutativo lasciato alla discrezionalità dei Comuni, cui compete esclusivamente la verifica dei requisiti e l'erogazione dei contributi.

Con la L.R. 15.10.2009, n. 18, art. 5, la norma è stata emendata prevedendo che, per l'accesso al beneficio, il requisito di anzianità di residenza non sia richiesto né a favore dei corregionali all'estero e dei loro discendenti che abbiano ristabilito la residenza in regione, né a coloro che ivi prestano servizio presso le forze armate e le forze di polizia.

Reputa questo Giudice che detta normativa si ponga in contrasto con la normativa comunitaria nei sensi appresso specificati.

IL GIUDICE  
Dr.ssa Irma Chiarallo

Va innanzitutto premesso che, nei confronti dei cittadini comunitari, vige il principio di non discriminazione di cui all'art. 18 c. 1 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (ex art. 12 del Trattato sulla Comunità Europea), il quale sancisce 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".

Tale principio rappresenta la più chiara ed esplicita manifestazione del contenuto di quella "cittadinanza dell'Unione", riconosciuta a chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro ed istituita dall'art. 20 c. 2 TFUE (ex art. 17 TCE), per cui tutti i cittadini dell'Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nei trattati.

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, all'art. 21, prevede il diritto alla non-discriminazione, ribadendo "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 ha, dunque, valore e rango di diritto fondamentale.

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 tal 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".

  
Dr. ssa Maria Chiarella

L'art. 49 del TFUE (ex art. 43 del TCE), che tutela il diritto di stabilimento all'interno dell'Unione, vieta "le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro".

Al fine della realizzazione dei principi di libertà di circolazione e di stabilimento dei lavoratori all'interno della Comunità europea, è stato approvato il Regolamento comunitario n. 1612/1968 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.

La giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea ha, poi, progressivamente esteso l'ambito di applicazione degli artt. 12, 39 e 43 del TCE (ora rispettivamente artt. 18, 45 e 49 TFUE), e della normativa che ne è l'esplicazione, riconoscendo che la parità di trattamento deve trovare applicazione anche a quei diritti e vantaggi sociali e fiscali non direttamente connessi all'impiego del lavoratore comunitario che ha esercitato il diritto alla libera circolazione, ogniqualvolta la prestazione sociale o fiscale erogata sia in grado di facilitare la mobilità dei cittadini comunitari all'interno dello spazio comune europeo (CGE, Even, sentenza 31.05.1979).

Così, in virtù dell'art. 7 c. 2 del Regolamento n. 1612/68, la Corte di Giustizia ha riconosciuto il diritto del lavoratore migrante comunitario a fruire di agevolazioni finanziarie concesse ai soli cittadini nazionali in occasione della nascita di un figlio (CGE Reina, causa 65/81, sentenza 14.01.1982, principio poi ribadito nella sentenza CGE Commissione c. Lussemburgo, causa V-111/91, sentenza 10.03.1993), ritenendo che rientrassero nella nozione di vantaggio sociale di cui

LL. GIUSTIZIA  
Dr. ssa Maria Chiarella

all'art. 7 del regolamento n. 1612/68/CEE anche le provvidenze economiche a carattere assistenziale e non contributivo (CGE Cristini, sentenza 30.9.1975, 32/75).

Nella fattispecie concreta in esame rileva particolarmente il Reg. CEE n. 1408/1971, relativo ai regimi di sicurezza sociale per i lavoratori subordinati, autonomi ed i loro familiari che si spostano all'interno della Comunità, e che si applica, ex art. 2, "ai lavoratori subordinati o autonomi e agli studenti, che sono o sono stati soggetti alla legislazione di uno o più Stati membri e che sono cittadini di uno degli Stati membri, oppure apoliti o profughi residenti nel territorio di uno degli Stati membri, nonché ai loro familiari e ai loro superstiti". Questo regolamento dispone, all'art. 3, che "le persone che risiedono nel territorio di uno degli Stati membri ed alle quali sono applicabili le disposizioni del presente regolamento, sono soggette agli obblighi e sono ammesse al beneficio della legislazione di ciascuno Stato membro alle stesse condizioni dei cittadini di tale Stato, fatte salve le disposizioni particolari del presente regolamento".

Il successivo articolo 4, c. 1, lett. h) prevede di trovare applicazione a tutte le legislazioni relative ai settori della "sicurezza sociale", tra cui vengono incluse "le prestazioni familiari" definite, ex art. 1, come le prestazioni in natura o in denaro destinate a compensare i carichi familiari, con la sola eccezione degli assegni speciali di nascita o di adozione che gli Stati membri abbiano esplicitamente escluso dall'applicazione del regolamento ed indicati nell'allegato II.

L'Italia (a differenza di altri stati membri come il Lussemburgo) non ha escluso alcun beneficio dall'applicazione del Regolamento, con la conseguenza che, anche in materia di

LL. GARDICE  
Dr. ssa Maria Cristina  
Cristina

assegni di natalità, è garantita piena parità di trattamento tra cittadini comunitari e cittadini nazionali.

L'assegno di natalità di cui alla legge regionale FVG n. 11/2006 deve senz'altro qualificarsi quale "prestazione familiare" ai sensi dell'art. 4 paragrafo 1, lett. h del Regolamento (CEE) n. 1408/71 e successive modifiche e, dunque, esso risulta sottoposto al regime di parità di trattamento rispetto ai cittadini nazionali con riferimento ai lavoratori subordinati e autonomi che si spostano all'interno dell'Unione europea.

In altri termini, in virtù della nozione di sicurezza sociale elaborata dalla giurisprudenza comunitaria, la sfera di applicazione *ratione materiae* del Regolamento comunitario n. 1408/71 deve intendersi estesa a tutte le prestazioni sociali a carattere non contributivo previste dal diritto interno che, per contenuti e finalità, possano rientrare nelle definizioni di cui al comma 1, tra cui quella di "prestazioni familiari", qualora i criteri e requisiti soggettivi ed oggettivi per l'erogazione delle medesime siano fissati dalla legge e non derivino, invece, da una valutazione discrezionale delle condizioni di bisogno dei beneficiari lasciata all'amministrazione.

Nel diritto comunitario il principio di parità di trattamento va inteso non solo come divieto di discriminazioni dirette, che si realizzano quando una persona protetta dal diritto comunitario è trattata meno favorevolmente di un'altra a causa della nazionalità, ma anche come divieto di discriminazioni indirette, che si producono quando una disposizione o un criterio o una prassi apparentemente neutra dello Stato membro pone una persona di cittadinanza diversa da quella nazionale, ma comunque protetta dalle norme

IL CALENDRO  
Dr. ssc. Maria Chiarello



comunitarie (quale il cittadino comunitario), 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 (n. 2000/43/CE, n. 2000/78/CE, n. 2006/54/CE, n. 2004/113/CE) quanto dalla giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'Uomo e della Corte di Giustizia europea (CGE; Scholz, causa C-419/92, sentenza 23.02.1994 "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" e nello stesso senso sentenza del 10.03.93 causa C-111/91 contro il Graducato del Lussemburgo proprio in materia di assegni di natalità e di maternità in relazione al requisito della residenza). La Corte di Giustizia europea ha, in tal senso, evidenziato che anche il ricorso al criterio della residenza può determinare una discriminazione indiretta o dissimulata vietata dall'ordinamento europeo.

Esso, infatti, se previsto quale requisito 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. CGE, Meints, causa 57/96, sentenza 27.11.1997; CGE, Meussen, causa 337/97, sentenza 8.06.1999; CGE, Commissione c. Lussemburgo, causa 299/01, sentenza 20.06.2002).

Sul punto appare particolarmente rilevante la decisione (CGE, Commissione c. Repubblica italiana, causa C-388/01,

IL GIUDICE  
Dra. Maria Chiarelli

sentenza 16 gennaio 2003 n., parr. 13 e 14), che ha già visto la condanna del nostro Paese, ove la Corte ha chiarito che: "...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" (per altre decisioni ove è stato affrontato il tema della residenza v. CGE, Commissione c. Belgio, sentenza 12.09.1996 e CGE, Commissione c. Belgio, sentenza 7.10.2004, ma anche in fattispecie analoghe al caso in esame CGE, Commissione c. Lussemburgo, causa C- 299/01, sentenza 20.06.2002 e CGE, Commissione c. Lussemburgo, causa C-111/91, sentenza 10.03.1993).

Il rifiuto opposto al signor [REDACTED] deve, pertanto, reputarsi illegittimo alla luce della normativa e della giurisprudenza comunitaria poiché si fonda sull'applicazione di un criterio di anzianità di residenza che risulta indirettamente discriminatorio per i cittadini comunitari.

Invero il requisito di anzianità di residenza prescritto dalla L.R. 11/2006 crea per sua natura, ma soprattutto per le caratteristiche che in questo caso lo contraddistinguono, una discriminazione indiretta o dissimulata a danno dei cittadini di altri Stati membri che risiedono in Friuli Venezia Giulia, danneggiandoli in misura sproporzionata rispetto ai cittadini nazionali.

ALL'EUROPE  
Dr. ssa U. C. Fiorelli

Saranno, infatti, quasi esclusivamente i cittadini italiani a possedere tanto il requisito di residenza decennale in Italia quanto quello quinquennale in Regione.

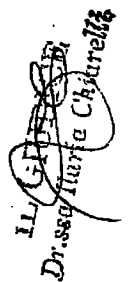
Né inficia queste conclusioni il rilievo per cui la norma colpirebbe indistintamente i cittadini italiani e quelli non italiani, in quanto, come efficacemente evidenziato dalla Corte di Giustizia europea: "devono essere considerate indirettamente discriminatorie le condizioni poste dall'ordinamento nazionale le quali, benché indistintamente applicabili secondo la cittadinanza, riguardino essenzialmente [...] o in gran parte i lavoratori migranti [...], nonché le condizioni indistintamente applicabili che possono essere soddisfatte più agevolmente dai lavoratori nazionali che dai lavoratori migranti [...] o che rischiano di essere sfavorevoli in modo particolare ai lavoratori migranti [...]. Non è necessario al riguardo accertare se la disposizione di cui trattasi si applichi in concreto ad una percentuale notevolmente più elevata di lavoratori migranti. Basta rilevare che detta disposizione è in grado di produrre un effetto del genere". In altri termini, "una disposizione di diritto nazionale dev'essere giudicata indirettamente discriminatoria quando, per sua stessa natura, tenda ad essere applicata più ai lavoratori migranti che a quelli nazionali e, di conseguenza, rischi di essere sfavorevole in modo particolare ai primi" (paragrafo 20) (CGE, O' Flynn, causa C-237/94, sentenza 23.05.1996). Anche nella sentenza CGE, Angonese c. Cassa di Risparmio di Bolzano, causa C-281/98, sentenza 06.06.2000 si è affermato il principio secondo il quale: "poiché una misura possa essere qualificata discriminatoria in base alla cittadinanza, ai sensi delle norme relative alla libera circolazione dei lavoratori, non

IL CAUDICE  
Dr.ssa *Marta Casarelli*

è necessario che tale misura abbia l'effetto di favorire tutti i lavoratori nazionali o di svantaggiare soltanto i lavoratori cittadini degli altri paesi membri esclusi i lavoratori nazionali", ma è sufficiente che tale misura sia suscettibile, anche solo in via potenziale, di svantaggiare i lavoratori degli altri Stati membri rispetto a quelli nazionali.

La difesa attorea ha prodotto documentazione dalla quale emerge chiaramente, anche dalle rilevazioni statistiche ISTAT per l'anno 2008, che circa il 60% dei cittadini rumeni e bulgari attualmente residenti in Italia ha regolarizzato la propria residenza solo dopo l'ingresso della Romania e della Bulgaria nell'Unione europea e, dunque, a partire dal 1 gennaio 2007. Dagli stessi dati si può, pertanto, stimare grossolanamente che non più del 5% dei cittadini rumeni residenti in Italia alla data di entrata in vigore del Regolamento applicativo dell'art. 8 bis della legge regionale FVG n. 11/2006 (luglio 2009) era in grado di soddisfare il requisito di anzianità di residenza di dieci anni in Italia. Considerazioni analoghe possono essere dedotte dall'esame dei dati relativi all'evoluzione della popolazione dei cittadini comunitari residenti in Friuli-Venezia Giulia (solo il 20-25 % dei cittadini rumeni attualmente residenti in regione, soddisfano il requisito di anzianità di residenza di cinque anni sul territorio regionale previsto dall'art. 8 bis della L.R. n. 11/2006).

Poiché i due requisiti di anzianità di residenza sul territorio nazionale e su quello regionale, devono essere entrambi presenti, è del tutto evidente che un cittadino rumeno, regolarmente residente in Regione al momento dell'entrata in vigore del Regolamento applicativo dell'art. 8 bis della legge

  
Dr. sec. Iurica Chirella



Dall'esame della relazione che ha accompagnato la presentazione della proposta di quella che poi sarebbe divenuta la legge n. 16/2008, in materia di procedure di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica emerge a chiare lettere che il criterio dell'anzianità di residenza prescelto ai fini dell'ammissione a molti benefici, è stato introdotto con la finalità espressa e manifesta di escludere dal novero dei beneficiari il maggior numero possibile di cittadini stranieri, comunitari compresi (oltre che i cittadini italiani che non siano "lungo residenti" in regione).

La scelta è stata espressamente fondata sulla volontà di discriminare in base alla nazionalità in totale contrasto con la normativa comunitaria.

Il ragionamento è stato analogo anche con riferimento all'assegno di natalità (cfr. doc. 12 di parte ricorrente).

La ratio legis, dunque, deve essere ricostruita in questi termini e proprio in questi termini non vi è dubbio che essa si ponga in palese violazione del divieto di discriminazione etnica-razziale di cui al d.lgs. 215/2003 e alla direttiva che ne è all'origine 2000/43/CE.

Entrambi questi strumenti normativi, nei rispettivi art. 2, al fine di rendere effettivo il principio di parità di trattamento negli Stati membri, sanciscono il divieto di adottare disposizioni, prassi o criteri che, seppure apparentemente neutri, finiscano per porre persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone.

Nel caso in esame, tale finalità è stata espressamente ammessa e pubblicizzata quale ragione che ha ispirato le norme de quibus.

IL GIUDICE  
D.ssa Flavia Citaristi

Questi rilievi non vengono superati nemmeno dalla circostanza, addotta essa pure a sostegno della normativa, per cui la compressione all'accesso al beneficio si giustificerebbe con ragioni di bilancio e di contenimento della spesa pubblica, in un contesto di crisi economica che determina la limitatezza delle risorse disponibili e rende necessari criteri di selezione che privilegiano i lungo residenti, in quanto questi avrebbero contribuito in misura proporzionalmente maggiore alle entrate pubbliche.

Siffatte argomentazioni non sono però legittime alla luce dei principi fondamentali già richiamati.

In particolare la necessità di ridurre le spese per ragioni di contenimento della spesa pubblica non è legittima in alcun modo - la limitazione alla fruizione di diritti fondamentali collegati alla cittadinanza europea. Vero è, infatti, che se libertà di circolazione e di soggiorno ed i principi di parità di trattamento e di non - discriminazione dovessero essere condizionati dalle finanze degli Stati membri, esse finirebbero con il perdere di significato.

La Corte di Giustizia Europea, occupandosi di discriminazione di genere, è stata, peraltro, sul punto, molto chiara: "D'altronde, ammettere che considerazioni di bilancio possano giustificare una differenza di trattamento ... la quale, in loro mancanza, costituirebbe una discriminazione indiretta ... comporterebbe che l'applicazione e la portata di una norma tanto fondamentale del diritto comunitario... possano variare, nel tempo e nello spazio, a seconda dello stato delle finanze pubbliche degli Stati membri" (CGE, Helga Kutz-Bauer c. F.H. Hamburg, causa C- 187/00, sentenza 20.03.2003).

GIUDICE  
Dr. ssa Ilvira Chiarrella

Negli stessi termini si è espressa anche la Corte Europea dei diritti dell'Uomo di Strasburgo che ha 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 (v. ad esempio 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).

Anche alla luce di queste considerazioni il diniego di accesso al beneficio opposto al signor [REDACTED] è discriminatorio ed ingiustificato.

Le conclusioni non mutano neppure sostenendo che così facendo si privilegiano gli autoctoni in ragione del maggior contributo fiscale che i "lungo residenti" hanno assicurato al territorio e questo perché la modifica introdotta dall'art. 5 della legge regionale n. 18/2009, che ha disposto una deroga al doppio requisito di residenza a favore dei corregionali all'estero e dei loro discendenti che abbiano ristabilito, anche

LL. GIUR. 108  
Dr.ssa Ilaria Chiarella



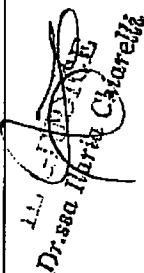
da poco, la loro residenza in regione, smentisce evidentemente tale posizione.

Infine, secondo quanto evidenziato anche dalla Corte Costituzionale italiana (sentenza n. 432/2005), un criterio di distinzione nella fruizione di un beneficio sociale, per essere ragionevole deve essere coerente con le finalità complessive che la norma principale si propone.

Se, dunque, può ritenersi ragionevole un rapporto tra contribuzione e beneficio in relazione a prestazioni aventi natura previdenziale, lo stesso non vale con riferimento alle prestazioni sociali, non sorrette da meccanismi contributivi e che, invece, rispondono ad esigenze di solidarietà e di inclusione sociale, di eguaglianza sostanziale e di opportunità, di protezione dei minori e della famiglia, che trovano fondamento nella Carta costituzionale e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

A tali valori e principi la stessa L.R. 11/2006 fa riferimento là dove prevede di voler "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), realizzando 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).

Alla luce di queste indicazioni è chiaro che la preferenza accordata ai lungo residenti, la maggior parte dei quali cittadini italiani, e la conseguente esclusione dal beneficio degli "alloctoni", la maggior parte dei quali cittadini stranieri,

  
Dr.ssa Ilvira Castorelli

è incoerente con le proclamate finalità universalistiche dell'istituto dell'assegno di natalità.

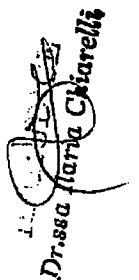
Questo a meno di non voler sostenere che il supporto alla natalità e alla funzione genitoriale si intenda riservato ai cittadini italiani, ed in particolare a quelli che condividono le caratteristiche etniche e culturali dei gruppi tradizionalmente radicati ed autoctoni sul territorio regionale, in modo quindi "eticamente" determinato, antepoendo ai valori universalistici della pari dignità della persona quelli dell'appartenenza geografica, con una scelta evidentemente incompatibile con i principi fondamentali della nostra Carta costituzionale e con la nostra partecipazione al processo di integrazione europea.

L'amministrazione resistente non contesta che la norma regionale possa *prima facie* fondare una discriminazione indiretta a danno dei cittadini non italiani.

Piuttosto sostiene che l'individuato criterio di residenza sarebbe proporzionato rispetto allo scopo perseguito e risponderebbe ad esigenze oggettive di interesse pubblico generale che ne legittimerebbero l'utilizzo.

Esso, infatti, opererebbe una legittima selezione dei beneficiari, privilegiando coloro che abbiano un significativo e qualificato legame di integrazione con il territorio regionale, rispondendo al contempo all'esigenza di una rigorosa politica di spesa pubblica.

A sostegno di tali affermazioni, riporta poi il fatto che la stessa Corte di Giustizia ammette il criterio della residenza come possibile criterio di selezione e richiama al riguardo due specifiche sentenze.



Dr.ssa Maria Catarelli

Tuttavia se è vero che la Corte di Giustizia ha certamente riconosciuto in alcuni casi la legittimità del criterio di selezione fondato sulla residenza, è altrettanto vero che essa si è sempre espressa in merito con la necessaria cautela, dando prova di ritenerlo, generalmente, un criterio non legittimo.

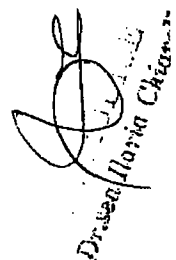
La Corte ha riconosciuto che si può utilizzare il criterio di residenza solo quando detto utilizzo si fonda su considerazioni oggettive, indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate (CGE, Schoning, C- 15/96) ed è adeguatamente commisurato allo scopo legittimamente perseguito.

Esso, cioè, deve rispondere al principio di proporzionalità, e non deve eccedere quanto strettamente necessario per raggiungere lo scopo perseguito (ad es. sentenza CGE, Bickel e Franz, punto 27).

Nel caso in esame sembra doversi escludere che la scelta operata dal legislatore regionale possa ritenersi fondata su considerazioni oggettive ed indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate.

Si è già evidenziato che in base all'analisi dei resoconti ufficiali delle sedute consiliari che hanno portato alla approvazione della l.r. fvg n. 18/2009 e che hanno introdotto tali requisiti di anzianità di residenza per tutta una serie di strumenti di welfare, la scelta operata viene giustificata proprio da ragioni legate alla nazionalità e dell'appartenenza a gruppi autoctoni dei beneficiari.

Nel caso in esame, dunque, il criterio di anzianità di residenza non è stato affatto introdotto per rispondere a finalità di interesse generale estranee e indipendenti dalla cittadinanza.



Dr. Maria Chiara