

Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione

Sezione regionale per il Friuli-Venezia Giulia

ASGI sez. regionale per il F.V.G. sede di Udine,

via S. Francesco d'Assisi, 39- Udine (Italia)

Tel. Fax 0432/507115 – e-mail: info@asgi.it

ASGI Sede legale, Via Gerdil, 7 – 10152 Torino (Italia)

Tel. fax. 011/4369158 – e-mail: segreteria@asgi.it

Udine , 15 dicembre 2011

Prof. Andrea Riccardi
Ministro per la Cooperazione internazionale e l'integrazione
Largo Chigi, 19 - 00187 ROMA
E-mail: segreteria.ministriccardi@palazzoichigi.it

Prof. ssa Elsa Fornero
Ministro per il Lavoro e Politiche Sociali
Via Veneto 56 - 00187 ROMA
segreteriaministrofornero@lavoro.gov.it
posta certificata: segreteriaministro@mailcert.lavoro.gov.it

Ministero per gli Affari regionali
Dipartimento per gli Affari Regionali
Largo Chigi, 19 - 00187 ROMA
E-mail: affariregionali@palazzoichigi.it

Ministero per gli Affari Europei
Piazza Nicosia, 20- 00186 ROMA
Tel: (+39) 06.67795191
Fax (+39) 06.6779.5342/5326
E-mail: info@politichecomunitarie.it

UNAR
Ufficio Nazionale Anti-Discriminazioni Razziali
Largo Chigi, 19
E-mail: unar@unar.it
ROMA

OGGETTO: Segnalazione profili di illegittimità costituzionale della nuova normativa regionale del Friuli-Venezia Giulia in materia di accesso alle prestazioni sociali (L.r. FVG n. 16 dd. 30.11.2011). Violazione del principio costituzionale di uguaglianza. Profili di contrasto con il diritto internazionale e dell'Unione europea.

1. Premessa. La nuova legislazione regionale del Friuli-Venezia Giulia in materia di accesso alle prestazioni sociali.

In data 30 novembre 2011, il Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia ha approvato la legge regionale n. 16 (*“Disposizioni di modifica della normativa regionale in materia di accesso alle prestazioni sociali e di personale”*).¹

A seguito di promulgazione da parte del Presidente della Regione, la legge regionale ha trovato pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Friuli-Venezia Giulia, nell'edizione del 7 dicembre 2011, n. 49, entrando in vigore il giorno successivo.

La nuova legge regionale del F.V.G. interviene a modificare la normativa regionale in materia di sostegno della famiglia e della genitorialità, di edilizia residenziale pubblica e di diritto allo studio al fine di rispondere alle procedure preliminari di infrazione avviate dalla Commissione europea contro la precedente normativa per i profili discriminatori contrari al diritto dell'Unione europea in essa² e che erano stati oggetto di censura anche da parte delle autorità

¹ Allegato n. 1. Il testo è reperibile al link: <http://lexview-int.regione.fvg.it/fontinormative.xml?xmlLex.aspx?anno=2011&legge=16&fx=lex>. Il testo del B.U.R. FVG n. 49/2011 è disponibile al link: <http://arpebur.regione.fvg.it/newbur/visionaBUR?bnum=2011/12-07/49>

² Con lettera dd. 7 aprile 2011, la Commissione europea ha messo in mora la Repubblica Italiana con riferimento alla legislazione regionale del FVG in materia di prestazioni sociali a sostegno della famiglia e di accesso agli interventi di edilizia residenziale pubblica, sottolineando che *«tali disposizioni regionali in forza delle quali l'accesso agli alloggi di edilizia pubblica e a diverse misure di politica familiare sono subordinati ad un determinato numero di anni di presenza sul territorio nazionale e/o regionale costituiscono una discriminazione nei confronti dei soggiornanti di lungo periodo che risiedono abitualmente nel territorio italiano, in violazione dell'articolo 11 paragrafo 1, lettere d) e f)»* (proced. n. 2009-2001).

A seguito dell'esposto inviato in data 23.12.2010 da ASGI e dalla Comunità dei cittadini romeni residenti nel FVG (CIIAP (2010)01509), con lettera dd. 25 febbraio 2011, la Commissione europea ha richiesto informazioni alle autorità italiane al fine di verificare la compatibilità delle normative regionali in materia di welfare (inclusa quella sul fondo per il sostegno alle locazioni) con la direttiva n. 2004/38/CE in materia di libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea. In tale missiva della Commissione europea, inviata nell'ambito del sistema di comunicazione EU-Pilot, veniva precisato che, secondo la giurisprudenza costante della Corte di Giustizia europea, le norme relative alla parità di trattamento previste dal diritto UE *“vietano non solo le discriminazioni palesi, in base alla cittadinanza, ma anche qualsiasi discriminazione dissimulata che fondandosi su altri criteri*

giurisdizionali dei Tribunali di Trieste, Udine e Gorizia, che ne avevano disposto la disapplicazione.³

In risposta alle iniziative della Commissione europea e agli interventi dell'autorità giudiziaria, la nuova normativa regionale si prefigge il compito di *“bilanciare equamente l'applicazione dei principi comunitari con l'esigenza di salvaguardare il radicamento sul territorio dei destinatari degli interventi”* (art. 1.1.), mediante la sostituzione dei disparati requisiti di anzianità di residenza in Italia e nel FVG previsti dalla legislazione precedente, con un requisito unico di anzianità di residenza biennale (24 mesi) nel territorio regionale del FVG per i cittadini italiani, per quelli di altri Paesi membri dell'UE e loro familiari, per i titolari di permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti e per i rifugiati politici o titolari della protezione sussidiaria, e di un requisito di anzianità di residenza quinquennale in Italia per i cittadini di Paesi terzi non membri dell'UE titolari di permesso di soggiorno di cui all'art. 41 del d.lgs. n. 286/98 (art. 9 l.r. FVG n. 16/2011).

2. I profili di illegittimità costituzionale della nuova normativa regionale del FVG.

L'ASGI ritiene che la nuova legge regionale del F.V.G. presenti ancora profili di illegittimità costituzionale e richiede pertanto che il Governo promuova il giudizio di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127 Cost.

a. Contrasto con il principio costituzionale di uguaglianza (art. 3 Cost.).

La normativa di cui alla legge reg. FVG n. 16/2011 riguarda prestazioni sociali volte al sostegno degli istituti della famiglia, della genitorialità, del diritto allo studio e del diritto

di distinzione, pervenga in effetti al medesimo risultato" (in proposito si veda Commissione europea, direzione generale giustizia, Direzione C: diritti fondamentali e cittadinanza dell'Unione, Richiesta di informazioni EU-Pilot su presunte violazioni della direttiva 2004/38/CE da parte dell'Italia, lettera a firma di Aurel Ciobanu-Dordea dd. 25 febbraio 2011, prot. n. JUST/C2/ChB/hK(2010)s1019478)

³ Tribunale di Udine, ord. n. 530/2010

(http://www.asgi.it/public/parser_download/save/tribunale_udine_ordinanza530_2010.pdf); Tribunale di Udine, ord. n. 615/2010 (http://www.asgi.it/public/parser_download/save/tribunale_udine_ordinanza_17112010.pdf)

Tribunale di Gorizia, ord. n. 212/2011 (

http://www.asgi.it/public/parser_download/save/trib_gorizia_ord_26052011_212_2011.pdf); Tribunale di Gorizia, ord. n. 271/2011

(http://www.asgi.it/public/parser_download/save/trib_gorizia_ord_30062011_271_2011.pdf); Tribunale di

Trieste, ord. n. 479/2011 (http://www.asgi.it/public/parser_download/save/trib_ts_479_2011_09082011.pdf)

sociale all'abitazione, al fine di «dare concreta attuazione all'art. 31 Cost.» (art. 1 c. 1). Trattasi dunque di materie e prestazioni intimamente connesse con diritti e valori fondamentali quali la famiglia e la tutela dei minori, l'istruzione e l'abitazione e, come tali, a vocazione "universale", e che pertanto non ammettono distinzioni nella loro fruizione all'interno della popolazione residente. L'esclusione, pertanto, dalla fruizione di tale provvidenze e benefici di talune categorie di cittadini, italiani e stranieri, fondata sul mancato soddisfacimento di un criterio di anzianità di residenza, biennale sul territorio regionale per i cittadini nazionali e di altri Paesi membri dell'Unione europea, nonché per le categorie di cittadini di Paesi terzi protetti dal diritto UE ed, in aggiunta, quinquennale sul territorio nazionale per i cittadini di Paesi terzi titolari di permesso di soggiorno ex art. 41 d.lgs. n. 286/98, costituisce un *vulnus* al **principio costituzionale di uguaglianza** nella fruizione di diritti fondamentali (in proposito: Corte Cost., sentenza n. 187/2010).

Vale la pena ricordare come con la sentenza n. 40/2011, la Corte costituzionale italiana ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della normativa del F.V.G. n. 24/2009 che aveva previsto l'esclusione di intere categorie di persone dal sistema integrato dei servizi sociali, per il difetto del possesso della cittadinanza europea, ovvero per la mancanza di una residenza temporalmente protratta in Regione per almeno trentasei mesi. Secondo la Corte la normativa non rispettava il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, in quanto introduceva, in violazione del limite di ragionevolezza, elementi di distinzione arbitrari per la fruibilità di provvidenze che, per loro natura, non tollerano distinzioni basate né sulla cittadinanza, né su particolari tipologie di residenza, in quanto destinate a finalità di inclusione sociale ovvero alla tutela di valori universalistici quali ad esempio il sostegno ai minori, alla famiglia e alla funzione genitoriale. Secondo la Corte Costituzionale, l'irragionevolezza della previsione consisteva nel fatto che essa era volta ad escludere proprio coloro che risultavano i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che il sistema integrato di prestazioni e dei servizi si proponeva di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale.

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

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

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

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

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

La Corte europea dei diritti dell'Uomo ha altresì ritenuto che il diritto al rispetto alla vita familiare di cui all'art. 8 CEDU copre anche le prestazioni di maternità e gli assegni familiari. Nella sentenza *Okpisz c. Germania* (sentenza 25 ottobre 2005, ricorso n. 59140/00) la Corte di Strasburgo ha dichiarato incompatibile con l'art. 8 della Convenzione in connessione con l'art. 14, una legislazione che garantiva la parità di trattamento con i cittadini nazionali nella fruizione degli assegni familiari per i figli minori solo ai cittadini stranieri in possesso di un permesso di soggiorno permanente escludendo coloro che fossero in possesso di titoli di soggiorno provvisori.

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

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

b. I profili di contrasto con il diritto dell'Unione europea.

La previsione di un requisito di anzianità di residenza biennale sul territorio regionale, pur ampliando in maniera inaccettabile la proporzione di cittadini nazionali originari di altre

regioni italiane cui viene pure ora negato l'accesso alle prestazioni di welfare, continuerà a colpire in misura proporzionalmente maggiore i **cittadini provenienti da altri Stati membri dell'UE** che esercitano il diritto alla libera circolazione, perpetrando una **discriminazione 'indiretta' o 'dissimulata'** nei loro confronti senza che tale disposizione sia sorretta da finalità obiettive estranee alla nazionalità. Essa, infatti, risponde esplicitamente alla finalità di privilegiare, nella destinazione degli interventi di welfare, coloro che dispongano di un maggiore radicamento sul territorio locale, fondando dunque una gerarchia tra i residenti basata sul diverso grado di "autoctonia" delle persone, evidentemente inconciliabile con i fondamentali principi di uguaglianza e di libertà di circolazione e soggiorno.⁴

Ne consegue, pertanto, la violazione degli artt. 18, 20, 45 e 49 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, degli artt. 21 e 34 della Carta europea dei diritti fondamentali.

Il requisito di residenza biennale in Regione, inoltre, introduce, nei confronti dei cittadini dell'Unione europea che esercitano la libera circolazione insediandosi nel FVG, una limitazione nell'accesso alle prestazioni di assistenza sociale, ben oltre il limite temporale di tre mesi consentito dalla direttiva n. 2004/38/CE (art. 24 c. 2).

In proposito, l'ASGI sottolinea (...) come ridurre la durata del termine di anzianità di residenza richiesto ai fini dell'accesso a prestazioni di assistenza sociale destinate alla tutela della famiglia e della genitorialità, non è sufficiente per rendere compatibili tali misure con il diritto UE. Si ricorda infatti, a solo titolo di esempio, che nella causa *Commissione c. Lussemburgo*, (C-111/91, sentenza 10.03.1993), la Corte di Giustizia europea ha ritenuto contraria al diritto UE una disposizione normativa del Principato del Lussemburgo, dove si prevedeva, ai fini dell'erogazione di un assegno di natalità, il requisito di anzianità di residenza di un solo anno antecedente alla nascita. La Corte di Giustizia ha concluso che tale requisito, potendo essere più facilmente soddisfatto da una cittadina lussemburghese piuttosto che da una cittadina di altro Stato membro, costituiva una disparità di trattamento indirettamente discriminatoria, non giustificata da scopi legittimi e pertanto contraria al

⁴ Basti citare alcune dichiarazioni rilasciate nel corso dell' iter del provvedimento da alcuni consiglieri di maggioranza, ad es. il capogruppo del Partito della Libertà, Daniele Galasso: "*Andate a parlare con la gente che si vede superata dagli extracomunitari nelle graduatorie. E' giusto stabilire criteri di distribuzione delle risorse per dare il giusto a chi produce. Il paese rischia di affondare e quindi dobbiamo assegnare gerarchie*" ("*Il Piccolo*", quotidiano di Trieste, edizione di mercoledì 12 ottobre 2011, pagina 17).

principio di libertà di circolazione e di non discriminazione nella fruizione di vantaggi sociali di cui all'art. 7 c. 2 del Regolamento n. 1612/68 e all'art. 52 del TCF.

Con l'entrata in vigore della nuova legge regionale n. 16/2011, anche ai **rifugiati e ai titolari della protezione sussidiaria** residenti nella Regione FVG continua ad essere impedito, nei primi due anni di permanenza in Regione, l'accesso a prestazioni di welfare importanti per la loro inclusione sociale, con ciò determinando una evidente discriminazione indiretta nei loro confronti incompatibile con le finalità del principio di parità di trattamento sancite dal *considerando* n. 33 della direttiva n. 2004/83, ove si afferma che: "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".

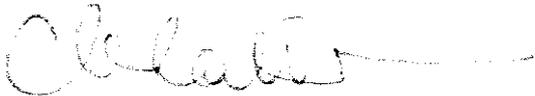
Conclusioni

Alla luce di quanto sopra si chiede alle istituzioni in indirizzo di compiere i passi necessari affinché il Governo promuova il giudizio di legittimità costituzionale della normativa regionale del FVG ai sensi dell'art. 127 Cost. per violazione degli artt. 2, 3, 117 Cost.

Ringraziando per l'attenzione che Vorrete porre alla presente e restando a Vostra disposizione per ogni ulteriore chiarimento ed informazione, porgiamo i nostri migliori saluti.

p. l'ASG sez. reg. FVG

Avv. Anna Cattaruzzi



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