

Sezione regionale del Friuli-Venezia Giulia

Sede di Trieste
Viale XX Settembre 16
34125 Trieste
Tel. Fax. 040 368463

Sede di Udine
Via Aquileia, 22
33100 Udine
Tel.-fax: 0432/507115

Sede legale:
Via Gerdil, 7
10100 Torino
Tel. Fax: 011 4369158
www.asgi.it

Trieste/Torino, 10 febbraio, 2008

Preg.mo Dott. Riccardo Illy
Presidente della Giunta Regionale
del Friuli-Venezia Giulia
Via Carducci, 6
TRIESTE

e p.c. Preg.mo Dott. Roberto Antonaz
Assessore Regionale all'Istruzione, Cultura, Sport e Pace
Via del Lavatoio, 1
TRIESTE

Preg.mo Dott. Ezio Beltrame
Assessore Regionale alla Salute e Protezione Sociale
Riva Nazario Sauro, 8
TRIESTE

Preg.mo Dott. Enzo Bortolotti
Sindaco
Comune di Azzano Decimo
Piazza Libertà, 1
Azzano Decimo

Preg. mo Dott. Elio Maria Landolfi
Prefetto di Pordenone
Ufficio territoriale del Governo
Via Borgo San Antonio, 17
33170 Pordenone

Spett. UNAR

**Ufficio Nazionale Anti-Discriminazioni Razziali
Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità
Presidenza del Consiglio dei Ministri
R O M A**

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

OGGETTO: Profili di illegittimità e discriminatori dell'ordinanza del Sindaco del Comune di Azzano Decimo (prov. di Pordenone) avente per oggetto *“l'applicazione della disciplina prevista dalla legge 8 novembre 2000, n. 328 e dalle leggi regionali 31 marzo 2006 e 4 marzo 2005 n. 5 per i cittadini comunitari e loro familiari, cittadini extracomunitari muniti di permesso di soggiorno e cittadini extracomunitari soggiornanti di lungo periodo”* (ordinanza n. 4 dd. 23 gennaio 2008).

Preg.mo Dott. Riccardo Illy,

La presente viene inviata dalla Sezione regionale del F.V.G. dell'A.S.G.I. (Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione), associazione che riunisce avvocati, docenti universitari ed operatori legali impegnati sulle tematiche dell'immigrazione. L'ASGI partecipa in qualità di partner ad un progetto denominato LEADER (Lavoro e Occupazione senza Discriminazioni Razziali e Religiose) inserito nel programma europeo EQUAL II e che ha l'obiettivo di definire strategie di contrasto e tutela dei cittadini immigrati dalle discriminazioni etnico-razziali e religiose.

Le scriviamo perché siamo venuti a conoscenza della recente ordinanza del Sindaco del Comune di Azzano Decimo (prov. di Pordenone) avente per oggetto *“l'applicazione della disciplina prevista dalla legge 8 novembre 2000, n. 328 e dalle leggi regionali 31 marzo 2006 e 4 marzo 2005 n. 5 per i cittadini comunitari e loro familiari, cittadini extracomunitari muniti di permesso di soggiorno e cittadini extracomunitari soggiornanti di lungo periodo”* (ordinanza n. 4 dd. 23 gennaio 2008).

Con tale ordinanza, il Sindaco di Azzano Decimo dispone l'esclusione dei cittadini stranieri regolarmente soggiornanti dagli interventi di assistenza sociale erogabili dalla propria amministrazione, con l'ulteriore indicazione al proprio personale competente di provvedere alla

segnalazione all'autorità di pubblica sicurezza di eventuali richieste di assistenza presentate da cittadini stranieri in stato di bisogno, ai fini dell'avvio di eventuali provvedimenti espulsivi o di allontanamento dal territorio nazionale.

Tale ordinanza suscita sconcerto ed indignazione per la sua contrarietà a basilari principi di solidarietà sociale, del rispetto dell'integrità e della dignità della persona umana, della deontologia dei servizi di assistenza sociale e dei suoi operatori, la cui funzione di promozione della coesione e della cittadinanza sociale viene ridotta e svilita a quella di meri coadiutori di eventuali provvedimenti di allontanamento dal territorio dei cittadini stranieri.

Sul piano più strettamente giuridico che a noi compete, riteniamo che tale ordinanza, per la sua forma e i suoi contenuti, ecceda arbitrariamente le competenze dell'ente locale e si ponga in violazione con numerose disposizioni di diritto internazionale, comunitario ed interno, nazionale e regionale, come di seguito andremo a illustrare.

Di conseguenza, anche in considerazione dell'effetto emulativo che tali e simili provvedimenti sembrano suscitare presso diversi amministratori di enti locali del Nord-est del nostro Paese, ci rivolgiamo a Lei affinché la giunta regionale del F.V.G., riscontrata l'illegittimità del provvedimento del Sindaco di Azzano Decimo, provveda ad esercitare i poteri sostitutivi previsti dall'art. 60 della L.R. n. 6/2006 a salvaguardia dell'effettiva attuazione delle disposizioni in essa contenute.¹

Violazione delle norme di diritto internazionale

L'ordinanza del Sindaco di Azzano Decimo sembra prefigurare l'esclusione dei cittadini stranieri, comunitari e non, regolarmente residenti nel territorio comunale, dall'erogazione di provvidenze e servizi sociali.

L'esclusione dei cittadini stranieri, comunitari e non comunitari, legalmente soggiornanti, dalle prestazioni di assistenza sociale, ivi comprese le provvidenze che costituiscono diritti soggettivi ai sensi della legislazione vigente in materia di servizi sociali, inclusa quella regionale, costituisce innanzitutto una violazione delle norme di diritto internazionale vincolanti per il nostro Paese.

La Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) n. 143/1975, ratificata con legge 10 aprile 1981 n. 158, e recepita dal nostro ordinamento nell'art. 2 del d.lgs. n. 286/98, garantisce, infatti, alla generalità dei lavoratori migranti, che si trovano legalmente sul territorio di uno Stato membro, senza discriminazioni di reddito, o basate sull'anzianità, sul consolidamento del loro soggiorno, o altri requisiti, il principio della parità di opportunità e trattamento rispetto ai cittadini nazionali anche in materia di assistenza sociale.²

¹ Art. 60 L.R. n. 6/2006: *“In caso di mancato rispetto dei termini previsti per l'esercizio delle funzioni amministrative di cui alla presente legge o in caso di adozione di atti in violazione di prescrizioni vincolanti, la Giunta Regionale, nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione, previa diffida ad adempiere entro un termine congruo, adotta i provvedimenti anche sostitutivi necessari ad assicurare il rispetto delle norme violate da parte degli enti locali”*.

² L'art. 10 della Convenzione, infatti, così dispone: *“Ogni Stato membro per il quale la Convenzione sia in vigore s'impegna a formulare ed attuare una politica nazionale diretta a promuovere e garantire, con metodi adatti alle circostanze e agli usi nazionali, la parità di opportunità e di trattamento in materia di occupazione e di professione, di assistenza sociale, di diritti sindacali e culturali, nonché di libertà individuali e collettive per le persone che in quanto lavoratori migranti o familiari degli stessi, si trovino legalmente sul suo territorio”*. L'art. 2 c. 3 del d.lgs. n. 286/98 così dispone: *“La Repubblica Italiana, in attuazione della convenzione dell'OIL n. 143 del 24 giugno 1975, ratificata con legge 10 aprile 1981, n. 158, garantisce a tutti i lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti nel suo territorio e alle loro famiglie parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani”*.

L'illegittimità di misure volte ad escludere i cittadini stranieri dal beneficio di prestazioni sociali sulla base di un mero criterio di cittadinanza (*status civitatis*) e a prescindere da ulteriori criteri obiettivi e razionali trae origine anche dagli obblighi scaturenti dall'adesione dell'Italia alla Convenzione europea dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali. Sebbene la Convenzione europea non contenga disposizioni in materia di diritto alla sicurezza sociale, la tutela dei diritti "patrimoniali", introdotta per mezzo dell'art. 1 del Protocollo 1 alla Convenzione medesima, è stata interpretata dalla Corte di Strasburgo come estensibile anche alle "prestazioni sociali", comprese quelle di tipo "non contributivo", applicando di conseguenza anche a tali benefici il principio di non discriminazione sancito dall'art. 14 della Convenzione.³

Dalla disamina delle citate norme di diritto internazionale vincolanti per l'Italia per l'effetto degli art. 10 c. 2 e 35 della Costituzione, per quanto concerne le disposizioni della Convenzione OIL, e dell'art. 117 1° comma per quanto concerne le norme della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo, ne consegue la dubbia legittimità costituzionale dell'art. 80 c. 19 della legge n. 388/2000, che, senza darsi carico di un compiuto inserimento delle nuove norme nel sistema, ha parzialmente innovato la portata dell'art. 41 della d.lgs. n. 286/98 introducendo il requisito della carta di soggiorno (ora permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti) per l'accesso all'assegno sociale e a tutte le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali.⁴

Alla luce di quanto sopra, appare coerente con gli obblighi costituzionali l'operato del legislatore regionale del Friuli-Venezia Giulia, il quale, con la legge regionale 31 marzo 2006 n. 6 ha voluto recepire nel territorio regionale quanto previsto dalla legge nazionale n. 328/2000, avvalendosi tuttavia delle proprie prerogative in una materia nella quale non sussiste una potestà esclusiva dello Stato ma ove lo Stato può definire norme aventi natura di principi fondamentali, che definiscono dunque degli standard minimi, da applicarsi sull'intero territorio nazionale, ma eventualmente estensibili con norme più favorevoli da parte del legislatore regionale. In tale direzione, il legislatore regionale ha inteso estendere l'ambito dei destinatari degli interventi ai cittadini stranieri

³ Art. 1 Protocollo n. 1: "Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e alle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale [...]". Art. 14 della Convenzione europea: "Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente convenzione deve essere garantito, senza alcuna distinzione, fondata soprattutto sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o altre opinioni, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, sui beni di fortuna, nascita o altra condizione" [sottolineatura nostra]. Per la giurisprudenza della Corte di Strasburgo in materia di prestazioni sociali si veda: *Gaygusuz c. Austria*, sent. 16/9/1996 relativa a un assegno di urgenza versato ai disoccupati che hanno cessato l'indennizzo ordinario, e finanziato da fondi pubblici; *Petrovic c. Austria*, sent. 27/3/1998, relativa all'assegno per congedo parentale; *Wessels-Bergevoe c. Olanda*, sent. 4/6/02 relativa al diritto a una pensione di vecchiaia in favore delle donne coniugate; *Willis c. Regno Unito*, sent. 11/06/02 relativa ad un prestazione forfetaria per vedove e un assegno alle madri vedove versato per il periodo di custodia dei figli; *Kowa Poirrez c. Francia*, sent. 30/9/03 relativa all'assegno per i minorati adulti.

⁴ Il Tribunale di Brescia, con ordinanza n. 615 dd 15 gennaio 2007, ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 11 febbraio 1980, combinato con l'art. 9, comma 1, del D.Lgs. 286/98, nella parte in cui riserva l'indennità di accompagnamento ai soli stranieri titolari di carta di soggiorno e non anche ai cittadini stranieri regolarmente soggiornanti e muniti di permesso di soggiorno. Sulla questione dei profili discriminatori contenuti nelle norme della legge finanziaria 2001 è intervenuto di recente anche l'UNAR (Ufficio Nazionale Anti-Discriminazioni), il quale, in un parere del 30 settembre 2007 inviato all'INPS, al Ministero del Lavoro e a quello della Solidarietà Sociale, ha giudicato la norma in esame non conforme agli obblighi costituzionali e alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, in *Newsletter Progetto Leader* n. 11/ nov. 2007 disponibile on line sui siti: www.asgi.it e www.leadernodiscriminazione.it. Si è peraltro manifestata una giurisprudenza secondo la quale la norma in oggetto potrebbe essere oggetto di diretta disapplicazione da parte del giudice senza nemmeno richiedere il rinvio alla Corte Costituzionale per l'esame della fondatezza della questione di legittimità costituzionale, come di recente affermato dal Tribunale di Pistoia (ordinanza del 23 marzo 2007, riprodotta sulla *newsletter* n. 7 del *Progetto Leader*, nonché sul numero 2/2007 della rivista "Diritto, Immigrazione e Cittadinanza", Franco Angeli Editore con commento a cura di William Chiaromonte).

legalmente soggiornanti in Italia ai sensi del d.lgs. n. 286/98 e residenti nel territorio regionale, così come ha previsto opportunamente un principio di parità di trattamento senza distinzione di *status civitatis* per l'accesso al reddito di base di cittadinanza, quale prestazione sociale avente natura di diritto soggettivo, di cui all'art. 59 della L.R. medesima.⁵

La scelta del legislatore regionale, oltrechè pienamente legittima nel quadro delle ripartizione delle competenze e potestà legislative tra Stato e regioni, appare pienamente concordante con il quadro degli obblighi internazionali assunti dal nostro paese con l'adesione ai menzionati trattati internazionali che definiscono un principio di parità di trattamento e di non discriminazione in materia di accesso alle prestazioni di assistenza sociale a favore di tutti i lavoratori migranti regolarmente soggiornanti.

L'ordinanza del Sindaco di Azzano Decimo è indubbiamente illegittima non solo con riferimento alle norme di diritto internazionale e costituzionale, ma anche con riferimento alle disposizioni specifiche di diritto comunitario e nazionale riferite al soggiorno dei cittadini comunitari e non.

Per i cittadini comunitari e loro familiari:

Non appaiono condivisibili i contenuti nel dispositivo dell'ordinanza volti ad escludere dal diritto alle prestazioni sociali, ivi comprese quelle aventi natura di diritto soggettivo, previste dal sistema integrato di interventi e di servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale, i cittadini comunitari e loro familiari che hanno esercitato il diritto alla libera circolazione, con l'unica eccezione – par di capire, vista l'approssimativa costruzione grammaticale e di sintassi- di apposite deroghe, le quali, peraltro, non vengono mai definite con precisione nella delibera.

La citazione operata dal Sindaco del Comune di Azzano Decimo delle norme di diritto comunitario sul soggiorno dei cittadini comunitari appare innanzitutto approssimativa, superficiale e selettiva in quanto non tiene conto che nello stesso diritto comunitario il principio generale per cui il soggiorno di breve durata cessa se l'interessato diviene un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato ospitante necessita di un'applicazione non rigida, ma flessibile e proporzionata, secondo i dettami e i criteri consolidati nella giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea, recepita nel considerando n. 16 delle premesse alla direttiva n. 2004/38/CE e nell'art. 14 del testo, per cui *“una misura di allontanamento non dovrebbe essere la conseguenza automatica del ricorso al sistema di assistenza sociale. Lo Stato membro ospitante dovrebbe esaminare se si tratta di difficoltà temporanee e tener conto della durata del soggiorno, della situazione personale e dell'ammontare dell'aiuto concesso [...] In nessun caso una misura di allontanamento dovrebbe essere presa nei confronti di lavoratori subordinati, lavoratori autonomi o richiedenti lavoro, quali definiti dalla Corte di Giustizia, eccetto per motivi di ordine pubblico o pubblica sicurezza”*. A tale fine, occorre ricordare che secondo l'art. 14 c. 4 lett. b) della direttiva, la persona in cerca di occupazione è protetta dall'espulsione, anche se ricorre al sistema di assistenza sociale, purchè possa dimostrare di essere alla ricerca di un posto di lavoro e di avere buone possibilità di trovarlo, recependosi così l'indicazione della giurisprudenza della Corte di Giustizia europea, che ha affermato che il diritto di

⁵ In sostanza, le previsioni di cui all'art. 41 d.lgs. n. 286/98, all'art. 2 della legge n. 328/2000, all'art. 80 c. 19 della legge n. 388/2000 sono atte a definire una sorta di livello minimo, essenziale di prestazione concernente il diritto dello straniero alle prestazioni sociali, da garantirsi su tutto il territorio nazionale, non essendo dunque consentite disposizioni derogatorie ad opera di eventuali normative regionali o, peggio ancora, di rango inferiore (delibere, ordinanze comunali o di enti di diritto pubblico locali), che definiscano standard di trattamento inferiori per i cittadini stranieri. Di converso, eventuali misure regionali maggiorative (“al rialzo”) rispetto a quanto garantito dallo Stato, non possono ritenersi in contrasto con l'art. 117 comma 2 lett. a) della Costituzione. In proposito, si veda Luigi Gili, *La condizione di reciprocità non può essere ragione di discriminazione nell'accesso all'edilizia residenziale pubblica* in *Diritto Immigrazione e Cittadinanza*, n. 2/2005, pp. 98 ss., Franco Angeli, Milano.

soggiorno per cercare lavoro viene meno solo allorché si sia dimostrato che l'interessato "si trova nell'impossibilità oggettiva di ottenere un posto di lavoro" (sentenza del 26 maggio 1993, C-171/91, *Tsiotras*).

I rigidi automatismi previsti dal d.lgs. n. 30/2007 di recepimento della direttiva europea n. 2004/38/CE che vincolano strettamente il diritto al soggiorno per un periodo superiore ai primi tre mesi e fino al conseguimento del diritto al soggiorno permanente, al possesso dei mezzi di sostentamento definiti in base ai parametri dell'assegno sociale di cui al riferimento all'art. 29 comma 3, lettera b) del d.lgs. n.286/98, non sembrano tenere sufficientemente conto degli obblighi di proporzionalità e flessibilità richiamati dall'art. 14 della direttiva europea, esponendo potenzialmente il nostro paese ad una procedura d'infrazione.

In secondo luogo, l'ordinanza del Sindaco del Comune di Azzano Decimo non tiene conto che il principio generale per cui il soggiorno di breve durata del cittadino comunitario cessa se l'interessato diviene un onere eccessivo per il sistema di assistenza sociale deve essere interpretato e armonizzato alla luce del diritto alla parità di trattamento e di non discriminazione nelle materie coperte dal Trattato, di cui agli artt. 12 e 39 del Trattato CE, dell'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (in materia di previdenza e assistenza sociale), delle norme del Regolamento CEE n. 1408/71 e successive modifiche (relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale dei lavoratori migranti subordinati, autonomi e loro familiari), ed in particolare agli artt. 3 e 4, e dell'art. 7 del regolamento CEE n. 1612/1968 e successive modifiche, che estende il principio di parità di trattamento con i lavoratori nazionali a tutti "*i vantaggi fiscali e sociali collegati alla condizione di lavoratore*". A riguardo del Regolamento CEE n. 1408/71, gli artt. 3 e 4 estendono ai lavoratori comunitari che hanno esercitato il diritto alla libera circolazione e dunque si trovano regolarmente nel territorio dello Stato membro le "prestazioni sociali in denaro a carattere non contributivo" previste per i lavoratori nazionali ed incluse nell'allegato II bis (tra cui ad esempio l'assegno sociale, l'assegno e le pensioni di invalidità, pensioni ed indennità ai ciechi e sordomuti...). Ulteriormente, la giurisprudenza della Corte di giustizia europea ha interpretato in senso molto ampio la nozione di vantaggio sociale e fiscale di cui all'art. 7 del Regolamento n. 1612/68 come tutti quei vantaggi che, "*connessi o no ad un contratto di lavoro, sono generalmente attribuiti ai lavoratori nazionali, in ragione principalmente dello loro status obiettivo di lavoratori o del semplice fatto della loro residenza nel territorio nazionale, e la cui estensione ai lavoratori cittadini di altri Stati membri risulta quindi atta a facilitare la loro mobilità nell'ambito della Comunità*" (sentenza della Corte di Giustizia del 31 maggio 1979, 207/78). Meritano di essere ricordati in proposito i casi in cui la Corte ha affermato il diritto del lavoratore migrante a fruire di agevolazioni finanziarie concesse ai nazionali in occasione della nascita di un figlio (sentenza del 14 gennaio 1982, 65/81, *Reina*), alla riduzione sulle tariffe ferroviarie concesse da un ente ferroviario nazionale alle famiglie numerose (sentenza del 30 settembre 1975, n. 32/1975).

Il reddito di base di cittadinanza o reddito minimo di inserimento, così come previsto dall'art. 7 comma 1 d.lgs. n. 237/1998, dall'art. 23 della legge n. 328/2000, e per quanto riguarda il territorio della Regione F.V.G., dall'art. 59 della L.R. 31.03.2006 n. 6 non è incluso nell'elenco di cui all'allegato II bis del Regolamento CEE n. 1408/71 tra le prestazioni sociali non contributive che costituiscono diritti soggettivi per le quali va assicurato in base a tale strumento di diritto comunitario il principio di parità di trattamento tra cittadini nazionali e cittadini comunitari e di Stati terzi che hanno esercitato il diritto alla libera circolazione all'interno dell'Unione Europea. Ciononostante, esso costituisce senza ombra di dubbio un vantaggio sociale atto a facilitare la mobilità nell'ambito della Comunità Europea e collegato alla qualità di lavoratore, ai sensi del Regolamento CEE n. 1612/68 in quanto –come indicato dall'art. 2.2 del Regolamento applicativo della norma regionale (Decreto Presidente della Regione n. 0278), "la misura ha l'obiettivo di fornire alle persone un aiuto per acquisire autonomia economica, inserimento sociale e capacità di perseguire il proprio progetto di vita".

Si può dunque concludere che la prospettata volontà del Sindaco del Comune di Azzano Decimo di escludere i cittadini comunitari dal sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza di cui alla L.R. 6/2006 ed in particolare dal Reddito di base di cittadinanza” di cui all’art. 59 della legge medesima e dal Regolamento attuativo di cui al Decreto del Presidente della Regione n. 0278, che definisce quali beneficiari di tale diritto soggettivo i nuclei familiari, di cui almeno un componente che possa farne richiesta sia residente nel territorio regionale da almeno un anno, costituirebbe una palese violazione del principio di parità di trattamento tra lavoratori nazionali e lavoratori comunitari migranti in materia di vantaggi sociali di cui al Regolamento comunitario n. 1612/68.⁶

Parimenti, l’erogazione di tale beneficio ad un cittadino comunitario e ai suoi familiari, che abbiano esercitato legittimamente il diritto alla libera circolazione e al soggiorno nel nostro Paese, e siano dunque titolari delle apposite certificazioni di iscrizione anagrafica, è atto consequenziale al rispetto di un diritto soggettivo dei medesimi scaturente dal principio di parità di trattamento di cui alle citate norme del diritto comunitario e non potrà mai essere di per sé soltanto presupposto per una procedura di allontanamento.

E’ giusto sottolineare, infine, che l’applicazione della disciplina di cui al d.lgs. n. 30/2007 in materia di soggiorno dei cittadini comunitari e loro familiari richiede un coordinamento ed una collaborazione tra Comuni e le amministrazioni del Ministero dell’Interno, spettando ai primi le decisioni in materia di registrazioni anagrafiche e ai secondi le decisioni in materia di allontanamento. Non appare, tuttavia, conforme ai dettami dell’art. 14 della direttiva la disposizione dell’ordinanza del Comune di Azzano Decimo per cui ogni intervento di assistenza sociale eventualmente disposto a beneficio di un cittadino comunitario o di un suo familiare verrebbe segnalato all’autorità di pubblica sicurezza ai fini dell’emanazione di un eventuale provvedimento di allontanamento. Si rammenta, infatti, che l’art. 14 c. 2 della direttiva n. 2004/38 vieta che verifiche sulle condizioni per il mantenimento del diritto al soggiorno dei cittadini comunitari e loro familiari vengano effettuate in maniera sistematica, con ciò vietandosi che possano instaurarsi prassi assimilabili a forme di *ethnic profiling* a danno di cittadini comunitari, in special modo se attuate principalmente o esclusivamente nei confronti di cittadini provenienti da determinati paesi o di determinate nazionalità.⁷

Per i titolari del permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti:

Appare francamente incomprensibile e di nessun fondamento il contenuto dell’ordinanza volto ad ordinare ai servizi sociali del Comune di Azzano Decimo il divieto all’erogazione di prestazioni

⁶ Per un ulteriore riferimento alla giurisprudenza della Corte di Giustizia si cita la sentenza *Collins* (23 marzo 2004, c-138/02): “*tenuto conto dell’istituzione della cittadinanza dell’Unione e dell’interpretazione giurisprudenziale del diritto alla parità di trattamento di cui godono i cittadini dell’Unione, non si può escludere dall’ambito di applicazione dell’art. 48, n. 2., del Trattato [ora art. 39], il quale è un enunciato del principio fondamentale della parità di trattamento garantito dall’art. 6 del Trattato [ora art. 12], una prestazione di natura finanziaria destinata a facilitare l’accesso all’occupazione sul mercato del lavoro di uno Stato membro*”, cit. in Condinanzi Lang Nascimbene, *Cittadinanza dell’Unione e libera circolazione delle persone*, Giuffrè, Milano, 2006, pag 105.

⁷ La raccomandazione n. 11 dell’ECRI (Commissione Europea contro il razzismo e l’intolleranza), l’organo indipendente del Consiglio d’Europa specializzato nella lotta al razzismo e alla discriminazione razziale definisce il “racial profiling” come l’uso da parte delle agenzie di pubblica sicurezza di certe categorie quali l’appartenenza o l’origine razziale o etnica, il colore della pelle, la nazionalità, nelle attività di controllo, sorveglianza e investigazione, senza un’obiettiva e ragionevole giustificazione. In sostanza, il “racial profiling” è principalmente la conseguenza dell’uso di stereotipi diffusi all’interno degli appartenenti alle agenzie di pubblica sicurezza, per cui le persone appartenenti ad una determinata razza, etnia, nazionalità, religione, provenienza geografica, si presumono maggiormente inclini di altre al compimento di attività e atti criminosi e pertanto sono sottoposte ad una più intensa sorveglianza o a misure specifiche di controllo e investigazione, a prescindere dal comportamento individuale o dall’esistenza di informazioni di intelligence che motivino tali misure.

sociali ai cittadini stranieri di paesi terzi titolari del permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti di cui alla Direttiva n. 2003/109/CE, così come recepita in Italia con il d.lgs. n. 3/2007 dd. 09.01.2007.

Il permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti, anche al riguardo delle finalità del suo rilascio, è volto soprattutto a stabilire per lo straniero una condizione di avvenuta integrazione e radicamento nel territorio nazionale, ormai predisposta e prossima all'acquisizione della cittadinanza: ne è testimonianza non solo il fatto che il rilascio del permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti sia "a tempo indeterminato", ma anche l'esplicita previsione di un principio di parità di trattamento nella materia dell'assistenza sociale. Tale principio di parità di trattamento è rinvenibile tanto nel testo della direttiva europea di riferimento (art. 11 c. 1 lett. d))⁸ quanto nella legislazione nazionale di recepimento, al cui art. 9 c. 12 lett. c) del d.lgs. n. 286/98 così come modificato dal d.lgs. n. 3/2007 si afferma che: *"oltre a quanto previsto per lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato, il titolare del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo può usufruire delle prestazioni di assistenza sociale, di previdenza sociale, di quelle relative ad erogazioni in materia sanitaria, scolastica e sociale, di quelle relative all'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico, compreso l'accesso alla procedura per l'ottenimento di alloggi di edilizia residenziale pubblica, salvo che sia diversamente disposto e sempre che sia dimostrata l'effettiva residenza dello straniero sul territorio nazionale"*.

La ventilata possibilità, dunque, che l'Amministrazione comunale di Azzano Decimo neghi prestazioni di assistenza sociale ai cittadini stranieri titolari del permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti ovvero impedisca loro l'accesso alle prestazioni previste dalla legge regionale 6/2006, incluso il reddito base di cittadinanza, costituirebbe dunque una palese violazione delle norme citate della direttiva europea n. 109/2003/CE, delle norme con le quali essa ha trovato recepimento in Italia (art. 9 e 9 bis del d.lgs. n. 286/98), dell'art. 41 del d.lgs. n. 286/98, così come anche modificato dall'art. 80 della legge n. 388/2000, nonché delle norme nazionali e regionali in materia di realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

Non ha alcun senso né fondatezza l'ulteriore ordine impartito dal Sindaco di Azzano Decimo di comunicare agli uffici di polizia l'eventuale concessione di prestazioni sociali a favore di cittadini stranieri titolari del permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti, avendo in considerazione che il permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti viene rilasciato a tempo indeterminato e non può essere revocato per motivi legati alla condizione sociale e ai mezzi di sostentamento di colui che ne è in possesso, ma solo per motivi di pericolosità sociale in relazione ai criteri dell'ordine pubblico e sicurezza dello Stato.

Per i cittadini extracomunitari legalmente soggiornanti:

Ai sensi del disposto di cui agli all' 4, comma 3 del d.lgs. n. 286/98, applicabile anche alla fattispecie del rinnovo del permesso di soggiorno in virtù del richiamo operato dall'art. 5 dello stesso decreto legislativo, si statuisce che viene consentito *"l'ingresso nel territorio allo straniero che dimostri [...] la disponibilità di mezzi di sussistenza sufficienti per la durata del soggiorno"*. Tuttavia, come chiarito dalla giurisprudenza, in tal modo non viene ad essere richiesto il possesso di un reddito in senso tecnico, bensì più genericamente, di mezzi di sussistenza, tra i quali possono ben

⁸ Vale la pena di sottolineare che il considerando n. 13 della direttiva n. 109/2003/CE indica il reddito minimo tra le misure da garantire in ogni caso in condizioni di parità di trattamento con i cittadini nazionali ai titolari del permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti, anche nei casi in cui gli Stati si avvalgano della possibilità di limitare tale principio alle prestazioni assistenziali aventi natura essenziale. Pertanto il reddito di base di cittadinanza di cui alla legge regionale F.V.G. n. 6/2006 costituirebbe in ogni caso una prestazione assistenziale essenziale da erogare agli stranieri titolari del permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti, residenti nel territorio regionale, in condizioni di parità con i cittadini italiani, anche qualora l'Italia, nel recepire la direttiva, avesse inteso avvalersi – ma non l'ha fatto – della possibilità di limitare l'estensione del principio di parità di trattamento a favore del titolare del permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti alle sole prestazioni di assistenza sociale aventi natura essenziale.

ascriversi anche i sussidi e le prestazioni sociali erogate dagli enti locali, soprattutto se tali provvidenze economiche costituiscono diritti soggettivi ai sensi della legislazione vigente, come nel caso del reddito di base di cittadinanza previsto dalla L.R. 6/2006 del F.v.g.. Inoltre, sempre quanto al TU 286/98, occorre evidenziare che nessuna sua disposizione impone la dimostrazione di un *quantum* reddituale per il rinnovo del permesso di soggiorno allo straniero che intenda svolgere attività lavorativa, essendo prevista la dimostrazione di un determinato reddito solo nell'ambito del ricongiungimento familiare (normativa, peraltro, oggi radicalmente modificata dal d.lgs. n. 5/07, che esclude ogni automatismo di astratte cause ostative alla titolarità del permesso di soggiorno familiare) . In tal senso, si può citare la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (30.04.2005, n. 1314) relativa al rinnovo del permesso di soggiorno di una cittadina immigrata percettrice di un compenso mensile come "borsa lavoro" erogato quale misura di sostegno ai disoccupati da parte del Comune di Torino.

In conclusione, il diritto all'assistenza sociale per i lavoratori immigrati regolarmente soggiornanti in condizioni di parità di trattamento con i lavoratori nazionali è sancito innanzitutto da norme di diritto internazionale vincolanti per il nostro paese (Convenzione OIL n. 143/1975 e, limitatamente alle prestazioni che costituiscono diritti soggettivi ai sensi della legislazione vigente, dal Protocollo n. 1 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali), nonché dalla normativa regionale di riferimento (L. R. n. 6/2006). Di conseguenza, il legittimo godimento delle prestazioni e benefici sociali da parte di cittadini immigrati può certamente concorrere al soddisfacimento del requisito della disponibilità dei mezzi di sostentamento previsto dalla normativa sulla condizione giuridica dello straniero (TU n. 286/98) ai fini del rinnovo del permesso di soggiorno. E' erronea ed infondata la tesi del Sindaco di Azzano Decimo, secondo cui le prestazioni sociali erogate a favore di cittadini immigrati costituirebbero di per sé soltanto il presupposto per un procedimento di allontanamento dal territorio nazionale.

Violazione delle norme del diritto anti-discriminatorio:

E' del tutto evidente che l'ordinanza del Sindaco di Azzano Decimo istituisce un trattamento differenziato fondato unicamente sullo *status civitatis* del richiedente una prestazione sociale, realizzando così nel contempo un autonomo profilo discriminatorio in violazione pure della normativa nazionale e di fonte europea in materia di contrasto alle discriminazioni etnico-razziali.

Si fa qui riferimento innanzitutto all'art. 43 1° comma del Testo Unico sull'immigrazione (d.lgs. n. 286/98), che introduce una sorta di clausola generale di non discriminazione, riprendendo quanto contenuto nell'art. 1 della Convenzione Internazionale delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, firmata a New York in 7 marzo 1966 e ratificata dall'Italia con la legge 1.5.1975, n. 654.

In base a tale norma costituisce una discriminazione:

“ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose e abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica”.

La norma evita di restringere la protezione contro le discriminazioni al solo ambito lavorativo, ma prende bensì in considerazione quelle condotte che ledano i diritti umani e le libertà fondamentali anche in campo politico, economico, sociale e in ogni altro settore della vita pubblica.

Il legislatore ha poi formulato, nel secondo comma della disposizione, una tipizzazione delle condotte aventi *sicuramente* una valenza discriminatoria.

L'articolo prevede infatti che compia *“in ogni caso”* una discriminazione anche :

a) *“il pubblico ufficiale o la persona incaricata di pubblico servizio o la persona esercente un servizio di pubblica necessità che nell’esercizio delle sue funzioni compia od ometta atti nei riguardi di un cittadino straniero che, soltanto a causa della sua condizioni di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnica o nazionalità, lo discriminino ingiustamente”*; [...]

c) *“chiunque illegittimamente imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire l’accesso all’occupazione, all’alloggio, all’istruzione, alla formazione e ai servizi sociali e socio-assistenziali allo straniero regolarmente soggiornante in Italia soltanto in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità;”* (...)

Dall’esame della normativa citata, emerge chiaramente che per quanto riguarda i soggetti passivi, una delle condizioni protette dalla normativa antidiscriminatoria è quella fondata sull’origine nazionale, intesa non soltanto come appartenenza etnico-razziale del soggetto, ma anche come cittadinanza straniera (discriminazione in ragione soltanto della *condizione di straniero*).⁹

Al D.lgs. n. 286/98 si è aggiunto successivamente il d.lgs. n. 215/2003, di recepimento della direttiva europea 2000/43/CE che disciplina il principio di non discriminazione in ragione della razza e dell’origine etnica.

Dal considerando n. 12 della direttiva n. 2000/43/CE emerge che i divieti di discriminazione etnico-razziale coprono pure l’ambito delle prestazioni sociali: *“Per assicurare lo sviluppo di società democratiche e tolleranti che consentono la partecipazione di tutte le persone a prescindere dalla razza o origine etnica, le azioni specifiche nel campo della lotta contro le discriminazioni basata sulla razza o origine etnica dovrebbero andare al di là dell’accesso alle attività di lavoro (...) e coprire ambiti quali (...) le prestazioni sociali, l’accesso a beni e servizi e la loro fornitura”*. Ciò viene ribadito nel testo della direttiva: *“(...)la presente direttiva si applica a tutte le persone sia del settore pubblico che del settore privato, (...), per quanto attiene: (...) f) alle prestazioni sociali; (...) h) all’accesso a beni e servizi e alla loro fornitura, incluso l’alloggio.”* (art. 3, poi recepito quasi letteralmente dall’art. 3 c. 1 lett. i) del d.lgs. n. 215/2003).

Conclusioni:

- La normativa regionale in materia di interventi e servizi per la promozione dei diritti di cittadinanza sociale (L.R. n. 6/2006) che stabilisce un principio di parità di trattamento tra cittadini italiani e stranieri regolarmente soggiornanti in materia di accesso agli interventi e ai servizi del sistema integrato, incluso il reddito di base di cittadinanza di cui all’art. 59 e reso esecutivo con Decreto del Presidente della Regione n. 0278, è pienamente conforme agli obblighi costituzionali scaturenti dal rispetto delle norme dei trattati internazionali vincolanti per l’Italia (Convenzione OIL n. 143/75 e Convenzione europea dei diritti dell’uomo). Stabilendo norme più favorevoli con riferimento ai suoi destinatari rispetto alla normativa nazionale di riferimento (art. 41 del TU n. 286/98, legge 328/2000, art. 80 c. 19 l. 388/2000), quest’ultima di dubbia legittimità costituzionale, la Regione F.V.G. ha esercitato le propria potestà legislativa nel pieno rispetto di quanto previsto dall’art. 117 della

⁹ Il divieto di discriminazione di cui all’art. 43 del T.U. immigrazione, sebbene inserito nella disciplina attinente alla condizione giuridica dei cittadini migranti di paesi terzi non appartenenti all’Unione Europea, trova applicazione anche rispetto ai cittadini comunitari quali possibili vittime del trattamento discriminatorio. Infatti, la norma prevede espressamente, nel suo ultimo capoverso, che la tutela prevista contro i comportamenti discriminatori trovi applicazione anche nei casi in cui le vittime della discriminazione, in tutti i settori compresi dalla definizione dell’art. 43 T.U., siano cittadini italiani, comunitari e apolidi

Costituzione. Sulla base di una corretta ripartizione di compiti e funzioni, i Comuni, pertanto, non possono arrogarsi poteri derogatori relativamente alla definizione in astratto delle categorie dei beneficiari delle disposizioni in oggetto, che attengono esclusivamente alla potestà legislativa della regione, nei limiti del rispetto dei requisiti e standard minimi previsti dalla legislazione statale. L'ordinanza del Comune di Azzano Decimo, dunque, è illegittima in quanto interviene arbitrariamente in un ambito attinente la potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni.

L'ordinanza del Sindaco di Azzano Decimo, oltrechè violare le sopraccitate fonti di diritto internazionale e la normativa regionale di riferimento, appare in contrasto con ulteriori disposizioni di diritto comunitario e nazionale, come di seguito riassunto:

- Rispetto ai cittadini comunitari e loro familiari, i contenuti dell'ordinanza appaiono in violazione del principio di parità di trattamento di cui agli artt. 12 e 39 del Trattato CE, dell'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (in materia di previdenza e assistenza sociale), delle norme del Regolamento CEE n. 1408/71 e successive modifiche (relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale dei lavoratori migranti subordinati, autonomi e loro familiari), ed in particolare agli artt. 3 e 4, e dell'art. 7 del regolamento CEE n. 1612/1968 e successive modifiche, che estende il principio di parità di trattamento con i lavoratori nazionali a tutti i vantaggi fiscali e sociali collegati alla condizione di lavoratore. La ventilata procedura di sistematica comunicazione all'autorità di pubblica sicurezza di eventuali interventi sociali erogati a favore di cittadini comunitari e loro familiari non appare conforme all'art. 14 della direttiva europea n. 2004/38.
- Rispetto ai cittadini extracomunitari titolari del permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti, i contenuti dell'ordinanza appaiono in violazione del principio di parità di trattamento in materia di prestazioni sociali previsto della direttiva europea n. 109/2003/CE, delle norme con le quali essa ha trovato recepimento in Italia (art. 9 e 9 bis del d.lgs. n. 286/98), dell'art. 41 del d.lgs. n. 286/98, così come anche modificato dall'art. 80 della legge n. 388/2000.
- Rispetto ai cittadini extracomunitari regolarmente soggiornanti ed in possesso del permesso di soggiorno, l'ordinanza non tiene conto di una corretta interpretazione della norma del TU immigrazione n. 286/98 in materia di possesso dei mezzi di sostentamento ai fini del rinnovo del permesso di soggiorno.
- Inibendo l'esercizio del diritto all'assistenza sociale da parte dei cittadini stranieri regolarmente soggiornanti, sulla base della sola condizione di stranieri dei medesimi, l'ordinanza mette in atto una discriminazione vietata dall'art. 43 c.1 e c. 2 lett. a) e c) del TU n. 286/98 e dall'art. 3 c. 1 lett.g) del d.lgs. n. 215/2003, di recepimento della direttiva europea n. 2000/43/CE.

Per tali ragioni, sostenendosi la tesi della radicale infondatezza e illegittimità dell'ordinanza in oggetto, si richiede alla Giunta regionale della Regione Friuli-Venezia Giulia di adottare, ai sensi dell'art. 60 della L.R. n. 6/2006, i provvedimenti sostitutivi necessari ad assicurare nel territorio del comune di Azzano Decimo il rispetto delle norme della L.R. n. 6/2006 che sarebbero altrimenti violate ed inattuuate nei confronti dei cittadini stranieri, comunitari e non.

Si trasmette la presente segnalazione all'UNAR (Ufficio Nazionale Anti-Discriminazioni), presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento per i Diritti e 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 segnala, inoltre, la presente alla Commissione Europea per l'eventuale accertamento della violazione delle norme di diritto comunitario e l'apertura di una procedura d'infrazione nei confronti della Repubblica Italiana.

Distinti Saluti.

p. l'A.S.G.I. sez. reg. F.V.G.
Dott. Walter Citti