



Sezione regionale per il Friuli-Venezia Giulia

ASGI Sede di Trieste, via Fabio Severo 31- Trieste (Italia)

Tel. – Fax 040/368463 – e-mail: walter.citti@asgi.it

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

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

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

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

www.asgi.it

Preg. mo Dott. Renzo Tondo
Presidente
Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia
TRIESTE

Preg.mo prof. Vladimir Kosic
Assessore alla Salute, integrazione socio-sanitaria e politiche sociali
Regione Friuli-Venezia Giulia
TRIESTE

Spett. Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia
Direzione Centrale Salute e Protezione Sociale
Dott. Gianpaolo GASPARI
TRIESTE

Spett. Presidente del Consiglio dei Ministri
Dipartimento Affari Regionali
ROMA

Spett. UNAR Ufficio Nazionale Anti-Discriminazioni Razziali
Dipartimento Pari Opportunità
Presidenza del Consiglio dei Ministri
ROMA

e. p.c. Responsabili
Ambiti socio-assistenziali
nella Regione F.V.G.
LORO SEDI

L'art. 9 commi da 51 a 55 della legge regionale F.v.g. n. 24 del 30 dicembre 2009 – *Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale e annuale della Regione - Legge finanziaria 2010*- ha modificato le previsioni normative della legge regionale 31 marzo 2006, n. 6 (*Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale*) per quanto concerne l'ambito dei destinatari della medesima normativa.

In base alle nuove previsioni, avrebbero diritto di accedere agli interventi e ai servizi del sistema integrato soltanto i cittadini comunitari con un'anzianità di residenza sul territorio regionale di almeno 36 mesi (comma 51), con la deroga dall'applicazione di tale requisito di anzianità di residenza in relazione agli interventi rivolti alle persone non autosufficienti (misure per favorire la vita autonoma e la permanenza a domicilio, lett. b) art. 6 c. 1 l.r. 6/2006), a sostegno dei minori, delle donne in difficoltà, delle persone disabili e in relazione all'istituto dell'affido (comma 55).

La nuova normativa, peraltro, fa salvi “*gli interventi di assistenza sociale previsti dalla normativa statale e comunitaria*” a favore di “*tutte le persone comunque presenti sul territorio regionale*” (comma 53).

Il quadro normativo che risulta dopo la novella della l.r. n. 24/2009 non appare di agevole interpretazione, come già denunciato da diverse Amministrazioni Comunali del territorio regionale.¹

La questione fondamentale, a nostro avviso, è infatti, quella di identificare correttamente quelle normative statuali e comunitarie, richiamate dall'art. 9 comma 53 della legge n. 24/09, che legittimerebbero da parte dei servizi preposti (Ambiti gestori dei servizi sociali) l'erogazione di interventi di assistenza sociale a favore delle persone comunque presenti sul territorio regionale e dunque anche in assenza dei requisiti di cittadinanza (italiana o di altro Paese membro dell'Unione Europea) e/o di anzianità di residenza richiamati dal comma 51.

In mancanza di una chiara identificazione della portata applicativa del citato comma 53, la normativa regionale in materia così come novellata dalla l.r. n. 24/09 presenterebbe evidenti profili di incostituzionalità e di contrasto con il diritto europeo e internazionale.

In altri termini, si ravvisa l'esigenza di un'interpretazione costituzionalmente orientata della legge n. 6/2006, così come novellata dall'art. 9 commi 51 – 55 della legge n.- 24/09, con particolare riferimento alla portata ed ambito applicativo della clausola derogatoria di cui al comma 53.

Dopo la riforma del titolo V della Costituzione (legge costituzionale n. 3/2001), la competenza residuale regionale (art. 117 comma 4 Cost.) in materia di assistenza sociale

¹ Si veda ad es. richiesta di parere inviata dal Comune di Udine- ente gestore servizio sociale dei comuni, ambito distrettuale n.4.5 dell'udinese in data 27 gennaio 2010 a firma della responsabile, dott.ssa Agosti.

rimane pur sempre vincolata al rispetto dei principi costituzionali, così come dei limiti derivanti dal diritto comunitario e dagli obblighi internazionali (art. 117 comma 1 Cost.), nonché dalle forme di intervento statale che, oltre ad essere espressione dei principi costituzionali sopra richiamati, attengano ai rapporti con l'Unione europea, alla condizione giuridica dei cittadini stranieri (art. 117 comma 2 lett. a Cost.), alla regolamentazione dell'immigrazione (lett. b), così come alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (lett. m) e che pertanto rimangono entro l'esclusiva competenza statale.

Appare dunque indispensabile identificare quelle norme nazionali espressione di principi costituzionali o comunque, riguardanti la condizione giuridica del cittadino straniero e/o la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni attinenti ai diritti sociali, che pertanto debbono ritenersi tuttora vincolanti per la Regione e la cui operatività non può essere messa in discussione nemmeno dal nuovo assetto normativo regionale uscito dalla novella della l.r. 24/09. A tali norme si dovrebbe pertanto continuare a fare riferimento ai sensi del citato comma 53 e per effetto di un'interpretazione costituzionalmente orientata per evitare che gli ambiti socio-assistenziali vengano ad operare al di fuori di un corretto contesto di legalità costituzionale e di rispetto dell'ordinamento comunitario.

Si ritiene al riguardo che la norma di cui all'art. 2 della legge nazionale n. 328/2000 (*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*) attinente ai destinatari del sistema integrato di interventi e servizi sociali (cittadini italiani, cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea ed i loro familiari, nonché gli stranieri, individuati ai sensi dell'articolo 41 del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, nonché profughi ed apolidi) possa ritenersi attuativa di fondamentali principi costituzionali, e dunque costituente un *minus* obbligatorio non comprimibile o abrogabile dalla potestà legislativa regionale. Questo almeno con riguardo a quegli interventi che la stessa legge n. 328/2000 identifica quali "livelli essenziali delle prestazioni sociali", altrimenti definiti come i c.d "macrolivelli", di cui al comma 2 dell'art. 22 (misure di contrasto alla povertà, a favore dell'autosufficienza, a favore dei minori, per il sostegno delle responsabilità familiari, per il sostegno alle donne in difficoltà, per l'integrazione delle persone disabili, per il sostegno alle persone anziane, prevenzione, recupero e contrasto alle tossicodipendenze).

Perché i criteri di cittadinanza e di anzianità di residenza di cui al comma 51 dell'art. 9 della legge n. 24/09 ai fini dell'accesso alle prestazioni di cui al sistema integrato regionale dei servizi sono in contrasto con la Costituzione e il diritto europeo ?

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

Se i cittadini italiani residenti nel territorio del FVG, ma privi di un requisito di anzianità di residenza triennale, venissero esclusi *tout court* dalle prestazioni ed interventi del sistema integrato regionale dei servizi sociali per effetto delle nuove norme, ne risulterebbe una violazione palese dell'art. 38 della Costituzione che riserva ad **ogni** cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale. Ugualmente, l'art. 2 della Cost. pone tra i principi fondamentali il canone di eguaglianza sostanziale e demanda alla Repubblica, complessivamente intesa, lo sforzo di "*rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei*

cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese". Inoltre, l'art. 120 della Costituzione impedisce alle Regioni di adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, ovvero limitino l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.

Come già ricordato, i livelli essenziali delle prestazioni cui allude l'art. 117, secondo comma lett. m) Cost., non possono che essere intesi come ulteriore e più puntuale espressione dei principi di eguaglianza, anche sostanziale, e di solidarietà di cui agli artt. 2 e 3 Cost. Di conseguenza, una corretta identificazione di tali livelli essenziali non può prescindere da una identificazione dei destinatari delle prestazioni che escluda ogni discriminazione che, al contrario, si determinerebbe prevedendo canali privilegiati se non esclusivi di accesso a favore dei cittadini dotati di un certo grado di "autoctonia" all'interno di una determinata regione.

Si ritiene pertanto che per evitare comportamenti degli enti locali e degli ambiti socio – assistenziali palesemente in contrasto con i principi di legalità costituzionale, i Vostri uffici debbano affermare che l'art. 2 della legge nazionale n. 328/2000 debba continuare a trovare applicazione, non consentendo alcuna discriminazione all'interno del *corpus* dei cittadini italiani residenti, facendo rientrare l'art. 2 della legge n. 328/2000 tra quella normativa statale comunque applicabile a tutte le persone presenti sul territorio regionale citata dal comma 53 dell'art. 9 della l.r. n. 24/09.

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

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

La **Corte di Giustizia** ha affermato che il divieto contenuto nell'articolo 12 TCE (ora art. 18 c. 1 TFUE) *"richiede la perfetta parità di trattamento, negli Stati membri, tra i soggetti che si trovano in una posizione disciplinata dal diritto comunitario e i cittadini dello Stato membro in questione"*.²

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

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

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

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.

Per effetto della giurisprudenza della Corte di Giustizia europea (ora Corte di Giustizia dell'Unione europea) - che ha progressivamente esteso l'ambito di applicazione dell'art. 12 del T CE - la regola della parità di trattamento trova applicazione anche ai diritti e vantaggi sociali e fiscali non direttamente connessi all'impiego del lavoratore comunitario che ha esercitato il diritto alla libera circolazione, qualora possa ravvisarsi la capacità della prestazione medesima a facilitare la mobilità dei cittadini comunitari all'interno dello spazio comune europeo (sentenza CGE 31.05.1979, *Even*).³

L'art. 24 della Direttiva n. 2004/38 relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, recepita in Italia con i d.lgs. nn. 30/2007 e 32/2008, espressamente estende il principio di parità di trattamento a favore dei cittadini comunitari e dei loro familiari anche alla materia dell'assistenza sociale, con le uniche deroghe previste per i primi tre mesi di soggiorno e, per i periodi anche immediatamente successivi, quando il diritto al soggiorno venga esercitato per la ricerca di un'attività occupazionale.

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

Nel diritto comunitario il principio di parità di trattamento va inteso non solo come divieto di discriminazioni dirette, quando una persona protetta dal diritto comunitario è trattata meno favorevolmente di un'altra a causa della nazionalità (condizione di straniero), ma anche come divieto di discriminazioni indirette, quando cioè una disposizione, un criterio, una prassi apparentemente neutri possono mettere le persone di diversa nazionalità protette dalle norme comunitarie in una posizione di particolare e sproporzionato svantaggio rispetto ai cittadini dello Stato membro. Tale nozione di discriminazione indiretta è ricavabile tanto dalle direttive europee anti-discriminazione (direttiva n. 2000/43/CE e n. 2000/78/CE, direttiva n. 2006/54/CE, direttiva n. 2004/113/CE) quanto dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo e della Corte di Giustizia europea. Nella sentenza della Corte di Giustizia europea *Scholz*, ad esempio, adottata in materia di libera circolazione dei lavoratori, la Corte ha affermato che "*l'art. 48 del Trattato vieta non soltanto le discriminazioni palesi in base alla cittadinanza, ma anche quelle dissimulate che, fondandosi su altri criteri,*

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

pervengono comunque al medesimo risultato” (CGE; 23.02.1994, Scholz, C- 419/92). La Corte ha precisato che “una simile interpretazione, necessaria a garantire l’efficacia di uno dei principi basilari della comunità, è espressamente riconosciuta nel 5° considerando del regolamento n. 1612/68, in cui si legge che la parità di trattamento dei lavoratori deve essere assicurata “di diritto e di fatto” (CGE, sentenza 12.02.1974, Sotgiu, Causa 152/73) .

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

La Corte di Giustizia ha infatti chiarito, con riferimento al principio di non-discriminazione tra cittadini comunitari previsto nei Trattati Europei - ed ora assunto a diritto umano fondamentale in quanto contemplato dalla Carta europea dei diritti fondamentali- che il requisito della residenza ai fini dell’accesso ad un beneficio può integrare una forma di illecita discriminazione “dissimulata” in quanto può essere più facilmente soddisfatto dai cittadini piuttosto che dai lavoratori comunitari, finendo dunque per privilegiare in misura sproporzionata i primi a danno dei secondi (ad es. *Meints*, 27.11.1997; *Meussen*, 8.06.1999; *Commissione c. Lussemburgo*, 20.06.2002). Per una decisione emblematica che ha riguardato il nostro Paese, si veda la sentenza che ha condannato l’Italia per le agevolazioni tariffarie a vantaggio delle persone residenti per l’accesso ai Musei Comunali (sentenza 16 gennaio 2003 n. C-388/01, par. 13 e 14): “...il principio di parità di trattamento,....., vieta non soltanto le discriminazioni palesi basate sulla cittadinanza, ma anche qualsiasi forma di discriminazione dissimulata che, mediante il ricorso ad altri criteri distintivi, produca, in pratica, lo stesso risultato. Ciò avviene, in particolare, nel caso di una misura che preveda una distinzione basata sul criterio della residenza, in quanto quest’ultimo rischia di operare principalmente a danno dei cittadini di altri Stati membri, considerato che il più delle volte i non residenti sono cittadini di altri Stati membri”.

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

Si può citare la sentenza *O’ Flynn* ove la discriminazione indiretta o dissimulata è stata riscontrata in una disposizione del Regno Unito che condizionava la concessione di un’indennità funeraria in relazione al fatto che l’inumazione o la cremazione avvenisse nel Regno Unito e non all’estero (CGE, 23.05.1996, C-237/94); la sentenza *Commissione c. Belgio*, in cui si subordinava l’erogazione di un’indennità per i lavoratori in cerca di prima occupazione al requisito del conseguimento di un diploma di studi secondari superiori in un istituto riconosciuto o sovvenzionato dallo Stato (CGE, 12.09.1996), la sentenza *Commissione c. Belgio*, in cui si subordinava l’erogazione di un’indennità di carriera per i lavoratori in congedo parentale al domicilio o alla residenza in Belgio, con ciò escludendo i lavoratori comunitari frontalieri (CGE, 7.10.2004).

Due sono in particolare le sentenze della Corte di Giustizia europea che si adattano, per somiglianze ed analogie, con la problematica in esame. La prima è la sentenza *Commissione c. Lussemburgo* (CGE, 20.06.2002, C- 299/01, relativa ad una normativa del Principato del Lussemburgo che introduceva il requisito di durata quinquennale della

residenza nel territorio lussemburghese ai fini della concessione della prestazione assistenziale del reddito minimo garantito. A tale riguardo, la Corte di Giustizia ha inequivocabilmente concluso che tale requisito costituiva una discriminazione indiretta a danno dei cittadini di altri Stati membri e, di conseguenza, il Lussemburgo veniva meno agli obblighi di cui all'art. 7 c. 2 del Regolamento CEE n. 1612/68 e all'art. 43 del Trattato (ora art. 49 TFUE). La seconda è la sentenza *Commissione c. Lussemburgo* (CGE, 10.03.1993, C-111/91), relativa ad una disposizione sempre del Principato del Lussemburgo, che prevedeva un requisito di residenza nell'anno precedente alla nascita del bambino per l'erogazione di un assegno di natalità. La Corte di Giustizia ha concluso che un requisito del genere poteva essere più facilmente soddisfatto da una cittadina lussemburghese che da una cittadina di un altro Stato membro e dunque costituiva una disparità di trattamento indirettamente discriminatoria non giustificata da scopi legittimi e pertanto in violazione del principio di non discriminazione nella fruizione di vantaggi sociali di cui all'art. 7 c. 2 del Regolamento n. 1612/68 e all'art. 52 del TCE (ora art. 49 TFCE).

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

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

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

⁴ A tale riguardo vale la pena citare le considerazioni espresse innanzitutto dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia europea in materia di parità tra i due sessi, perfettamente estensibili *mutatis mutandis* al principio di non discriminazione per motivi di nazionalità tra i cittadini dell'UE, che costituisce come noto norma imperativa di carattere generale dell'ordinamento europeo: "*D'altronde, ammettere che considerazioni di bilancio possano giustificare una differenza di trattamento tra uomini e donne, la quale, in loro mancanza, costituirebbe una discriminazione indiretta basata sul sesso, comporterebbe che l'applicazione e la portata di una norma tanto fondamentale del diritto comunitario quale quella della parità tra uomini e donne possano*

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

Rientra nel campo di applicazione del diritto comunitario anche il principio di parità di trattamento in materia di accesso alle prestazioni di assistenza sociale tra cittadini nazionali e **cittadini stranieri di paesi terzi titolari del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo**, di cui alla direttiva n. 2003/109/CE (art. 11 c. 1 lett. f), attuata in Italia con il d.lgs. n. 3/2007 che ha modificato l'art. 9 del T.U. immigrazione; in particolare il comma 12 lett. c) di detta norma stabilisce che lo straniero titolare di permesso CE per soggiornanti di lungo periodo – che si acquisisce dopo 5 anni di soggiorno – 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”*.

Ne deriva l'esplicita previsione per effetto di una norma comunitaria di un principio di assoluta parità di trattamento nella materia dell'assistenza sociale a favore dei titolari del permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti, inclusi coloro che abbiano ottenuto il rilascio di detto titolo originariamente in un altro Stato membro e poi si siano trasferiti in Italia per risiedervi e lavorare (art. 9 bis d.lgs. n. 286/98).⁵

Rientra nel campo di applicazione del diritto comunitario anche il principio di parità di trattamento in materia di accesso all'assistenza sociale tra cittadini nazionali e **beneficiari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria**, di cui alla direttiva 29 aprile 2004 n. 2004/83/CE, attuata in Italia con il d.lgs. 19 novembre 2007, n. 251. L'art. 28 di detta direttiva stabilisce infatti che *“1. Gli Stati membri provvedono affinché i beneficiari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria ricevano, nello Stato membro che ha concesso tali status, adeguata assistenza sociale, alla stregua dei cittadini dello Stato membro in questione 2. In via d'eccezione alla regola generale di cui al paragrafo 1, gli Stati membri possono limitare l'assistenza sociale per i beneficiari della protezione sussidiaria alle prestazioni essenziali, che in tal caso sono offerte allo stesso livello e alle stesse condizioni di ammissibilità previste per i cittadini dello Stato membro in questione”*. La portata di tale diritto alla parità di trattamento del rifugiato e del titolare di protezione sussidiaria è ulteriormente chiarito dal *considerando* n. 33 introduttivo al testo della direttiva medesima, nel quale si afferma: *“Per scongiurare soprattutto il disagio sociale, è opportuno offrire ai beneficiari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria, senza discriminazioni nel quadro dei servizi sociali, assistenza sociale e mezzi di sostentamento adeguati”*.

variare, nel tempo e nello spazio, a seconda dello stato delle finanze pubbliche degli Stati membri” (CGUE, Sentenza *Helga Kutz-Bauer c. F.H. Hamburg*, 20.03.2003, C- 187/00).

⁵ Tribunale di Bolzano, ordinanza 11 giugno 2009, n. 379/09: *“L'art. 11 della direttiva europea n. 109/2003, per il suo immediato contenuto precettivo, (...), può senz'altro considerarsi norma di immediata precettività nel nostro ordinamento giuridico”*, in http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=573&l=it

Nel recepire la normativa comunitaria l'Italia non si è avvalsa della facoltà di limitare alle sole prestazioni essenziali, l'accesso da parte dei titolari di protezione sussidiaria alle prestazioni di assistenza sociale in condizioni di parità di trattamento con i cittadini italiani, prevedendo invece espressamente che *“I titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria hanno diritto al medesimo trattamento riconosciuto al cittadino in materia di assistenza sociale e sanitaria”* (art. 27 d.lgs. n. 251/2007).

E' ormai consolidato l'orientamento della Corte di Giustizia Europea, secondo la quale la nozione di parità di trattamento in materia di “sicurezza sociale” contenuta negli **Accordi di Associazione euro mediterranei sottoscritti tra CE e rispettivamente Marocco, Algeria, Tunisia**, nonché nelle norme applicative dell'**Accordo di associazione con la Turchia** - ed ancor prima negli accordi di cooperazione che li hanno preceduti- debba essere intesa allo stesso modo dell'identica nozione contenuta nel regolamento (CE) n. 1408/71 con riferimento dunque a quelle prestazioni sociali anche non contributive che possano ricollegarsi alle definizioni di cui all'art. 4 del Regolamento medesimo (Corte di Giustizia europea 15/01/1998 C-113/97 caso *Henia Babahenini c. Regno dl Belgio*; CGE, ordinanza 17.04.2007, caso *Mamate El Youssfi c. Office National des Pensions*). Di conseguenza, l'eventuale esclusione dei lavoratori di tali nazionalità residenti nel FVG dal sistema integrato dei servizi di cui alla legge n. 6/2006 violerebbe norme di diritto comunitario quali sono a tutti gli effetti quelle contenute negli Accordi di Associazione euro-mediterranei sottoscritti tra CE e rispettivamente Regno del Marocco, Tunisia, Algeria e nelle norme applicative dell'Accordo di Associazione CE-Turchia.⁶

Per tutte queste categorie di cittadini di Paesi terzi, il principio di parità di trattamento in materia di assistenza sociale, essendo previsto da una norma di diritto comunitario, va interpretato secondo i canoni “comunitari” fissati dalla Corte di Giustizia dell'UE, e dunque come divieto tanto di discriminazioni dirette, quanto di discriminazioni indirette fondate sul criterio di anzianità di residenza.

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

Riassumendo, un eventuale interpretazione della legge n. 6/2006, così come novellata dalla l.r. n. 24/09, che escludesse *tout court* dalle prestazioni e dai servizi del sistema integrato regionale i cittadini di altri Paesi dell'Unione Europea residenti in regione da meno di tre anni, ovvero in forma assoluta, i cittadini di paesi terzi familiari di cittadini comunitari, i titolari del permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti, i lavoratori marocchini, tunisini, algerini e turchi, i rifugiati e titolari della protezione sussidiaria, si porrebbe in violazione delle citate norme del diritto comunitario

⁶ Per la giurisprudenza italiana in proposito si veda: Tribunale di Genova, ordinanza 3 giugno 2009, A. c. *INPS*, in http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=documenti&id=849&l=it

Le richiamate disposizioni di diritto europeo hanno tutte o una diretta applicabilità o un'efficacia diretta ed immediata nell'ordinamento interno. Le citate norme del Regolamento n. 1612/68 hanno una diretta applicabilità nell'ordinamento interno per la loro stessa natura e caratteristica di regolamenti comunitari. Le citate norme del Trattato sul Funzionamento dell'UE hanno natura imperativa e di portata generale, in quanto individuano dei valori fondamentali dell'ordinamento comunitario e come tali, la loro efficacia diretta è stata riconosciuta non solo nei rapporti tra singoli e Stati (efficacia verticale già riconosciuta a partire dalla sentenza *Van Binsbergen* n. 33/74)), ma anche nei rapporti tra privati (CGE, *Angonese c. Cassa di Risparmio di Bolzano*, sentenza 6 agosto 2000, C-281/98). Le citate norme della direttive europee n. 2004/38 (art. 24) e n. 109/2003 (art. 11), oltreché puntualmente recepite nell'ordinamento interno con i d.lgs. n. 30/2007 e n. 3/2007, hanno un'efficacia diretta nell'ordinamento in quanto sufficientemente, chiare precise ed incondizionate da poter essere richiamate per opporsi a qualsiasi disposizione di diritto interno non conforme alla direttiva, ovvero in quanto sono atte a definire diritti che i singoli possono far valere nei confronti dello Stato (ad es. CGE, sentenza *Becker c. Finanzamt Munster-Innstadt* 19.01.1982) .

Alla diretta applicabilità e/o efficacia del diritto comunitario nell'ordinamento nazionale consegue il principio del primato del diritto comunitario sul diritto interno, per cui in caso di conflitto, di contraddizione o di incompatibilità tra norme di diritto comunitario e norme nazionale, le prime prevalgono sulle seconde, con la conseguenza dell'obbligo da parte della Pubblica Amministrazione, enti locali compresi, o del giudice nazionale di attuare un'interpretazione della norma interna conforme a quella comunitaria ovvero, in caso di impossibilità, di disapplicare all'occorrenza qualsiasi disposizione contrastante della legislazione interna, anche posteriore, senza dover chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale (CGE, *Amministrazione delle Finanze c. Simmenthal*, sentenza n. 106/77) . Tale obbligo di disapplicazione della norma interna incompatibile con quella comunitaria, imponibile non solo nei riguardi dell'autorità giurisdizionale, ma anche dell'autorità amministrativa, è stato definitivamente chiarito nella giurisprudenza comunitaria dalla sentenza *Fratelli Costanzo spa c. Comune di Milano* (22 giugno 1989, C-103/88, in particolare paragrafi 31 e 32: "31...*Ne segue che, qualora sussistono i presupposti necessari, secondo la giurisprudenza della Corte, affinché le disposizioni di una direttiva siano invocabili dai singoli dinanzi ai giudici nazionali, tutti gli organi dell'amministrazione, compresi gli enti territoriali, come i comuni, sono tenuti ad applicare le suddette disposizioni*").

Tali principi di diretta efficacia e applicabilità delle norme di diritto comunitario e del loro primato sulle norme interne ad esse incompatibili, con conseguenze disapplicazione di quest'ultime, sono stati pienamente recepiti nell'ordinamento italiano a partire dalla fondamentale sentenza della Corte Costituzionale dell'8 giugno 1984 n. 170 (*Granital c. Ministero delle Finanze*) ove si è affermato che il giudice nazionale è tenuto a disapplicare la normativa nazionale posteriore configgente con le disposizioni di un Regolamento comunitario senza l'obbligo di un preventivo giudizio di legittimità costituzionale. Successivamente, nella sentenza n. 113 del 23 aprile 1985 (*BECA spa e altri c. Amministrazione delle Finanze*), la Corte Costituzionale ha esteso il principio dell'immediata applicabilità delle disposizioni comunitarie anche alle "statuizioni risultanti ...dalle sentenze interpretative della Corte di Giustizia", così come successive sentenze dalla Consulta hanno

affermato che il giudice non deve applicare le norme interne allorchè queste siano incompatibili (oltre che con regolamenti) anche con le norme comunitarie produttive di effetti diretti (sentenza n. 389/1989 riguardo alle disposizioni del trattato e sentenze 2 febbraio 1990 n. 64 e 18 aprile 1991 n. 168 riguardo alle direttive) . Inoltre, con sentenza n. 389 dell'11 luglio 1989, la Corte Costituzionale, ha ulteriormente specificato, conformemente al principio enunciato dalla Corte di Giustizia nel caso *Costanzo* che *“l'applicazione della normativa comunitaria direttamente efficace all'interno dell'ordinamento italiano non dà luogo ad ipotesi di abrogazione o di deroga, né a forme di caducazione o di annullamento per invalidità della norma interna incompatibili, ma produce un effetto di **disapplicazione** di quest'ultima, seppure nei limiti di tempo e nell'ambito materiale entro cui le competenze comunitarie sono legittimate a svolgersi”* e che tale obbligo di disapplicazione investe non soltanto gli organi giurisdizionali, ma anche quelli amministrativi, sebbene la disapplicazione sia comunque un mezzo insufficiente a garantire la conformità dell'ordinamento interno a quello comunitario, richiedendosi invece l'abrogazione o la modifica delle norme interne configgenti con gli obblighi posti dal Trattato.

In conclusione, si chiede cortesemente a codesta direzione regionale di diramare agli Enti locali ed Ambiti socio-assistenziali un'interpretazione del comma 53 dell'art. 9 della l.r. n. 24/09 conforme al diritto comunitario vigente, in modo tale da precisare che per i cittadini di altri Paesi membri dell'UE e loro familiari, nonché per i cittadini di Paesi terzi protetti dal diritto comunitario, si prescinde dai requisiti cumulativi di cittadinanza e di anzianità di residenza previsti dal comma 51 per effetto della diretta applicabilità e preminenza del diritto comunitario nell'ordinamento nazionale.

L'affermazione dell'inapplicabilità ai cittadini di altri Paesi membri dell'UE e agli altri cittadini di Paesi terzi protetti dal diritto comunitario di un requisito di anzianità di residenza in quanto indirettamente discriminatorio e dunque vietato dall'ordinamento comunitario, rafforza ulteriormente l'argomentazione in favore dell'esclusione dall'applicazione del medesimo criterio di anzianità di residenza nei confronti di cittadini italiani, essendo vietate nel nostro ordinamento le “discriminazioni a rovescio”. Con due importanti sentenze, la Corte Costituzionale ha infatti stabilito che, in caso di deteriore trattamento della situazione puramente interna riferita al cittadino italiano rispetto a quella applicabile all'omologa situazione disciplinata dal diritto comunitario, alla luce del principio costituzionale di eguaglianza, la posizione soggettiva garantita dal diritto comunitario sarà l'elemento su cui misurare anche la disciplina riservata alla situazione nazionale (Corte Costituzionale, sent. 16.06.1995, n. 249; Corte Cost., sent. 30.12.1997, n. 443). In altri termini il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione vieta le “**discriminazioni a rovescio**”, quelle cioè che si verificherebbero in danno del cittadino italiano quando, per effetto di una norma comunitaria, una persona o un soggetto comunitario godrebbe in Italia di un trattamento più favorevole di quello previsto in una situazione analoga per il cittadino o soggetto nazionale in virtù della norma di diritto interno. Il divieto di discriminazioni a rovescio è stato di recente riaffermato con l'art. 14 bis della legge 7.7.2009, n. 88 (Legge comunitaria 2008).⁷

⁷ “1. Le norme italiane di recepimento e di attuazione di norme e principi della Comunità europea e dell'Unione europea assicurano la parità di trattamento dei cittadini italiani rispetto ai cittadini degli altri Stati membri

La discriminazione verso i cittadini extracomunitari.

L'art. 41 del T.U. immigrazione (d.lgs. n. 286/98) prevede un principio di parità di trattamento in materia di assistenza sociale a favore degli stranieri titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno della durata di almeno un anno. A parere della dottrina, tale disposizione può essere configurata come correlata congiuntamente tanto alla condizione giuridica dello straniero e alla tematica dell'immigrazione così come alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali che devono essere garantiti agli stranieri su tutto il territorio nazionale, in virtù di una lettura combinata degli ambiti riservati alla legislazione esclusiva dello Stato di cui all'art. 117 comma 2 lett. a) b) e m) Cost. Alla luce di tale lettura, l'art. 41 del d.lgs. n. 286/98, così come l'art. 2 della legge n. 328/2000 che lo richiama, dovrebbero ritenersi un *minus* obbligatorio, che le Regioni, nell'esercizio delle loro potestà legislativa esclusiva in materia di assistenza sociale, non possono comprimere o addirittura abrogare, ma semmai - se lo vogliono - solo estendere, facendo ricorso in tal caso a mezzi finanziari aggiuntivi propri per assicurarne la copertura.⁸

Per tali ragioni, auspichiamo che i Vostri uffici emanino direttive applicative della nuova normativa ispirate ad una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 9 comma 53 della l.r. n. 24 / 2009, che ricomprenda l'art. 41 del d.lgs. n. 286/98 tra la "normativa statale" comunque applicabile alle persone, anche di nazionalità straniera, presenti sul territorio regionale, e che dunque consenta, come auspicato ad esempio dall'Amministrazione comunale di Udine, di estendere anche agli stranieri titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno della durata di almeno un anno l'accesso al sistema integrato dei servizi.

Tale lettura costituzionalmente orientata delle disposizioni regionali appare necessaria poiché, in caso contrario, l'esclusione in termini assoluti dei cittadini extracomunitari dal sistema integrato dei servizi e delle prestazioni in materia di diritti di cittadinanza di cui alla l.r. n. 6/2006 per effetto della clausola di cittadinanza di cui al comma 51 dell'art. 9 della l.r. n. 24/2009, risulterebbe in contrasto innanzitutto con gli obblighi di natura internazionale derivanti dall'adesione e ratifica del nostro Paese ai seguenti strumenti di diritto internazionale pattizio (art. 10 comma 2 Cost.; art. 117 Cost.):

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

dell'UE residenti o stabiliti nel territorio nazionale e non possono in ogni caso comportare un trattamento sfavorevole dei cittadini italiani.

2. Nei confronti dei cittadini italiani non trovano applicazione norme dell'ordinamento giuridico italiano o prassi interne che producano effetti discriminatori rispetto alla condizione e al trattamento dei cittadini comunitari residenti o stabiliti nel territorio nazionale"

⁸ Al riguardo, Cecilia Corsi, *Immigrazione e ruolo degli enti territoriali*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, n. 1/2005, pp. 36 – 50; Paolo Bonetti, *I principi, i diritti e doveri. Le politiche migratorie*, in *Diritto degli stranieri*, a cura di B. Nascimbene, Padova, Cedam, 2004, p. 176- 194.

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

In particolare, la **Convenzione Europea dei diritti umani** dispone all'art. 14 che il godimento dei diritti e delle libertà fondamentali riconosciuti nella Convenzione debba essere assicurato a tutti senza alcuna distinzione, ivi compresa quella basata sulla nazionalità. Tra questi diritti vi è quello espressamente indicato all'art. 1 del protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione europea medesima, che riconosce ad ogni persona il diritto al rispetto dei suoi beni patrimoniali. La giurisprudenza della Corte di Strasburgo ha ritenuto che tra i diritti patrimoniali debbano essere incluse anche le prestazioni sociali, quindi tutte le forme di assistenza sociale, anche quelle che non si basano su un precedente rapporto di contribuzione.⁹ Secondo la Corte di Strasburgo soltanto ragioni di particolare rilevanza possono giustificare un trattamento differenziato, basato anche indirettamente sulla nazionalità, e non sono tali le ragioni fondate su considerazioni di bilancio o contenimento della spesa pubblica. Così non sono state accolte dalla Corte di Strasburgo le argomentazioni avanzate dal governo francese nel caso *Koua*, fondate sulla necessità di equilibrare le spese di welfare con le risorse disponibili, restringendo conseguentemente la platea dei destinatari in ragione della cittadinanza, né quelle proposte dal governo austriaco nel caso *Gaygusuz* facenti riferimento ad un'asserita "speciale responsabilità" che lo Stato avrebbe nei confronti dei propri cittadini, dei quali dovrebbe avere dunque prioritariamente cura provvedendo ai loro bisogni con criteri di preferenza rispetto ai non cittadini (Corte europea dei diritti dell'Uomo, sentenza *Koua Poirrez c. Francia*, 30 settembre 2003 in particolare paragrafo 43; sentenza *Gaygusuz c. Austria*, 16 settembre 1996, in particolare paragrafo 45).

Si deve peraltro aggiungere che la **Convenzione ONU di New York sui diritti del fanciullo** vieta ogni discriminazione a danno dei minori, incluse quelle su basi di nazionalità ed in relazione ad uno status dei genitori, anche in relazione ai diritti di cittadinanza sociale e di welfare (artt. 26 e 27 in combinato disposto con l'art. 2). Ugualmente la **Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità**, ratificata in Italia con legge 3 marzo 2009, prevede il diritto alla protezione di tutte le persone con disabilità, escludendo qualsiasi discriminazione, qualunque ne sia il fondamento, e dunque anche quelle fondate sulla nazionalità, anche in

⁹ Ad es. sentenza 16 settembre 1996 caso *Gaygusuz c. Austria* [ricorso n. 17371/90] e sentenza 30 settembre 2003 resa nel caso *Koua Poirrez c. Francia* [ricorso n. 40892/1998]).

relazione al diritto a raggiungere adeguati livelli di vita e protezione sociale (art. 28 in combinato disposto con art. 5). Ne consegue, dunque, che la parziale esenzione operata dal legislatore regionale con il comma 55 dell'art. 9 della l.r. n. 24/09 in relazione alle prestazioni rivolte a disabili, minori e persone non autosufficienti, con riguardo soltanto al requisito di anzianità di residenza sul territorio regionale e non anche a quello di cittadinanza ai fini dell'accesso alle medesime, appare dunque in palese contraddizione con il pieno rispetto del principio di non discriminazione di cui alle convenzioni medesime.

A tale riguardo, si rammenta che la Corte Costituzionale con le sentenze n. 306/2008 e 11/2009 ha affermato che le prestazioni assistenziali che si riferiscono al soddisfacimento di diritti fondamentali, quali quello alla salute- inteso anche come accesso ai rimedi possibili, anche parziali, derivanti da menomazioni indotte da condizioni di disabilità- sono soggette ad un divieto di discriminazione tra cittadini nazionali e stranieri regolarmente soggiornanti. Tale divieto deriva dalla necessaria ed immediata applicazione nel nostro ordinamento di norme di diritto internazionale universalmente riconosciute cioè aventi natura consuetudinaria e di *jus cogens* per effetto dell'art. 10 c. 1 Cost.. Ugualmente, con l'ordinanza n. 285/2009, la Corte ha affermato l'illegittimità di ogni discriminazione tra cittadini nazionali e stranieri regolarmente soggiornanti nell'accesso a prestazioni sociali afferenti alla condizione di disabilità per effetto dell'entrata in vigore nel nostro ordinamento della citata Convenzione ONU per la tutela delle persone con disabilità.

La Corte Costituzionale – con le note sentenze 348 e 349 del 2007- ha riconosciuto che il diritto pattizio internazionale, incluse le sentenze interpretative della Corte di Strasburgo, costituisce ormai, ai sensi del nuovo art. 117 Cost., parametro di costituzionalità delle norme interne; in altri termini, le norme del diritto internazionale pattizio incluse le norme della CEDU così come interpretate dalla Corte di Strasburgo, hanno un carattere sovraordinato e prevalente su qualunque norma interna, nazionale o regionale, anche posteriore ad esse confliggenti; l'eventuale contrasto tra una norma interna e quella pattizia internazionale implicherebbe dunque un profilo di illegittimità costituzionale della prima e, dunque, la sua impugnazione giurisdizionale con richiesta di rinvio degli atti alla Corte costituzionale nel caso in cui non fosse possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata della normativa interna.

Se la norma regionale di cui alla legge 6/2006, così come novellata dall'art. 9 della l.r. n. 24/09, venisse interpretata nel senso di impedire *tout court* agli stranieri regolarmente soggiornanti l'accesso alle prestazioni e ai servizi, si determinerebbe una palese violazione dei **principi costituzionali di eguaglianza e ragionevolezza (artt. 2 e 3 Cost.)**. Innanzitutto la Corte Costituzionale ha un consolidato orientamento per cui allo straniero deve applicarsi il *principio di eguaglianza* col cittadino previsto dall'art. 3 Cost. per quanto riguarda la titolarità dei *diritti inviolabili dell'uomo* riconosciuti e garantiti dall'art. 2 Cost., i quali devono ritenersi comunque assicurati allo straniero anche sulla base degli strumenti internazionali di tutela dei diritti umani, per effetto dell'art. 10 c. 1 e 2 Cost. e dell'art. 117 comma 1 Cost.

In secondo luogo, il criterio della ragionevolezza è stato utilizzato di recente dalla Corte Costituzionale per valutare la legittimità di restrizioni e trattamenti differenziati imposti agli stranieri anche in relazione a prestazioni sociali non a carattere fondamentale. Se infatti, come

ha più volte ribadito la Corte Cost., nei confronti del cittadino straniero il legislatore gode di un'ampia discrezionalità (nel rispetto comunque dei limiti all'esercizio della potestà legislativa imposti dagli artt. 10, co. 2, e 117 Cost.), tale discrezionalità trova comunque un limite nella «non manifesta irragionevolezza» delle sue scelte, ovvero nella necessità che i trattamenti differenziati siano giustificati dall'esigenza effettiva di tutelare valori di pari rango rispetto a quelli che vengono compressi o sacrificati. In altri termini, la ragionevolezza di un trattamento differenziato deve valutarsi in relazione alle finalità e funzioni della norma medesima e degli istituti cui essa si riferisce.

Così, con la sentenza n. 432/2005 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lombardia sul trasporto pubblico regionale e locale perché, nello stabilire il diritto alla circolazione gratuita sui mezzi pubblici delle persone totalmente invalide per cause civili, riservava tale diritto ai cittadini italiani e comunitari residenti nella Regione, escludendone invece i cittadini di paesi terzi non appartenenti all'Unione Europea. Il **principio di ragionevolezza** è stato utilizzato dalla Corte Costituzionale al fine di evitare di poter introdurre nell'insieme degli invalidi civili residenti elementi di distinzione soggettiva del tutto arbitrari, non sussistendo alcun ragionevole collegamento tra lo status di cittadino italiano, quale condizione di ammissibilità al beneficio del trasporto gratuito stabilita dalla norma regionale, e le altre condizioni logicamente collegate alla sua fruizione (la totale invalidità e la residenza nella Regione lombarda).

A tale riguardo, si ricorda che le finalità della l.r. n. 6/2006 e dunque del sistema organico che essa fonda, sono quelle di *“favorisce altresì la qualità della vita, l'autonomia individuale, le pari opportunità, la non discriminazione, la coesione sociale, la prevenzione, la riduzione e l'eliminazione delle condizioni di bisogno, di disagio e di esclusione individuali e familiari”* (art. 1), così come i principi cui la legge si ispira sono quelli di promuovere e sostenere:

“a) l'autonomia e la vita indipendente delle persone, con particolare riferimento al sostegno della domiciliarità”;

b) il valore e il ruolo delle famiglie, quali ambiti di relazioni significative per la crescita, lo sviluppo e la cura della persona, attraverso il perseguimento della condivisione delle responsabilità tra donne e uomini;

c) le iniziative di reciprocità e di auto-aiuto delle persone e delle famiglie che svolgono compiti di cura;

d) la centralità delle comunità locali per promuovere il miglioramento della qualità della vita e delle relazioni tra le persone;

e) la partecipazione attiva dei cittadini, delle organizzazioni di rappresentanza sociale, delle associazioni sociali e di tutela degli utenti;

f) la facoltà da parte della persona e delle famiglie di scegliere tra i servizi dei soggetti accreditati e convenzionati, secondo modalità appropriate rispetto ai bisogni e in coerenza con il progetto individuale “ (Art.2).

Vengono dunque richiamate finalità e principi a carattere universalistico e centrati sulla dignità della persona umana, senza distinzioni e discriminazioni, mentre non trova alcuno riscontro nelle premesse della normativa una supposta esigenza di realizzare condizioni privilegiate, se non addirittura esclusive, di accesso per i lungo residenti in Regione.

E' del tutto evidente, dunque, che i criteri discriminatori, su base di nazionalità, in forma diretta ed indiretta, introdotti dalle norme in materia di destinatari del “sistema integrato”

appaiono del tutto arbitrari ed irragionevoli rispetto alle stesse finalità della legislazione in oggetto e dunque palesemente incostituzionali alla luce dei criteri interpretativi offerti dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 432/2005.

Si ricorda ulteriormente che le già citate **sentenze 29-30 luglio 2008, n. 306 e 23 gennaio 2009, n. 11** della **Corte Costituzionale** hanno precisato che il legislatore può “*subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni – non inerenti a rimediare a gravi situazioni di urgenza – alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata*”. Questo, tuttavia, con l'importante precisazione che “*una volta, però, che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali, riconosciuti invece ai cittadini*”.

Si trasmette la presente all'UNAR (Ufficio Nazionale Anti-Discriminazioni), presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento per le Pari Opportunità affinché anch'esso possa, eventualmente e se lo ritiene opportuno, formulare una raccomandazione ed un parere in merito, avvalendosi delle prerogative assegnategli dall'art. 7 c. 2 lett. b) e e) del D.lgs. n. 215/2003, in quanto Autorità Nazionale contro le discriminazioni razziali, costituita per effetto del recepimento della direttiva europea n. 2000/43/CE.

Si trasmette la presente al Dipartimento Affari Regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri cui compete l'azione di coordinamento in materia per lo sviluppo e la leale collaborazione tra Stato, Regioni e autonomie locali, l'esercizio coerente e coordinato dei poteri e dei rimedi previsti in caso di inerzia e inadempienza delle Regioni, l'esame delle leggi regionali e degli atti per verificarne la compatibilità con la Costituzione.

Distinti Saluti.

ASGI (Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione)
Sezione regionale per il Friuli-Venezia Giulia

Dott. Walter Citti
Dott. Gianfranco Schiavone

