



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

Torino/Trieste, 10 febbraio 2009

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

OGGETTO: Denuncia in materia di violazioni del diritto comunitario derivanti dalle norme contenute nell'art. 9 commi da 4 a 10 della Legge regionale del Friuli-Venezia Giulia dd. 14 agosto 2008 n. 09 approvata dal Consiglio Regionale del F.V.G. nella seduta del 31 luglio 2008, con riferimento ai principi di parità di trattamento e di non discriminazione.

Introduzione

Con l'art. 9 comma 1 della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia n. 09 dd. 14 agosto 2008 ("Assestamento del bilancio 2008 e del bilancio pluriennale per gli anni 2008-2010 ai sensi dell'art. 34 della legge regionale 8 agosto 2007, n. 21", pubblicata sul Supplemento ordinario al Bollettino Ufficiale della Regione Friuli-Venezia Giulia dd. 22/08/2008, n. 018) (ALLEGATO N. 1),¹ è stato abrogato l'art. 59 della Legge regionale 21 marzo 2006 n. 6 che aveva istituito il Reddito minimo di cittadinanza a favore delle persone residenti sul territorio della Regione F.V.G. da almeno un anno.

¹ Le leggi regionali del F.V.G. e relativi regolamenti applicativi sono disponibili sul sito web: <http://lexview-int.regione.fvg.it/fontinormative/xml/Index.aspx>

Con il comma 5 del medesimo provvedimento, il Consiglio Regionale del F.V.G. ha previsto l'istituzione di un apposito fondo da destinare ai Comuni volto a perseguire il contrasto dei fenomeni di povertà e disagio sociale nel territorio regionale.

Con il comma 6 è stato limitato l'ambito dei destinatari degli interventi di assistenza sociale attuabili con i mezzi assegnati dal fondo ai soli cittadini comunitari (italiani e di altri paesi membri dell'Unione Europea) residenti (nel territorio regionale) da almeno 36 mesi.

Con il comma 7 è stato previsto che la natura e l'ammontare dell'intervento economico, le condizioni reddituali o sociali di accessibilità al beneficio e le modalità di effettuazione dell'intervento sono fissate con delibera della Giunta regionale, dando così ai benefici previsti dall'istituzione di tale "fondo povertà" il carattere di veri e propri diritti soggettivi sottratti alla discrezionalità dei comuni, cui competerà ad ogni modo l'attuazione degli interventi. Con delibera n. 199/2009 dd 29 gennaio 2009 (ALLEGATO n. 2), la Giunta regionale del Fvg ha approvato il regolamento per la disciplina del Fondo per il contrasto ai fenomeni di povertà, fissando le condizioni di accesso dei benefici (parametri di reddito dei destinatari – artt. 5- 6), l'ammontare delle prestazioni (art. 7), durata degli interventi assistenziali (art. 8).²

Con i successivi commi 8, 9 e 10 della L.R. n. 09/2008 viene istituito il fondo per il contrasto ai fenomeni di povertà e disagio sociale e vengono previste le relative dotazioni finanziarie.

Riassumendo, le norme di cui all'art. 9 della L.R. n. 09 dd.14.08.2008 escludono tutti i cittadini di paesi terzi non appartenenti all'Unione Europea dal novero dei beneficiari degli interventi economici e delle prestazioni assistenziali che saranno istituiti mediante l'utilizzo dell'appositamente costituito "Fondo per il contrasto ai fenomeni di povertà e disagio sociale", mentre i cittadini dell'Unione europea potranno accedere a tali misure e prestazioni assistenziali in condizioni di parità con i cittadini italiani residenti sul territorio regionale da almeno 3 anni.

Il principio di parità di trattamento dei cittadini comunitari ed il divieto di discriminazioni indirette o dissimulate nell'ordinamento comunitario.

Per quanto concerne i **cittadini comunitari**, il principio di non discriminazione trova il fondamento giuridico innanzitutto nell'**art. 12 del Trattato sulla Comunità Europea**, il quale dispone che *"nel campo di applicazione del presente trattato, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dallo stesso previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità"*.

La **Corte di Giustizia** ha affermato che il divieto contenuto nell'articolo 12 T CE *"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"*.³

Per effetto della giurisprudenza della Corte - che ha progressivamente esteso l'ambito di applicazione dell'art. 12 del T CE - la regola della parità di trattamento trova applicazione

² Testo della delibera disponibile sul sito web:

http://www.regione.fvg.it/asp/delibereInternet/asp/internet/layout2008_2.asp?pag=1&tx_dataDel=29.01.2009&uf=&num=199&key=&submit4=vai+%3E

³ Sentenza *Data Delecta*, C-43/95, par. 16

anche ai diritti e vantaggi sociali e fiscali non direttamente connessi all'impiego del lavoratore comunitario che ha esercitato il diritto alla libera circolazione.

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 successivi, quando il diritto al soggiorno viene esercitato per la ricerca di un'attività occupazionale.

Nel diritto europeo 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 due direttive europee anti-discriminazione (direttiva n. 2000/43/CE e n. 2000/78/CE) quanto dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani e della Corte di Giustizia europea.

In particolare in quest'ultima è consolidato il principio per cui il criterio della residenza può fondare una discriminazione indiretta o dissimulata vietata dall'ordinamento europeo (norme del trattato europeo, direttive anti-discriminazione, convenzione europea sui diritti dell'uomo e libertà fondamentali).

La Corte di Giustizia ha infatti chiarito, con riferimento al principio di non-discriminazione tra cittadini comunitari previsto nel Trattato Europeo, 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"*.

Sulla base dei richiamati principi giurisprudenziali si sostiene che le norme introdotte nell'ordinamento regionale del F.V.G. con l'art. 9 della Legge regionale n. 09/2008, pur non fondando una discriminazione diretta a danno dei cittadini dell'Unione Europea residenti nel territorio della Regione F.V.G., appaiono suscettibili di introdurre una discriminazione indiretta nei confronti dei cittadini comunitari, in quanto il requisito di residenza triennale sul territorio regionale ai fini dell'accesso agli interventi di assistenza sociale per il contrasto alla povertà e al disagio sociale, sebbene applicabile allo stesso modo sia ai cittadini italiani che

a quelli comunitari, è suscettibile di essere soddisfatto in misura proporzionalmente maggiore dai primi rispetto ai secondi. Questo soprattutto in considerazione del fatto che solo dopo il 1 gennaio 2007, data di accesso della Romania e della Bulgaria nell'Unione Europea, si è registrata una consistente stabilizzazione delle residenze da parte di cittadini comunitari sul territorio regionale (ad es. dalle 495 unità di cittadini rumeni registrati anagraficamente nel comune capoluogo di Regione, Trieste, al 31.12.2006, alle 1.134 unità al 31.12.2007).⁴

Il principio di parità di trattamento in materia di prestazioni sociali di assistenza sociale a carattere non contributivo che costituiscono forme di diritto soggettivo ed il divieto di discriminazioni dirette nei confronti dei familiari di cittadini di uno Stato membro dell'UE, aventi la cittadinanza di un Paese terzo non appartenente all'Unione Europea che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, e dei lavoratori di Paesi terzi provenienti da altro Stato membro dell'Unione Europea.

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. n. 30/2007 e 32/2008, estende il beneficio della parità di trattamento rispetto ai cittadini dello Stato membro ospitante, nel campo di applicazione del Trattato Europeo, anche ai **famigliari del cittadino dell'Unione** che risiede nel territorio dello Stato ospitante, che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente. In materia di prestazioni di assistenza sociale, il paragrafo 2 del medesimo articolo fissa una deroga a detto principio di parità di trattamento unicamente durante i primi tre mesi di soggiorno nel territorio del Paese ospitante del familiare del cittadino dell'Unione, ovvero nei periodi anche successivi in cui egli esercita il diritto al soggiorno adoperandosi nella ricerca di un posto di lavoro; norme recepite nell'ordinamento italiano con l'art. 19 c. 3 del d.lgs. n. 30/2007.

In base all'interpretazione fornita dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, rientrano nel campo di applicazione del diritto comunitario, per le quali vale dunque il principio generale di parità di trattamento e di non discriminazione fissato dal Trattato europeo (art. 12), nonché dal Regolamento(CE) n. 1408/1971 e successive modifiche, anche le prestazioni di assistenza sociale a carattere non contributivo che costituiscono forme di diritto soggettivo, cioè i cui ambiti di applicazione soggettivi e oggettivi siano fissati dalla legislazione e non derivino invece da una valutazione individualizzata delle condizioni di bisogno delle persone lasciata alla discrezionalità degli enti locali.⁵

⁴ Ricerca IRSSeS, Trieste, da "Il Piccolo", edizione di Sabato 31 gennaio 2008 (ALLEGATO N. 3).

⁵ Sull'estensione operata dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'interpretazione della nozione di prestazioni di sicurezza sociale a carattere non contributivo assoggettate al principio di parità di trattamento e non discriminazione, si veda: CGE, 9 ottobre 1974, causa C-24/74, *Biason*, in Racc., 1974, 999; CGE, 13 novembre 1974, causa C-39/74, *Costa*, ivi, 1251; CGE, 5 maggio 1983, causa C-139/82, *Piscitello*, ivi, 1983, 1427; CGE, 24 febbraio 1987, cause riunite C-379-381/85 e C-93/86, *Giletti*, ivi, 1987, I, 955; CGE, 20 giugno 1991, causa C-356/89, *Stanton-Newton*, ivi, 1991, I, 3017.

Il quadro legale delle prestazioni assistenziali finanziate con il “Fondo povertà” di cui all’art. 9 comma 7 della legge regionale F.V.G. n. 9/2008 configura una loro caratteristica di diritti soggettivi in quanto natura e ammontare degli interventi economici, condizioni reddituali o sociali di accessibilità ai benefici e modalità di effettuazione degli interventi sono fissati con delibera della Giunta regionale, mentre l’unica discrezionalità lasciata ai Comuni concerne la posizione di priorità da assegnare alle persone in condizioni di disagio, rischio sociale e emarginazione ovvero i nuclei familiari con presenza di minori o nuclei monoparentali. (art. 5 c. 2 delibera Giunta Regionale n. 199/2009 dd. 29.01.2009). Di conseguenza, si ritiene che trattasi di prestazioni assistenziali soggette al campo di applicazione del diritto comunitario e dunque, al principio di parità di trattamento e di non discriminazione valido anche per i famigliari dei cittadini dell’Unione, non aventi la cittadinanza di uno Stato membro.

L’esclusione di detti cittadini di paesi terzi, famigliari di cittadini dell’Unione Europa residenti nel territorio della Regione Friuli-Venezia Giulia, dai benefici ed interventi economici previsti dalla normativa regionale istituyente il “Fondo per il contrasto ai fenomeni di povertà e disagio sociale” costituisce pertanto un’evidente “discriminazione diretta” nei loro confronti vietata dalle norme citate dell’ordinamento comunitario.

Per le medesime ragioni sopraesposte, costituisce una violazione dell’ordinamento comunitario l’esclusione dai benefici assistenziali di cui al “Fondo povertà” dei **lavoratori di paesi terzi che possono dimostrare la loro provenienza da un altro paese membro dell’Unione Europea**, in quanto anche tale situazione rientra nel campo di applicazione del principio di diritto comunitario di parità di trattamento in materia di prestazioni assistenziali per effetto del Regolamento (CE) n. 859/2003 che ha esteso a tali lavoratori la disciplina comunitaria di cui al Regolamento (CE) n. 1408/1971 e successive modifiche.⁶

Il principio di parità di trattamento in materia di assistenza sociale ed il divieto di discriminazioni dirette nei confronti dei titolari di permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti.

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

⁶ 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 (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, per le medesime ragioni sopraesposte, si sostiene che la Legge regionale FVG n. 9/2008 viola il principio di parità di trattamento dei lavoratori marocchini, tunisini, algerini e turchi rispetto ai lavoratori nazionali in materia di prestazioni di sicurezza sociale, di cui alle norme di diritto comunitario contenute negli Accordi di Associazione euro-mediterranei sottoscritti tra CE e rispettivamente Regno del Marocco, Tunisia, Algeria e alle norme applicative dell’Accordo di Associazione CE-Turchia.

d.lgs. n. 3/2007 che ha modificato l'art. 9 del TU immigrazione d.lgs. 286/98; 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 parità di trattamento nella materia dell'assistenza sociale.

L'esclusione dei cittadini di paesi terzi titolari di permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti, residenti regolarmente nel territorio regionale, dai benefici ed interventi economici previsti dalla normativa regionale istituente il “Fondo per il contrasto ai fenomeni di povertà e disagio sociale” costituisce pertanto un'evidente “discriminazione diretta” nei loro confronti vietata dalle norme citate dell'ordinamento comunitario.

Il principio di parità di trattamento in materia di assistenza sociale ed il divieto di discriminazioni dirette nei confronti dei rifugiati o delle persone altrimenti bisognose di protezione internazionale.

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 n. 2004/83/CE dd. 29 aprile 2004, attuata in Italia con il d.lgs. 19.11.2007, n. 251. L'art. 28 di detta direttiva stabilisce infatti che *“1. Gli Stati membri provvedono affinché i beneficiari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria ricevano, nello Stato membro che ha concesso tali status, adeguata assistenza sociale, alla stregua dei cittadini dello Stato membro in questione 2. In via d'eccezione alla regola generale di cui al paragrafo 1, gli Stati membri possono limitare l'assistenza sociale per i beneficiari della protezione sussidiaria alle prestazioni essenziali, che in tal caso sono offerte allo stesso livello e alle stesse condizioni di ammissibilità previste per i cittadini dello Stato membro in questione”*. La portata di tale diritto alla parità di trattamento del rifugiato e del titolare di protezione sussidiaria è ulteriormente chiarito dal considerando n. 33 introduttivo al testo della direttiva medesima, nel quale si afferma: *“Per scongiurare soprattutto il disagio sociale, è opportuno offrire ai beneficiari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria, senza discriminazioni nel quadro dei servizi sociali, assistenza sociale e mezzi di sostentamento adeguati”*.

Nel recepire la normativa comunitaria l'Italia non si è avvalsa della facoltà di limitare alle sole prestazioni essenziali, l'accesso da parte dei titolari di protezione sussidiaria alle misure 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).

L'esclusione dei cittadini di paesi terzi titolari dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria e residenti regolarmente nel territorio regionale del Friuli-Venezia Giulia, dai

benefici ed interventi economici previsti dalla normativa regionale istituyente il “Fondo per il contrasto ai fenomeni di povertà e disagio sociale” costituisce pertanto un’evidente “discriminazione diretta” nei loro confronti vietata dalle norme citate dell’ordinamento comunitario.

Conclusioni

Alla luce di quanto sopra, pertanto, si conclude quanto segue:

- Le nuove norme regionali del Friuli Venezia Giulia di cui all’art. 9 commi da 4 a 10 della L. R. n. 09/2008, che escludono in maniera assoluta l’accesso alle prestazioni assistenziali di cui all’appositamente costituito “Fondo per il contrasto ai fenomeni di povertà e di disagio sociale” tutti i cittadini dei Paesi terzi, mentre per quelli nazionali e comunitari prevedono il requisito della residenza triennale sul territorio regionale, appaiono suscettibili di determinare una violazione del diritto comunitario, con riferimento al principio di parità di trattamento previsto a favore dei cittadini comunitari e loro famigliari, dei titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, dei rifugiati e dei titolari della protezione sussidiaria.

- Conseguentemente, si chiede alla Commissione europea, sussistendone i presupposti, di avviare il procedimento di infrazione nei confronti della Repubblica Italiana per violazione degli obblighi comunitari.

per ASGI – Associazione per gli studi giuridici sull’immigrazione
il Presidente: avv. Lorenzo Trucco

per ASGI – sezione regionale per il Friuli Venezia Giulia
il delegato: dott. dott. Walter Citti