



Servizio anti-discriminazioni

Progetto con il sostegno finanziario della Fondazione italiana a finalità umanitarie Charlemagne ONLUS

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

Tel. – Fax 040/368463 – e-mail: antidiscriminazione@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

Trieste/Udine, 6 aprile 2011

Spett. Commissione Europea
Segretariato Generale
Rue de la Loi 200
B-1049 Brussels Belgium

OGGETTO: Denuncia alla Commissione Europea per violazione del diritto dell'Unione europea in relazione al principio di parità di trattamento in materia di accesso dei cittadini dell'Unione europea, di Paesi terzi titolari del permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti alle prestazioni sociali, dei rifugiati e titolari della protezione sussidiaria all'assistenza sociale e alla protezione sociale da parte di alcune norme legislative della Repubblica Italiana in materia di benefici sociali a sostegno dei carichi familiari e della natalità. Discriminazioni dirette fondate sulla nazionalità.

2- LA CARTA ACQUISTI PER I MINORI DI ANNI 3.

Introduzione

L'art. 81 c. 29 e seguenti del decreto-legge n. 112/2998, convertito con modificazioni, dalla legge n. 133/2008, ha previsto un beneficio sociale denominato "carta acquisti", volto al sostegno del reddito delle persone in condizioni di disagio economico ultrasessantacinquenni ovvero genitori, affidatari o aventi in tutela minori di anni 3.¹

La Carta Acquisti è una carta di pagamento elettronico che consente al titolare di compiere presso negozi o esercizi commerciali convenzionati determinate spese, fino ad un determinato tetto mensile, addebitandole direttamente allo Stato.

I requisiti previsti dalla legge per il rilascio della "carta acquisti" a favore dei minori sono i seguenti:

- età inferiore a 3 anni;
- cittadino/a italiano/a residente in Italia e regolarmente iscritto all'Anagrafe;
- avere un ISEE (Indicatore della situazione economica equivalente), in corso di validità, inferiore a 6.322,64 €;
- non essere, da solo o insieme all'esercente la potestà genitoriale/soggetto affidatario e all'altro esercente la potestà genitoriale/soggetto affidatario:
 - i) intestatario/i di più di una utenza elettrica domestica;
 - ii) intestatario/i di più di una utenza elettrica non domestica;
 - iii) intestatario/i di più di due utenze del gas;
 - iv) proprietario/i di più di due autoveicoli;
 - v) proprietario/i, con una quota superiore o uguale al 25%, di più di un immobile ad uso abitativo;
 - vi) proprietario/i, con una quota superiore o uguale al 10%, di immobili non ad uso abitativo o di categoria catastale C7;
 - vii) titolare/i di un patrimonio mobiliare, come rilevato nella dichiarazione ISEE, superiore a 15.000 €.²

Si ritiene che la previsione normativa di un requisito di cittadinanza italiana per l'accesso a tale beneficio sociale sia in contrasto con diverse disposizioni del diritto europeo attinenti al principio di parità di trattamento e al divieto di discriminazioni dirette fondate sulla nazionalità.

La discriminazione verso i cittadini dell'Unione europea ed i loro familiari

¹ Il testo del decreto - legge e della relativa legge di conversione possono essere scaricati dal sito web del Parlamento italiano: <http://www.camera.it/parlam/leggi/081331.htm>

² Tutte le informazioni attinenti alla carta acquisti per i minori di età si possono acquisire presso il sito web del Ministero dell'Economia e delle Finanze della Repubblica Italiana: http://www.mef.gov.it/carta_acquisti/minori . Per le informazioni sulla carta acquisti per gli ultra65, si veda al medesimo sito: http://www.mef.gov.it/carta_acquisti/anziani

Per quanto concerne i **cittadini dell'Unione europea**, 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 T CE (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”*.³

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 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*).⁴

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

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

⁴ 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*).

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.

Il **Regolamento (CE) n. 883/2004**, entrato in vigore il 1 maggio 2010, che ha sostituito il precedente Reg. CEE n. 1408/71, relativo ai regimi di sicurezza sociale per i lavoratori subordinati, autonomi e i loro familiari che si spostano all'interno della Comunità, e che si applica, ex art. 2, "*ai cittadini di uno Stato membro, agli apolidi e ai rifugiati residenti in uno Stato membro, che sono o sono stati soggetti alla legislazione di uno o più Stati membri, nonché ai loro familiari e ai loro superstiti*" dispone, all'art. 4, che "*Salvo quanto diversamente previsto dal presente regolamento, le persone alle quali si applica il presente regolamento godono delle stesse prestazioni e sono soggette agli stessi obblighi di cui alla legislazione di ciascuno Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di tale Stato*".

L'art. 3, c. 1, lett. j) prevede di trovare applicazione a tutte le legislazioni relative ai settori della "sicurezza sociale", tra cui vengono incluse "le prestazioni familiari" definite, ex art. 1 lett. z), come le prestazioni in natura o in denaro destinate a compensare i carichi familiari.

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.

E' quindi del tutto evidente l'incompatibilità del requisito di cittadinanza italiana previsto dalla citata normativa italiana sulla "carta acquisti" con i principi fondamentali e la normativa dell'Unione europea in materia di libera circolazione dei cittadini UE e cittadinanza dell'UE.

Il principio di parità di trattamento ed il divieto di discriminazioni nei confronti dei cittadini di Paesi terzi titolari del permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti

L'art 11 commi 1 e 4 della direttiva 2003/109/CE relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo dispone che "*Il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento del cittadino nazionale per quanto riguarda... le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione sociale*", "*Gli Stati membri possono limitare la parità di trattamento in materia di assistenza sociale e protezione sociale alle prestazioni essenziali*".

L'Italia ha recepito questa direttiva con il D.lgs 3/2007 che ha sostituito l'art 9 del T.U. (Testo Unico d.lgs. n. 286/98) immigrazione. Il testo modificato dell'art 9 T.U. immigrazione prevede che il titolare del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo può "*usufruire delle prestazioni di assistenza sociale, di previdenza sociale, ... salvo che sia*

diversamente disposto e sempre che sia dimostrata l'effettiva residenza dello straniero sul territorio nazionale".⁵

Al considerando 13 della direttiva si legge infatti che:

*“Con riferimento all’assistenza sociale, la possibilità di limitare le prestazioni per soggiornanti di lungo periodo a quelle essenziali deve intendersi nel senso che queste ultime comprendono almeno un sostegno di reddito minimo, l’assistenza in caso di malattia, di gravidanza, **l’assistenza parentale** e l’assistenza a lungo termine. Le modalità di concessione di queste prestazioni dovrebbero essere determinate dalla legislazione nazionale”.*

Essendo la “carta acquisti” un beneficio sociale riservato ai minori di anni 3, è del tutto evidente la sua caratteristica di prestazione a sostegno del reddito in relazione all’assistenza parentale (“carichi familiari”).

Di conseguenza, il legislatore italiano non poteva prevedere l’esclusione dei cittadini di Paesi terzi lungo soggiornanti da detto beneficio sociale, avente natura di prestazione essenziale ai sensi della direttiva n. 109/2003. La deroga al principio di parità di trattamento della direttiva n. 109/2003/CE ha dunque ecceduto gli stretti limiti concessi dalla direttiva medesima, finendo dunque per violarla.

In proposito, va in primo luogo rilevato che il carattere essenziale del beneficio si può desumere anche da un esame sistematico della normativa assistenziale in Italia, facendo quindi ricorso alle categorie proprie del diritto nazionale. La legge quadro 328 del 2000 (legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali),⁶ all’art 22, definisce le aree degli interventi che costituiscono il livello essenziale delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi. Tali aree, per quello che interessa in questa sede sono individuate:

- *nelle misure di contrasto alla povertà e di sostegno al reddito* (lettera a) art 22 comma 2) tra le quali rientra certamente tale beneficio che viene erogato a nuclei familiari con ISE inferiore a 6.322,64 euro: trattasi infatti, come ben si vede, di un limite di reddito al disotto del quale si colloca una effettiva condizione di povertà;
- *nelle misure per il sostegno delle responsabilità familiari, ai sensi dell’art 16 della medesima legge che al comma 3 prevede che "nell’ambito del sistema integrato di interventi e servizi sociali hanno priorità: a) l’erogazione di assegni di cura e altri interventi a sostegno della maternità e della paternità responsabile ulteriori rispetto agli assegni e agli interventi di cui agli art 65 e 66 della legge 23 dicembre 1998, n 448" .*

La carta acquisti per minori di anni 3 assume dunque la connotazione di prestazione essenziale ai sensi della definizione posta tanto dal diritto europeo che da quello nazionale italiano.

Né potrebbe giustificarsi la restrizione operata nei confronti dei cittadini di Paesi terzi lungo soggiornanti con la clausola di “salvezza” di cui all’art. 9 TU immigrazione.

Si pone, pertanto, un problema di conformità tra diritto interno e diritto europeo visto che

⁵ Il testo del d.lgs n. 3/2007 è scaricabile dal sito web:
<http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/testi/07003dl.htmAllegato n. 3>

⁶ <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/003281.htm>

la disposizione della direttiva 109/2003 cit. è norma precisa e incondizionata e ha quindi efficacia diretta nel nostro ordinamento.⁷

In tale contesto, le autorità del Paese membro hanno l'obbligo diretto e immediato di disapplicare la norma interna difforme, ma ciò non avviene, come indicato dai formulari e dalle informazioni per la compilazione della richiesta di "carta acquisti", diffuse sui siti internet ministeriale e presso gli uffici postali.⁸

Il principio di parità di trattamento nei confronti dei rifugiati e dei titolari della protezione sussidiaria.

Rientra nel campo di applicazione del diritto dell'Unione europea 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".

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).

⁷ In tema, con riferimento al principio di parità di trattamento in materia di prestazioni sociali a favore dei titolari di permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti, di cui alla norma comunitaria, e all'efficacia diretta ed immediata di tale norma nell'ordinamento interno, con conseguente disapplicazione di qualsiasi disposizioni interna configgente, si segnala il precedente dell'ordinanza del Tribunale di Bolzano, dd. 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*", riferita ad un bando della provincia autonoma di Bolzano/Bozen che riservava unicamente ai cittadini italiani e membri dell'Unione europea residenti nella provincia una provvidenza economica volta alla frequenza di corsi di insegnamento delle lingue straniere (ordinanza reperibile sul sito: in http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=573&l=it).

⁸ In allegato foglio informativo sulla "carta acquisti" in distribuzione presso gli uffici postali.

Il diniego all'accesso dei rifugiati e dei titolari della protezione sussidiaria al beneficio della "carta acquisti" viola dunque le citate norme del diritto dell'Unione europea.

Conclusioni

Alla luce di quanto sopra,

Considerato che l'art. 81 c. 29 e seguenti del decreto-legge n. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133/2008 prevede una clausola di cittadinanza italiana ai fini dell'accesso al beneficio sociale denominato "carta acquisti" per i minori di anni 3 e che tale clausola finisce per escludere dall'accesso al beneficio medesimo i cittadini di altri Paesi membri dell'Unione europea e i loro familiari residenti in Italia, i cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno CE per lungo soggiornanti residenti in Italia, i rifugiati politici e i titolari della protezione sussidiaria residenti in Italia,

Ritenuto che tale normativa, che trova compiuta e concreta applicazione in Italia, determina a nostro avviso una palese violazione del diritto europeo, con riferimento al principio di parità di trattamento previsto a favore delle menzionate categorie di cittadini dell'Unione europea e di Paesi terzi protetti dal diritto dell'Unione europea,

SI CHIEDE

alla Commissione europea, sussistendone i presupposti, di avviare il procedimento di infrazione a carico della Repubblica Italiana per violazione degli obblighi al rispetto del diritto dell'Unione europea.

Ringraziando per l'attenzione che Vorrete riservare alla presente, porgiamo i nostri migliori saluti.

Dott. Walter Citti

ASGI

Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione

Servizio di supporto giuridico contro le discriminazioni razziali

Trieste