

Relazione qualitativa di sintesi sulla legislazione regionale del Friuli-Venezia Giulia contenente profili discriminatori nei confronti dei cittadini degli altri Stati membri dell'UE e di cittadini di Paesi terzi protetti dal diritto comunitario.

1. Premessa. I principi di autoctonia e consanguineità nelle politiche di welfare regionale.

A seguito delle ultime elezioni del Consiglio regionale della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia, tenutesi il 13-14 aprile 2008, la nuova maggioranza ha intrapreso una politica di riforma del welfare regionale fondata su due criteri fondamentali: quello di "autoctonia" (cioè sulla esclusività o preferenza o priorità nell'assegnazione ed erogazione dei benefici sociali alle persone residenti da lungo tempo nel territorio nazionale e regionale) e di "consanguineità" (la preferenza nell'accesso agli istituti di welfare ai discendenti di emigranti dal territorio dell'odierno FVG che hanno inteso stabilire la loro residenza nel FVG: solitamente trattasi di discendenti anche di terza o quarta generazione di emigranti che hanno lasciato il Friuli tra la fine dell'ottocento e l'inizio del novecento per recarsi in Paesi del Sud America e che hanno conservato o possono riacquistare la cittadinanza italiana in base al principio dello *jus sanguinis*).

2. Le leggi regionali discriminatorie e i requisiti di accesso alle prestazioni.

1. Fondo povertà o fondo di solidarietà sociale .

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"),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.

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 si è vincolato l'ambito dei destinatari degli interventi di assistenza sociale attuabili con i mezzi assegnati dal fondo ai soli cittadini comunitari residenti (nel territorio regionale) da almeno 36 mesi.

Con il comma 7 si è 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 a tali 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.

¹ Testo reperibile sul sito web: <http://lexview-int.regione.fvg.it/FontiNormative/xml/xmlLex.aspx?anno=2008&legge=0009&id=art9&fx=art> ;

Con i successivi commi 8, 9 e 10 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" poi denominato "Fondo di solidarietà sociale", mentre i cittadini dell'Unione europea possono accedere a tali misure e prestazioni assistenziali in condizioni di parità con i cittadini italiani residenti sul territorio regionale da almeno 3 anni.

Le norme regolamentari applicative del "Fondo di solidarietà sociale" sono contenute nel Decreto del Presidente della Regione 09.02.2009 n. 38/Pres.²

2. Alloggi di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata.

Con l'art. 38 comma 1 della legge regionale FVG n. 16 dd. 5 dicembre 2008 si è modificato il sistema di attribuzione dei punteggi per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica nel territorio della Regione autonoma FVG con la previsione di una maggiorazione progressiva in base agli anni di residenza anagrafica nel territorio regionale (*"sono assegnati almeno 0,5 punti per ogni anno, successivo a quelli previsti dall'articolo 18 ante, fino a un massimo di 15 anni anche non continuativi"*).

Con l'art. 38 c. 2 della medesima legge regionale si è introdotto quale ulteriore requisito per beneficiare dell'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica quello della residenza anagrafica ovvero dello svolgimento di attività lavorativa nel territorio nazionale da almeno dieci anni, anche non continuativi, di cui cinque nel territorio regionale.³

3. Assegno di natalità regionale (bonus bebè).

L'art. 10, comma 25 della L.R. F.V.G. n. 17 del. 30.12.2008 ha modificato la L.r. FVG 7.07.2006 n. 11 *"Interventi regionali a sostegno della famiglia e della genitorialità"*, istituendo con l'art. 8 bis, una misura di sostegno alla natalità rappresentata dall'attribuzione di assegni *una tantum* correlati alle nascite e alle adozioni di minori avvenute a partire dal 1 gennaio 2007 a favore dei nuclei familiari in cui almeno uno dei genitori sia residente da almeno dieci anni, anche non continuativi, nel territorio nazionale e di cui almeno cinque nel territorio regionale, ovvero che per i medesimi periodi, abbia prestato attività lavorativa.⁴

I requisiti, le modalità di accesso al beneficio, l'entità dell'assegno, anche in ragione al numero dei figli e le modalità di assegnazione ed erogazioni agli aventi diritto sono stati poi

² Il testo è disponibile sul sito: http://lexview-int.regione.fvg.it/FontiNormative/Regolamenti/D_P_REG_0038-2009.pdf

³ Testo disponibile sul sito web: <http://lexview-int.regione.fvg.it/FontiNormative/xml/xmlLex.aspx?anno=2008&legge=0016&id=art38&fx=art>

⁴ Testo reperibile sul sito web: <http://lexview-int.regione.fvg.it/FontiNormative/xml/xmlLex.aspx?anno=2006&legge=0011&id=art8bis&fx=art>

disciplinati con il Regolamento di attuazione della L.R. di cui al D.P.Reg. 04.06.2009, n. 149/Pres.⁵

Il beneficio presenta il carattere di un vero e proprio diritto soggettivo in ragione dell'indicazione specifica dei requisiti necessari ad ottenerlo ed in assenza di qualunque spazio valutativo lasciato alla discrezionalità dei comuni, cui compete esclusivamente la verifica dei requisiti e l'erogazione dei contributi.

Con la L.R. FVG 15.10.2009, n. 18, art. 5, la norma è stata emendata prevedendo che, per l'accesso al beneficio, il requisito di anzianità di residenza non sia richiesto né a favore dei corregionali all'estero e dei loro discendenti che abbiano ristabilito la residenza in regione, né a coloro che ivi prestano servizio presso le forze armate e le forze di polizia.⁶

4. Carta famiglia (benefici sociali ed interventi a sostegno della famiglia e della genitorialità).

Con l'art. 11 comma 13 della legge regionale F.v.g. n. 12 dd. 23 luglio 2009 (Allegato n. 1)⁷ si è modificato il requisito soggettivo di anzianità di residenza ai fini dell'accesso al beneficio sociale denominato "Carta Famiglia" previsto dalla Legge Regionale F.v.g. 7 luglio 2006, n. 11 ("Interventi regionali a sostegno della famiglia e della genitorialità").⁸ Tale requisito di anzianità di residenza, previsto nel testo originario della legge n. 11/2006 nel termine di "almeno un anno in regione", è stato portato ad "almeno otto anni in Italia di cui uno in regione" nel nuovo testo emendato dal citato art. 11 comma 13 della L.r. n. 12 dd. 23 luglio 2009.

Tale normativa modificativa è stata introdotta per mezzo di un emendamento presentato dai consiglieri regionali di maggioranza (Baritussio, Galasso, Sasco, Narduzzi, Asquini) al testo della proposta di legge di assestamento del bilancio 2009 e del bilancio pluriennale 2009-2011, come frutto di un compromesso tra i partiti espressione del governo regionale, a seguito dell'iniziativa politica originariamente proposta dal partito di maggioranza della Lega Nord, volta a cambiare il requisito di anzianità di residenza per l'accesso al beneficio della "carta famiglia" dal termine inizialmente previsto di un anno nel territorio regionale, a quello di dieci anni sul territorio nazionale di cui cinque nella regione Fvg (Allegato n. 3).⁹

La "Carta Famiglia" è un beneficio socio-assistenziale che attribuisce al titolare (genitore con almeno un figlio a carico) il diritto soggettivo all'applicazione di agevolazioni consistenti nella riduzione di costi e tariffe o nell'erogazione diretta di benefici economici per la fornitura

⁵ Testo reperibile sul sito web: http://lexview-int.regione.fvg.it/FontiNormative/Regolamenti/D_P_REG_0149-2009.pdf

⁶ Testo reperibile sul sito web: <http://lexview-int.regione.fvg.it/FontiNormative/xml/xmlLex.aspx?anno=2009&legge=0018&id=art5&fx=art>

⁷ In Bollettino Ufficiale della Regione autonoma F.v.g. 1° Supplemento ordinario n. 18 dd. 29 luglio 2009 al Bollettino ufficiale n. 30 dd. 29 luglio 2009, reperibile sul sito web: <http://arpebur.regione.fvg.it/newbur/visionaBUR?bnum=2009/07/29/18>

⁸ Reperibile sul sito web: <http://lexview-int.regione.fvg.it/fontinormative/xml/xmlLex.aspx?anno=2006&legge=11&fx=art&lista=0>

⁹ Reperibile sul sito web: http://www.consiglio.regione.fvg.it/iterdocs/Docs/Emendamenti/VXZ3OH2QNV_070_EM_AULA.pdf

di beni e servizi significativi nella vita familiare, ovvero di particolari imposte e tasse, nel rispetto della normativa statale in materia tributaria (art. 10 commi 2 e 5 L.r. n. 11/2006). Il regolamento attuativo della normativa sulla “carta famiglia” è stato approvato con decreto del Presidente della Regione n. 347/2007 e successive modifiche.¹⁰

5. Fondo per l’abbattimento delle rette per l’accesso ai nidi e servizi per la prima infanzia

Con l’art. 1 comma 1 della legge regionale FVG 15 ottobre 2009 n. 18 è stata modificato l’art. 15 della legge regionale 18 agosto 2005, n. 20, introducendo il comma 2.1, con il quale è stato previsto il requisito di anzianità di residenza o di attività lavorativa in regione per almeno un anno ai fini dell’accesso al Fondo per l’abbattimento delle rette per l’accesso ai nidi e servizi per la prima infanzia (asili nido). Con l’art. 5 c. 1 della medesima legge regionale n. 18/2009 è stata stabilita l’esenzione da detto requisito di anzianità di residenza sulla base del criterio di “consanguineità” (corregionali o discendenti di corregionali che (ri)stabiliscono la loro residenza nel FVG) ovvero a favore di determinate categorie professionali (appartenenti a forze di polizia o alle forze armate).¹¹

6. Assegno di studio per la frequenza delle scuole dell’obbligo non statali parificate.

Con l’art. 2 della legge regionale FVG 15 ottobre 2009 n. 18 è stata modificato l’art. 2, comma 1 della legge regionale 2 aprile 1991, n. 14, introducendo il comma 2.1, con il quale è stato previsto il requisito di anzianità di residenza o di attività lavorativa in Italia per almeno cinque anni, di cui uno almeno in regione Fvg ai fini dell’accesso all’assegno di studio per la frequenza delle scuole dell’obbligo non statali parificate (scuole private parificate). Con l’art. 5 c. 1 della medesima legge regionale n. 18/2009 si è stabilita l’esenzione da detto requisito di anzianità di residenza sulla base del criterio di “consanguineità” (corregionali o discendenti di corregionali che (ri)stabiliscono la loro residenza nel FVG) ovvero a favore di determinate categorie professionali (appartenenti a forze di polizia o alle forze armate).¹²

7. Interventi e benefici sociali a sostegno delle locazioni (fondo a favore dei locatari per il sostegno alle locazioni dei meno abbienti nel mercato privato)

La legge regionale Fvg n. 6/2003 disciplina, nella Regione FVG, le modalità di accesso al Fondo nazionale per il sostegno alle locazioni istituito, con l’art. 11 della legge 9 dicembre 1998, n. 431, presso il Ministero dei Lavori Pubblici (oggi Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti), la cui dotazione è determinata annualmente dalla legge finanziaria nazionale. La parte di fondo spettante alla nostra Regione è poi integrata da autonome risorse regionali previste dalla legge regionale n. 6/2003.

¹⁰ Reperibile sul sito web: http://lexview-int.regione.fvg.it/FontiNormative/Regolamenti/D_P_REG_0347-2007.pdf

¹¹ Il testo della normativa è reperibile sul sito web: <http://lexview-int.regione.fvg.it/FontiNormative/xml/xmlLex.aspx?anno=2009&legge=18&fx=art&lista=0>

¹² Si veda sopra nota 11

Il fondo a disposizione della regione viene quindi ripartito tra i Comuni ai quali spetta l'emanazione di appositi bandi per l'individuazione delle modalità di erogazione dei contributi a sostegno dei canoni locativi a favore dei conduttori di alloggi.

Ai fini dell'accesso ai contributi, la legge richiede che il contratto di locazione sia correttamente registrato, che il nucleo familiare del beneficiario possieda un reddito imponibile annuo inferiore a quello indicato dalla normativa regionale per l'assegnazione degli alloggi di e.r.p. e che la situazione economica e patrimoniale del nucleo familiare attestata dalla certificazione della situazione economica equivalente (ISEE) di cui al d.lgs. 31.3.1998 n. 109 sia conforme ai parametri di legge.

Scopo precipuo della normativa è evidentemente quello di sostenere l'accesso alla locazione e garantire il diritto fondamentale dell'abitazione per i soggetti non abbienti, mediante la riduzione della spesa sostenuta dal beneficiario per il canone di locazione (art. 6 l.r. n. 6/2003).

La Regione Friuli Venezia Giulia, che in materia ha competenza legislativa residuale in base al Titolo V Cost. (art. 117 Cost.), con la legge regionale n. 6/2003, modificata dagli art. 4 e 5 della legge regionale n. 18/2009, ha condizionato l'erogazione del contributo al ricorrere dell'ulteriore requisito dell'anzianità di residenza o di attività lavorativa decennale sul territorio nazionale. Il suo art. 12, come modificato dall'art. 4 l.r. n. 18/2009, stabilisce, infatti, che *"I beneficiari degli interventi di (...) sostegno alle locazioni risiedono o svolgono attività lavorativa da almeno dieci anni, anche non continuativi sul territorio nazionale"*.¹³

Con la l.r. Fvg 15.10.2009, n. 18, art. 5, è stata esclusa la necessità del requisito di anzianità di residenza/attività lavorativa a favore dei corregionali e dei loro discendenti che, dall'estero, abbiano ristabilito la residenza in regione, e a favore di coloro che ivi prestano servizio presso le Forze Armate e le Forze di Polizia.¹⁴

Il regolamento regionale attuativo della l.r. n. 6/2003 (D.P.Reg. dd . 27 maggio 2005, n. 0149/Pres., come poi modificato dal D.P.Reg. 6/4/2010 n. 067/Pres.),¹⁵ ha poi ribadito tali indicazioni stabilendo che il beneficiario dei contributi in questione sarà il solo cittadino italiano o di uno Stato membro dell'UE ovvero cittadino extracomunitario in possesso dei requisiti previsti dalla legislazione in materia di immigrazione, che risieda o presti attività lavorativa in Italia da almeno dieci anni, anche non continuativi, fatta salva la condizione di favore accordata a coloro che prestano servizio presso le Forze armate e le Forze di polizia ovvero ai corregionali e ai loro discendenti che ristabiliscono la loro residenza in Friuli Venia Giulia.

8. Interventi di edilizia convenzionata (contributo per l'acquisto della prima casa)

Con l'art. 4 della legge regionale FVG 15 ottobre 2009 n. 18 è stato modificato l'art. 12 della legge regionale 7 marzo 2003, n. 6, introducendo il comma 1.1, con il quale è stato previsto il requisito di anzianità di residenza o di attività lavorativa in Italia per almeno dieci anni ai fini dell'accesso agli interventi di edilizia convenzionata. Ai sensi dell'art. 4 della legge regionale

¹³ Il testo coordinato dell'art. 12 della legge regionale fvg n. 6/2003 è reperibile sul sito web: <http://lexview-int.regione.fvg.it/FontiNormative/xml/xmlLex.aspx?anno=2003&legge=0006&id=art12&fx=art>

¹⁴ Si veda sopra nota 11

¹⁵ Testo reperibile sul sito web: http://lexview-int.regione.fvg.it/FontiNormative/Regolamenti/D_P_REG_0149-2005.pdf

n. 6/2003 si intendono per edilizia convenzionata gli interventi diretti alla costruzione, all'acquisto o al recupero di abitazioni da destinare alla vendita, assegnazione o locazione a favore della generalità dei cittadini, posti in essere con benefici o agevolazioni previsti da leggi statali o regionali o da disposizioni dell'Unione europea o di altri organismi internazionali, nonché di enti pubblici, e per i quali apposite convenzioni con i Comuni determinano il prezzo di cessione o assegnazione e i canoni di locazione. Gli interventi di edilizia convenzionata sono attuati dalle ATER, dalle cooperative edilizie e loro consorzi e dalle imprese.¹⁶ Con l'art. 5 c. 1 della medesima legge regionale n. 18/2009 si è stabilita l'esenzione da detto requisito di anzianità di residenza sulla base del criterio di "consanguineità" (corregionali o discendenti di corregionali che (ri)stabiliscono la loro residenza nel FVG) ovvero a favore di determinate categorie professionali (appartenenti a forze di polizia o alle forze armate).¹⁷

9. Prestazioni sociali a sostegno della famiglia e della genitorialità: sostegno economico delle gestanti in difficoltà, sostegno della funzione educativa, voucher per l'accesso a servizi e prestazioni sociali per il reinserimento lavorativo di genitori, benefici sociali per il reinserimento lavorativo di genitori con impegni di cura e assistenza di figli disabili, prestiti a tasso agevolato per nuclei familiari in condizioni economiche disagiate, sostegno all'accesso all'abitazione di nuove famiglie).

La legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 24 maggio 2010, n. 7 "Modifiche alle leggi regionali 20/2005 (Sistema educativo integrato dei servizi per la prima infanzia) e 11/2006 (Interventi regionali a sostegno della famiglia e della genitorialità), disciplina della funzione di garante dell'infanzia e dell'adolescenza, integrazione e modifica alla legge regionale 15/1984 (Contributi per agevolare il funzionamento delle scuole materne non statali) e altre disposizioni in materia di politiche sociali e per l'accesso a interventi agevolativi", approvata dal Consiglio regionale lo scorso 7 maggio (DDL n. 90 in *Bollettino Ufficiale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia*, 1° Supplemento ordinario n. 11 dd. 28 maggio 2010 al *Bollettino Ufficiale* n. 21 dd. 26 maggio 2010),¹⁸ ha fra l'altro introdotto significative modifiche al capo III della legge regionale n. 11/2006 riguardante gli interventi finanziari a favore delle famiglie e della genitorialità.

Dette modifiche hanno innanzitutto previsto l'introduzione di nuovi interventi sociali sperimentali regionali volti ad offrire soluzioni abitative a favore delle nuove famiglie mediante la messa a disposizione di unità abitative in affitto ovvero mediante l'erogazione di prestazioni sociali volte ad anticipare i canoni di affitto o sostenere il pagamento dei canoni di locazione, secondo modalità che saranno stabilite con apposito regolamento (art. 35 l.r. FVG n. 7/2010 che introduce l'art. 8 ter l.r. n. 11/2006). Ugualmente, viene prevista l'introduzione di una nuova prestazione sociale consistente in appositi "voucher per l'accesso a servizi e prestazioni destinate alle famiglie, da assegnare nell'ambito delle politiche regionali per il

¹⁶ Il testo della legge è reperibile sul sito web: <http://lexview-int.regione.fvg.it/fontinormative/xml/xmlLex.aspx?anno=2003&legge=6&fx=lex>

¹⁷ Si veda sopra nota 11

¹⁸ Il testo della legge è disponibile sul sito: <http://arpebur.regione.fvg.it/newbur/visionaBUR?bnum=2010/05/28/11>

lavoro”, a sostegno del “*reinserimento lavorativo dei genitori, a seguito di periodi destinati a impegni di cura e educazione dei figli*” (art. 37 l.r. FVG n. 7/2010 che sostituisce l’art. 11 della legge regionale n. 11/2006).

La nuova normativa inoltre introduce un criterio generale di priorità a favore dei nuclei familiari in cui almeno uno dei genitori sia residente in Italia da almeno otto anni, di cui uno in regione, per l’accesso ai nuovi interventi e benefici sociali sopracitati così come ad alcuni tra quelli già previsti dal capo III della legge regionale n. 11/2006, come le prestazioni sociali di sostegno economico alle gestanti (art. 8 l.r. n. 11/2006), quelle a sostegno della funzione educativa (art. 9 l.r. n. 11/2006), gli interventi volti ad incentivare il reinserimento lavorativo dei genitori con impegni di assistenza nei confronti di figli con disabilità o di figli minori in età non scolare (art. 11), i prestiti sull’onore a tasso agevolato a favore di nuclei familiari in condizioni economiche disagiate (art. 12 l.r. n. 11/2006). Tale criterio di priorità fondato sull’anzianità di residenza viene previsto dall’art. 39 della nuova legge che introduce l’art. 12 bis nella legge regionale n.11/2006.¹⁹

Le modalità per l’applicazione di questo criterio di priorità fondato sull’anzianità di residenza saranno definite con “*deliberazione della Giunta regionale , in relazione alle risorse disponibili sui singoli interventi e alla loro natura*”.

Le nuove disposizioni fanno comunque salvi i requisiti di anzianità di residenza già previsti ai fini dell’accesso al beneficio sociale per il sostegno alle nascite o assegno regionale di natalità di cui all’art. 8 bis della l.r. n. 11/2006, introdotto dalla l.r. fvg n. 17/2008, art. 10. (si veda sopra paragrafo n. 3) Ugualmente la nuova normativa non muta il criterio di anzianità di residenza già previsto ai fini dell’accesso al beneficio sociale denominato “Carta famiglia”, di cui all’art. 10 della l.r. n. 11/2006, così come modificato dall’art. 11 c. 13 della l.r. f.v.g. n. 12/2009, consistente nella riduzione di costi e tariffe o nell’erogazione diretta di benefici economici per la fornitura di beni e servizi significativi nella vita familiare. Tale requisito di anzianità di residenza rimane fissato alla soglia minima di otto anni di residenza in Italia di cui uno nel territorio della regione FVG, con le deroghe già richiamate in precedenza per gli appartenenti alle Forze armate e di polizia e per i correzionali rimpatriati e loro discendenti diretti (si veda sopra subparagrafo n. 4).

3. I profili di contrasto delle norme regionali del FVG con il principio di parità di trattamento ed il divieto di discriminazioni dirette ed indirette nel diritto europeo.

La violazione del divieto di discriminazioni dirette nei confronti di talune categorie di cittadini di Paesi terzi protetti dal principio di parità di trattamento in materia di prestazioni sociali di cui a norme del diritto europeo.

Il presente documento intende sottolineare i profili di contrasto delle suddette normative regionali del FVG con il principio di parità di trattamento ed il divieto di discriminazioni dirette ed indirette nei confronti dei cittadini di altri Paesi membri dell’Unione europea e dei

¹⁹ Nuovo art. 12 bis l.r. n. 11/21006: “*Gli interventi finanziari a favore delle famiglie e della genitorialità di cui al presente Capo, a eccezione dei benefici previsti dagli artt. 7bis, 8 bis, 9 bis, 9 ter e 10, sono attuati con priorità a favore dei nuclei familiari di cui almeno uno dei genitori risieda da almeno otto anni in Italia, anche non continuativi, di cui almeno uno in regione*”.

loro familiari, nonché di altre persone cittadini di Paesi terzi protette dal principio di parità di trattamento previsto da norme di diritto dell'Unione europea.

La norma regionale citata istitutiva del “Fondo povertà”, poi divenuto “Fondo di solidarietà sociale” (art. 9 c. 5-9 l.r. FVG n.9/2008), accessibile solo ai cittadini di Paesi membri dell'Unione europea, che esclude dunque in via assoluta i cittadini di Paesi terzi non membri dell'Unione europea, fonda una “discriminazione diretta” vietata nei confronti di categorie di cittadini di Paesi terzi protetti dal principio di parità di trattamento in materia di prestazioni di assistenza sociale di cui a fonti del diritto dell'Unione europea. Si tratta, in particolare, dei cittadini stranieri di paesi terzi titolari del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo e dei beneficiari dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria.

I primi sono, infatti, destinatari delle disposizioni contenute nella direttiva n. 2003/109/CE, attuata in Italia con il d.lgs. n. 3/2007 che ha modificato l'art. 9 del T.U. immigrazione.

L'art. 11 comma 1 lett d) della direttiva dispone, esplicitamente, che: “*Il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda: (...) d) le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale (...) f) l'accesso ai beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, nonché la procedura per l'ottenimento dell'alloggio*”

Ai beneficiari dello status di rifugiato o della protezione sussidiaria è invece destinata la direttiva n. 2004/83/CE, attuata in Italia con il d.lgs. 251/2007.

L'art. 28 della citata direttiva dispone 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 del diritto alla parità di trattamento del rifugiato e del titolare di protezione sussidiaria è ulteriormente ribadita nel *considerando* n. 33 della direttiva, dove si afferma che: “*Per scongiurare soprattutto il disagio sociale, è opportuno offrire ai beneficiari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria, senza discriminazioni nel quadro dei servizi sociali, assistenza sociale e mezzi di sostentamento adeguati*”.

La Repubblica italiana ha quindi recepito correttamente il principio di parità di trattamento prevedendo 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). I rifugiati e i titolari della protezione sussidiaria pertanto non possono essere fatti oggetto di alcuna discriminazione diretta.

La violazione del divieto di discriminazioni indirette nei confronti dei cittadini di altri Paesi membri dell'Unione europea che hanno esercitato il diritto alla libera circolazione, dei loro familiari e di altre categorie di persone protette dal diritto comunitario.

Va innanzitutto premesso che, nei confronti dei **cittadini comunitari**, vige il principio di non discriminazione di cui all'**art. 18 c. 1 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea**

(ex art. 12 del Trattato sulla Comunità Europea), il quale sancisce 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*”. Tale principio rappresenta la più chiara ed esplicita manifestazione del contenuto di quella “**cittadinanza dell’Unione**”, riconosciuta a chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro ed istituita dall’art. 20 c. 2 TFUE (ex art. 17 TCE), per cui tutti i cittadini dell’Unione godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nei trattati.

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, all’art. 21, prevede il diritto alla non-discriminazione, ribadendo “*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 ha, dunque, valore e rango di diritto fondamentale.

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 tal 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), che tutela il diritto di stabilimento all’interno dell’Unione, vieta “*le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro*”.

Al fine della realizzazione dei 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**. Il medesimo Regolamento n. 1612/68/CEE, all’art. 9 prevede pure la parità di trattamento del lavoratore comunitario migrante e dei suoi familiari con i lavoratori nazionali per quanto concerne i diritti e i vantaggi accordati in materia di abitazione, in quanto funzionali alla piena realizzazione della libertà di circolazione dei lavoratori (“*1. Il lavoratore cittadino di uno Stato membro occupato sul territorio di un altro Stato membro gode di tutti i diritti e vantaggi accordati ai lavoratori nazionali per quanto riguarda l'alloggio, ivi compreso l'accesso alla proprietà dell'alloggio di cui necessita. 2. Detto lavoratore può iscriversi, nella regione in cui è occupato, allo stesso titolo dei nazionali, negli elenchi dei richiedenti alloggio nelle località ove tali elenchi esistono, e gode dei vantaggi e precedenza che ne derivano.*”).

Il **Reg. CEE n. 1408/1971 (ora sostituito dal Regolamento (CE) n. 883/2004**, entrato in vigore il 1 maggio 2010) 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 la sola eccezione degli assegni speciali di nascita o di adozione che gli Stati membri abbiano esplicitamente escluso dall'applicazione del regolamento ed indicati nell'allegato I. L'Italia non ha escluso alcun beneficio dall'applicazione del Regolamento, con la conseguenza che, anche in materia di assegni di natalità, è garantita piena parità di trattamento tra cittadini comunitari e cittadini nazionali.

E' del tutto evidente dunque che la carta famiglia, l'assegno di natalità regionale, il fondo per l'abbattimento delle rete per l'accesso ai nidi per l'infanzia, le prestazioni sociali previsti dalla legge regionale sulla tutela della famiglia e della genitorialità, sono prestazioni sociali atte a compensare i carichi familiari secondo la definizione di cui al Regolamento comunitario n. 1408/71 e succ. modifiche, oggi sostituito dal Regolamento comunitario n. 883/2004. Ricadendo nell'ambito applicativo del diritto comunitario, tali prestazioni devono essere concesse in conformità del diritto comunitario, cioè nel rispetto dei principi di non-discriminazione e di parità di trattamento.²⁰

L'art. 24 della Direttiva n. 2004/38, che disciplina il 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 n. 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.

Come già sopra ricordato, il principio di parità di trattamento in materia di prestazioni di assistenza sociale è previsto anche a favore di determinate categorie di cittadini di Paesi terzi non membri dell'UE (i lungo soggiornanti e i rifugiati e i titolari della protezione sussidiaria, i primi titolari del principio di parità di trattamento con i nazionali in materia pure di accesso all'abitazione).

Nel diritto comunitario il principio di parità di trattamento va inteso non solo come divieto di **discriminazioni dirette**, che si realizzano quando una persona protetta dal diritto comunitario è trattata meno favorevolmente di un'altra a causa della nazionalità, ma anche come divieto di **discriminazioni indirette**, che si producono quando una disposizione o un criterio o una prassi apparentemente neutra dello Stato membro pone una persona di cittadinanza diversa da quella nazionale, ma comunque protetta dalle norme comunitarie (quale il cittadino comunitario), 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 (n. 2000/43/CE, n. 2000/78/CE, n. 2006/54/CE, n. 2004/113/CE) quanto dalla consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia europea.

²⁰ Come indicato, del resto, dal commissario europeo Vladimir Špidla, a nome della Commissione europea, in risposta all'interrogazione della parlamentare europea Debora Serracchiani (4.12.2009) (in proposito si veda sito web: http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=725&l=it)

La Corte di Giustizia europea ha in tal senso evidenziato che anche **il ricorso al criterio della residenza (ed in particolare quello dell'anzianità di residenza) può determinare una discriminazione indiretta o dissimulata vietata dall'ordinamento europeo**. E esso, infatti se previsto quale **requisito 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**

Ne consegue che i requisiti di anzianità di residenza in Italia e / o nel FVG, prescritti da tutte le normative regionali del FVG citate nel paragrafo 2 (sub paragrafi da 1 a 9), creano per loro stessa natura, una discriminazione indiretta o dissimulata a danno dei cittadini di altri Stati membri dell'UE che risiedono in Friuli Venezia Giulia, danneggiandoli in misura sproporzionata rispetto ai cittadini nazionali. Saranno, infatti, quasi esclusivamente i cittadini italiani a possedere tanto i requisiti di residenza pluriennale in Italia quanto nella Regione FVG, e ciò è tanto più evidente dopo le eccezioni fondata sul criterio di "consanguineità" introdotte dall'art. 5 della L.R. n. 18/2009 che hanno previsto misure derogatorie a tale requisito a favore dei soli corregionali e loro discendenti che hanno (ri)stabilito in regione la loro residenza e dei cittadini italiani appartenenti alle forze armate e di polizia in servizio nella regione.²¹

I dati statistici comprovano la discriminazione subita dai cittadini di altri Paesi membri dell'UE che hanno esercitato la libera circolazione insediandosi nel territorio della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

I dati statistici sono suscettibili di provare ampiamente quanto sopra affermato riguardo alla natura sostanzialmente discriminatoria delle normative in esame.

Secondo i dati disponibili al 31.12.2009 relativi alle rilevazioni statistiche ISTAT²², i cittadini comunitari residenti in Italia, che hanno esercitato a pieno titolo il diritto alla libera circolazione e soggiorno di cui alla direttiva 2004/38/CE, erano pari a 1.241.348 unità.

Al 31.12.2009 circa il 72% di tutti i cittadini comunitari residenti in Italia provenivano dalla Romania (887.763) mentre i cittadini bulgari erano pari a 46.026 unità .

Se analizziamo il dato statistico diacronico della residenza rispettivamente dei cittadini rumeni e bulgari in Italia nel periodo compreso tra il 31.12.2001 ed il 31.12.2009, si evince che circa il 62% dei cittadini rumeni e bulgari attualmente residenti in Italia ha regolarizzato la propria residenza ovvero vi è giunto solo dopo l'ingresso della Romania e della Bulgaria nell'Unione europea e dunque a partire dal 1 gennaio 2007 (passaggio dalle 342.200 unità del 31.12.2006 (doc. 5, lett. B) alle 625.278 unità del 31.12.2007 per i cittadini rumeni, dalle 19.924 unità del 31.12.2006 alle 33.477 unità del 31.12.2007 per i cittadini bulgari). I cittadini

²¹ *“Una disposizione di diritto nazionale dev'essere giudicata indirettamente discriminatoria quando, per sua stessa natura, tenda ad essere applicata più ai lavoratori migranti che a quelli nazionali e, di conseguenza, rischi di essere sfavorevole in modo particolare ai primi”* (paragrafo 20) (CGE, *O' Flynn*, causa C-237/94, sentenza 23.05.1996)

²² Consultabili sul sito ufficiale dell'ISTAT: <http://demo.istat.it/index.html> .

rumeni regolarmente soggiornanti in Italia muniti di permesso di soggiorno al 31.12.2002 erano appena 95.039, i bulgari 7.324. Dagli stessi dati si può dunque stimare grossolanamente che non più del 10% dei cittadini rumeni residenti in Italia sono in grado di soddisfare il requisito di anzianità di residenza di otto anni in Italia, previsto ad es. dalla legge regionale relativa all'accesso al beneficio sociale denominato "Carta Famiglia" mentre tale percentuale potrebbe essere solo leggermente superiore per i cittadini bulgari. Si tratterebbe, peraltro, di percentuali per eccesso, in quanto fondate sul presupposto, del tutto teorico e, dunque inesatto, che tutti i cittadini rumeni e bulgari già residenti in Italia al 31.12.2002 vi siano rimasti fino alla data odierna.

Considerazioni analoghe possono essere dedotte dall'esame dei dati relativi all'evoluzione della popolazione dei **cittadini comunitari residenti in Friuli-Venezia Giulia**. Dai dati ISTAT relativi alla popolazione residente nel FVG al 31.12.2009, si ricava che i cittadini comunitari residenti in regione erano 26.249, di cui 18.156 (69%) rumeni. Tuttavia, per una buona percentuale, questi ultimi hanno una breve anzianità di residenza. Infatti, la popolazione dei cittadini rumeni qui residenti é aumentata consistentemente dopo il 2007, ossia dopo l'ingresso della Romania nell'Unione Europea, passando dalle 8.661 unità presenti al 31.12.2006 alle 13.593 unità del 31.12.2007, mentre, al 31.12.2001, i rumeni presenti erano 1.721, e al 31.12.2003, 4.222 .

E' del tutto evidente dunque che un cittadino rumeno, regolarmente residente in Regione nel corso del 2009, ha potuto soddisfare il requisito di anzianità di residenza richiesto ai fini dell'accesso al beneficio sociale della "carta famiglia" in una percentuale inferiore al 10% dei casi e tale percentuale è ancora inferiore per l'accesso a quei benefici sociali per i quali la normativa regionale del FVG richiede requisiti di anzianità di residenza ancora più restrittivi (i dieci anni di residenza in Italia per il fondo al sostegno alle locazione e per l'assegno di natalità).

E' quindi di palese evidenza che i requisiti di anzianità di residenza in Italia, richiesti dalle normative regionali del FVG oggetto del presente documento, sono effettivamente idonei ad introdurre una disparità di trattamento ai danni dei cittadini comunitari, in misura largamente sproporzionata rispetto ai cittadini nazionali. Questo a maggior ragione a seguito della modifica apportata dalla L.R. 18/2009, con la quale è stata esclusa la necessità che ricorra il requisito di anzianità di residenza per tutti i corregionali e i loro discendenti, provenienti dall'estero, che abbiano (ri)stabilito la residenza in Regione (misura che concerne essenzialmente cittadini italiani provenienti da Paesi del Sudamerica che hanno conservato o riacquistano la cittadinanza italiana *jus sanguinis* per discendenza da un antenato emigrato dal territorio dell'attuale Repubblica italiana).

La discriminazione indiretta o dissimulata nei confronti dei cittadini di altri Paesi membri dell'Unione europea è priva di una ragionevole causa giustificatrice in quanto non ha una finalità obiettiva indipendente dalla nazionalità, né soddisfa i requisiti di necessità e proporzionalità.

Nella giurisprudenza della Corte di Giustizia europea, una disparità di trattamento indiretta può essere compatibile con il diritto comunitario qualora la deroga al principio di parità di trattamento trovi giustificazione in fondati motivi di ordine pubblico, sicurezza pubblica o sanità pubblica ovvero ove si dia conto del fatto che la scelta si fonda sulla necessità di

perseguire altre finalità legittime che non si sostanziano nella volontà di realizzare distinzioni sulla base della nazionalità purché tali scelte siano commisurate allo scopo perseguito, frutto di ponderazione e di una valutazione ispirata ad un criterio di proporzionalità tra scopo perseguito e svantaggio arrecato (ad es. CGE, C 15/96, *sentenza Schöning*, 15 gennaio 1998).

Nel caso in esame, si deve escludere che la scelta operata dal legislatore regionale risponda agli indicati criteri di proporzionalità, ragionevolezza e necessità.

Vero, infatti, che nella complessiva rielaborazione del Welfare regionale cui si è dato seguito negli ultimi due anni, il criterio dell'anzianità di residenza prescelto ai fini dell'ammissione a molti benefici, è stato introdotto con la finalità espressa e manifesta di escludere dai beneficiari il maggior numero possibile di cittadini stranieri, comunitari compresi.

Si è quindi compiuta una scelta manifestamente fondata sulla volontà di discriminare in base alla nazionalità in totale contrasto con la normativa comunitaria che giustifica deroghe alla parità di trattamento esclusivamente se fondate su ragioni oggettive, diverse ed indipendenti dalla questione della nazionalità (v. la già richiamata *Sentenza Schöning*).

Tale intento emerge, in modo più che evidente da tutta una serie di documenti ufficiali del legislatore della Regione FVG. Si cita ad esempio, innanzitutto, la relazione che ha accompagnato la presentazione, in consiglio regionale, della proposta di quella che poi sarebbe divenuta la legge n. 16/2008, in materia di procedure di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Vi si legge, infatti che l'introduzione di un criterio di anzianità di residenza (inizialmente proposto nel termine di quindici anni in regione) da parte della commissione : *"...vuole essere una risposta nei confronti della popolazione locale. (...) la previsione normativa ha come obiettivo solo quello di superare il disagio di famiglie friulane, da sempre radicate sul territorio, soppiantate nel soddisfacimento della primaria esigenza abitativa da famiglie straniere, da poco insediate..."* (pag. 2); *"La previsione temporale che viene introdotta [requisito di residenza di lunga durata] soddisfa le molteplici richieste pervenute da parte di cittadini residenti nella Regione"* (pag. 7, *Relazione di maggioranza sulla Proposta di legge: "Norme urgenti in materia di ambiente, territorio, edilizia, ricostruzione, trasporti e demanio marittimo"*, presentata dai consiglieri Colautti, Galasso, Baritussio, Ferone, 29 ottobre 2008, Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia X legislatura, Atti consiliari, CG/BS, N. 37-A).²³

E' stato peraltro ampiamente dimostrato alla prova dei fatti come l'intento discriminatorio operato dal legislatore regionale del FVG abbia realizzato i suoi obiettivi. In data 14 ottobre scorso, il consigliere regionale Narduzzi, capogruppo della Lega Nord ed uno dei fautori della nuova normativa, proclamava con soddisfazione che *"la pubblicazione dei nuovi bandi (graduatorie n.d.r.) per l'assegnazione degli alloggi pubblici della provincia di Pordenone marca un confine netto con il recente passato, con la quota di immigrati (inclusi i cittadini comunitari n.d.r.) beneficiari di appartamenti ATER che crolla dal 54% all'8%!"*.²⁴

²³ Testo disponibile sul sito web: http://www.consiglio.regione.fvg.it/iterdocs/Serv-LC/ITER_LEGGI/LEGISLATURA_X/RELAZIONI_COMMISSIONE/037_A.pdf

²⁴ Documento disponibile sul sito web:

<http://www.gruppoleganordfvg.it/html/modules.php?name=News&file=article&sid=321&mode=thread&order=0&thold=0> ripreso anche dalla rassegna stampa della CGIL regionale: http://www.cgilfvg.it/media/download2/1365_2084_documenti.pdf

Analoghe considerazioni si possono trarre dall'analisi dei resoconti ufficiali delle sedute consiliari che hanno portato alla approvazione della l.r. Fvg n. 18/2009 che ha introdotto tali requisiti di anzianità di residenza e le richiamate eccezioni. Si tratta delle sedute consiliari n. 89, 90 e 91 di data 30.09. 2009 e 01.10.2009 (doc. 6).

Ne citiamo alcuni tra i passaggi più significativi:

a) **Seduta n. 89 dd. 30.09.2009**: Consigliere regionale Narduzzi (Lega Nord), primo firmatario della proposta di legge: *“Oggi, quindi, questa sostanziale riforma che portiamo avanti porta come ragionamento, come ratio, quella di circoscrivere la categoria di coloro che sono legittimati ad accedere ai benefici di quello che viene chiamato welfare, ma credo che meglio si potrebbe chiamare rete di protezione sociale, in ragione della limitatezza delle risorse finanziarie”* (pag. 12)...*“E che dimostra che le difficoltà, soprattutto legate all'andamento dell'economia, di pari passo con l'aumento sconsiderato e smisurato, invece, del welfare, della rete di protezione sociale agli stranieri, stanno mettendo in crisi e rischiando di far saltare quella che è una delle più importanti conquiste di civiltà europea, italiana ed in questo caso, della nostra Regione...”* (pag. 12)²⁵

b) **Seduta n. 90 dd.01.10.2009**: Consigliere regionale Sasco (UDC): *“Noi non dobbiamo e non possiamo penalizzare quelli che sono i nostri concittadini. Quelli che sono i nostri concittadini”* (pag. 46).²⁶

c) **Seduta n. 91 dd. 01.10.2009**: Consigliere regionale Picco (Lega Nord): *“Noi, con questo provvedimento, con questa legge, vogliamo dare priorità alla nostra gente, dopo, la massima solidarietà a tutti”* (pag. 11);

Consigliere regionale Ferone (Partito dei Pensionati):*“E bisogna, credo, quando si hanno scarse risorse, risorse non illimitate, stabilire delle priorità, delle regole, porre dei paletti, altrimenti si può verificare una guerra tra poveri e in questo caso sarebbero gli italiani a soccombere”* (pag. 13); Consigliere regionale Galasso (Partito della Libertà): *“...”Mi riferisco alla situazione economica, che è nota, ma nessuno ancora ha colto bene, oppure temiamo comportamenti capziosi e facciamo finta di non capire che mancano le centinaia di milioni che mancano...e noi abbiamo l'obbligo di porre ordine in questa faccenda e di dettare delle gerarchi nelle scelte. E allora va detto che in base a quelli che sono i requisiti nell'assegnare queste contribuzioni e queste provvidenze, siccome queste determinate categorie hanno delle situazioni di disagio evidenti, che non serve qui spiegare, tutte queste categorie (ci si riferisce agli immigrati ndr) vanno avanti rispetto ai cittadini del fvg, ed il 6-7% si porta a casa quello che è il 30% del tutto, l'abbiamo già verificato, e con le minori risorse che ci saranno il quadro è destinato a peggiorare”* (pag. 14)...*“Noi vogliamo tutelare prima i nostri cittadini...noi vogliamo tutelare prima i nostri cittadini, poi gli altri. Perché vi arrabbiate ? E' la nostra politica.”* (pag. 15); Consigliere regionale Asquini (Partito della Libertà): *“Ma scusatemi, mi spiegate perché bisognerebbe penalizzare qualcuno che in questo Friuli vive, lavora, da dieci, da venti, da trent'anni, paga le tasse, fa di tutto per costruire questa società e quando ha bisogno di chiedere un sussidio se lo vede negato perché è arrivato uno ieri*

²⁵ Documento disponibile sul sito web:

http://www.consiglio.regione.fvg.it/consreg/documenti/resoconti/f/20100421_1351331_2453.pdf

²⁶ Documento disponibile sul sito web:

http://www.consiglio.regione.fvg.it/consreg/documenti/resoconti/f/20100421_1352031_885708.pdf

pomeriggio e gli può portare via tutto quanto ?” ...”E’ impossibile dare a tutti, perché non ci sono risorse da dare a tutti” (pag. 16).²⁷

Si citano inoltre le dichiarazioni rese nel corso del dibattito che ha portato all’approvazione da parte del Consiglio regionale del FVG del criterio di anzianità di residenza di otto anni in Italia ai fini dell’accesso al beneficio sociale della “carta famiglia”: resoconto consiliare della **Seduta n. 79 dd. 9 luglio 2009 (pomeridiana)**: Consigliere Sasco (UDC): *“Il punto di partenza è il programma elettorale. Il programma elettorale dice in modo chiaro che, comunque, i residenti devono essere favoriti. E questo è un punto di partenza”* (pag. 123); Consigliere Razzini (Lega Nord): *“Non mi sembra che sia un diritto divino o naturale avere diritto, scusate il gioco di parole, alla Carta Famiglia appena si arriva in un Paese”* (pag. 125) ; Consigliere regionale Narduzzi: *“Un provvedimento (...) che validamente continua sulla grande e lunga strada che abbiamo scelto di riformare il welfare (...) perché noi amiamo la nostra gente, i nostri concittadini, i friulani, i giuliani, i triestini, invece voi...voi no” ...”mi telefonò un sindaco del pordenonese, di Porcia...in particolare, che al telefono urlava dicendo: ho i cittadini fuori dalla porta che battono i pugni sulla porta perché qui a Porcia il 90 % degli accessi alla Carta famiglia sono stranieri, ed io alla mia gente non so cosa dire, non so cosa spiegare”...”siamo fieri di portare oggi un altro provvedimento ...che ha rivoluzionato la visione di un welfare moderno, efficace, per la nostra gente...”* (sottolineatura nostra) (pag. 126).²⁸

E’ evidente che prese di posizione di questo tipo, nonché le indicazioni e le scelte che ne sono discese, rappresentano una palese violazione del divieto di discriminazione su basi di nazionalità così come del pari divieto di discriminazione su base etnico-razziale di cui al d.lgs. 215/2003 e alla direttiva che ne è all’origine: la 2000/43/CE. Entrambi questi strumenti normativi, nei rispettivi art. 2, al fine di rendere effettivo il principio di parità di trattamento negli Stati membri, sanciscono il divieto di adottare disposizioni, prassi o criteri che, seppure apparentemente neutri, finiscano per porre persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone.

La direttiva europea n. 2000/43/CE, che disciplina i divieti di discriminazione per razza e origine etnica, trova senz’altro applicazione al caso in esame perché la discriminazione indiretta operata con il criterio della residenza mira sostanzialmente ad agevolare e favorire i soggetti maggiormente radicati sul territorio che, evidentemente, appartengono per gran parte ad una comunità autoctona caratterizzata da una coesione culturale e etnica tendenzialmente omogenea; questa volontà di privilegiare chi appartiene al popolo “friulano” è resa ancora più evidente dal fatto che si prevede che il requisito di anzianità di residenza non sia richiesto ai corregionali (o ai loro discendenti) che dall’estero si ristabiliscono in regione. Questi ultimi, infatti, fanno già evidentemente parte di quel gruppo etnico che si vuole tutelare e privilegiare.

Nel caso in esame, tale finalità discriminatoria è addirittura ammessa e pubblicizzata quale ragione che ha ispirato le norme in contestazione!

²⁷ Documento disponibile sul sito web:

http://www.consiglio.regione.fvg.it/consreg/documenti/resoconti/f/20100421_1352311_322170.pdf

²⁸ Documento disponibile sul sito web:

http://www.consiglio.regione.fvg.it/consreg/documenti/resoconti/f/20091229_144049_959423.pdf

Questi rilievi non vengono superati nemmeno dalla circostanza, addotta essa pure a sostegno della normativa, per cui la compressione all'accesso al beneficio si giustificherebbe con ragioni di bilancio e di contenimento della spesa pubblica, in un contesto di crisi economica che determina la limitatezza delle risorse disponibili e renderebbe quindi necessari criteri di selezione che privilegino i lungo residenti in quanto questi avrebbero contribuito in misura proporzionalmente maggiore alle entrate pubbliche.

Siffatte argomentazioni non sono legittime alla luce dei principi fondamentali già richiamati. In particolare la necessità di ridurre le spese per ragioni di contenimento della spesa pubblica non legittima in alcun modo la limitazione alla fruizione di diritti fondamentali collegati alla cittadinanza europea. Vero, infatti, che se libertà di circolazione e di soggiorno ed i principi di parità di trattamento e di non – discriminazione dovessero essere condizionati dalle finanze degli Stati membri, esse finirebbero con il perdere di significato.

La Corte di Giustizia europea, occupandosi di discriminazione di genere, è stata, peraltro, sul punto, molto chiara: *“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 variare, nel tempo e nello spazio, a seconda dello stato delle finanze pubbliche degli Stati membri”* (CGE, *Helga Kutz-Bauer c. F.H. Hamburg*, causa C- 187/00, sentenza 20.03.2003).

Occorre inoltre ricordare che il diritto comunitario deve essere interpretato alla luce del fatto che uno degli obiettivi dell'Unione europea è quello di facilitare ed agevolare l'esercizio del diritto alla libera circolazione dei cittadini comunitari e dei loro familiari (ad es. *considerando* n. 8 e 30 direttiva n. 2004/38). Orbene, dai resoconti ufficiali dei lavori e delle sedute del consiglio regionale del FVG che hanno portato all'approvazione della normativa regionale in materia di condizioni di anzianità di residenza per l'accesso agli istituti di welfare, emerge proprio una finalità opposta, quella cioè di introdurre una legislazione che, attraverso il criterio dell'anzianità di residenza, miri a scoraggiare flussi migratori verso la regione FVG . Si veda ad esempio la seguente dichiarazione: *“Il problema è quello di non eccitare le speranze per quelli che sono ancora fuori da questa Regione,..., distruggendo le certezze per quelli che sono già in questa Regione, attirando qui facilmente dei nuovi immigrati che non troveranno lavoro e che peseranno e graveranno completamente solo sul welfare”* (Consigliere regionale Galasso; Partito della Libertà. Seduta n. 91 dd. 1 ottobre 2009.²⁹

Anche alla luce di queste considerazioni il diniego di accesso ai benefici sociali previsti dalle normative regionali citate nei confronti dei cittadini di Paesi membri dell'Unione europea residenti nel FVG ovvero loro familiari ovvero altre persone protette da norme del diritto dell'Unione europea per mancanza del requisito di anzianità di residenza è discriminatorio ed ingiustificato.

Quindi non può dirsi soddisfatto il primo passaggio del doppio test richiamato affinché una discriminazione indiretta fondata sull'anzianità residenza possa ritenersi giustificata e legittima secondo i canoni interpretativi del diritto comunitario.

²⁹ Vedi sopra nota n. 26

Non vi sarebbe dunque la necessità di approfondire ulteriormente l'argomento relativamente alla seconda fase di giudizio richiesta, quella cioè della adeguatezza, necessità e proporzionalità del criterio di anzianità di residenza.

Purtuttavia, anche al riguardo si vogliono offrire alcune considerazioni.

I promotori delle normative regionali in oggetto hanno sottolineato che, trattandosi di una norme regionali finanziate con fondi anche regionali, sarebbe giustificato subordinarne la fruizione al nesso continuativo delle persone interessate con il territorio regionale, e che il criterio di anzianità di residenza costituisce dunque un indicatore legittimo di detto nesso.

La sproporzionalità e l'irragionevolezza di una tale argomentazione, è manifesta nel momento in cui si prevede un requisito di anzianità di residenza non tanto a livello regionale, quanto nazionale e per di più generalmente superiore addirittura al termine richiesto ad un cittadino di un Paese membro dell'Unione europea per acquisire un diritto di soggiorno permanente (cinque anni). Appare illogico sostenere che un nesso sufficiente con il territorio non venga soddisfatto nemmeno da persone che abbiano conseguito dalle autorità competenti un diritto di soggiorno permanente in Italia!

Né appare a nostro avviso compatibile con il sistema europea ed internazionale dei diritti umani prevedere delle distinzioni fondate su criteri di "autoctonia" o di "consanguineità" nell'accesso a prestazioni di welfare generali e di politica familiare, di sostegno alla natalità, alla famiglia e alla funzione genitoriale, che per loro natura e per vincoli costituzionali e di diritto internazionale (ad es. Art. 29, 30, 31 Cost. Italiana e Convenzione ONU sui diritti dei fanciulli, Convenzione ONU sulla disabilità) debbono necessariamente avere portata universale e dunque rivolgersi alla generalità della popolazione residente, inclusi gli stranieri legalmente soggiornanti.

4. I mezzi di ricorso nazionali esperiti contro la legislazione regionale discriminatoria del FVG.

Sulla base del principio dell'immediata e diretta applicabilità del diritto dell'Unione europea nell'ordinamento interno di ciascun Stato membro e del conseguente obbligo di disapplicazione di ogni norma interna confliggente con le norme del diritto europeo, l'ASGI ha appoggiato e promosso, assieme ad alcuni cittadini comunitari residenti nel FVG, alcuni ricorsi in sede giudiziaria contro la legislazione regionale del FVG.

Tali ricorsi hanno trovato accoglimento. Con ordinanza del giudice del lavoro del Tribunale di Udine dd. 30.06.2010, è stato accolto il ricorso promosso da un cittadino romeno, dall'ASGI e alle organizzazioni sindacali CGIL-CISL-UIL FVG contro il Comune di Latisana per il diniego opposto da quest'ultimo alla concessione ed erogazione dell'assegno di natalità previsto dalla legge reg. FVG n. 17/2008 per mancanza del requisito di anzianità di residenza. A seguito di reclamo opposto dal Comune di Latisana, il collegio giudicante del Tribunale di Udine si è nuovamente espresso confermando la decisione di primo grado ed ordinando al Comune di Latisana di concedere ed erogare l'assegno di natalità al cittadino romeno

disapplicando la normativa regionale sul criterio di anzianità di residenza per contrasto con il diritto europeo.³⁰

Il giudice del lavoro di Udine ha poi accolto, con ordinanza n. 615/2010, il ricorso proposto dal cittadino romeno, sig. Paun, e dall'ASGI, avverso al diniego opposto dal Comune di Majano all'ammissione al bando di concorso per la concessione ed erogazione del beneficio sociale per il sostegno alle locazioni, per mancanza del requisito di anzianità di residenza previsto dalla legge regionale FVG n. 18/2009. Il giudice del lavoro del Tribunale di Udine ha disposto la disapplicazione di tale criterio di anzianità di residenza nei confronti non solo del ricorrente, ma anche di tutte le categorie di persone protette dal principio di parità di trattamento di cui al diritto comunitario.³¹

Tali ordinanze giudiziarie, tuttavia, hanno un valore ed un impatto molto relativo, in quanto la disapplicazione incide solo sul singolo caso del ricorrente, e non può espletare effetti *erga omnes*. Né si intravede alcuna volontà del legislatore regionale del FVG di abrogare tali requisiti di anzianità di residenza contrari al diritto dell'Unione europea. Al contrario, la Regione FVG ha opposto ricorso contro l'ordinanza del giudice del lavoro di Udine n. 615/2010, ricorso che verrà discusso dinanzi al collegio del tribunale di Udine il prossimo 20 gennaio 2011.

Ugualmente, il governo nazionale non ha inteso sinora adottare alcun provvedimento nei confronti della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia per assicurare il rispetto del diritto dell'Unione europea a fronte delle palesi violazioni operate dalle citate normative regionali del FVG, sebbene l'art. 120 della Costituzione Italiana e l'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 prevedano la possibilità dell'esercizio da parte del potere esecutivo nazionale di poteri sostitutivi nei confronti delle Regioni al fine di porre rimedio a violazioni della normativa europea. Né il governo nazionale ha inteso mai promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte Costituzionale italiana delle normative regionali oggetto del presente documento, per violazione dell'art. 117 c. 1 Cost. (esercizio della potestà legislativa delle Regioni in violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario), sebbene tale iniziativa sarebbe stata non solo pienamente legittima, ma anche doverosa, ai sensi dell'art. 127 Costituzione italiana.

Alla luce di quanto sopra, si ritiene che l'unica possibilità affinché la disapplicazione dei criteri di anzianità di residenza previsti dalle normative regionali del FVG oggetto del presente documento, possa espletare effetti *erga omnes*, può essere riposta in un procedimento d'infrazione avviato dalla Commissione europea nei confronti della Repubblica Italiana – Regione FVG dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea.

A tale riguardo, si rammentano pure le seguenti denunce inoltrate in questi anni alla Commissione europea, quale organo di vigilanza sulla corretta applicazione del diritto europeo, dall'ASGI e da cittadini romeni residenti nel FVG, di cui il presente dossier costituisce un ulteriore integrazione ed approfondimento:

- Denuncia ASGI dd. 10.02.2009 n. 2009/4226, SG (2009) A/1744-2;
- Denuncia ASGI dd. 25.08.2009 SG/CDC (2009) A/8368;
- Denuncia del sig. P.S., dd. 08/09/2010 CHAP-2010-02994;

³⁰ Entrambe le ordinanze del Tribunale di Udine possono essere scaricate dal sito web:

http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=1278&l=it

³¹ L'ordinanza è disponibile al sito web: http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=1282&l=it

- Denuncia della dott.ssa Magda Pruna dd. 21.05.2010, CHAP -2010-1509;
- Denuncia ASGI dd. 24.07.2010, CHAP-2010-02081.

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

p. l'ASGI
sez. reg. FVG
Servizio anti-discriminazioni
Dott. Walter Citti

p. la Comunità dei cittadini romeni
residenti nel FVG
dott. ssa Magda Pruna