



Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione

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. 38 commi 1 e 2 della Legge regionale del Friuli-Venezia Giulia dd. 5 dicembre 2008 n. 16 approvata dal Consiglio Regionale del F.V.G. nella seduta del 25 novembre 2008, con riferimento ai principi di parità di trattamento e di non discriminazione.

Introduzione.

Con l'art. 38 comma 1 della legge regionale F.v.g. 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 F.v.g., con la previsione di una maggiorazione progressiva in base agli anni di residenza anagrafica nel territorio regionale.

Con l'art. 38 comma 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.

Il presente documento intende proporre alcune riflessioni volte a sollevare dubbi di compatibilità con i principi generali di parità di trattamento e di non discriminazione, delle norme approvate con la citata L.R. F.V.G. n. 16/2008 (“*Norme urgenti in materia di ambiente, territorio, edilizia, urbanistica, attività venatoria, ricostruzione, adeguamento antisismico, trasporti, demanio marittimo e turismo*”, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, Supplemento ordinario n. 27 dd. 12 dicembre 2008 al Bollettino Ufficiale della Regione F.v.g. n. 50 dd. 12 dicembre 2008) ¹ (ALLEGATO N. 1)

Il principio di parità di trattamento ed il divieto di discriminazioni indirette o dissimulate

L’ordinamento comunitario europeo ed il divieto di discriminazioni dissimulate fondate sul requisito della residenza.

Il principio di parità di trattamento in materia di accesso all’assistenza sociale e, specificamente agli alloggi pubblici, è previsto da diverse fonti.

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 Trattato 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*”.²

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 anche ai diritti e vantaggi sociali e fiscali non direttamente connessi all’impiego del lavoratore comunitario che ha esercitato il diritto alla libera circolazione. Così, a partire dal Regolamento n. 1612/68/CEE (art. 9) è stata pacificamente prevista 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.³

Rientra nel campo di applicazione del diritto comunitario anche il principio di parità di trattamento in materia di accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica tra cittadini nazionali e **cittadini stranieri di paesi terzi titolari del permesso di soggiorno CE per**

¹ Disponibile sul sito web: <http://arpebur.regione.fvg.it/newbur/visionaBUR?bnum=2008/12/12/27>

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

³ Condinanzi Lang Nascimbene, *Cittadinanza dell’Unione e libera circolazione delle persone*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 105-112.

soggiornanti di lungo periodo, di cui alla direttiva n. 2003/109/CE (art. 11 c. 1 lett. f), attuata in Italia con il d.lgs. n. 3/2007 che ha modificato l'art. 9 del 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*”.

Nel diritto comunitario il principio di parità di trattamento va inteso non solo come divieto di discriminazioni dirette, quando una persona protetta dal diritto comunitario è trattata meno favorevolmente di un'altra a causa della nazionalità (condizione di straniero), ma anche come divieto di discriminazioni indirette, quando cioè una disposizione, un criterio, una prassi apparentemente neutri possono mettere le persone di diversa nazionalità, protette dalle norme comunitarie, in una posizione di particolare e sproporzionato svantaggio rispetto ai cittadini dello Stato membro. Tale nozione di discriminazione indiretta è ricavabile tanto dalle due direttive anti-discriminazione (direttiva n. 2000/43/CE e n. 2000/78/CE) quanto dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia.

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 CE, 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 appare dunque evidente che le norme introdotte nell'ordinamento regionale del F.V.G. con l'art. 38 della Legge regionale n. 16/2008, dovrebbero incorrere nella censura della Commissione così da avviare, se del caso, una procedura di infrazione ai sensi dell'art. 226 Trattato CE.

A tale riguardo, si richiama anche la recente presa di posizione del Commissario europeo Jacques Barrot in risposta all'interrogazione dell'europarlamentare Donata Gottardi, avente per oggetto i possibili profili discriminatori del requisito della residenza decennale ai fini

dell'accesso al beneficio dell'assegno sociale, introdotto dalla manovra finanziaria 2009 (legge n. 133/2008). In essa il Commissario europeo Barrot non esclude che la normativa italiana possa contenere profili discriminatori di natura indiretta, fondati sul criterio della residenza di lungo periodo, rilevando che forme di discriminazione indiretta possono essere consentite dal diritto comunitario solo se "giustificate da **considerazioni oggettive indipendenti dalla nazionalità della persona in questione** e qualora **proporzionate** agli obiettivi legittimamente perseguiti (sottolineatura nostra)".⁴

Tali criteri per considerare legittime e giustificate eventuali norme che introducano forme di discriminazione indiretta o dissimulata fondate sulla residenza di lungo periodo non sembrano affatto soddisfatti dalla legge regionale del F.V.G. qui in esame, in quanto la nuova normativa è stata proposta ed approvata non sulla base di considerazioni oggettive indipendenti dalla nazionalità delle persone interessate, bensì con l'intenzione aperta ed esplicita di escludere dai beneficiari dell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica il maggior numero possibile di cittadini stranieri, sulla base quindi di considerazioni discriminatorie fondate sulla nazionalità delle persone, ciò che appunto il diritto comunitario non consente.

L'intento, neppure celato bensì palese e manifesto, di usare il criterio della residenza di lunga durata per realizzare una discriminazione dissimulata fondata in realtà sulla nazionalità si evince innanzitutto dalla stessa Relazione di maggioranza con la quale la proposta di legge è stata trasmessa al Consiglio regionale dopo essere stata approvata in sede di IV Commissione permanente. In essa, fra l'altro, si legge: "...*La Commissione ha introdotto una norma relativa alla regolamentazione delle procedure di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata. Dal sistema di assegnazione attuale, emerge che a parità di condizioni economiche tra i cittadini italiani e gli abitanti stranieri, prevale spesso l'assegnazione nei confronti di quest'ultimi. Questa situazione genera un conflitto sociale che, aggravato dalla congiuntura economica sfavorevole che sta vivendo l'intero Paese, comporta che le numerose famiglie italiane, che vivono in condizioni economiche che rasentano il livello di povertà, non possano essere adeguatamente supportate in tale situazione di difficoltà. Pertanto, la norma che prevede l'innalzamento ad almeno quindici anni di residenza in Regione* "[la proposta iniziale votata dalla maggioranza in 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

⁴ Il Commissario Barrot ha pertanto annunciato pertanto che la Commissione europea avrebbe chiesto al governo italiano informazioni dettagliate per valutare l'eventuale contrasto della normativa italiana con la legislazione comunitaria. In proposito: <http://www.asgi.it/index.php?page=app.home&idint=cn08102800>

legislatura, Atti consiliari, CG/BS, N. 37-A; ALLEGATO N. 2).⁵ Ugualmente vedasi il dibattito riportato sulla stampa locale, cfr. dichiarazioni del capogruppo Galasso (PDL): “*La filosofia di queste novità è di rimediare al paradosso di vedere avvantaggiati i cittadini non comunitari rispetto ai residenti*”, o le dichiarazioni del consigliere regionale della Lega Nord Narduzzi: “*Vorremmo ampliare tale limite [di residenza per l’accesso alle prestazioni sociali n.d.r.] in modo da poter garantire l’accesso, per primi, ai cittadini della nostra regione*” (da “Il Piccolo”, quotidiano di Trieste, edizione dd. 13 novembre 2008, pag. 7: “Pdl e Lega: su Ater e Welfare precedenza agli italiani”, ALLEGATO N. 3). Dello stesso tenore il dibattito in Consiglio regionale in sede di discussione ed approvazione delle norme; dibattito tutto incentrato, nelle prese di posizioni e discorsi di esponenti della maggioranza, sulla necessità di limitare la percentuale di assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica a cittadini stranieri (vedasi trascrizione delle agenzie di stampa ANSA sul dibattito in consiglio regionale del FVG nella seduta pomeridiana del 25 novembre 2008, ALLEGATO n. 4).

Conclusioni

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

- **Le nuove norme regionali del Friuli Venezia Giulia di cui all’art. 38 c. 1 e 2 della L. R. n. 16/2008, che subordinano l’accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica a requisiti di residenza di lungo periodo e avvantaggiano i residenti di lungo periodo nell’accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica mediante l’attribuzione di punteggi aggiuntivi progressivi nelle procedure di assegnazione, 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 e dei titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.**
- **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

⁵ Il testo completo della relazione è disponibile sul sito web: <http://lexview-int.regione.fvg.it/iterleggi/pagine/Dettaglio.aspx?NUM=901&LEG=X&TIP=Proposta%20di%20legge%20regionale&PROPP=>, ove è possibile reperire tutta la documentazione relativa all’iter di approvazione della normativa