



GARANTE REGIONALE DEI DIRITTI DELLA PERSONA

Preg.mo Massimiliano Fedriga
Presidente della Giunta regionale
Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia
Trasmissione via e-mail: presidente@regione.fvg.it

Preg.mo Pier Paolo Roberti
Assessore alle autonomie locali, sicurezza,
immigrazione, politiche comunitarie e
corregionali all'estero
Trasmissione via e-mail:
assessoreautonomielocali@regione.fvg.it
assessoreautonomielocali@certregione.fvg.it

Preg.ma Gabriella Lugara'
Direttrice centrale
Direzione centrale autonomie locali, sicurezza e
politiche dell'immigrazione
Trasmissione via e-mail:
e-mail
autonomielocali@regione.fvg.it
autonomielocali@certregione.fvg.it

e p.c.

Preg.mo Mario Pezzetta
Presidente ANCI FVG
Trasmissione via e-mail:
info@anci.fvg.it
anci.fvg@pec.it

OGGETTO: Regolamento per l'assegnazione agli enti locali delle risorse per la concessione ai cittadini dei contributi per la sicurezza delle case di abitazione, ai sensi dell'articolo 4 bis della legge regionale 29 aprile 2009, n. 9 (Disposizioni in materia di politiche di sicurezza e ordinamento della polizia locale), emanato con D.P.Reg. 0152/Pres del 24 luglio 2018. Possibili profili discriminatori contrari alle norme del diritto dell'Unione europea e al principio costituzionale di uguaglianza.

Preg.mo Presidente,

Preg.mo Assessore,

Preg.ma Direttrice,

Con l.r. 16 maggio 2014, n. 9 è stato istituito presso il Consiglio regionale del F.V.G., il Garante regionale dei diritti della persona, al cui interno è stato nominato il sottoscritto quale componente con funzioni di garanzia per le persone a rischio di discriminazione (decreto di nomina n. 336 dd. 21/07/2014). Tra i compiti attribuiti all'Ufficio del Garante regionale, vi è quello di assumere ogni iniziativa utile per contrastare comportamenti discriminatori, ovvero segnalare situazioni di violazione dei diritti aventi effetti discriminatori (art. 10 l.r. n. 9/2014) basati sui fattori vietati dalle normative dell'Unione europea e nazionali (in primo luogo nazionalità e origine nazionale, origine etnico-razziale, credo religioso e convinzioni personali, disabilità, orientamento sessuale e identità di genere, età).

Tra le funzioni comuni assegnate in base all'art. 7 c. 1 lett. e), il Garante regionale dei diritti della persona, può formulare, nelle materie di propria competenza, su richiesta o di propria iniziativa, osservazioni e pareri su progetti di legge, su atti di pianificazione o di indirizzo della Regione, degli enti da essa dipendenti o degli enti locali.

Lo scrivente Ufficio ha preso visione del Regolamento per l'assegnazione agli enti locali delle risorse per la concessione ai cittadini dei contributi per la sicurezza delle case di abitazione, ai sensi dell'articolo 4 bis della legge regionale 29 aprile 2009, n. 9 (Disposizioni in materia di politiche di sicurezza e ordinamento della polizia locale), emanato con D.P.Reg. 0152/Pres del 24 luglio 2018.¹

Lo scrivente Ufficio non entra nel merito del provvedimento che esula dalle proprie competenze e rientra nell'ambito della prerogative degli organi di governo dell'amministrazione regionale, ma intende con la presente esprimere un parere sui possibili profili discriminatori della norma contenuta nell'art. 7 relativa ai «soggetti beneficiari dei contributi e requisiti di ammissibilità», con particolare riferimento ai requisiti di nazionalità (cittadinanza) e di anzianità di residenza previsti rispettivamente ai commi 1 e 2.

Sulla base di dette norme, possono essere beneficiari dei contributi :

¹ B.U.R. n. 31 del 1 agosto 2018.

« a) cittadini italiani; b) cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea regolarmente soggiornanti in Italia, ai sensi del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 (Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri); c) stranieri titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo ai sensi del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo)

2. I soggetti di cui al comma 1 devono possedere altresì i seguenti requisiti: a) essere proprietari o comproprietari di un immobile o di parte di esso nel quale vi abbiano la residenza anagrafica; b) essere residenti in un Comune della Regione Friuli Venezia Giulia da almeno cinque anni in via continuativa; c) essere residenti in un Comune singolo o facente parte di una forma associativa o di un'Unione, a condizione che, rispettivamente, il Comune singolo, l'ente capofila della gestione associata o l'Unione abbiano presentato domanda di finanziamento ai sensi dell'articolo 3».

Con riferimento a tali requisiti, nel pieno rispetto delle proprie prerogative e competenze previste dalla propria legge istitutiva, il Garante regionale per le persone a rischio di discriminazione intende di seguito presentare alcune osservazioni su possibili profili discriminatori fondati sulla nazionalità (cittadinanza) contenuti nella normativa.

La normativa in esame limita l'accesso ai benefici ai cittadini italiani, a quelli di altri Paesi membri dell'Unione europea, nonché alla categoria dei cittadini di Paesi terzi titolari del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (lungosoggiornanti) ai sensi del d.lgs. n. 3/2007 di attuazione della direttiva 2003/109/CE.

Se l'intento dell'amministrazione regionale era quello di limitare l'accesso al beneficio sociale alle sole categorie di cittadini di Paesi terzi non membri dell'UE protetti da clausole di parità di trattamento in materia di assistenza sociale e/o di accesso di beni e servizi offerti al pubblico previste da norme di diritto dell'Unione europea, tale obiettivo non può dirsi raggiunto. Questo, in quanto nell'elenco non figurano alcune categorie di cittadini di Paesi terzi non membri UE che pure sono protetti da clausole di parità di trattamento contenute in norme eurounitarie che li riguardano e debitamente recepite nell'ordinamento italiano, e più precisamente:

a) I familiari di cittadini di Stati membri dell'Unione europea, indipendentemente dalla loro nazionalità, di cui alla direttiva 2004/38/CE, cui devono essere equiparati anche i cittadini di Paesi terzi familiari di cittadini italiani;

b) i rifugiati politici e i titolari di protezione sussidiaria, di cui alla direttiva 2004/83/CE, poi sostituita dalla direttiva 2011/95/CE;²

b) i lavoratori altamente qualificati titolari di “carta Blu UE” di cui alla direttiva 2009/50/CE.

Per quanto riguarda i primi, l’art. 24 della Direttiva n. 2004/38, recepita in Italia con il d.lgs. n. 30/2007, successivamente modificato dal d.lgs. n. 32/2008 e dalla legge n. 129/2011, ribadisce il principio di parità di trattamento, a favore non solo dei cittadini dell’Unione europea, ma anche dei loro familiari, indipendente dalla nazionalità di quest’ultimi, con espresso riferimento anche alla materia dell’assistenza sociale, con le uniche deroghe previste in questo ambito 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.³

L’art. 23 del d.lgs. n. 30/2007 ha previsto l’estensione delle norme previste dal decreto attuativo della direttiva europea in materia di libera circolazione dei cittadini UE e loro familiari anche ai familiari di cittadini italiani non aventi la cittadinanza italiana.⁴

Del resto, la norma dell’art. 23 del d.lgs. n. 30/2007 deve intendersi quale espressione del divieto di “discriminazioni a rovescio” per cui, in caso di deteriore trattamento della situazione puramente interna riferita al cittadino italiano rispetto a quella applicabile all’omologa situazione disciplinata dal diritto comunitario, alla luce del principio costituzionale di eguaglianza, la posizione soggettiva garantita dal diritto eurounitario è l’elemento su cui misurare anche la disciplina riservata alla situazione nazionale (Corte Costituzionale, sent. 16 giugno 1995, n. 249; Corte Cost., sent. 30 dicembre 1997, n. 443).⁵

² Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull’attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta; Tale direttiva è stata successivamente abrogata e sostituita dalla Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011.

³ Fatte salve le disposizioni specifiche espressamente previste dal trattato e dal diritto derivato, ogni cittadino dell’Unione che risiede, in base alla presente direttiva, nel territorio dello Stato membro ospitante gode di pari trattamento rispetto ai cittadini di tale Stato nel campo di applicazione del trattato. Il beneficio di tale diritto si estende ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente”

⁴ “Le disposizioni del presente decreto legislativo, se più favorevoli, si applicano ai familiari di cittadini italiani non aventi la cittadinanza italiana”.

⁵ Il divieto di discriminazioni “a rovescio” è stato riaffermato dapprima con l’art. 14 bis della legge 7.7.2009, n. 88 (Legge comunitaria 2008). Tali due commi si trovano ora riprodotti con formulazione pressoché identica nella legge 24.12.2012, n. 234 - con la quale si è previsto lo smembramento della «vecchia» legge comunitaria in due atti normativi diversi, la ‘legge europea’ e la ‘legge di delegazione europea’ - sebbene tali disposizioni sono state incluse in due articoli diversi: il primo comma nell’art. 32, 1° comma, lett. i) ed il secondo nell’art. 53.

In questo modo la garanzia della parità di trattamento ed il divieto di discriminazioni ‘a rovescio’ assume rispettivamente il rango di un principio e criterio direttivo generale che deve essere osservato ogni volta che si dà

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 n. 2011/95/UE. L'art. 29 di detta direttiva stabilisce infatti che «1. Gli Stati membri provvedono affinché i beneficiari di protezione internazionale ricevano, nello Stato membro che ha concesso tale protezione, adeguata assistenza sociale, alla stregua dei cittadini dello Stato membro in questione». ⁶ Il legislatore italiano, nel recepire la direttiva, ha previsto 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).

In base all'art. 14 della direttiva 2009/50/CE del 25 maggio 2009 («sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati»), i titolari di carta BLU UE godono della parità di trattamento nell'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e l'erogazione degli stessi. In base all'art. 1 c. 15 del D.lgs. 28 giugno 2012, n. 108, di recepimento della direttiva «I titolari di Carta blu UE beneficiano di un trattamento uguale a quello riservato ai cittadini, conformemente alla normativa vigente,(..).».

Si ritiene, dunque, che la norma del Regolamento regionale in oggetto sia lacunosa rispetto agli obblighi derivanti dal pieno rispetto delle normative euro-unitarie che contengono clausole di parità di trattamento, così come delle rispettive norme nazionali di recepimento.

Avendo in considerazione l'operatività del Regolamento ed il fatto che sia stato già emanato il bando per il riparto delle risorse finanziarie agli enti locali, per cui questi ultimi sono chiamati ad emanare i bandi per la concessione dei contributi ai cittadini, al fine di assicurare il pieno rispetto del principio di legalità, richiesto in base alla regola del primato e diretta applicazione delle norme eurounitarie,⁷ si raccomanda, pertanto, un tempestivo aggiornamento del regolamento regionale, così come della modulistica e delle informazioni

attuazione alle direttive UE, così come costituisce una norma generale di diretta ed immediata applicazione da parte della pubblica amministrazione o della giurisdizione.

⁶ La portata di tale diritto alla parità di trattamento del rifugiato e del titolare di protezione sussidiaria è ulteriormente chiarita dal considerando n. 45 introduttivo al testo della direttiva medesima, nel quale si afferma: "Per scongiurare soprattutto il disagio sociale, è opportuno offrire ai beneficiari di protezione internazionale, senza discriminazioni nel quadro dei servizi sociali, assistenza sociale e mezzi di sostentamento adeguati" (sottolineature nostre).

⁷ Corte Costituzionale, sentenza n. 64 del 2 febbraio 1990.

agli enti locali e al pubblico relative al bando già emanato e a quelli che gli enti locali saranno chiamati ad emanare.

Più in generale, si richiama l'attenzione sul fatto che l'esclusione tout court dal beneficio dei cittadini di Paesi terzi non lungosoggiornanti potrebbe porre profili di incompatibilità con il principio di parità di trattamento di cui all'art. 41 del d.lgs. n. 286/98 (Testo Unico sulla condizione giuridica dello straniero) : «1. Gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale (...).». Questo innanzitutto per il principio della gerarchia delle fonti, per cui una norma a livello legislativo non può essere derogata da una norma regolamentare di livello inferiore, sebbene collegata ad una fonte di legge regionale che la richiede, ma che non prevede di per sé espressamente alcuna distinzione su base di nazionalità (art. 4 bis della l.r. FVG n. 9/2009).

Più volte la Corte Costituzionale in questi anni, è intervenuta per valutare la legittimità di restrizioni e trattamenti differenziati imposti agli stranieri nell'esercizio di diritti o accesso a benefici, e la loro compatibilità con il principio costituzionale di uguaglianza. Dette pronunce hanno sottolineato che, indipendentemente dalla natura essenziale o meno di una prestazione, un criterio distintivo fondato sulla nazionalità, per ritenersi legittimo e non invece arbitrario e discriminatorio, deve rispondere a criteri di ragionevolezza, in rapporto alle finalità e allo scopo perseguito dalla prestazione sociale medesima e che allo straniero possono essere richiesti requisiti di soggiorno che ne dimostrino il carattere non episodico o di breve durata della sua permanenza.⁸

Nel caso specifico, gli interventi finanziabili con i contributi previsti dal Regolamento sono volti all'installazione di sistemi di sicurezza presso alloggi in proprietà per cui può apparire ragionevole e non arbitrario prevedere un requisito proporzionato di anzianità di residenza sul territorio, valido per tutti, senza distinzioni, ai soli fini delle garanzie di stabilità della presenza del beneficiario per assicurare la razionalità del procedimento amministrativo ed evitare esborsi pubblici a favore di persone che poi magari finirebbero per non usufruire degli

⁸ Ad es. Corte Costituzionale, sentenza n. 230 e n. 22 del 2015, n. 222, n. 172, n. 133, n. 40 e n. 2 del 2013, n. 329 e n. 40 del 2011, n. 187 del 2010; da ultimo sentenze n. 107 e 166 del 2018.

interventi in ragione della loro mobilità territoriale.⁹ Purtuttavia, tale garanzia di stabilità della residenza del beneficiario ai fini di un razionale utilizzo delle risorse pubbliche, sembrerebbe già soddisfatta dal requisito richiesto della proprietà dell'immobile nel quale il beneficiario abbia la residenza anagrafica, così come da quello della sua residenza continuativa in un Comune del FVG da almeno cinque anni consecutivi. Al contrario, lo scrivente ufficio non vede una ragionevole correlazione tra il requisito di nazionalità (cittadinanza) in sé e la finalità perseguita dalla norma, ovvero quella di assicurare un più elevato livello di sicurezza e di garanzia di inviolabilità dell'abitazione di cui una persona ha la proprietà e nella quale risiede assieme al suo nucleo familiare. In altri termini, non paiono comprendersi le ragioni obiettive e non discriminatorie per cui un cittadino straniero, pur se regolarmente insediato in un Comune del FVG da almeno cinque anni, svolgendovi attività lavorativa e residente in un immobile di cui ha acquisito la proprietà, per il solo fatto della sua condizione di straniero, debba avere minori legittime aspettative di sicurezza e inviolabilità della propria abitazione di un cittadino italiano o di altro Paese membro dell'Unione europea.

Per le ragioni sopraesposte, il Garante regionale per le persone a rischio di discriminazione sottolinea alcuni possibili profili di contrasto della norma di cui al regolamento regionale con il principio costituzionale di uguaglianza e di non discriminazione su base di nazionalità.

Ringraziando per l'attenzione che Vorrete porre alla presente, e confidando in un Vostro sollecito riscontro, e rimanendo a disposizione per ogni ulteriore chiarimento od informazione, porgo i miei migliori saluti.

Walter Citti
Componente con funzioni di garanzia
per le persone a rischio di
discriminazione
Garante regionale dei diritti della
persona
f.to digitalmente
ai sensi del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 e s.m.i.

⁹ In questo senso, Corte Costituzionale, sentenza n. 222 depositata il 16 luglio 2013; Corte Costituzionale ordinanza n. 32/2008; da ultimo Corte Cost., sentenza n. 166 depositata il 20 luglio 2018.