

## **Cittadini stranieri e discriminazione nell'accesso a prestazioni sociali a carattere essenziale: la Corte di Giustizia valorizza la Carta di Nizza**

1. La Corte di Giustizia, Grande Sezione, ha reso il 24 aprile 2012 la sentenza nella causa C-571/10, *Servet Kamberaj c. Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano*. I giudici di Lussemburgo hanno affermato, tra l'altro, l'importante principio secondo cui il cd. "sussidio casa", in quanto risponde alla finalità enunciata nell'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali UE (di garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti), può essere considerato, nell'ambito del diritto dell'Unione, come ricompreso tra le prestazioni essenziali ai sensi dell'art. 11, par. 4, della direttiva 2003/109, rispetto alle quali non è consentito agli Stati membri porre limiti alla parità di trattamento tra lavoratori residenti soggiornanti di lungo periodo non appartenenti all'Unione e cittadini residenti UE (<sup>1</sup>).

Ma come si è arrivati a questa pronuncia?

Il Sign. Kamberaj è un cittadino albanese stabilito in Italia (provincia di Bolzano) dal 1994, titolare del permesso di soggiorno a tempo indeterminato (*ex art. 9 del T.U. sull'immigrazione* approvato con d.lgs. n. 286/1998, integrato dal d.lgs n. 3/2007 recante trasposizione della direttiva n. 2003/109). L'interessato ha percepito il "sussidio casa" previsto dalla legge provinciale per gli anni 1998-2008, rientrando nei criteri all'uopo previsti. La domanda, reiterata anche nel 2009, è stata respinta per esaurimento dei fondi stanziati in rapporto alla categoria di appartenenza (cittadino di un paese terzo). Queste restrizioni non hanno invece colpito le analoghe domande formulate da cittadini italiani o di altri Stati membri dell'UE (in virtù di un calcolo più favorevole nei criteri di ripartizione interni alla Provincia).

Sul ricorso antidiscriminatorio introdotto dal Sig. Kamberaj (assistito da numerose associazioni della società civile), l'8 ottobre 2010 il Tribunale di Bolzano ha concesso in via cautelare il sussidio richiesto (da agosto 2009 a giugno 2010), procedendo altresì ad adire la Corte di Giustizia sulla scorta di sette questioni pregiudiziali.

La Corte ha dichiarato irricevibili cinque questioni (nn. 1, 4, 5, 6, 7), rilevando la mancanza di connessione con il *thema decidendum*, e quindi non ha esaminato profili importanti del "caso" quali la legittimità degli ulteriori requisiti per il godimento dei benefici (come quelli concernenti un'anzianità di residenza o l'aver svolto attività lavorativa nel precedente triennio), in quanto non era in base a tali condizioni che si era denegato il chiesto diritto. La questione pregiudiziale n. 2, riguardante il rapporto tra la Convenzione europea dei diritti umani (Cedu) ed il diritto dell'Unione, ha ricevuto una risposta dalla Corte di Lussemburgo non decisiva ai fini della risoluzione della controversia: essa tuttavia - soprattutto in Italia - offre spunti importanti sul piano della tutela giurisdizionale attraverso le disposizioni delle due Carte europee dei diritti (la Cedu e quella di Nizza).

2. Il cuore della costruzione giuridica della Corte di Giustizia è stata la risposta alla questione n. 3, incentrata sulla direttiva 2003/109 e sulle disposizioni della Carta di Nizza (art. 34).

---

<sup>1</sup> Si tratta della prima sentenza della Corte di Giustizia che richiama l'art. 34 della Carta dei diritti dopo che la stessa è divenuta cogente con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Non mancano però precedenti in cui la medesima norma è stata applicata o richiamata in via interpretativa dal giudice nazionale, a cominciare proprio da quello che ha operato il rinvio pregiudiziale nel processo *Kamberaj*. Il Tribunale di Bolzano, con l'ordinanza del 16 novembre 2010, ha, infatti, ritenuto discriminatoria la delibera della Giunta provinciale di Bolzano di costituzione di graduatorie separate per cittadini dell'Unione e non comunitari per ottenere il "sussidio casa", impedendo a quest'ultimi di fatto di accedere alle prestazioni. L'ordinanza richiama ed applica, attraverso il filtro del procedimento antidiscriminatorio, l'art. 34, terzo comma, della Carta. Il Tribunale di Napoli, con la sentenza del 22 aprile 2009, in q. Riv. n. 2/2009, ha invece richiamato, in via interpretativa, l'art. 34 della Carta in tema di diritto al reddito minimo garantito. Sulla sentenza e, più in generale, sulla configurabilità di un diritto al reddito minimo garantito su scala europea cfr. l'esauriente ricostruzione di W. Chiaromonte, *Un ulteriore tassello nel mosaico del reddito di cittadinanza. Considerazioni a margine di Trib. Napoli, 22.4.2009*, in q. Riv., n.2/2009 pag. 345 ss., e G. Bronzini, *Il reddito minimo garantito nell'Unione europea: dalla Carta di Nizza alle politiche di attuazione*, in *DLRI*, 2011, pagg.. 225 ss.

Con la suddetta questione pregiudiziale, il giudice di Bolzano chiede se il diritto dell'Unione – e, in particolare, gli artt. 2 e 6 del Trattato sull'Unione europea, gli artt. 21 e 34 della Carta di Nizza e le direttive 2000/43 e 2003/109 – osti ad una normativa nazionale (*rectius*: provinciale), come quella contenuta nel combinato disposto degli artt. 15, secondo comma, del D.P.R. n. 670/1972, degli artt. 1 e 5 della legge provinciale, nonché nella delibera n. 1885, nella parte in cui per i benefici considerati (ed in particolare per il “sussidio casa”) attribuisce rilevanza alla nazionalità, riservando ai lavoratori residenti soggiornanti di lungo periodo non appartenenti all'Unione, ovvero agli apolidi, un trattamento peggiorativo rispetto ai cittadini residenti UE (italiani e non).

*In primis*, secondo i giudici di Lussemburgo incombe al giudice nazionale accertare se il ricorrente nella causa principale rientra nel campo di applicazione della direttiva 2003/109, stante il rilascio di un permesso in conformità ai criteri previsti dalla direttiva medesima. Ciò al fine di poter invocare la parità di trattamento ai sensi dell'art. 11, par. 1 della direttiva medesima (punto 68 della sentenza), il che porterebbe a ritenere il meccanismo di ripartizione dei fondi in carico alla provincia di Bolzano senza dubbio discriminatorio (punti da 71 a 73).

La nozione di previdenza ed assistenza sociale ai sensi del citato art. 11, par. 1 della direttiva 2003/109 è una nozione di diritto interno (punto 77 della sentenza in commento). Tuttavia, la direttiva in parola va interpretata alla luce del suo 3° *considerando*, vale a dire nel rispetto dei diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta di Nizza (v. il punto 79 della sentenza, nonché il punto 80 circa le conseguenze in materia di assistenza abitativa). Inoltre, nel valutare se il sussidio per l'alloggio rientri in una delle categorie contemplate dall'art. 11, par. 1, lett. d), va tenuto ugualmente conto dell'obiettivo di integrazione perseguito dalla direttiva (punto 81) e cioè che “l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi stabilitisi a tempo duraturo negli Stati membri costituisce un elemento cardine per la promozione della coesione sociale, obiettivo fondamentale della Comunità enunciato nel Trattato”.

La disposizione dell'art. 11, par. 4 della direttiva 2003/109, in base alla quale gli Stati membri possono limitare la parità di trattamento alle sole prestazioni “essenziali”, non ha – per la Corte di Lussemburgo – rilievo limitativo. In primo luogo, l'elenco contenuto nel 13° *considerando* “non è esaustivo” (punto 85 della sentenza) e si tratta, in ogni caso, di una deroga che richiede un'interpretazione restrittiva (punto 86). Pertanto una deroga del genere può essere invocata soltanto laddove gli organi competenti nello Stato membro interessato per l'attuazione di tale direttiva abbiano chiaramente espresso l'intenzione di avvalersi della deroga suddetta. Ciò che l'Italia non ha fatto (punti 87 e 88). Le verifiche, alle quali il giudice del rinvio è tenuto, devono conseguentemente tener conto dei punti di diritto sub 91 e 92 della sentenza, che qui di seguito si riportano: a) l'art. 11, par. 4, della direttiva 2003/109 deve essere interpretato nel senso che consente agli Stati membri di limitare la parità di trattamento della quale beneficiano i titolari dello status conferito dalla direttiva medesima, ad eccezione delle prestazioni di assistenza sociale o di protezione sociale concesse dalle autorità pubbliche, a livello nazionale, regionale o locale, che contribuiscono a permettere all'individuo di soddisfare le sue necessità elementari, come il vitto, l'alloggio e la salute; b) all'art. 34 della Carta di Nizza, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale ed all'assistenza abitativa volto a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti. Ne consegue che, nei limiti in cui il sussidio di cui trattasi nel procedimento principale risponde alla finalità enunciata nel citato articolo della Carta dei diritti, esso non può essere considerato, nell'ambito del diritto dell'Unione, come non compreso tra le prestazioni essenziali ai sensi del citato art. 11, par. 4<sup>(2)</sup>.

Emerge, però, dalla stessa sentenza in commento che il giudice di rinvio ha già qualificato la prestazione come assistenziale, il che è stato contestato dalla Provincia, sicché in sostanza l'esito di questo accertamento appare scontato.

---

<sup>2</sup> Ci sembra importante sottolineare come la Corte attribuisca all'art. 34, terzo comma, lo status di un diritto e non lo consideri un mero principio, nonostante le *Spiegazioni* alla Carta affermino - in modo sibillino - che la norma in parte definirebbe un diritto ed in parte un principio, ad ulteriore dimostrazione che la tanto voluta (da parte della Gran Bretagna in sede di seconda Convenzione) distinzione tra diritti e principi di cui all'art. 52, quinto comma, della stessa Carta sia rimasta priva di rilievo, non essendo mai stata valorizzata dalla Corte di Giustizia.

3. Con la questione pregiudiziale n. 2, il giudice di Bolzano chiede se, in caso di conflitto tra una norma di diritto nazionale e la Cedu, il richiamo a quest'ultima effettuato dall'art. 6 del Trattato sull'Unione imponga al giudice nazionale di dare diretta attuazione alle disposizioni Cedu, nella fattispecie all'art. 14 della medesima nonché all'art. 1 del Protocollo n. 12, disapplicando la norma di diritto nazionale in conflitto, senza dovere previamente sollevare una questione di legittimità costituzionale.

In proposito la Corte di Lussemburgo afferma - ai punti da 59 a 63 della sentenza - che, quando la questione è qualificabile come di "diritto dell'Unione", il giudice ordinario non ha l'obbligo di disapplicare la norma interna. Ed invero l'art. 6 del Trattato non disciplina il rapporto tra diritto dell'Unione ed ordinamenti interni, pur rendendo i diritti della Cedu principi generali del diritto dell'Unione, né stabilisce il rilievo che la giurisprudenza di Strasburgo ha negli ordinamenti interni). Si tratta di una risposta scontata in quanto il problema sottoposto dal giudice del rinvio è squisitamente italiano.

Invero, nella stragrande maggioranza degli Stati membri, ed anche di quelli aderenti al Consiglio d'Europa (trattasi di 47 Stati), la giurisprudenza della Corte di Strasburgo è immediatamente applicabile dal giudice interno (basti pensare alla Francia), non solo in sede di applicazione conforme, mentre il sistema elaborato nelle due sentenze cd. "gemelle" (nn. 348 e 349) del 2007 dalla nostra Corte Costituzionale rimane un'eccezione italiana, che non rientra di per sé nell'ambito di competenza della Corte di Giustizia, almeno sino a quando l'Unione non aderirà alla Cedu; l'eccezione comporta un dovere per il giudice italiano di porre la questione di legittimità costituzionale della norma interna, rendendo molto più incerto e complesso il processo di adattamento dell'ordinamento interno alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo<sup>(3)</sup>.

Semmai - a nostro avviso - si potrebbe disapplicare la normativa interna attraverso i corrispondenti diritti della Carta di Nizza, anche se, *prima facie*, ai sensi dell'art. 52, terzo comma, della stessa Carta, nell'interpretazione offerta di tali diritti dalla Corte di Strasburgo. L'art. 52 prevede che, "laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Cedu, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla detta Convenzione"; e si aggiunge: "la presente disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa", il che lascia aperta la possibilità che, sulla base della formulazione della Carta (e dell'interpretazione di questa offerta dalla Corte di Giustizia), oggi rientrante nel diritto primario dell'Unione ai sensi del citato art. 6 del Trattato, si possa arrivare ad un trattamento di miglior favore rispetto a quello che emerge dalle decisioni della Corte di Strasburgo.

Quindi la giurisprudenza Cedu potrebbe condurre alla disapplicazione (nel sistema italiano) solo se "mediata" dall'applicabilità alla fattispecie della Carta di Nizza; in sostanza, solo grazie ad un "trapianto" nel sistema dell'Unione, il che, se la questione è qualificabile come di "diritto dell'Unione", può sempre avvenire, posto che qualsiasi diritto delle Cedu è riportabile ad una pretesa tutelata nella Carta di Nizza<sup>(4)</sup>.

A questo punto, ci si potrebbe domandare se la Corte non abbia smentito la propria giurisprudenza pregressa in ordine alla forza disapplicativa del principio di non discriminazione (dal caso *Mangold* a quello *Kuküdverci*), posto che i diritti della Cedu (compreso quello di non discriminazione di cui all'art. 14) fanno parte del diritto dell'Unione come principi generali (art. 6, terzo comma del Trattato sull'Unione). Ma in realtà appare fuorviante volere considerare la violazione del principio di non discriminazione necessariamente come violazione della Cedu in sé e per sé considerata e volere attribuire in tal modo all'art. 14 della Cedu in quanto tale una specifica

---

<sup>3</sup> Per un primo commento su tale snodo della sentenza cfr. A. Ruggeri, *La Corte di giustizia marca la distanza tra il diritto dell'Unione e la Cedu ed offre un puntello alla giurisprudenza costituzionale in tema di (non) applicazione diretta della Convenzione (a margine di Corte giust. Grande sez., 24.4.2012)*, in [consultaonline.it](http://consultaonline.it).

<sup>4</sup> Per una corretta e diretta applicazione della Carta in controversie da considerarsi di "diritto dell'Unione", integrata con la giurisprudenza della Corte di Strasburgo ex art. 52, terzo comma, della Carta, cfr. Tribunale di Treviso 13 gennaio 2012 sul tema dei diritti del personale Ata ex art. 2112 c.c. e Tribunale di Reggio Emilia 13 febbraio 2012 in materia di discriminazione di coppie gay.

forza disapplicativa dell'ordinamento interno, posto che il principio di non discriminazione è direttamente protetto dall'art. 21 della Carta di Nizza e, nell'applicazione di questo, certamente si può - e si "deve" *ex art.* 52, terzo comma, della Carta, come si è sopra osservato - tenere conto anche di quanto elaborato dai giudici di Strasburgo.

Nella fattispecie la Corte di Giustizia ha in realtà correttamente e direttamente applicato la direttiva 2003/109 (specificazione dell'art. 21 della Carta di Nizza, che in effetti - ricorda la stessa Corte - è richiamato nelle premesse della direttiva), interpretata alla luce dell'art. 34, terzo comma, della stessa Carta. Non si vede, quindi, la necessità - per così dire - di "passare" attraverso la Cedu; il che forse più correttamente avrebbe dovuto condurre la Corte di Giustizia alla dichiarazione di inammissibilità della questione pregiudiziale sottopostale.

4. Due brevi osservazioni conclusive. La sentenza in esame interviene in un contenzioso vastissimo, che coinvolge provvedimenti regionali, provinciali e comunali, emessi in alcune Regioni del Nord Italia, che limitano in modo discriminatorio (diretto o anche indiretto) l'accesso a prestazioni di assistenza sociale di carattere essenziale non solo di cittadini di Paesi terzi, ma talvolta persino di cittadini dell'Unione e - in qualche caso - di cittadini italiani, e che hanno portato a decine e decine di sentenze favorevoli ai ricorrenti discriminati.

La decisione della Corte di Giustizia, quindi, non solo valorizza una disposizione cardine del sistema di protezione dei diritti sociali previsto dalla Carta di Nizza a forte contenuto solidaristico "paneuropeo" (utilizzando, in sostanza, quest'ultima come parametro "costituzionale" per interpretare la direttiva 2003/109), ma è destinata a legittimare fortemente il citato orientamento giurisprudenziale dei giudici italiani<sup>(5)</sup>, i quali, già in varie occasioni, hanno disapplicato i provvedimenti degli Enti locali, tanto da indurre la Commissione europea a minacciare procedure di infrazione nei confronti dell'Italia<sup>(6)</sup>.

Inoltre - come già sottolineato - la Corte di Giustizia rafforza l'utilizzazione diretta della Carta di Nizza in chiave antidiscriminatoria ed è, pertanto, di stimolo al giudice ordinario ad utilizzare tutti i poteri che gli derivano come giudice di base del sistema giuridico dell'Unione, in presenza di un caso qualificabile come di "diritto dell'Unione"; poteri che, viceversa, potrebbero indebolirsi laddove si ritenga di dover direttamente dare rilievo alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo<sup>(7)</sup>.

Giuseppe Bronzini, Consigliere della Corte di Cassazione, Sezione lavoro

Andrea Allamprese, Ricercatore di diritto del lavoro nell'Università di Modena e Reggio Emilia

---

<sup>5</sup> Un'ampia rassegna di tali decisioni è reperibile in [www.asgi.it](http://www.asgi.it) e in [www.europeanrights.eu](http://www.europeanrights.eu).

<sup>6</sup> In uno dei primi commenti alla sentenza (leggilo in [www.asgi.it](http://www.asgi.it)), si sottolinea come i principi da questa affermati portino a ritenere illegittimi - in quanto discriminatori in via diretta - tutti i bandi (comunali) di assegnazione dei contributi ad integrazione dei canoni di locazione, che subordinano - ai sensi dell'art. 11, comma 13, legge n. 133/2008 - la concessione di tali sussidi, per i soli cittadini non appartenenti all'Unione, al possesso del certificato storico di residenza da almeno dieci anni nella Regione interessata.

<sup>7</sup> La sentenza *Kamberaj* ci pare, quindi, un vettore importante per rafforzare e promuovere quel "certo grado di solidarietà" che si è sin qui costruito attorno alla giurisprudenza della Corte di Giustizia sull'accesso alle prestazioni sociali degli Stati membri da parte dei lavoratori migranti comunitari e, per attrazione, dei lavoratori stranieri, di cui parla S. Giubboni, in *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Il Mulino, Bologna, 2012.