

Nota informativa su DDL Regione FVG n. 54/2019

In data 30 maggio 2019, la Giunta regionale del FVG ha depositato il DDL regionale n. 54 “*Disposizioni multisettoriali per esigenze urgenti del territorio regionale*”. E’ stata fissata al 18 giugno la data di discussione del succitato DDL in Consiglio regionale.

Ad avviso degli scriventi, tale disegno di legge contiene alcune disposizioni incidenti sulla materia della condizione giuridica dei cittadini e dei lavoratori migranti non compatibili con la corretta ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, di cui all’art. 117 c. 2 Cost., nonché con il rispetto della Costituzione Italiana e dei vincoli derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea e dagli obblighi internazionali, di cui all’art. 117 c. 1 Cost., con riferimento al principio di uguaglianza e di non discriminazione di cui all’art. 3 Cost., alle norme di diritto dell’Unione europea in materia di libera circolazione dei cittadini di altri Paesi membri dell’Unione europea, alle norme sulla parità di trattamento tra lavoratori di Stati terzi non membri UE e lavoratori nazionali di cui alla Convenzione OIL n. 143/1975 e alla direttiva europea (CE) 109/2003 .

Di seguito si espongono nel dettaglio i possibili profili di incostituzionalità.

A). L’art. 54 del DDL (*Modifiche all’art. 77 della legge regionale 18/2005*), all’art. 3 *quinquies* prevede quanto segue: «*Al fine di favorire il riassorbimento delle eccedenze occupazionali determinatesi sul territorio regionale in conseguenza di situazioni di crisi aziendale, gli incentivi di cui al comma 3 bis possono essere concessi esclusivamente a fronte di assunzioni, inserimenti o stabilizzazioni occupazionali riguardanti soggetti che, alla data della presentazione della domanda di incentivo, risultino residenti continuativamente sul territorio regionale da almeno cinque anni*».

Si ritiene che tale disposizione confliggerebbe innanzitutto con l’art. 117 c. 1 Cost. perché in tal modo il legislatore regionale eserciterebbe la propria potestà legislativa eccedendo dai vincoli imposti dall’ordinamento dell’Unione europea. 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"*.

Nel diritto dell'Unione europea, il principio di parità di trattamento ed il divieto di discriminazioni tra i cittadini di Stati membri dell'Unione, comportano non soltanto il divieto di discriminazioni dirette, che si realizzano quando un cittadino di altro Stato membro è trattato meno favorevolmente del cittadino nazionale in ragione proprio dell'elemento della cittadinanza, ma anche il divieto di discriminazioni indirette, che si producono quando una disposizione o un criterio o una prassi apparentemente neutra dello Stato membro pongono i cittadini di altri Stati membri in una posizione di particolare e sproporzionato svantaggio rispetto ai cittadini nazionali e tale misura non possa essere giustificata da "ragioni oggettive", indipendenti dalla nazionalità ed adeguatamente commisurate allo scopo perseguito, in ossequio ai consolidati principi di necessità e proporzionalità.

Tale nozione di discriminazione indiretta è ricavabile dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia europea.¹ La Corte di Giustizia europea ha in tal senso evidenziato che anche il ricorso al criterio della residenza o di anzianità di residenza può determinare una discriminazione indiretta o dissimulata vietata dall'ordinamento europeo. 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 nazionali piuttosto che dai lavoratori comunitari, finendo dunque per privilegiare in misura sproporzionata i primi a danno dei secondi.² Ugualmente, la

1 Ad es. CGE, sentenza 23 febbraio 1994, causa *Scholz*, C- 419/92; CGE, sentenza 12 febbraio 1974, causa *Sotgiu*, n. 152/73.

2 Ad es. CGE, *Meints*, causa 57/96, sentenza 27 novembre 1997; CGE, *Meussen*, causa 337/97, sentenza 8 giugno 1999; CGE, *Commissione c. Lussemburgo*, causa 299/01, sentenza 20 giugno 2002; CGE, *Commissione c. Repubblica italiana*, causa C-388/01, sentenza 16 gennaio 2003; per un'applicazione nella giurisprudenza italiana del divieto di discriminazioni indirette fondate sull'anzianità di residenza, con riferimento a normative regionali del FVG che subordinavano l'accesso a prestazioni sociali a requisiti di anzianità di residenza, si vedano: Tribunale di Trieste,

consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia europea ha riconosciuto l'incompatibilità con le norme dei Trattati di disposizioni che costituiscano obiettivi ostacoli alla libertà di circolazione ponendo i lavoratori che si avvalgono della medesima in una posizione di svantaggio rispetto ai lavoratori che non se ne avvalgano.

In particolare, si rammenta che nella causa *Caves Krier Freres Sarl*, la Corte di Giustizia europea ha espressamente riconosciuto il contrasto con le norme del Trattato UE in materia di libera circolazione di una normativa lussemburghese che subordinava l'erogazione di appositi incentivi occupazionali a favore dei datori di lavoro ad un requisito di residenza in Lussemburgo del lavoratore assunto.³ In detta sentenza, viene infatti ricordato come «*benché sia pacifico che di questi diritti alla libera circolazione di cui a tale articolo godono i lavoratori, ivi comprese le persone in cerca di lavoro, nulla nel disposto di detto articolo vieta che questi diritti possano essere invocati da altri soggetti. Infatti, per essere efficace ed utile, il diritto dei lavoratori di essere assunti ed occupati senza discriminazione deve necessariamente avere come complemento il diritto dei datori di lavoro di assumerli in osservanza delle norme in materia di libera circolazione dei lavoratori*»⁴ Ovverosia, un incentivo occupazionale a favore di un datore di lavoro si riflette necessariamente nelle opportunità di accesso al lavoro dei lavoratori e, dunque, deve necessariamente rispondere ai criteri di parità di trattamento e non discriminazione di cui alle norme UE ed evitare di introdurre indebiti ostacoli alla libertà di circolazione. Appare dunque chiaro il

ordinanza n. 479/2011 05 agosto 2011; Tribunale di Trieste, ordinanza 24.11.2012; Tribunale di Udine, ordinanza n. 530/2010 30 giugno 2010, poi confermata in sede di reclamo con ordinanza dd. 15 novembre 2011; Tribunale di Udine, ordinanza n. 615/2010 del 17 novembre 2011, poi confermata in sede di reclamo con ordinanza n. 6344/2010 del 07 marzo 2011; Tribunale di Gorizia, ordinanza n. 271/2011 del 30 giugno 2011; Tribunale di Gorizia, ordinanza n. 212/2011 del 26 maggio 2011.

3 CGE, sentenza *Caves Krier Freres Sarl*, 13 dicembre 2012, C-379/11.

4 v. CGE, sentenze del 7 maggio 1998, *Clean Car Autoservice*, C-350/96, Racc. pag. I-2521, punti 19 e 20, nonché dell'11 gennaio 2007, ITC, C-208/05, Racc. pag. I-181, punti 22 e 23.

contrasto della norma che si vorrebbe introdurre con i principi di parità di trattamento e di non discriminazione di cui alle norme del Trattato UE in materia di libera circolazione.⁵

La giustificazione apportata dalla Giunta regionale, secondo cui la norma intenderebbe favorire il riassorbimento delle eccedenze occupazionali determinatesi in conseguenza di situazioni di crisi aziendali, non appare rispondente a soddisfare i requisiti imperativi di interesse generale di obiettività e proporzionalità richiesti per legittimare una restrizione ed un'eccezione a principi e libertà fondamentali tutelate dalle norme dei Trattati europei e riconosciute come diritti fondamentali anche dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 21).

Qualora l'obiettivo invocato dalla norma fosse effettivamente quello di favorire il riassorbimento dei lavoratori espulsi dal mercato del lavoro a seguito di crisi aziendali verificatesi nel territorio regionale, non si vede ragione per cui all'interno di tale stessa popolazione di lavoratori debba essere fatta una distinzione tra lungo-residenti e non lungo-residenti, tanto più che la norma non ha natura transitoria e non appare riferita a determinate crisi occupazionali e aziendali verificatesi in un determinato arco di tempo trascorso, bensì è destinata a valere "a regime", anche per ogni futura crisi aziendale o occupazionali che potrebbe presentarsi sul territorio regionale. Ugualmente detta distinzione e disparità di trattamento appare inappropriata in quanto viene a danneggiare in

⁵ In tal senso, lo stesso criterio di residenza del lavoratore nel territorio del FVG, già previsto dal Regolamento attuale in materia di incentivi occupazionali regionali (DPR. 236/Pres dd.19/12/2018, art. 2 c. 1), appare discriminatorio ed incompatibile con il diritto dell'Unione europea con riferimento ai lavoratori frontalieri che, come è noto, una volta concluso un rapporto di impiego in uno Stato membro diverso da quello di residenza, sono tenuti a richiedere l'indennità di disoccupazione nello Stato di residenza ed ad iscriversi al centro per l'impiego di detto Stato, ma hanno pure la facoltà di registrarsi presso un centro per l'impiego dello Stato di ultimo impiego (art. 65 par. 2 Regolamento CE 883/2004 e considerando n. 13 al Regolamento europeo UE n. 987/2009) e di partecipare alle politiche attive per l'impiego di detto Stato, in condizioni di parità di trattamento con i lavoratori residenti, avendo maturato un collegamento sufficiente con detto Stato in relazione all'attività lavorativa ivi svolta e conseguentemente ai contributi previdenziali e fiscali ivi versati (CGE, sentenza 13 dicembre 2012, C-379/11, par. 53; CGE, sentenza 14 giugno 2012, *Commissione europea c. Paesi Bassi*, C-542/09, par. 63-65-66).

misura proporzionalmente maggiore i lavoratori migranti e frontalieri. Questi, avendo avuto accesso al mercato del lavoro nel FVG, hanno determinato, in linea di massima, un nesso di integrazione sufficiente con la società regionale, idoneo per avvalersi del principio di piena parità di trattamento rispettivamente con i lavoratori nazionali e residenti, anche con riferimento alle politiche attive per l'impiego e la ricollocazione, così come più volte riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia europea.⁶

Il criterio distintivo dell'anzianità di residenza del lavoratore al fine dell'accesso agli incentivi occupazionali a favore dei datori di lavoro in caso di nuove assunzioni non risponde ai principi di proporzionalità e ragionevolezza richiesti dalle norme UE e dai canoni costituzionali, in quanto l'obiettivo asserito dell'assorbimento dei lavoratori rimasti in esubero in conseguenza di crisi aziendali sul territorio regionale può essere certamente perseguito con misure e criteri che fondino un minor sacrificio al principio di uguaglianza e di non discriminazione tra i lavoratori. Del resto, questo già avviene con l'attuale Regolamento regionale sugli incentivi occupazionali (DPRReg. 236/Pres dd.19/12/2018), mediante la previsione di incentivi specificatamente rivolti o di importo aggiuntivo in relazione all'assunzione di lavoratori che hanno perso l'occupazione in relazione a situazioni di crisi aziendali o gravi difficoltà occupazionali verificatisi sul territorio regionale, appositamente dichiarate dall'Assessore regionale competente, senza necessità di ulteriori distinzioni fondate, direttamente o indirettamente, sulla nazionalità o sulla provenienza.⁷ Inoltre il criterio di proporzionalità non verrebbe soddisfatto in quanto la norma così collocata troverebbe applicazione con riferimento a tutti gli incentivi occupazionali regionali, anche quando questi rispondono ad obiettivi

6 Si veda supra nota 5. Le norme in materia di parità di trattamento tra lavoratori nazionali e lavoratori di altri Stati membri, tra cui quelli frontalieri, sono declinate nel Regolamento europeo (UE) 492/2011, che espressamente fa riferimento anche alle condizioni e opportunità di ricollocazione dei lavoratori disoccupati.

7 Regolamento per la concessione e erogazione degli incentivi per gli interventi di politica attiva del lavoro previsti dagli articoli 29,30,32,33 e 48 L.r. 18/2005, in particolare art. 2 c. 1 lett. c.

occupazionali non specificatamente legati al riassorbimento della manodopera venuta in esubero a seguito di crisi aziendali, quali ad esempio l'incremento occupazionale di determinate categorie generali di lavoratori, quali ad esempio i lavoratori "anziani" ovvero le donne.

Per le medesime ragioni già indicate, per cui un incentivo occupazionale a favore di un datore di lavoro si riflette necessariamente nelle opportunità di accesso al lavoro dei lavoratori e, dunque, un criterio discriminatorio in materia di incentivi occupazionali determina una violazione del principio di parità di trattamento e del divieto di discriminazioni fondate sulla nazionalità nell'accesso al lavoro, la norma contenuta nel DDL regionale violerebbe le seguenti norme fondamentali a tutela dei lavoratori migranti di Paesi terzi non membri dell'UE:

-L'art. 2 c. 3 del T.U. immigrazione (D.lgs. n. 286/98) per cui *«La Repubblica italiana, in attuazione della convenzione dell'OIL (Organizzazione Internazionale del Lavoro) n. 143 del 24 giugno 1975, ratificata con legge 10 aprile 1981, n. 158, garantisce a tutti i lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti nel suo territorio e alle loro famiglie parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti rispetto ai lavoratori italiani»*.⁸

⁸ Secondo la Corte Costituzionale (interrogata in merito ad una presunta lacuna normativa riguardo alla assenza di un'espressa previsione del diritto dei lavoratori extracomunitari invalidi civili di ottenere anch'essi l'iscrizione nell'elenco degli invalidi civili disoccupati aspiranti al collocamento obbligatorio, cfr. Corte Cost. 30 dicembre 1998, n. 454), la norma legislativa mira ad assicurare ai lavoratori stranieri il medesimo trattamento riservato ai lavoratori italiani, non solo allorché sia già stato instaurato un rapporto di lavoro, ma anche nell'ipotesi astratta di instaurarne uno in futuro ovvero nella fase di accesso al lavoro.

Secondo la Corte Costituzionale, il 3° comma dell'art. 2 del T.U. prevede un generale principio di parità di trattamento per i lavoratori extracomunitari rispetto a quelli italiani, in base al quale al cittadino extracomunitario titolare di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro o valido per l'esercizio di attività lavorativa deve essere riconosciuto il godimento dei medesimi diritti riconosciuti ai lavoratori italiani. Ulteriormente, essendo la Convenzione OIL (Organizzazione Internazionale del Lavoro) n. 143/1975 fonte di diritto internazionale, essa costituisce parametro interposto di legittimità costituzionale della legge interna (Corte costituzionale, sentenze n. 347 e 348/2007).

Riguardo alla Convenzione OIL n. 143/1975, si citano in particolare l'art. 8 c 2 e l'art. 9 : *«Art. 8.2 Egli dovrà, quindi, usufruire di un trattamento identico a quello dei cittadini nazionali, specialmente*

-L'art. 11 della direttiva n. 109/2003/CE che prevede per i lungo soggiornanti la parità di trattamento con i cittadini nazionali per quanto riguarda, tra l'altro «l'esercizio di un'attività lavorativa subordinata o autonoma, [...], nonché le condizioni di assunzione e di lavoro, ivi comprese quelle di licenziamento e di retribuzione»;⁹

- L'art. 26 della direttiva n. 2004/83/CE, poi rifusa nella direttiva 2011/95/UE («Norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta»), prevede un principio di parità di trattamento a favore del rifugiato e del titolare di protezione sussidiaria, per quanto concerne l'accesso ai rapporti di lavoro subordinato o autonomo, inclusi gli impieghi nella Pubblica Amministrazione.¹⁰

Si ritiene, inoltre, che la norma proposta porrebbe in una condizione svantaggiata gli stessi lavoratori di cittadinanza italiana residenti nel FVG, ma originari di altre Regioni italiane e, dunque, si porrebbe in contrasto con l'art. 120 Cost., il quale va espresso divieto al legislatore regionale di adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle

per quanto riguarda le garanzie relative alla sicurezza dell'occupazione, la riqualifica, i lavori di assistenza e di reinserimento; Articolo 9. Senza pregiudizio delle misure destinate al controllo dei movimenti migratori ai fini dell'occupazione, garantendo che i lavoratori migranti entrino nel territorio nazionale e vi siano occupati conformemente alla legislazione relativa, il lavoratore migrante deve, nei casi in cui detta legislazione non sia rispettata e in cui la propria posizione non possa essere regolarizzata, beneficiare, per sé stesso e per i familiari, della parità di trattamento per quanto riguarda i diritti derivanti da occupazioni anteriori, in fatto di retribuzione, di previdenza sociale e di altre facilitazioni».

⁹ Tale direttiva è stata recepita con il d.lgs. n. 3/2007.

¹⁰ La direttiva è stata recepita con il d.lgs. n. 251/2007.

persone e delle cose tra le Regioni o limitino l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale. La norma integrerebbe una misura "protezionistica" sul diritto al lavoro di tipo territoriale ed ostacolerebbe, pertanto, la libera circolazione delle persone anche nell'ambito nazionale, violando così gli artt. 3 e 120 Cost.

Si ricorda che in questa medesima direzione, sebbene con riferimento ad incentivi regionali in materia di lavoro autonomo e d'impresa, si è già espressa la Corte Costituzionale con le sentenze n. 83/2018, n. 339/2011, n. 213/2011, n. 391/2008, n. 207/2001.¹¹

B). L'Art. 22 (*Modifiche alla legge regionale 31/2015*) del DDL n. 054/2019 così prevede: «1. *Alla legge regionale 9 dicembre 2015, n. 31 (Norme per l'integrazione sociale delle persone straniere immigrate), sono apportate le seguenti modifiche: a) dopo il comma 1 dell'articolo 13 è inserito il seguente: <<1 bis. La Regione, nell'ambito di accordi con le autorità procedenti, sostiene interventi per il rimpatrio delle persone straniere immigrate colpite da provvedimenti di espulsione. L'iniziativa di cui al presente comma può essere attivata accedendo ai fondi che nel programma annuale sono destinati all'intervento denominato "Misure per favorire i rimpatri">>».*

In sostanza, con la suddetta norma, si modificherebbe la legislazione regionale del FVG in materia di immigrazione, consentendo l'assegnazione di finanziamenti regionali per sostenere le spese destinate ai rimpatri di immigrati colpiti da provvedimenti espulsivi, per la cui effettiva esecuzione sono già previsti appositi finanziamenti di cui all'apposito fondo nazionale istituito presso il Ministero dell'Interno con l'art. 14 *bis* del d.lgs. n. 286/98, che

11 Ugualmente, Il Governo nazionale aveva impugnato dinanzi alla Corte Costituzionale una legislazione regionale della Campania che prevedeva agevolazioni fiscali in favore dei datori di lavoro che avessero assunto cittadini già residenti, per oltre dieci anni, nella Regione Campania. La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 123/2010, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge regionale campana, perché invasiva della competenza esclusiva dello Stato, ritenendo assorbite le altre questioni sollevate.

prevede il concorso dei fondi messi a disposizione dall'Unione europea, ma non certo di fondi delle Regioni.

Si ritiene che una siffatta normativa potrebbe avere profili di incostituzionalità in quanto finirebbe per incidere in una materia, quella delle politiche in materia di ingresso, soggiorno, espulsione ed allontanamento dello straniero, riservata alla competenza esclusiva dello Stato, con evidente violazione della corretta ripartizione delle competenze di cui all'art. 117 c. 2 lett. b) Cost. La Corte costituzionale ha, infatti, precisato che “l'intervento pubblico concernente gli stranieri non può (...) limitarsi al controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stessi sul territorio nazionale, [di esclusiva competenza statale], ma deve necessariamente considerare altri ambiti – dall'assistenza sociale all'istruzione, dalla salute all'abitazione”, ovvero più in generale, quelli che attengono alle politiche di inclusione sociale della popolazione straniera regolarmente soggiornante ovvero della tutela dei diritti sociali fondamentali della popolazione immigrata,¹² sui quali può esercitarsi la competenza regionale (sent. n. 156 del 2006, n. 300 del 2005, n. 299 del 2010). Si ritiene, pertanto, che con la suddetta norma, si snaturerebbe la funzione e competenza legislativa della Regione in materia di immigrazione, vincolata alle politiche di inclusione ed integrazione sociale degli immigrati, a favore di competenze che attengono esclusivamente all'ambito statale e rispetto alle quali già sussistono i nella legislazione nazionale i relativi strumenti e fondi finanziari a disposizione.

Alla luce di quanto sopra riportato, si chiede ai consiglieri regionali del FVG di esaminare le suddette disposizioni del DDL 54 alla luce dei possibili profili di incostituzionalità e di violazione delle norme del diritto dell'Unione europea che esse sembrano contenere, con conseguente possibilità, in caso di loro approvazione, di esposizione della Regione FVG al contenzioso dinanzi alla Corte Costituzionale anche attraverso il sollevamento della questione di

¹² Si pensi ad esempio al nucleo essenziale di assistenza sanitaria da assicurarsi anche agli immigrati irregolarmente presenti, cfr. Accordo Stato Regioni sull'assistenza ai cittadini immigrati stranieri e comunitari (20.12.2012).

legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127 Cost., ovvero all' apertura di possibili procedure di infrazione del diritto UE da parte della Commissione europea dinanzi alla Corte di Giustizia europea.

A cura del servizio antidiscriminazione di ASGI