



# 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](mailto:presidente@regione.fvg.it)

Preg.mo Piero Mauro Zanin  
Presidente Consiglio Regionale FVG  
Trasmissione via e-mail:  
[presidente.consiglio@regione.fvg.it](mailto:presidente.consiglio@regione.fvg.it)

Preg.mo Piero Camber  
Presidente IV Commissione  
Consiglio regionale FVG  
Trasmissione via e-mail: [piero.camber@regione.fvg.it](mailto:piero.camber@regione.fvg.it)

Preg.mo Consiglieri regionali  
Consiglio Regionale del F.V.G.  
Trasmissione via e-mail : LORO INDIRIZZI

OGGETTO: Parere del Garante regionale per le persone a rischio di discriminazione sull' PDL n. 12 "Norme di modifica della legge regionale 19 febbraio 2016, n. 1, in materia di "Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater".

Preg.mo Presidente della Giunta,

Preg.mo Presidente del Consiglio Regionale,

Preg.mo Presidente della IV Commissione consiliare,

Preg.mi Consiglieri regionali,

1. 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).

2. 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.
3. Lo scrivente Ufficio ha preso visione della PDL n. 12 «Norme di modifica della legge regionale 19 febbraio 2016, n. 1, in materia di "Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater"», presentata dai consiglieri Giacomello e Basso il 4 settembre scorso e assegnata alla IV Commissione consiliare. Lo scrivente Ufficio ha constatato che tale proposta di legge è stata inserita nel calendario dei lavori d'aula del Consiglio regionale per la seduta del prossimo 3 ottobre assieme al DDL della Giunta regionale n. 16, sul medesimo argomento.
4. Sulla base delle proprie funzioni soprarichiamate, lo scrivente Ufficio intende con la presente esprimere un parere sui possibili profili discriminatori della PDL in oggetto con riferimento ai requisiti dei beneficiari previsti agli artt. 1 e 2 e, specificatamente, alle seguenti questioni:
  - a) La previsione di un requisito di anzianità di residenza quinquennale in Regione non solo per l'assegnazione degli alloggi in edilizia sovvenzionata, ma per tutti gli interventi in materia di politiche abitative, compreso il sostegno alla locazione;
  - b) L'estensione del requisito di residenza quinquennale a tutti i componenti del nucleo familiare del richiedente, con la sola esclusione dei minori a carico;
  - c) La previsione di una quota percentuale massima di assegnazione di alloggi in edilizia sovvenzionata per i cittadini stranieri (non aventi la cittadinanza italiana) in ciascun comune, sulla base della percentuale dei cittadini stranieri residenti complessivamente nella Regione;
  - d) La previsione per i soli cittadini di Stati terzi non membri dell'Unione europea dell'obbligo di certificazione, debitamente tradotta e autenticata dalle

autorità consolari italiane nel Paese di origine, dell'assenza di proprietà immobiliari all'estero, facendo salva la possibilità di autocertificazione per i soli cittadini italiani o di Paesi UE.

5. Per quanto concerne il punto a), lo scrivente Ufficio riconosce che un'anzianità di residenza sul territorio regionale fino ad una durata massima di cinque anni, valido per tutti, senza distinzione di nazionalità, quale requisito di accesso per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, è stato riconosciuto legittimo e non discriminatorio dalla Corte Costituzionale (ordinanza n. 32/2008, sentenze n. 222/2013 e n. 168/2014). Secondo la Corte, infatti, tale radicamento territoriale risponderebbe ad un obiettivo legittimo, ragionevole e di interesse generale volto a preservare la razionalità dell'azione amministrativa che verrebbe vanificata in caso di frequenti avvicendamenti fra i conduttori degli alloggi, quali beni durevoli, se assegnati ad individui privi di sufficienti garanzie di stabilità sul territorio. Ugualmente, risponderebbe a criteri di proporzionalità in quanto corrispondente al lasso di tempo di cinque anni riconosciuto dalle fonti del diritto dell'Unione europea al fine di ottenere lo status di cittadino di Stato terzo lungosoggiornante (Direttiva 2003/109/CE) o lo status di cittadino di Stato membro UE con soggiorno permanente (Direttiva 2004/38/CE). Ne consegue che l'innalzamento del periodo di anzianità di residenza sul territorio regionale, da due a cinque anni, ai fini dell'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata, rientra nella sfera della discrezionalità politica del legislatore regionale e nulla si eccipe al riguardo.

Si fa, tuttavia, presente che il giudice costituzionale ha sottolineato che un criterio distintivo fondato, anche indirettamente, 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. La Corte Costituzionale ha, dunque, statuito che, se un requisito di anzianità di residenza quinquennale sul territorio regionale, valido per tutti, può essere ragionevole e proporzionato con riferimento all'allocazione di un bene duraturo quale l'assegnazione di un alloggio di E.R.P., lo stesso non può dirsi con riferimento a prestazioni sociali, come il sostegno alla locazione, volte a soddisfare esigenze di natura transitoria, relative a periodi limitati, in relazione per di più a contesti normativi che hanno la finalità di «favorire la mobilità nel settore della locazione attraverso il reperimento di alloggi da concedere in locazione per

periodi determinati» a persone meno abbienti in condizioni di bisogno, secondo la ratio della norma di cui all'art. 19 della legge regionale FVG 19 febbraio 2016, n. 1 ("Sostegno alle locazioni"), che attua nella nostra regione l'analogo istituto nazionale di cui all'art. 11 c. 3 della L.n. 431/1998. Per tali ragioni, con la recente sentenza n. 166 del 20 luglio 2018, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 13 del D.-L. n.112/2008, convertito, con modificazioni, nella legge n. 133/2008, nella parte in cui, tra l'altro, prevedeva un requisito di residenza quinquennale sul territorio regionale per l'accesso al beneficio sociale del sostegno alle locazioni, così come implementato dalla Regione Lombardia.

Si rileva, dunque, che la PDL n. 12 in oggetto, innalzando il requisito di anzianità di residenza sul territorio regionale da due a cinque anni nella norma generale di cui all'art. 29 della legge regionale 1/2016, sui requisiti minimi dei beneficiari finali di tutti gli interventi di sostegno abitativo di cui alla legge medesima, senza prevedere alcuna deroga per gli interventi di sostegno alle locazioni di cui all'art. 19 della legge, finirebbe per determinare una palese violazione del principio di uguaglianza di cui art. 3 della Costituzione, così come interpretato dalla Corte Costituzionale nella citata sentenza n.166/2018.

Per le ragioni sopraesposte, lo scrivente Ufficio raccomanda al legislatore regionale di tenere conto delle conclusioni cui è giunto il giudice costituzionale con la citata sentenza n. 166/2018, nell'esame dell'art. 2 punto 1 lett. a) della PDL n. 12 qui in esame.

6. Con riferimento al punto b), lo scrivente Ufficio ritiene che l'estensione a tutti i membri del nucleo familiare, tranne i minori a carico, del requisito di anzianità di residenza quinquennale sul territorio regionale, tra i requisiti minimi dei beneficiari, in caso di domanda presentata in forma associata, non appare proporzionato, in quanto rischia di costituire un'interferenza sproporzionata nella vita personale e familiare delle persone, con questo ponendo possibili profili di violazione del principio costituzionale di uguaglianza e ragionevolezza, nonché del diritto al rispetto della vita privata e familiare di cui all'art. 8 della Convenzione europea sulla salvaguardia delle libertà fondamentali.
7. Con riferimento al punto c), lo scrivente Ufficio rileva che il principio di uguaglianza ed il divieto di discriminazioni fondate sulla nazionalità costituisce un diritto fondamentale dell'individuo e riveste un carattere imperativo in quanto principio

generale del diritto dell'Unione, nell'ambito di quanto previsto dai Trattati, ed è consacrato all'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Quale corollario del principio della libera circolazione, diritto fondamentale dell'Unione europea, il principio di uguaglianza e di non discriminazione per i cittadini di altri Paesi membri dell'Unione europea e i loro familiari, si estende anche all'ambito dell'abitazione, così come sancito dall'art.9 del Regolamento (UE) n.492/2011 del 5 aprile 2011 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione:

«1. *Il lavoratore cittadino di uno Stato membro occupato sul territorio di un altro Stato membro gode di tutti i diritti e i vantaggi accordati ai lavoratori nazionali per quanto riguarda l'alloggio, ivi compreso l'accesso alla proprietà dell'alloggio di cui necessita.*

2. *Il lavoratore di cui al paragrafo 1 può iscriversi, nella regione in cui è occupato, allo stesso titolo dei cittadini nazionali, negli elenchi dei richiedenti alloggio nelle località ove tali elenchi esistono, e gode dei vantaggi e precedenza che ne derivano».*

Oltre ai familiari di cittadini UE, la parità di trattamento in materia di alloggio è sancita dal diritto dell'Unione europea a favore di altre categorie di cittadini di Stati terzi non membri dell'Unione europea, in particolare i lungosoggiornanti (art. 11 punto 1 lett. f) della direttiva 2003/109/CE («1. *Il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda: (...) (f) l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, nonché alla procedura per l'ottenimento di un alloggio»;*)<sup>1</sup>. La legislazione nazionale sull'immigrazione (d.lgs. n.286/98, cfr. *T.U. delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*) assicura il principio di parità di trattamento nell'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, oltre ai lungosoggiornanti, agli stranieri titolari di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano attività lavorativa (art. 40 c. 6). Il principio di parità di trattamento con i cittadini nazionali nella materia dell'accesso agli alloggi di E.R.P. è esteso anche ai rifugiati e ai titolari di protezione sussidiaria ai sensi di quanto previsto dall'art. 29 comma 3-ter del d.lgs. n. 251/2007, introdotto dall'art. 1 del d.lgs. n.18/2014.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Tale principio di parità di trattamento deve essere inteso tanto per gli aspetti procedurali, quanto per quelli sostanziali.

<sup>2</sup> «L'accesso ai benefici relativi all'alloggio previsti dall'articolo 40, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, è consentito ai titolari dello status di rifugiato e di protezione sussidiaria, in condizioni di parità con i cittadini italiani»

E' importante sottolineare, al riguardo, che il principio di parità di trattamento e di non discriminazione deve essere inteso quale diritto individuale di concorrere alle medesime opportunità di accesso alle assegnazioni degli alloggi rispetto ai candidati di cittadinanza italiana ovvero a godere di una condizione in cui la nazionalità non deve essere, in alcun modo, direttamente o indirettamente, un fattore in grado di influire su dette opportunità o creare uno svantaggio. Appare ovvio che un sistema di quote percentuali massime di assegnazione ai candidati stranieri, così come quello prefigurato all'art. 1 comma 1 lett. a) della PDL n. 12, e basato sulla percentuale di cittadini stranieri residenti a livello regionale, è incompatibile con detto diritto individuale alla parità di trattamento, creando una condizione di svantaggio per i candidati di nazionalità straniera. Questo, se non altro per il fatto notorio del più rilevante tasso di insediamento di popolazione immigrata nelle zone urbane e a vocazione manifatturiera, per cui a fronte di una percentuale di stranieri residenti in Regione FVG sull'intera popolazione pari al 8,77%, quella degli stranieri residente nel Comune di Trieste è pari al 10,21%, a Udine è pari al 14,03%, a Pordenone al 13,82%, con punte ancora più elevate in alcune realtà a vocazione industriale come ad es. a Monfalcone pari al 22% cc. (dati ISTAT al 1.1.2018). Del resto, la Corte di Giustizia europea, nella sentenza sul caso *Kamberaj c. Provincia autonoma di Bolzano* (24 aprile 2012, causa C-571/10), ha già riconosciuto discriminatorio ed incompatibile con il principio individuale di parità di trattamento, un sistema di allocazione di prestazioni sociali fondato sulla ripartizione per 'quote collettive' fondate sulla nazionalità e sulla distinzione tra cittadini (nazionali e/o Ue) e cittadini di Paesi terzi.

Alla luce di quanto sopra, il Garante regionale raccomanda al legislatore regionale di tenere presente i possibili profili discriminatori contrari al principio costituzionale di uguaglianza e alle norme eurounitarie della norma contenuta all'art.1 comma 1 lett.b) della PDL n. 12.

8. Con riferimento al punto d), l'esclusione, per i soli cittadini di Paesi terzi non membri UE, della possibilità di avvalersi della dichiarazione sostitutiva di certificazione (autocertificazione) dell'assenza di proprietà immobiliari all'estero (presumibilmente nel Paese di origine), con il conseguente obbligo di produrre una certificazione di autorità competente estera, debitamente tradotta e legalizzata a cura dell'autorità consolare italiana, richiamando a quanto previsto all'art.2 c. 2 del d.P.R. n. 394/99, pone, in via generale, un limite al principio di parità

di trattamento tra cittadini nazionali e stranieri nei rapporti con la Pubblica Amministrazione, affermato dall'art. 2 c. 5 del D.lgs. n. 286/98.<sup>3</sup>

Alla luce dell'art. 14 della Convenzione europea sulla salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali, ogni disparità di trattamento fondata sulla nazionalità costituisce una discriminazione vietata se non è giustificata da un obiettivo legittimo perseguito con mezzi appropriati e necessari (principio di proporzionalità).<sup>4</sup> Un obiettivo può dirsi legittimo se persegue finalità di interesse pubblico generale estranee alla nazionalità e se tale obiettivo viene perseguito con coerenza. Nella relazione introduttiva alla legge si legge che l'obiettivo dei proponenti è quello di «tutelare i cittadini italiani», evidenziando un palese ed intrinseco intento discriminatorio. Quand'anche l'obiettivo della misura fosse quello di garantire maggiore equità e certezza sul controllo dei requisiti, avendo in considerazione l'asserita difficoltà delle autorità italiane di effettuare controlli sulla veridicità di autocertificazioni riferite a stati e fatti sussistenti in Paesi esteri, la misura rischia di mancare di coerenza. Questo avendo in considerazione che per il cittadino italiano l'autocertificazione rimane sempre possibile, anche in quelle situazioni riferite ai corregionali che rimpatriano dopo un soggiorno in Paese estero non inferiore a cinque anni, di cui alla L.r. 26.02.2002, n.7, per i quali dovrebbero sussistere i medesimi problemi di controllo di veridicità dell'autocertificazione rispetto ai cittadini di Stati terzi e con conseguente possibile irragionevole disparità di trattamento nei confronti di questi ultimi.<sup>5</sup>

In ordine al principio di proporzionalità, vanno altresì considerate quelle situazioni in cui il cittadino straniero, in buona fede, si trovi nell'impossibilità a produrre detta documentazione per le disfunzionalità dell'apparato amministrativo del suo paese di origine ovvero per la mancata previsione della medesima nell'ordinamento straniero, fatto notorio per molti paesi. Si ritiene che in questi casi dovrebbe essere prevista una clausola di salvaguardia, che consenta al cittadino straniero di ricorrere alla dichiarazione sostitutiva di certificazione, analogamente a quanto

---

<sup>3</sup> «5. Allo straniero è riconosciuta parità di trattamento con il cittadino relativamente alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi, nei limiti e nei modi previsti dalla legge».

<sup>4</sup> La Corte Costituzionale ha fatto riferimento alla giurisprudenza CEDU anche in relazione alla valutazione di legittimità di trattamenti differenziati tra cittadini e stranieri in materia di prestazioni sociali (si veda Corte Cost., sentenza n. 187/2010).

<sup>5</sup> La PDL in esame esenta tale categoria dal requisito di anzianità di residenza quinquennale sul territorio regionale (art. 2 c. 1).

previsto, ad esempio, dalla disciplina sul gratuito patrocinio a spese dello Stato nel processo penale (cfr. art.94 d.P.R. n. 115 /2002: «*In caso di impossibilità a produrre la documentazione richiesta ai sensi dell'art. 79, comma 2, il cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea, la sostituisce, a pena di inammissibilità, con una dichiarazione sostitutiva di certificazione*»). Questo tenendo presente che il cittadino straniero non dovrebbe essere svantaggiato nella fruizione effettiva di un diritto fondamentale quale quello all'assistenza abitativa - riconosciuto come tale anche dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 34)<sup>6</sup> - per ragioni estranee ed indipendenti dalla propria volontà .

9. Si rammenta, comunque, la specifica situazione di talune categorie di cittadini di Stati terzi non membri dell'Unione europea che, in virtù del carattere prevalente di norme di diritto internazionale ed eurounitario, dovrebbero essere parificate ai cittadini nazionali e di Stati membri UE, rispetto alla possibilità di avvalersi della dichiarazione sostitutiva di certificazione anche per fatti e stati non certificabili o non attestabili da soggetti pubblici o privati italiani, in quanto correlati a situazioni estere. Si fa qui riferimento ai rifugiati politici e ai titolari di protezione sussidiaria e ai lungosoggiornanti.

Il rifugiato ed il titolare di protezione sussidiaria, per ragioni intrinseche alla loro condizione, non possono avvalersi della protezione o assistenza della autorità del loro Paese di origine, per essere fuggiti da detti Paesi e non potendovi rientrare per un timore fondato di persecuzione (rifugiato) oppure per la minaccia di esservi sottoposto a tortura o trattamenti inumani o degradanti o ad una minaccia grave alla propria vita in ragioni di situazioni di violenza indiscriminata o di conflitto interno o internazionale (protezione sussidiaria).<sup>7</sup>

Come riconosciuto dalla direttiva europea 2011/95/UE, «*la convenzione di Ginevra e il relativo protocollo costituiscono la pietra angolare della disciplina giuridica internazionale relativa alla protezione dei rifugiati*» (considerando n. 4). La Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951 prevede una specifica

---

<sup>6</sup> Art. 34 c.3: «*Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali.*».

<sup>7</sup> Direttiva 2011/95/UE recante 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, recepita in Italia con il d.lgs. 21 febbraio 2014, n. 18.

norma a tutela dei rifugiati nelle situazioni in cui l'esercizio di un diritto sia vincolato all'assistenza delle autorità straniere del loro Paese di origine, prevedendo l'obbligo per lo Stato ospitante di erogare la necessaria "assistenza amministrativa" esentando il rifugiato dall'adempimento impossibile da attuare.<sup>8</sup>

A tale riguardo, si ricorda che lo stesso D.P.R. n.445/00 (*T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa*) prevede che «siano fatte salve le diverse disposizioni contenute nelle convenzioni internazionali in vigore per l'Italia», per cui quantomeno per i rifugiati (e per estensione per i titolari di protezione sussidiaria, sostanzialmente equiparati ad essi dalle direttive europee in materia di protezione internazionale), ogni problema di disparità di trattamento con il cittadino nazionale dovrebbe essere risolto. Ugualmente, al fine di non indurre in errore le amministrazioni interessate, si ritiene opportuno che detta equiparazione venga espressamente indicata nelle norme di legge, anziché lasciata ad eventuali provvedimenti amministrativi.

Come già soprariocordato al paragrafo 7, il cittadino di Stato terzo non membro UE lungosoggiornante ai sensi della direttiva 2003/109/CE, gode della parità di trattamento anche rispetto alla procedura per l'ottenimento di un alloggio (art. 11 c.1 lett. f). Il riferimento esplicito alla "procedura" dovrebbe pienamente equiparare il lungosoggiornante al cittadino italiano anche con riferimento alla possibilità di esercizio del diritto all'autocertificazione (dichiarazione sostitutiva di certificazione), pena la violazione di una norma di una direttiva europea che, per il suo carattere chiaro, preciso ed incondizionato, ha valenza diretta ed immediata nell'ordinamento interno e prevale su qualunque norma interna ad essa incompatibile.<sup>9</sup>

Alla luce di quanto sopra, in sintesi, il Garante regionale raccomanda che l'eventuale previsione di un obbligo di certificazione dell'assenza di proprietà immobiliari nel Paese di origine dello straniero sia accompagnata perlomeno da

---

<sup>8</sup> Art.25 Convenzione di Ginevra: «Assistenza amministrativa. 1. Se un rifugiato ha normalmente bisogno, per l'esercizio di un diritto dell'assistenza di autorità straniere cui egli non si può rivolgere, gli Stati Contraenti sul cui territorio l'interessato risiede vigileranno che siffatta assistenza gli sia concessa sia dalle loro proprie autorità sia da un'autorità internazionale. 2. Le autorità indicate nel paragrafo 1 rilasciano o fanno rilasciare ai rifugiati, sotto il loro controllo, i documenti o gli attestati che sono normalmente rilasciati a uno straniero dalle sue autorità nazionali o per il loro tramite. 3. I documenti o gli attestati in tal modo rilasciati sostituiscono gli atti ufficiali rilasciati a stranieri dalle loro autorità nazionali o per il loro tramite e fanno fede fino a prova del contrario».

<sup>9</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 389 dell'11 luglio 1989.

una clausola di salvaguardia che tenga conto delle situazioni in cui il cittadino straniero in buona fede sia obiettivamente impossibilitato a produrre detta documentazione per cause non riconducibili alla propria volontà, ma perché detta documentazione non è prevista nell'ordinamento straniero ovvero l'autorità del paese estero è impossibilitata a produrla. Si raccomanda, inoltre, in virtù del carattere sovraordinato di precise norme di diritto internazionale e di diritto eurounitario, che vincolano il legislatore ai sensi dell'art. 117 c. 1 della Costituzione,<sup>10</sup> di stabilire un'espressa estensione della possibilità di avvalersi della dichiarazione sostitutiva di certificazione per i titolari di protezione internazionale (rifugiati e titolari della protezione sussidiaria) e per i cittadini di Stati terzi non membri UE lungosoggiornanti.

10. Analogamente a quanto sostenuto *supra* al paragrafo 5, lo scrivente Ufficio ritiene che, anche con riferimento all'accesso alla dichiarazione sostitutiva della certificazione, la tematica dell'assegnazione di alloggi di edilizia convenzionata, sovvenzionata o agevolata debba essere mantenuta distinta da quella del sostegno alle locazioni di cui all'art. 19 della L.r. n. 1/2016.

Prevedere l'obbligo per il cittadino straniero di Paese terzo e per tutti i suoi familiari di documentare l'assenza di proprietà immobiliare nel Paese di origine e di provenienza, nelle forme e modalità di cui all'art. 3 c. 4 del D.P.R. n. 445/2000, ovvero mediante *«certificati o attestazioni rilasciati dalla competente autorità dello Stato estero, corredati di traduzione in lingua italiana autenticata dall'autorità consolare italiana che ne attesta la conformità all'originale»*, significherebbe porre a carico del solo cittadino straniero ingenti oneri e costi che potrebbero essere sproporzionati rispetto al beneficio del sostegno alla locazione cui verrebbe a concorrere, con conseguente effetto dissuasivo discriminatorio su base di nazionalità.

Oltre alla lesione di un principio di proporzionalità e ragionevolezza, la norma che si intende introdurre appare in contrasto con la norma nazionale di cui al D.P.C.M. n.159/2013 che ridefinisce e conferma l'ISEE come strumento generale di accesso alle prestazioni sociali agevolate, categorie alle quali anche il sostegno alle locazioni appartiene.<sup>11</sup> L'ISEE viene calcolato e attestato sulla base della DSU

---

<sup>10</sup> «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

<sup>11</sup> Sull'appartenenza del "sostegno alle locazioni" alla categorie delle prestazioni sociali, rispetto alle quali vige il principio di parità di trattamento per i lungosoggiornanti di cui all'art. 11 c. 1 lett. d) della

(Dichiarazione Sostitutiva Unica) prevista dall'art. 10 D.P.C.M. citato, i cui commi 7 e 8 confermano che i redditi prodotti all'estero e il patrimonio mobiliare detenuto all'estero sono oggetto di autocertificazione, senza operare sul punto alcuna differenziazione sulla base della nazionalità del dichiarante.<sup>12</sup> Dunque, per l'accesso alle prestazioni sociali, lo strumento dell'ISEE supera qualsiasi differenza di trattamento tra italiani e stranieri e consente a tutti, senza distinzione di nazionalità, l'autocertificazione mediante DSU della propria condizione reddituale e patrimoniale anche con riferimento a redditi e patrimoni esteri.<sup>13</sup>

11. In conclusione del presente parere, mi sia consentito svolgere una riflessione più generale. La proposta di legge in oggetto è stata preceduta da prese di posizione di diversi esponenti politici regionali intese a veicolare nell'opinione pubblica la convinzione che la presenza di persone immigrate nelle case popolari sia sovradimensionata, penalizzando le fasce più povere della popolazione italiana. A tale riguardo, mi preme sottolineare con pacatezza che l'asserita sovra rappresentazione di cittadini stranieri nell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica ovvero nella fruizione delle prestazioni sociali di sostegno alle locazioni, deriva innanzitutto da fattori obiettivi quali il differenziale di reddito e di condizione abitativa tra nuclei familiari stranieri e quelli italiani, che rende i primi maggiormente a rischio di povertà ed esclusione sociale. Per quanto concerne il differenziale di reddito, le più recenti indagini ISTAT evidenziano che in Italia il livello di reddito mediano delle famiglie con stranieri è inferiore di oltre 6 mila euro rispetto a quello delle famiglie di soli italiani e che tale gap sale nel Nord-Est a quasi 11 mila euro (-30,9%).<sup>14</sup> Questo a fronte di un tasso di bassa intensità lavorativa minore tra gli individui in famiglie con almeno uno straniero rispetto alle famiglie con soli cittadini italiani (9,4% a fronte del 13,4%), il che dimostrerebbe la maggiore concentrazione degli immigrati in attività lavorative a basso reddito. Ne consegue che tra coloro che vivono in famiglie con almeno un cittadino non italiano il rischio di povertà e di esclusione sociale è quasi il doppio (51%) rispetto a chi vive in famiglie di soli italiani (27,5%). Per quanto concerne la

---

direttiva 2003/109/CE, si veda la sentenza della Corte di Giustizia europea nel citato *caso Kamberaj c. Provincia autonoma di Bolzano*, par. 76-81.

<sup>12</sup> I moduli allegati al D.P.C.M. confermano il superamento di qualunque distinzione (riquadri FC3 e FC4).

<sup>13</sup> Si veda in proposito, l'ordinanza del Tribunale di Brescia, sentenza n. 167/2016 del 4 febbraio 2016.

<sup>14</sup> ISTAT, Report sulle condizioni di vita, reddito e carico fiscale delle famiglie, 6 dicembre 2017, pp. 4-7, disponibile al link: <https://www.istat.it/it/archivio/213867>

condizione abitativa, secondo un'indagine della Banca d'Italia (2014), solo il 23,4% della popolazione straniera residente in Italia vive in un alloggio in proprietà a fronte del 78,6% della popolazione italiana.<sup>15</sup>

Alla luce di quanto sopra, si sottolinea l'importanza di politiche volte a diminuire il disagio abitativo inclusive e non discriminatorie, volte a perseguire obiettivi di equità e coesione sociale, inclusa l'integrazione sociale degli immigrati stabilmente presenti e dei titolari di protezione internazionale, come evidenziato dalle direttive europee in materia.<sup>16</sup>

Ringraziando per l'attenzione che Vorrete riservare alla presente, porgo i miei Distinti 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.

---

<sup>15</sup> <http://www.lavoce.info/archives/49269/immigrati-case-popolari-numeri-miti/>

<sup>16</sup> Si veda al considerando n. 4 della direttiva europea 2003/109/CE sui cittadini di Paesi terzi lungosoggiornanti: «4) *L'integrazione dei cittadini di paesi terzi stabilitisi a titolo duraturo negli Stati membri costituisce un elemento cardine per la promozione della coesione economica e sociale, obiettivo fondamentale della Comunità enunciato nel trattato*». Ugualmente, gli art. 32 comma 2 e 34 della direttiva 2011/95/UE del 13 dicembre 2011 recante 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: « 2. *Pur autorizzando la prassi della distribuzione nel territorio nazionale dei beneficiari di protezione internazionale, gli Stati membri si adoperano per attuare politiche dirette a prevenire le discriminazioni nei confronti dei beneficiari di protezione internazionale e a garantire pari opportunità in materia di accesso all'alloggio*. Art. 34: *Al fine di facilitare l'integrazione dei beneficiari di protezione internazionale nella società, gli Stati membri garantiscono l'accesso ai programmi d'integrazione che considerano adeguati, in modo da tenere conto delle esigenze particolari dei beneficiari dello status di rifugiato o dello status di protezione sussidiaria, o creano i presupposti che garantiscono l'accesso a tali programmi*».