

Sentenza: n. 222 del 2013

Materia: Assistenza sociale

Limiti violati: articoli 3 e 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 2, 3, 5, 6, comma 1, 7, 8, comma 2, e 9 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 30 novembre 2011, n. 16 (Disposizioni di modifica della normativa regionale in materia di accesso alle prestazioni sociali e di personale).

Esito: dichiarazione di illegittimità costituzionale parziale degli artt. 2, 8, comma 2, e 9; inammissibilità ed infondatezza delle altre questioni sollevate

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Gli artt. 2 e 3 della legge regionale friulana prevedono rispettivamente interventi economici e l'attribuzione di assegni *una tantum* a sostegno della natalità e delle adozioni di minori, a favore dei seguenti soggetti (nel caso degli interventi di cui all'art. 3 l'appartenenza ad una di queste categorie è richiesta per almeno uno dei genitori): **a) cittadini italiani; b) cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea regolarmente soggiornanti in Italia e loro familiari**, 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) 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); **d) titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria**, ai sensi del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 (Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta) **purchè residenti da almeno ventiquattro mesi nel territorio regionale** (nel caso dell'art. 3 il requisito è richiesto per almeno uno dei genitori). **Gli artt. 6, comma 1, e 7** subordinano al medesimo requisito della **residenza da almeno ventiquattro mesi in territorio regionale**, la possibilità per i soggetti appartenenti alle categorie di cui sopra (con l'esclusione di quelli di cui alla lettera d)) di essere destinatari degli interventi di edilizia convenzionata, agevolata e di sostegno alle locazioni nonché assegnatari di alloggi di edilizia sovvenzionata. L'art. **8, comma 2** prevede invece che possano accedere agli interventi regionali in materia di diritto allo studio gli **alunni nel cui nucleo familiare almeno uno dei genitori risieda nel territorio regionale da almeno ventiquattro mesi e che appartenga a una delle medesime categorie di soggetti indicati al precedente art. 2**. L'art. **9**, infine, dispone che gli interventi previsti dalle norme regionali che sono state modificate dagli artt. 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8 della legge in esame siano attuati anche in favore dei **soggetti di cui all'art. 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero)**, vale a dire nei confronti degli **stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso non inferiore ad un anno, nonché dei minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno, a condizione che tali soggetti siano residenti da non meno di cinque anni nel territorio nazionale e da almeno ventiquattro mesi nel territorio regionale**. Secondo il

ricorrente, le disposizioni in esame discriminerebbero i possibili fruitori delle provvidenze sociali fornite dalla Regione, sia in ragione della residenza regionale protratta da almeno ventiquattro mesi, sia, per gli stranieri extracomunitari di cui all'art. 9, in ragione dell'ulteriore requisito della residenza nazionale per non meno di cinque anni richiesto da quest'ultima norma. Le disposizioni impugnate eccederebbero inoltre i limiti della competenza legislativa regionale: sia con riferimento alla materia di «assistenza sociale», attribuita alla potestà legislativa integrativa della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia dall'art. 6, numero 2), dello statuto di autonomia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), sia con riferimento alla più ampia competenza residuale in materia di servizi sociali riconosciuta alle Regioni ordinarie dall'art. 117, quarto comma, Cost., da estendersi alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in base alla clausola di equiparazione di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione). Inoltre esse violerebbero l'articolo 3 della costituzione in quanto introdurrebbero un elemento di differenziazione arbitrario poiché non ci sarebbe corrispondenza fra la condizione di ammissione al beneficio ed altri requisiti quali la situazione di bisogno e di disagio, presupposto di fruibilità di un beneficio assistenziale. Per quanto concerne invece l'articolo 9 la giurisprudenza costituzionale avrebbe già evidenziato la contrarietà all'art. 3 di tale disposizione che contrasterebbe anche con l'art. 41 del dlgs n. 286 del 1998 e l'art. 80, comma 19, della l. 388/2000 che equiparano ai cittadini italiani gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno. La Regione si è costituita eccependo, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso per tardività della notifica, effettuata oltre il sessantesimo giorno dalla pubblicazione nel B.U.R. Successivamente ha ribadito tale eccezione perché notificato oltre il termine perentorio previsto dall'art. 127, primo comma, Cost. Per quanto concerne le sue ulteriori considerazioni difensive, essa ha rilevato innanzitutto che l'art. 117, quarto comma, Cost. le attribuisce, nella materia dell'assistenza sociale, una competenza più ampia dell'art. 6, numero 2), dello statuto di autonomia. Ha inoltre sostenuto che la censura relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. sarebbe inammissibile, in quanto priva della necessaria indicazione delle norme statali che determinerebbero i livelli essenziali delle prestazioni e che sarebbero state violate. Inammissibile sarebbe poi l'impugnazione degli artt. 2, 5, 6, comma 1, e 7 in quanto tali disposizioni avrebbero abrogato espressamente la pregressa normativa regionale concernente la prestazione sociale in oggetto (che richiedeva condizioni più rigorose di accesso), sicché, per effetto di un'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale, quest'ultima dovrebbe rivivere, reintroducendo requisiti di godimento «ancora più irragionevoli e discriminatori di quelli recati dalla legge impugnata». In ordine invece all'asserita lesione dell'art. 3 Cost., la Regione sostiene la legittimità costituzionale del requisito della residenza continuativa nella Regione e della residenza quinquennale nel territorio dello Stato per gli stranieri in possesso del permesso di soggiorno in quanto, il primo requisito, è stato introdotto per valorizzare un collegamento non occasionale tra i destinatari delle politiche sociali e la comunità regionale e per scoraggiare l'utilizzazione di «residenze occasionali e meramente opportunistiche» mentre per quanto concerne l'ulteriore requisito della residenza quinquennale nel territorio dello Stato per gli stranieri in possesso del permesso di soggiorno, la Regione evidenzia che la previsione contenuta nell'art. 9 impugnato estende le prestazioni sociali di cui alla legge oggetto di giudizio anche agli stranieri privi di carta di soggiorno (condizione, invece, richiesta dalla normativa statale di riferimento: art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000) purché soggiornanti da almeno cinque anni nel territorio. La disposizione impugnata sarebbe, dunque, per un verso «oggettivamente

progressiva» e per altro verso ragionevole, in quanto, ai fini dell'equiparazione con gli stranieri in possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, considera il medesimo requisito della residenza quinquennale, che è anche il presupposto per la concessione di tale speciale titolo di soggiorno. **La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale di alcune delle disposizioni impugnate mentre ha ritenuto inammissibili ed infondate le altre questioni sollevate.** Innanzitutto ha respinto l'eccezione preliminare di inammissibilità del ricorso per tardività della notifica richiamando il decreto del Ministro della Giustizia dell'8 febbraio 2012, intervenuto in applicazione degli artt. 1 e 2 del decreto legislativo 9 aprile 1948, n. 437 (Proroga dei termini di decadenza in conseguenza del mancato funzionamento degli uffici giudiziari), con cui è stata disposta una «proroga dei termini per mancato funzionamento degli Uffici giudiziari di Roma Capitale e dei Comuni della provincia di Roma compresa la Corte di Cassazione». Per quanto concerne invece le questioni di legittimità costituzionale di tutte le norme impugnate, in riferimento alla **violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.**, la Corte le ha ritenute inammissibili in quanto nel caso di specie trova applicazione (in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), la competenza residuale di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost. essendo essa più favorevole per la Regione rispetto alla competenza, di carattere integrativo-attuativo, rinvenibile nello statuto di autonomia. La Corte richiama la propria costante giurisprudenza secondo la quale qualora il ricorrente ritenga che la competenza legislativa regionale sia compresa in ragione dell'azione trasversale della competenza esclusiva dello Stato a determinare i livelli essenziali delle prestazioni sociali, sia necessario individuare lo specifico livello essenziale della prestazione, garantita dalla normativa dello Stato, con il quale le norme impugnate colliderebbero. Tale individuazione vale a determinare il limite oltre il quale, cessata l'azione trasversale della normativa dello Stato, si riespande la generale competenza della Regione sulla materia, residuale, oggetto di disciplina (sentenze n. 8 del 2011 e n. 383 del 2005). La Corte ha ritenuto invece **fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 9**, in riferimento **all'articolo 3 Cost., nella parte in cui subordina, per il solo straniero, l'accesso ai benefici al requisito della residenza in Italia da non meno di cinque anni.** Tale condizione si cumula, per mezzo di un rinvio disposto dalla stessa norma impugnata, a quella stabilita dall'art. 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), vale a dire alla titolarità, quanto meno, del permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno. A giudizio della Corte non è detto che un nesso meritevole di protezione non possa emergere con riguardo alla posizione di chi, pur privo dello status, abbia tuttavia legittimamente radicato un forte legame con la comunità presso la quale risiede e di cui sia divenuto parte, per avervi insediato una prospettiva stabile di vita lavorativa, familiare ed affettiva, la cui tutela non è certamente anomala alla luce dell'ordinamento giuridico vigente. Il legislatore, quindi, per sottrarre eventuali restrizioni nell'accesso alle prestazioni sociali ad un giudizio di ineguaglianza e di manifesta irragionevolezza, è tenuto a rivolgere lo sguardo non soltanto, per il passato, alla durata della residenza sul territorio nazionale o locale oltre una soglia temporale minima, ma anche, in prospettiva, alla presenza o all'assenza di indici idonei a testimoniare il legame tendenzialmente stabile tra la persona e la comunità. La norma impugnata, attraverso una previsione generale che accomuna prestazioni di natura assai diversa, si limita viceversa ad esigere una residenza almeno quinquennale in Italia, nonostante il rinvio all'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998, il quale già prevede una soglia minima di legale permanenza sul territorio nazionale della durata di un anno soltanto. Combinando la natura indiscriminata della restrizione,

che non viene apprezzata nelle sue ragioni giustificatrici, provvidenza per provvidenza, con lo sproporzionato rilievo attribuito al requisito della residenza, per un periodo di tempo significativo e comunque largamente superiore a quello indicato dall'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998, il legislatore regionale è incorso nel dedotto vizio di violazione dell'art. 3 Cost. La Corte richiama la propria precedente giurisprudenza (sentenze n. 133, n. 4 e n. 2 del 2013) secondo la quale, mentre la residenza costituisce, rispetto a una provvidenza regionale, «un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio» (sentenza n. 432 del 2005), non altrettanto può dirsi quanto alla residenza protratta per un predeterminato e significativo periodo minimo di tempo (nella specie, quinquennale). La Corte ha poi dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale degli artt. **articoli 2 e 8, comma 2, nella parte in cui subordinano l'accesso alle prestazioni ivi indicate al requisito della residenza nel territorio regionale da almeno ventiquattro mesi, anziché al solo requisito della residenza. La Corte ha pertanto dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9 anche nella parte in cui per gli stranieri di cui all'art. 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), subordina l'accesso alle prestazioni indicate dagli artt. 2 e 8, comma 2, al requisito della residenza nel territorio regionale da almeno ventiquattro mesi.** La Corte ha rilevato che le provvidenze previste da tali disposizioni, alla luce della scarsità delle risorse destinabili alle politiche sociali nell'attuale contesto storico, non potranno che venire riservate a casi di indigenza e che pertanto è manifestamente irragionevole ed incongruo negare l'erogazione della prestazione a chiunque abbia la (sola) residenza nella Regione, posto che non vi è alcuna correlazione tra il soddisfacimento dei bisogni primari dell'essere umano, insediatosi nel territorio regionale, e la protrazione nel tempo di tale insediamento (sentenza n. 40 del 2011; sentenza n. 187 del 2010). **La Corte ha invece dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 3, 5, 6, comma 1, 7 e 9 (nella parte in cui subordina al requisito biennale della residenza nel territorio regionale l'accesso alle prestazioni di cui agli artt. 3, 5, 6, comma 1, e 7) promosse, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione.** Secondo il giudice costituzionale infatti il medesimo requisito della residenza non sarebbe irragionevole se riferito a prestazioni sociali volte sostenere la famiglia ed eccedenti i livelli essenziali che identificherebbero il nucleo intangibile dei diritti fondamentali della persona in quanto non verrebbero incontro ad un bisogno primario dell' individuo, che non tollera distinzioni correlate al radicamento territoriale, ma premierebbero il contributo offerto dalla famiglia, quale formazione sociale, al progresso morale e materiale della comunità costruita su base regionale.