

DDL n. 148/21 “Disposizioni regionali in materia di politiche della famiglia, promozione dell’autonomia dei giovani e delle pari opportunità”

Analisi delle criticità e proposte

4 novembre 2021

Introduzione

Con questa nota di analisi ASGI riscontra nel DDL regionale diverse criticità nei contenuti del DDL n.148 che appaiono in contrasto con:

- il principio di uguaglianza sancito dalla Costituzione italiana ;
- le norme del diritto dell'Unione europea in materia di parità di trattamento correlate alla libertà di circolazione dei cittadini comunitari loro familiari ;
- le norme sul diritto alle prestazioni sociali legate alla condizione giuridica di determinate categorie di cittadini di Paesi terzi non membri UE.

Il presente documento si propone di analizzare in modo sintetico tali criticità. Vengono infine formulate alcune raccomandazioni.

ANALISI E CRITICITÀ

Requisito della residenza come requisito per essere ammessi alle prestazioni

Il DDL n. 148/21 “Disposizioni regionali in materia di politiche della famiglia, di promozione dell’autonomia dei giovani e delle pari opportunità” prevede che l’accesso ad alcune prestazioni e a diversi benefici sociali in esso previste come la Carta famiglia (art. 5), la dote famiglia (art. 6) e la previdenza complementare (art. 8) sia subordinato dal possesso di un requisito di anzianità continuativa di residenza di almeno 24 mesi sul territorio regionale di almeno un genitore del minore .

Criticità

ASGI ritiene che la previsione di subordinare l’accesso alle prestazioni ad un criterio di accesso e/o preferenziale dell’anzianità di residenza sia in contrasto sia con gli obblighi costituzionali sia con quelli derivanti dal diritto europeo.

Tale requisito potrebbe presentare profili di incompatibilità con il principio costituzionale di uguaglianza, nonché con le norme del diritto dell’Unione europea in materia di parità di trattamento in relazione alla libertà di circolazione dei cittadini UE e loro familiari e alla condizione giuridica di determinate categorie di cittadini di Paesi terzi non membri UE.

Con riferimento al principio costituzionale di uguaglianza, la Corte costituzionale nel suo più recente orientamento ha affermato il principio della assoluta centralità del bisogno rispetto a qualsiasi altro criterio selettivo: ciò che è estraneo alla considerazione del bisogno – e in particolare la durata della pregressa residenza – non può mai impedire o limitare l’accesso a una prestazione sociale. La giurisprudenza costituzionale successiva ha confermato tale principio:

- Sentenza n. 44 del 9.3.2020 - la Corte Costituzionale **ha dichiarato incostituzionale il requisito di 5 anni di residenza o lavoro continuativi** previsto (per italiani e stranieri) nella Regione Lombardia per l’accesso agli alloggi di edilizia pubblica affermando che la residenza pregressa non è “rivelatore di alcuna condizione rilevante in funzione del bisogno che il servizio tende a soddisfare”. Il riferimento alla sola pregressa residenza o al solo pregresso lavoro in Regione non forniscono infatti alcuna previsione effettiva sulla futura stabilità dell’interessato portando dunque all’esclusione di soggetti che, anche se presenti da meno tempo, potrebbero risultare più in condizioni di bisogno. Inoltre quand’anche fosse ammissibile la valutazione del radicamento territoriale, essa deve venir sempre subordinata al criterio del bisogno, sul quale va parametrato qualsiasi intervento di welfare.

- Sentenza n° 7/2021 - la Corte Costituzionale **ha dichiarato costituzionalmente illegittimo il requisito di 5 anni di residenza nella Regione Friuli Venezia Giulia** per l'accesso a misure regionali di contrasto alla povertà;
- Sentenza n° 9/2021 - la Corte **ha dichiarato incostituzionale l'attribuzione di un punteggio eccessivo alla pregressa residenza per l'accesso agli alloggi ERP**: il divieto di utilizzare criteri estranei al bisogno vale anche con riferimento ai criteri di preferenza, non solo con riferimento alle "barriere all'accesso";
- Sentenza n° 42/2021 - la Corte Costituzionale **ha dichiarato incostituzionale il criterio di preferenza della residenza nella Provincia di Trento per l'accesso alle Università** site nella Provincia autonoma a parità di altre condizioni.

In particolare sul tema del DDL 148 si segnala la [sentenza n° 107/2018](#) (relativa all'accesso agli asili nido nella Regione Veneto) con cui è stata ritenuta illegittima la normativa regionale sul tema dell'anzianità di residenza affermando che:

- la pregressa residenza, ove fissata in termini sproporzionati, può confliggere anche con il diritto alla mobilità interregionale tutelato dall'art. 120 Cost.
- prevedere come presupposto del requisito dell'anzianità di residenza il contributo pregresso alla comunità regionale introdurrebbe una concezione "commutativa" del welfare in contraddizione con le finalità 'redistributive' e 'solidaristiche' della norma.
- La Corte ha anche osservato che, «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**. La previsione di un simile requisito, infatti, ove di carattere generale e dirimente, **non risulta rispettosa dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza**, in quanto "introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari", **non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata prolungata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale**, che in linea astratta ben possono connotare la domanda di accesso al sistema di protezione sociale (sentenza n. 40 del 2011)» (sentenza n. 222 del 2013).

Per tale ragione, risultano a nostro avviso in contrasto con il principio costituzionale di uguaglianza le norme nel DDL 148/2021 che prevedrebbero l'accesso alle prestazioni in base al requisito della permanenza della residenza nel territorio regionale (art. 5 c. 4, art. 6 c. 5 , art. 8 c. 4).

Proposte

Si propone di introdurre le seguenti modifiche all'art. 5

La Carta Famiglia è attribuita dal Comune di residenza, al genitore richiedente con almeno un figlio a carico, in possesso di un ISEE pari o inferiore a 30.000,00 euro, **residente nel territorio regionale**

Tipologia dei permessi di soggiorno ammessi alle prestazioni

All'art. 5 il DDL n. 148/21 "Disposizioni regionali in materia di politiche della famiglia, di promozione dell'autonomia dei giovani e delle pari opportunità" prevede che l'accesso ad alcune prestazioni e a diversi benefici sociali da esso previste sia riservato ad alcune categorie di destinatari. Per quanto riguarda i cittadini non italiani risultano essere destinatari delle misure solamente i cittadini stranieri indicati nell'ordinamento regionale con la legge regionale 27.12.2013, n. 22 (Norme intersettoriali per l'accesso alle prestazioni sociali di cittadini italiani e migranti).

Criticità

La norma nel ddl. 148/2021 risulta non indicare correttamente tutte le fattispecie di cittadini stranieri extra comunitari che sono attualmente titolari della parità di trattamento in materia di prestazioni familiari in base alle normative italiane e comunitarie in vigore. Essa, infatti, non tiene in considerazione alcune categorie di permesso di soggiorno per cittadini extracomunitari introdotte da strumenti di diritto UE e conferenti ai possessori il diritto al ricongiungimento familiare e alla parità di trattamento in materia di prestazioni familiari quali i possessori di carta blu lavoratori qualificati ed i ricercatori.

Inoltre il riferimento all'art. 41 del d.lgs. 286/98 appare datato, essendo superato dalla sopravvenuta entrata in vigore della [direttiva europea 2011/98](#) che ha introdotto il "[permesso unico lavoro](#)", categoria in cui va annoverato ogni permesso di soggiorno valido per l'esercizio dell'attività lavorativa salve le eccezioni espressamente previste (art. 5, comma 8.1 del d.lgs. 286/98) vale a dire il permesso per motivi di lavoro, famiglia e attesa occupazione.

Proposte

All'art. 5 del DDL 148/2021 dopo la lettera d) andrebbero aggiunte le seguenti categorie:

e) Titolari del permesso di soggiorno per motivi di ricerca scientifica ai sensi dell'art.27-ter, d.lgs.25 luglio 1998 n.286 Testo Unico sull'Immigrazione e succ. mod., in attuazione della direttiva Direttiva (UE) 2016/801 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, relativa alle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi per motivi di ricerca, studio, tirocinio, volontariato, programmi di scambio di alunni o progetti educativi, e collocamento alla pari;

f) Titolari del permesso di soggiorno per lavoratori altamente qualificati ai sensi dell'art. 27-quarter del D.lgs. n. 286/1998 e succ. mod. in attuazione della direttiva 2009/50/CE del Consiglio del 25 maggio 2009 sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati;

g) Cittadini di Paesi terzi non membri dell'Unione europea regolarmente soggiornanti in Italia con un permesso di soggiorno valido per l'esercizio dell'attività lavorativa ai sensi della normativa nazionale in materia di ingresso e soggiorno dei cittadini stranieri in Italia (D.lgs. 286/1998 e succ. modifiche (disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero).

Nota

Trovano diretta ed immediata applicazione nell'ordinamento regionale e italiano in quanto l'Italia è uno Stato membro dell'Unione europea e prevalgono su qualsiasi norma interna contrastante le norme del diritto dell'Unione europea che costituiscono principi fondamentali, **tutte le norme contenute nei Trattati, nei Regolamenti UE, le norme delle direttive europee** sufficientemente chiare, precise ed incondizionate. Inoltre i principi del primato e della diretta applicabilità nell'ordinamento interno delle statuizioni derivanti dalle sentenze della Corte di Giustizia europea sono ormai da lungo tempo riconosciuti dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 113 del 23 aprile 1985).

Tali norme obbligano all'interpretazione della normativa regionale in maniera conforme, oltre che agli **orientamenti giurisprudenziali dettati dalle sentenze della Corte Costituzionale**, anche alla norma di diritto UE.

In caso di impossibilità d'interpretazione conforme alla norme UE, è prevista la disapplicazione delle norme ritenute in contrasto.



Associazione per gli Studi Giuridici
sull'Immigrazione

Via Gerdil, 7 – 10158 – TORINO (Italia)

Tel. +39 0114360158

Segreteria@asgi.it

<https://www.asgi.it>