

# CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO

Servizio affari giuridici e legislativi

## Scheda di inquadramento normativo (SIN)

### PROGETTO DI LEGGE N. 61

**TITOLO:** Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 23 aprile 1990, n. 32 "Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi"

**INIZIATIVA:**

CONSIGLIO

GIUNTA

ALTRI



X LEGISLATURA

**PRESENTATORI:** CONTE MAURIZIO NEGRO GIOVANNA

**COMMISSIONE CONSILIARE IN SEDE REFERENTE:** QUINTA

**COMMISSIONE CONSILIARE IN SEDE CONSULTIVA:** PRIMA

### COMPETENZA LEGISLATIVA AI SENSI DELL'ARTICOLO 117 DELLA COSTITUZIONE

**COMPETENZA LEGISLATIVA REGIONALE CONCORRENTE**



**COMPETENZA LEGISLATIVA REGIONALE RESIDUALE (ESCLUSIVA)**



Il progetto di legge in oggetto è ascrivibile alla materia dei servizi e dell'assistenza sociale. Tale materia, per reiterata affermazione della Corte costituzionale, individua il "complesso di attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario" (fra le tante cfr. la sentenza n. 40 del 2011). La stessa, poiché non è menzionata nel secondo e nel terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione – rispettivamente relativi alla competenza legislativa esclusiva della Stato ed alla competenza legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni – deve ritenersi afferente alla competenza legislativa residuale ed esclusiva delle regioni di cui all'articolo 117, quarto comma, della Costituzione, soggetta "al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali" (cfr. tra le altre le sentenze n. 50 del 2008, n.168 del 2009, n. 121 del 2011 e n.296 del 2012).

**COMPETENZA LEGISLATIVA STATALE**



# CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO

Servizio affari giuridici e legislativi

**COMPETENZA LEGISLATIVA MISTA**



## **CONTESTO NORMATIVO E COERENZA CON L'ORDINAMENTO GIURIDICO REGIONALE**



X LEGISLATURA

Il progetto di legge in esame integra la legge regionale 23 aprile 1990, n. 32 "Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi" sostituendo il quarto comma dell'articolo 8 di detta legge, relativo all'ammissione e frequenza al servizio di asilo nido, e prevedendo che *"...hanno titolo di precedenza assoluta per l'ammissione all'asilo nido, i figli di genitori residenti o che prestino attività lavorativa in Veneto, ininterrottamente da almeno quindici anni, nonché i bambini menomati e disabili."*

Il presente progetto di legge si inserisce nell'ambito di una più ampia azione di iniziativa legislativa, di diversi gruppi consiliari che prevede, in soluzioni anche differenziate, l'inserimento, nelle rispettive leggi di settore, di requisiti di partecipazione o forme di precedenza, per l'accesso ad interventi o per la fruizione di servizi, basate sulla residenza anagrafica continuativa o sulla prestazione di lavoro ininterrotta nel territorio regionale. La tematica in ordine alla definizione di condizioni di partecipazione o di requisiti di priorità per l'accesso ad interventi o per la fruizione di servizi basati su requisiti di cittadinanza e/o residenza nel territorio regionale, è stata affrontata più volte dalla Corte costituzionale.

Con la sentenza n. 432 del 2005 - in occasione della quale la Corte si è pronunciata sulla legittimità costituzionale di una disposizione della regione Lombardia *"nella parte in cui non include i cittadini stranieri residenti nella regione Lombardia fra gli aventi il diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea riconosciuto alle persone totalmente invalide per cause civili"* - la Corte ebbe modo di ricordare come, per la sua costante giurisprudenza *"il principio costituzionale di uguaglianza non tollera discriminazioni fra la posizione del cittadino e quella dello straniero solo quando venga riferito al godimento dei diritti inviolabili dell'uomo"* ritenendo dunque legittimo, per il legislatore ordinario, introdurre norme applicabili soltanto nei confronti di chi sia in possesso del requisito della cittadinanza - o all'inverso ne sia privo - purché tali da non compromettere l'esercizio di quei fondamentali diritti. In altri termini la Corte precisò che *"al legislatore (statale o regionale che sia) è consentito introdurre regimi differenziati, circa il trattamento da riservare ai singoli consociati, soltanto in presenza di una "causa" normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria"*; in particolare, nel caso di specie la Corte ritenne che *"mentre la residenza, rispetto ad una provvidenza regionale appare un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio"* il requisito della cittadinanza, invece, si presentava come *"condizione ulteriore, ultronea ed incoerente"*. Successivamente, con la ordinanza n. 32 del 2008, la Corte costituzionale dichiarò manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale di una disposizione della Regione Lombardia, nella parte in cui prevedeva, tra i requisiti per la presentazione delle domande di assegnazione degli



X LEGISLATURA

alloggi di edilizia residenziale pubblica, che *"i richiedenti devono avere la residenza o svolgere attività lavorativa in Regione Lombardia da almeno cinque anni per il periodo immediatamente precedente alla data di presentazione della domanda"*, in quanto tale disposizione avrebbe introdotto un fattore discriminatorio irragionevole e ingiustificato per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica rapportato alla durata della residenza o del lavoro in Lombardia. Al riguardo l'ordinanza precisa che *"... questa Corte ha avuto già modo di affermare che il requisito della residenza continuativa, ai fini dell'assegnazione, risulta non irragionevole (sentenza n. 432 del 2005) quando si pone in coerenza con le finalità che il legislatore intende perseguire (sentenza n. 493 del 1990), specie là dove le stesse realizzino un equilibrato bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco (ordinanza n. 393 del 2007)."*

Venendo alla più recente giurisprudenza di legittimità, deve segnalarsi una evoluzione orientata a distinguere fra le diverse tipologie di interventi, afferenti alla materia dei servizi sociali intesa in senso ampio, la materia dell'istruzione e diritto allo studio e la materia dell'edilizia residenziale pubblica ed in particolare:

- dapprima le sentenze n. 40 e n. 61 del 2011, entrambe su ricorsi promossi in via principale dal Governo contro leggi regionali vertenti sul tema della inclusione sociale, economica e culturale degli stranieri per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale, con le quali la Corte si è orientata nel senso di riconoscere *"la naturale propensione espansiva della esigenza di garantire il rispetto (che altro non può significare se non concreta attuazione) dei diritti fondamentali spettanti alla persona alla stregua di quanto sancito dallo stesso decreto legislativo n. 268 del 1998"*, e che, né la cittadinanza, né particolari tipologie di residenza *"volte ad escludere proprio coloro che risultano i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un sistema di prestazioni e servizi ... si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale"*, possono costituire il presupposto di fruibilità di tali provvidenze;
- quindi la sentenza n. 222 del 2013 che, invece, tende a sistematizzare la distinzione in rapporto all'oggetto delle prestazioni, prevedendo:

a) in tema di disciplina di accesso alle prestazioni di assistenza sociale da parte dei cittadini extra UE, ivi comprese le prestazioni afferenti il diritto allo studio, la dichiarazione di illegittimità costituzionale -perché contrastante con il principio di uguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione- della previsione di un *"requisito di residenza protratta per un predeterminato e significativo periodo di tempo (nella specie quinquennale), 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 e di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale"* (ed a seguire la regione Umbria, che aveva introdotto analoga disposizione ha provveduto al suo ritiro determinando conseguente estinzione del processo con ordinanza n. 270 del 2013). In tema di accesso degli stranieri alle prestazioni di assistenza sociale, la Corte ha infatti più volte affermato (sentenze n. 133, n. 4 e n. 2 del 2013) che, mentre la residenza costituisce, rispetto a una provvidenza regionale, *"un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio"* (cfr. la sopracitata sentenza n. 432 del 2005), non altrettanto può dirsi quanto alla residenza protratta per un predeterminato e



X LEGISLATURA

significativo periodo minimo di tempo. Al riguardo la Corte, inoltre, sostiene che non rileva, in senso contrario, la circostanza che il requisito in questione risponda ad esigenze di risparmio, correlate al decremento delle disponibilità finanziarie pubbliche, ed afferma che *“...le scelte connesse alla individuazione dei beneficiari – necessariamente da circoscrivere in ragione della limitatezza delle risorse disponibili – debbano essere operate sempre e comunque in ossequio al principio di ragionevolezza”*;

b) in tema di edilizia residenziale pubblica, il non contrasto con i principi di cui all'articolo 3 della Costituzione della previsione, quale condizione di accesso, di una residenza di durata pari a 24 mesi, ritenendo, per tali prestazioni, che rispondano ad una logica diversa ovvero che *“le politiche sociali delle Regioni legate al soddisfacimento dei bisogni abitativi ben possono prendere in considerazione un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla sola residenza, purché contenuto entro limiti non palesemente arbitrari ed irragionevoli. L'accesso a un bene di primaria importanza e a godimento tendenzialmente duraturo, come l'abitazione, per un verso si colloca a conclusione del percorso di integrazione della persona presso la comunità locale e, per altro verso, può richiedere garanzie di stabilità, che, nell'ambito dell'assegnazione di alloggi pubblici in locazione, scongiurino avvicendamenti troppo ravvicinati tra conduttori, aggravando l'azione amministrativa e riducendone l'efficacia”*.

- Da ultimo si evidenzia la sentenza n.168 del 2014 con la quale la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una disposizione di una legge della Regione autonoma Valle d'Aosta nella parte in cui annovera, fra i requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica, quello della residenza nella Regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente evidenziando che *“la previsione dell'obbligo di residenza da almeno otto anni nel territorio regionale, quale presupposto necessario per la stessa ammissione al beneficio dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica (e non, quindi, come mera regola di preferenza), determina un'irragionevole discriminazione sia nei confronti dei cittadini dell'Unione, ai quali deve essere garantita la parità di trattamento rispetto ai cittadini degli Stati membri ... sia nei confronti dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, i quali... godono dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda anche l'accesso alla procedura per l'ottenimento di un alloggio. Quanto ai primi, risulta evidente che la norma regionale in esame li pone in una condizione di inevitabile svantaggio in particolare rispetto alla comunità regionale, ma anche rispetto agli stessi cittadini italiani, che potrebbero più agevolmente maturare gli otto anni di residenza in maniera non consecutiva, realizzando una discriminazione vietata dal diritto comunitario ..., in particolare dall'art. 18 del TFUE, in quanto determina una compressione ingiustificata della loro libertà di circolazione e soggiorno, garantita dall'art. 21 del TFUE. Infatti, il requisito della residenza protratta per otto anni sul territorio regionale induce i cittadini dell'Unione a non esercitare la libertà di circolazione abbandonando lo Stato membro cui appartengono ..., limitando tale libertà in una misura che non risulta né proporzionata, né necessaria al pur legittimo scopo di assicurare che a beneficiare della*

# CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO

Servizio affari giuridici e legislativi



X LEGISLATURA

provvidenza siano soggetti che abbiano dimostrato un livello sufficiente di integrazione nella comunità presso la quale risiedono ..., anche al fine di evitare oneri irragionevoli onde preservare l'equilibrio finanziario del sistema locale di assistenza sociale... Sulla base di analoghe argomentazioni, è agevole ravvisare la portata irragionevolmente discriminatoria della norma regionale impugnata anche con riguardo ai cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo. L'art. 11 della direttiva 2003/109/CE stabilisce, alla lettera f) del paragrafo 1, che il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda «l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, nonché alla procedura per l'ottenimento di un alloggio». Tale previsione, che è stata recepita dall'art. 9, comma 12, lettera c), del d.lgs. n. 286 del 1998 (nel testo modificato dal decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3, recante «Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo»), mira ad impedire qualsiasi forma dissimulata di discriminazione che, applicando criteri di distinzione diversi dalla cittadinanza, conduca di fatto allo stesso risultato, a meno che non sia obiettivamente giustificata e proporzionata al suo scopo. ».

Dalla lettura di tale complesso di decisioni, sembra quindi emergere sicuramente la possibilità di prevedere con legge regionale forme di accessibilità, di precedenza o di priorità in relazione alla fruizione di servizi o all'accesso ad interventi per soggetti residenti nella Regione, laddove i servizi e gli interventi non siano connessi all'esercizio di diritti costituzionali fondamentali, ma “si inquadrino nel novero delle disposizioni per così dire “facoltative”, non essendo destinate, in sé, a soddisfare diritti fondamentali”, ferma restando, tuttavia, la ragionevolezza di una tale previsione.

## PARERI

**CONFERENZA REGIONE - AUTONOMIE LOCALI (ART. 12 LR N. 20/1997)**

SI  NO

Nel presente progetto di legge non sono presenti norme che incidono sul riparto di competenze fra Regione e autonomie locali.

Venezia, 20 aprile 2016

IL DIRIGENTE  
Consulenza Commissioni e Assemblea  
- dr.ssa Rossana Ceci -

IL DIRIGENTE CAPO  
- dott. Carlo Giachetti -

Carlo Focchetti