

Sentenza: 18 gennaio 2013, n.2

Materia: immigrazione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 3, 16, 34, 117, commi primo e secondo, lettere b), g) e m), e 120 della Costituzione, nonché degli artt. 4, 8, primo comma, numeri 1) e 25), 9 e 10 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, recante Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: legge della Provincia autonoma di Bolzano 28 ottobre 2011, n. 12 (Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri) articoli 1, comma 3, lettera g), secondo periodo, ultima parte; 6, commi 3, lettera c), e 6; 10, comma 2; 12, comma 4; 13, comma 3; 14, commi 3 e 5; 16, commi 2, 3 e 4

Esito: l'illegittimità costituzionale:

dell'articolo 6, commi 3, lettera c), e 6, limitatamente al riferimento alla lettera c);

dell'articolo 1, comma 3, lettera g), secondo periodo, limitatamente alle parole "e alla relativa durata, e dell'art. 10, comma 2,

in applicazione dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dell'articolo 10, comma 3;

dell'articolo 12, comma 4;

dell'articolo 13, comma 3, secondo periodo;

dell'articolo 14, commi 3 e 5;

dell'articolo 3, comma 1, lettera e), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 31 agosto 1974, n. 7 (Assistenza scolastica. Provvidenze per assicurare il diritto allo studio), lettera aggiunta dall'articolo 16, comma 3, della l. prov. Bolzano 12/2011, limitatamente alle parole "da almeno cinque anni";

dell'articolo 2, comma 1, lettera e), della legge della Provincia autonoma Bolzano 30 novembre 2004, n. 9 (Diritto allo studio universitario), lettera aggiunta dall'articolo 16, comma 4, della l. prov. Bolzano 12/2011, limitatamente alle parole "da cinque anni";

dell'articolo 2, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 13 marzo 1987, n. 5 (Incentivazione della conoscenza delle lingue), come sostituito dall'articolo 16, comma 2, della l. prov. Bolzano 12/2011, limitatamente alle parole "ininterrottamente per un anno".

Estensore nota: Ilaria Cirelli

Il Presidente del Consiglio dei Ministri impugna in primo luogo l'art. 6, comma 3, lettera c) della citata legge provinciale, il quale include tra i componenti della Consulta provinciale per l'immigrazione, istituita dal comma 1 dello stesso articolo, anche un rappresentante unico della Questura di Bolzano e del Commissariato del Governo per la provincia di Bolzano. Impugna anche il successivo comma 6, nella parte in cui prevede che detto rappresentante possa essere sostituito da un suo delegato. Tali disposizioni, attribuendo unilateralmente funzioni ad organi statali, violerebbero tanto l'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione, che demanda alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali, quanto l'art. 8, primo comma, numero 1), dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, che limita la potestà legislativa della Provincia di Bolzano in materia di organizzazione amministrativa al solo ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto.

Secondo la Corte la questione è fondata con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera g) della Costituzione.

La normativa impugnata dal Governo infatti, argomenta la Corte ricordando la propria giurisprudenza (sentenze 10/2008, 30/2006 e 134/2004), configura in forma autoritativa e unilaterale *nuove e specifiche funzioni a carico di organi o amministrazioni dello Stato*.

Non sono, secondo la Corte, conferenti i rilievi della Provincia resistente, relativi alla necessità di un confronto tra organi provinciali e statali su questioni, come l'immigrazione, di particolare delicatezza e complessità e alla circostanza che la partecipazione del rappresentante statale alle attività della Consulta non sarebbe obbligatoria, non essendo previste conseguenze di tipo sanzionatorio per la sua assenza. Quest'ultimo rilievo, in particolare, evocherebbe un profilo di mero fatto, il quale non incide sul nuovo compito comunque demandato agli uffici coinvolti (designazione di un rappresentante cui riservare quelle determinate funzioni) e sulle funzioni attribuite al rappresentante, che evidentemente prescindono dal relativo concreto esercizio.

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 10, comma 2, che richiede ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, per l'accesso alle prestazioni di assistenza sociale aventi natura economica, un periodo minimo di cinque anni di ininterrotta residenza e dimora stabile in provincia di Bolzano, nonché, l'art. 1, comma 3, lettera g), secondo periodo al quale il citato art. 10, comma 2 si correla ove si stabilisce, in via generale, che per gli stranieri in questione l'accesso alle prestazioni che vanno oltre le prestazioni essenziali, può essere condizionato alla residenza, alla dimora stabile e alla relativa durata.

Secondo l'Avvocatura dello Stato, il requisito della durata minima della residenza e dimora stabile, e in particolare della durata quinquennale, violerebbe l'art. 3 Cost., tanto in riferimento al principio di ragionevolezza che a quello di eguaglianza. Sotto il primo profilo, in quanto tale criterio sarebbe contraddittorio rispetto al comma 1 dello stesso art. 10 ai sensi del quale l'erogazione delle prestazioni sociali agli stranieri con residenza e dimora stabile sul territorio provinciale deve avvenire secondo il criterio dell'uguaglianza degli interventi a parità di bisogno. Sotto il secondo, in quanto creerebbe ingiustificate disparità di trattamento, non avendo tale requisito collegamento con lo stato di bisogno.

Le norme impuginate violerebbero anche gli artt. 8, numero 25), e 4 dello statuto, ponendosi in contrasto con i principi fondamentali dell'assistenza pubblica fissati dall'art. 41 del d. lgs. 286/1998 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) e dall'art. 80, comma 19, della l.388/2000 (legge finanziaria 2001), che, ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale,

equiparano ai cittadini italiani gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno.

Sarebbe inoltre violato l'art. 117, secondo comma, lettera m) Cost., in quanto il requisito di durata minima della residenza concorrerebbe a definire il livello essenziale delle prestazioni sociali; nonché gli artt. 16 e 120 Cost., poichè le disposizioni darebbero luogo ad una barriera all'ingresso nel territorio provinciale nei confronti degli stranieri residenti in diverse parti del territorio nazionale e ivi beneficiari di servizi di assistenza.

La Corte, citando la propria giurisprudenza sul punto, giudica fondata la questione con riferimento all'art. 3 della Costituzione la quale, in tema di accesso degli stranieri alle prestazioni di assistenza sociale, ha affermato che mentre la residenza o la dimora stabile costituiscono, rispetto ad una provvidenza regionale o provinciale *un criterio non irragionevole*, non altrettanto può dirsi quanto alla *residenza o dimora stabile protratta per un predeterminato e significativo periodo minimo di tempo*. Ciò infatti dà luogo ad elementi di distinzione arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto di fruibilità delle provvidenze in questione.

Secondo la Corte le disposizioni sono perciò costituzionalmente illegittime: integralmente, quanto all'art. 10, comma 2, limitatamente alle parole "*e alla sua durata*", quanto all'art. 1, comma 3, lettera g), secondo periodo. In via consequenziale, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 3 dell'art. 10, la possibilità di deroga che esso prevede è infatti priva di significato una volta rimossa la disposizione del comma 2, cui si riferisce.

Il Governo censura poi l'articolo 12, comma 4 il quale, stabilendo i requisiti per il ricongiungimento familiare degli stranieri che provengono da Stati non appartenenti all'Unione europea, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera b), Cost., che attribuisce alla competenza statale esclusiva la legislazione in materia di immigrazione, nonché gli artt. 8, 9 e 10 dello statuto, che non includono tale materia fra quelle nelle quali la Provincia di Bolzano può legiferare.

La Corte giudica fondata tale questione in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera b) della Costituzione e dichiara illegittimo l'articolo 12 comma 4.

A tale riguardo la Corte ribadisce come, in linea di principio, deve essere riconosciuta la possibilità di interventi legislativi delle Regioni e delle Province autonome in materia di immigrazione, come del resto previsto dallo stesso art. 1, comma 4, del d.lgs. 286/1998, ove si stabilisce che le disposizioni ivi contenute costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 Cost., nelle materie di competenza legislativa delle Regioni, e norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, nelle materie di competenza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome (sentenza 300/2005).

La potestà legislativa delle Regioni e delle Province autonome non può, tuttavia, riguardare aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale, demandati in via esclusiva alla legislazione statale dall'art. 117, secondo comma, lettera b) Cost., come nel caso dei requisiti per il ricongiungimento familiare, regolato dall'art. 29 del d.lgs. 286/1998.

Viene impugnato anche l'art. 13, comma 3, secondo periodo, ai sensi del quale la Provincia promuove, per quanto di sua competenza, l'attuazione sul suo territorio della direttiva comunitaria

relativa alla procedura per l'ammissione di cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica, la relativa stipula di convenzioni di accoglienza e la conseguente parità di trattamento.

Secondo il ricorrente anche tale disposizione sarebbe lesiva dell'art. 117, secondo comma, lettera b), Cost., investendo la materia attinente al fenomeno migratorio.

Anche in questo caso la Consulta giudica fondata la questione e dichiara illegittima la disposizione impugnata.

Lo Stato, argomenta la Corte, ha dato attuazione alla direttiva 2005/71/CE con il d.lgs. 17/2008, il cui art. 1 ha inserito nel titolo III del d.lgs. n. 286/1998, disciplinante l'ingresso per motivi di lavoro, l'art. 27-ter che prevede una particolare procedura di immigrazione, mediante rilascio di uno speciale permesso di soggiorno riservato ai soli ricercatori scientifici di Paesi terzi. La materia rientra, secondo la Corte con tutta evidenza nella politica, di esclusiva competenza statale, di programmazione dei flussi.

L'illegittimità dell'intervento normativo non è peraltro esclusa, come prospettato dalla resistente, dalla clausola *per quanto di sua competenza*, contenuta nella disposizione impugnata, attesa l'inesistenza di competenza della Provincia relativamente a tale profilo.

Il governo impugna anche i commi 3 e 5 dell'art. 14 della legge provinciale, che richiedono, per i cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione europea, un periodo minimo di cinque anni di residenza ininterrotta nel territorio provinciale ai fini dell'accesso, rispettivamente, alle agevolazioni per la frequenza di una scuola fuori della provincia di Bolzano, e alle prestazioni di natura economica per il diritto allo studio universitario nonché i correlati commi 3 e 4 dell'art. 16, nella parte in cui aggiungendo, rispettivamente, la lettera e) all'art. 3, comma 1, della l. prov. 7/1974, (Assistenza scolastica. Provvidenze per assicurare il diritto allo studio) e la lettera e) all'art. 2, comma 1, della l. prov. 9/2004, n. (Diritto allo studio universitario) includono tra gli aventi diritti alle provvidenze considerate anche gli stranieri, ma solo se residenti nella Provincia da almeno cinque anni.

Secondo il governo ricorrente, sarebbero ravvisabili, in rapporto a tali disposizioni, i medesimi profili di violazione degli artt. 3, 16 e 120 Cost. evidenziati con riferimento all'art. 10, comma 2, oltre che la violazione dell'art. 34 Cost., che garantisce il diritto allo studio.

Secondo la Consulta la questione è fondata in riferimento agli artt. 3 e 34 della Costituzione.

Infatti, analogamente a quanto disposto all'art. 10, comma 2, la legge provinciale ha utilizzato anche in questo caso il dato della residenza qualificata per diversificare l'accesso degli stranieri alle prestazioni eccedenti i limiti dell'essenziale destinate al sostegno allo studio scolastico ed universitario contrastando, per quanto già argomentato, con i principi di ragionevolezza e di eguaglianza e conseguente violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Le misure di sostegno in questione trovano poi, secondo la Corte, il loro fondamento nell'art. 34 Cost., che, assicura a tutti il diritto allo studio.

Le disposizioni impugnate sono dichiarate costituzionalmente illegittime: nella loro interezza, quanto ai commi 3 e 5 dell'art. 14 e limitatamente al riferimento alla durata quinquennale della residenza, quanto alle disposizioni introdotte dai commi 3 e 4 dell'art. 16.

E' infine impugnato l'art. 16, comma 2, della legge provinciale 12/2011, che, sostituendo il comma 1 dell'art. 2 della l. prov. 5/1987 (Incentivazione della conoscenza delle lingue), prevede che i cittadini dell'Unione europea possono usufruire delle sovvenzioni previste per l'apprendimento delle lingue straniere solo se residenti ininterrottamente per un anno nella Provincia di Bolzano.

Secondo il governo, il requisito della durata minima della residenza, non previsto per i cittadini italiani, comporterebbe un trattamento differenziato per il cittadini dell'Unione europea, in contrasto con i principi di non discriminazione e di libera circolazione delle persone all'interno dell'Unione stessa e di conseguenza con il primo comma dell'art. 117 Cost., nella parte in cui stabilisce che la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. Sarebbero violati anche gli artt. 3, 16 e 120 Costituzione.

La Corte giudica fondata la questione in riferimento all'art. 3 Cost e dichiara la disposizione impugnata costituzionalmente illegittima nella parte in cui esige il requisito descritto.

Infatti argomenta la Consulta, il canone di selezione previsto, solo per i cittadini dell'Unione europea, per l'accesso alle sovvenzioni per i corsi di apprendimento delle lingue straniere risulta, anche in questo caso incompatibile con i principi di ragionevolezza e di uguaglianza, dato che la mera durata della residenza non può essere ritenuta una circostanza idonea a differenziare in modo ragionevole le posizioni degli interessati alla provvidenza in questione.