

CORTE COSTITUZIONALE**Pubblicazione disposta dal Presidente della Corte costituzionale ai sensi dell'art. 20 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.**

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato presso cui è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

contro

Regione Liguria in persona del Presidente pro tempore;

per la dichiarazione

di illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge regionale 6 giugno 2017 n. 13, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Liguria del 7 giugno 2017 n. 7, nella parte in cui modifica l'art. 5, comma 1, lettera a) della legge regionale 29 giugno 2004 n. 10.

FATTO

L'art. 5, comma 1, lettera a) della legge regionale ligure 29 giugno 2004, n. 10, recante «Norme per l'assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica», nel testo originario prevedeva: «Art. 5 (Principi per l'assegnazione degli alloggi). - 1. I requisiti del nucleo familiare per partecipare all'assegnazione degli alloggi di E.R.P. sono i seguenti: a) cittadinanza italiana o di uno Stato dell'Unione europea ovvero condizione di stranieri titolari di carta di soggiorno o di stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo;»

L'art. 4, comma 1 della legge regionale 6 giugno 2017, n. 13, impugnato con il presente ricorso, ha modificato l'art. 5, comma 1, lettera a) della legge regionale n. 10/2004 nei sensi seguenti: «Art. 4 (Modifiche all'art. 5 della legge regionale n. 10/2004). - 1. Alla lettera a) del comma 1 dell'art. 5 della legge regionale n. 10/2004 e successive modificazioni e integrazioni, le parole da: "titolari di carta di soggiorno" a "lavoro autonomo", sono sostituite dalle seguenti: "regolarmente residenti da almeno dieci anni consecutivi nel territorio nazionale in regola con la normativa statale in materia di immigrazione".»

Il testo attuale dell'art. 5, comma 1, lettera a) legge regionale n. 10/2004 è quindi il seguente: «Art. 5 (Principi per l'assegnazione degli alloggi). - 1. I requisiti del nucleo familiare per partecipare all'assegnazione degli alloggi di E.R.P. sono i seguenti: a) cittadinanza italiana o di uno Stato dell'Unione europea ovvero condizione di stranieri regolarmente residenti da almeno dieci anni consecutivi nel territorio nazionale in regola con la normativa statale in materia di immigrazione;»

La direttiva 25/11/2003, n. 2003/109/CE relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo negli articoli 4 par. 1 e 11 dispone rispettivamente:

«Art. 4 (Durata del soggiorno). 1. Gli Stati membri conferiscono lo status di soggiornante di lungo periodo ai cittadini di paesi terzi che hanno soggiornato legalmente e ininterrottamente per cinque anni nel loro territorio immediatamente prima della presentazione della pertinente domanda.»

«Art. 11 (Parità di trattamento). - 1. Il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda:

- a) l'esercizio di un'attività lavorativa subordinata o autonoma, purché questa non implichi nemmeno in via occasionale la partecipazione all'esercizio di pubblici poteri, nonché le condizioni di assunzione e lavoro, ivi comprese quelle di licenziamento e di retribuzione;

- b) l'istruzione e la formazione professionale, compresi gli assegni scolastici e le borse di studio secondo il diritto nazionale;
- c) il riconoscimento di diplomi, certificati e altri titoli professionali secondo le procedure nazionali applicabili;
- d) le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale;
-
- 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».

La direttiva è stata recepita con decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3, il cui art. 1 ha sostituito l'art. 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 con un nuovo testo che, nei commi 1 e 12, attualmente dispone: «Art 9 (Permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo). - 1. Lo straniero in possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità, che dimostra la disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e, nel caso di richiesta relativa ai familiari, di un reddito sufficiente secondo i parametri indicati nell'art. 29, comma 3, lettera b) e di un alloggio idoneo che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica ovvero che sia fornito dei requisiti di idoneità igienico-sanitaria accertati dall'Azienda unità sanitaria locale competente per territorio, può chiedere al questore il rilascio del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, per sé e per i familiari di cui all'art. 29, comma 1.

.....

12. Oltre a quanto previsto per lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato, il titolare del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo può:
- a) fare ingresso nel territorio nazionale in esenzione di visto e circolare liberamente sul territorio nazionale salvo quanto previsto dall'art. 6, comma 6;
 - b) svolgere nel territorio dello Stato ogni attività lavorativa subordinata o autonoma salvo quelle che la legge espressamente riserva al cittadino o vieta allo straniero. Per lo svolgimento di attività di lavoro subordinato non è richiesta la stipula del contratto di soggiorno di cui all'art. 5-bis;
 - c) usufruire delle prestazioni di assistenza sociale, di previdenza sociale, di quelle relative ad erogazioni in materia sanitaria, scolastica e sociale, di quelle relative all'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico, compreso l'accesso alla procedura per l'ottenimento di alloggi di edilizia residenziale pubblica, salvo che sia diversamente disposto e sempre che sia dimostrata l'effettiva residenza dello straniero sul territorio nazionale;».

Il decreto legislativo n. 286/98 (testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) prevede nell'art. 5 commi 1, 2 e 3-bis: «Art. 5 (Permesso di soggiorno). - 1. Possono soggiornare nel territorio dello Stato gli stranieri entrati regolarmente ai sensi dell'art. 4, che siano muniti di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno rilasciati, e in corso di validità, a norma del presente testo unico

.....

2. Il permesso di soggiorno deve essere richiesto, secondo le modalità previste nel regolamento di attuazione, al questore della provincia in cui lo straniero si trova entro otto giorni lavorativi dal suo ingresso nel territorio dello Stato ed è rilasciato per le attività previste dal visto d'ingresso o dalle disposizioni vigenti.

.....

- 3-bis. Il permesso di soggiorno per motivi di lavoro è rilasciato a seguito della stipula del contratto di soggiorno per lavoro di cui all'art. 5-bis. La durata del relativo permesso di soggiorno per lavoro è quella prevista dal contratto di soggiorno e comunque non può superare:

- a) in relazione ad uno o più contratti di lavoro stagionale, la durata complessiva di nove mesi;
- b) in relazione ad un contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, la durata di un anno;
- c) in relazione ad un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, la durata di due anni».

E nell'art. 40, comma 6: «Art. 40 (Centri di accoglienza). Accesso all'abitazione ... 6. Gli stranieri titolari di carta di soggiorno e gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo hanno diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica».

La legge regionale in epigrafe, limitatamente all'art. 4 comma 1, è costituzionalmente illegittima e, giusta delibera del Consiglio dei ministri del 28 luglio 2017 prodotta unitamente al presente ricorso, viene impugnata per i seguenti

MOTIVI

Violazione dell'art. 117, primo comma della Costituzione.

La norma regionale impugnata prevede che il cittadino di paese terzo può essere inserito nella graduatoria per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica se risieda regolarmente da almeno dieci anni consecutivi nel territorio nazionale.

In precedenza, come visto, il requisito per i cittadini di paese terzo era l'essere questi ultimi «stranieri titolari di carta di soggiorno o stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo». Ciò in conformità all'art. 40, comma 6 decreto legislativo n. 286/1998.

La nuova disciplina regionale contrasta con gli articoli 4 e 11 della direttiva 2003/109.

Come pure si è esposto nella premessa normativa del presente ricorso, la direttiva riconosce lo status di soggiornante di lungo periodo ai cittadini di paesi terzi che risiedano regolarmente in uno Stato membro da almeno cinque anni (art. 4). La direttiva prevede poi che i soggiornanti di lungo periodo siano equiparati ai cittadini dello Stato membro in cui si trovano ai fini, tra l'altro, del godimento dei servizi e prestazioni sociali (art. 11), tra i quali indubbiamente rientra l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, come testualmente conferma la lettera f) della disposizione della direttiva, con il riferirsi alla «procedura per l'ottenimento di un alloggio».

La direttiva è stata recepita con il decreto legislativo n. 3/2007, il quale ha modificato l'art. 9 del testo unico delle norme sull'immigrazione in senso conforme a quello indicato dalla direttiva. Anche nell'ordinamento italiano, quindi, il cittadino di paese terzo che sulla base di un permesso di soggiorno in corso di validità risieda nello Stato per almeno cinque anni acquisisce lo status di soggiornante di lungo periodo (che gli viene riconosciuto dal questore mediante il rilascio di uno specifico permesso di soggiorno), ed acquisisce il diritto all'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica in condizioni di parità con i cittadini.

Si è anche visto che il permesso di soggiorno ordinario viene rilasciato, se richiesto dallo straniero e se ne concorrono i presupposti, entro otto giorni dall'ingresso regolare nello Stato, e non può superare i due anni di durata, neppure se rilasciato in vista della prestazione di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

Secondo il sistema normativo interno integrato con quello di derivazione dell'Unione, quindi, lo status di soggiornante di lungo periodo, con la connessa equiparazione ai cittadini ai fini dell'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, può essere acquisito dal cittadino di paese terzo a partire, a più tardi, da cinque anni e otto giorni dal suo ingresso regolare nello Stato.

Conseguentemente, la disposizione impugnata, in quanto prevede che il periodo di residenza regolare nello Stato trascorso dal cittadino di paese terzo per poter concorrere all'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, sia pari almeno a dieci anni, si pone in contrasto con la disciplina di fonte dell'Unione sopra illustrata. La disposizione impugnata, infatti, fino al compimento del decimo anno di residenza regolare in Italia, impedisce al soggiornante di lungo periodo, che può divenire tale in base ad un periodo di residenza regolare in Italia più breve di dieci anni (al massimo, si è visto, cinque anni e otto giorni), di concorrere all'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Così viene vanificato il principio posto dalla direttiva 2003/109, e dal decreto legislativo n. 3/2007, di equiparazione tra i soggiornanti di lungo periodo e i cittadini ai fini, tra gli altri, dell'assegnazione degli alloggi in questione.

In relazione all'assegnazione di tali alloggi, i soggiornanti di lungo periodo nella regione Liguria, infatti, non dispongono del medesimo diritto dei cittadini, in quanto a questo fine debbono cumulare un ulteriore, cospicuo, periodo di residenza rispetto a quello necessario ad attribuire loro la qualifica di soggiornante di lungo periodo e con ciò, alla stregua della direttiva e della normativa statale di recepimento, ad ottenere l'equiparazione ai cittadini ai fini delle prestazioni sociali.

Ne discende l'illegittimità costituzionale della disposizione in epigrafe per contrasto con l'art. 117, primo comma Cost., nella parte in cui questo obbliga il legislatore regionale a legiferare in conformità, tra l'altro, al diritto dell'Unione europea. Non è infatti possibile nessuna interpretazione adeguatrice della disposizione impugnata, che indiscutibilmente richiede, per l'equiparazione ai cittadini ai fini dell'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, una residenza regolare in Italia di almeno dieci anni, a fronte del minore periodo richiesto per ottenere lo status di soggiornante di lungo periodo.

In proposito, codesta Corte costituzionale ha già rilevato che «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 decreto legislativo 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.

La previsione di una certa anzianità di soggiorno o di residenza sul territorio ai fini dell'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, che si aggiunge al requisito prescritto per ottenere lo status di soggiornante di lungo periodo, costituito dal possesso del permesso di soggiorno da almeno cinque anni nel territorio dello Stato, ove tale soggiorno non sia avvenuto nel territorio della Regione, potrebbe trovare una ragionevole giustificazione nella finalità di evitare che detti alloggi siano assegnati a persone che, non avendo ancora un legame sufficientemente stabile con il territorio, possano poi rinunciare ad abitarvi, rendendoli inutilizzabili per altri che ne avrebbero diritto, in contrasto con la funzione socio-assistenziale dell'edilizia residenziale pubblica. Tuttavia, l'estensione di tale periodo di residenza fino ad una durata molto prolungata, come quella pari ad otto anni prescritta dalla norma impugnata, risulta palesemente sproporzionata allo scopo ed incoerente con le finalità stesse dell'edilizia residenziale pubblica, in quanto può finire con l'impedire l'accesso a tale servizio proprio a coloro che si trovino in condizioni di maggiore difficoltà e disagio abitativo ...» (sent. n. 168/2014).

È quindi consentito alle regioni prevedere una residenza minima nel territorio regionale atta a certificare un sufficiente radicamento dell'interessato con tale territorio; ma tale requisito, oltre a non dover essere irragionevolmente prolungato (come gli otto anni previsti dalla legge valdostana annullata con la sentenza citata), non deve vanificare la regola che con il titolo di soggiornante di lungo periodo, derivante dalla residenza per cinque anni nello Stato, il cittadino di paese terzo acquisisce, ai fini dell'accesso all'abitazione, una posizione analoga a quella del cittadino; sicché prevedere requisiti di residenza ulteriori

costituisce una «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.».

Giustificazione e proporzione che nel caso in esame sono palesemente insussistenti, visto che la legge regionale ligure, diversamente dalla legge valdostana, neppure prevede che la residenza decennale richiesta sia stata trascorsa nel territorio della regione Liguria, e fa incongruamente riferimento alla residenza nell'intero territorio nazionale; laddove la stessa legge regionale, per quanto riguarda la prova del «radicamento» con il territorio regionale, fissa correttamente un requisito di residenza non superiore a cinque anni. La lettera b) dell'art. 5 legge regionale n. 10/2004, come modificata dalla stessa legge regionale n. 13/2017, prevede infatti a questo fine la «b) residenza o attività lavorativa da almeno cinque anni nel bacino di utenza a cui appartiene il comune che emana il bando tenendo conto della decorrenza della stessa nell'ambito del territorio regionale».

La norma impugnata è, quindi, discriminatoria in quanto, in definitiva, introduce un requisito aggiuntivo non necessario allo scopo di garantire un idoneo collegamento o radicamento tra il richiedente e il territorio regionale; e con ciò si pone in contrasto con i richiamati principi derivanti dal diritto dell'Unione europea.

P.Q.M.

Tutto ciò premesso, il Presidente del Consiglio come sopra rappresentato e difeso ricorre a codesta ecc.ma Corte costituzionale affinché voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge regionale 6 giugno 2017 n. 13, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Liguria del 7 giugno 2017 n. 7, nella parte in cui modifica l'art. 5, comma 1, lettera a) della legge regionale 29 giugno 2004 n. 10.

Si produce in estratto conforme la delibera del Consiglio dei ministri del 28 luglio 2017.

Si producono altresì i seguenti documenti:

- 1) legge regionale impugnata.

Roma, 3 agosto 2017

p. L'AVVOCATO DELLO STATO
Chiarina Aiello