



CORTE COSTITUZIONALE

La Costituzione
della
Repubblica Ita
Corte dei diritti fondamentali dell
Corte dei valori, della cittadinanza
I Presidenti della Re
L'Isola nation

Sentenza **77/2023**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALALE

Presidente **SCIARRA** - Redattore **DE PRETIS**

Udienza Pubblica del **22/02/2023** Decisione del **22/02/2023**

Deposito del **20/04/2023** Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate: Art. 5, c. 1°, lett. b), della legge della Regione Liguria 29/06/2004, n. 10.

Massime: **45453 45454**

Atti decisi: **ord. 90/2022**

Massima n. 45453

Titolo

Giudizio costituzionale - Contraddittorio - Intervento nel giudizio incidentale - Condizioni. (Classif. 1 1 1 0 0 2) .

Testo

In base all'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale possono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio. Non è dunque sufficiente che il terzo sia titolare di un interesse qualificato, il quale possa essere toccato dagli effetti della sentenza di accoglimento, ma deve sussistere un nesso diretto tra la sua posizione e l'oggetto del giudizio *a quo*, poiché l'incidenza sulla posizione soggettiva dell'interveniente deve derivare non già, come per tutte le altre situazioni sostanziali disciplinate dalla disposizione denunciata, dalla pronuncia costituzionale sulla legittimità costituzionale della legge stessa, ma dall'immediato effetto che detta pronuncia produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio *a quo*. (*Precedenti: S. 181/2022; S. 236/2021 - mass. 44368; ordinanza allegata alla S. 218/2021; ordinanza allegata alla S. 210/2021, ordinanza allegata alla S. 180/2021*).

(Nel caso di specie, avente ad oggetto l'art. 5, comma 1, lett. *b*, della legge reg. Liguria n. 10 del 2004, è dichiarato inammissibile l'intervento in giudizio dell'Azienda regionale territoriale per l'edilizia della Provincia di Savona - ARTE Savona. L'interveniente non illustra il nesso qualificato che sussisterebbe fra la sua posizione e il rapporto oggetto del giudizio *a quo*, ma si limita a lamentare le conseguenze che la sentenza di accoglimento potrebbe produrre sulle procedure da essa gestite, che tuttavia rappresenterebbero un mero effetto "riflesso" dell'incidente di costituzionalità sulla legge regionale censurata).

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione Liguria 29/06/2004 n. 10 art. 5 co. 1 lett. b)

Altri parametri e norme interposte

norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (7/10/2008) art. 4 co. 3

Massima n. 45454

Titolo

Edilizia residenziale pubblica - Assegnazione di alloggi - Criteri - Ragionevolezza del criterio legato alla residenza protratta in un determinato territorio - Esclusione - Divieto di discriminazione tra chi possiede tale requisito e chi ne è privo (nel caso di specie: illegittimità costituzionale parziale di norma della Regione Liguria che prevede, per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, il requisito della residenza o attività lavorativa del nucleo familiare da almeno cinque anni nel bacino di utenza a cui appartiene il Comune che emana il bando). (Classif. 091002).

Testo

I criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio. (*Precedente: S. 44/2020 - mass. 43051*).

Di fronte a norme che differenziano alcuni soggetti dagli altri ai fini dell'accesso a una prestazione sociale, gli argomenti relativi all'eguaglianza e quelli relativi alla ragionevolezza si sovrappongono e si intrecciano, costituendo la ragionevolezza, oltre che canone autonomo di legittimità della legge, anche - e prima ancora - criterio applicativo del principio di eguaglianza.

Poiché la *ratio* del servizio di edilizia residenziale pubblica è il soddisfacimento del bisogno abitativo, la condizione di previa residenza protratta dei suoi destinatari non presenta con esso alcuna ragionevole connessione, risolvendosi semplicemente in una soglia rigida che porta a negare l'accesso all'ERP a prescindere da qualsiasi valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio del richiedente (quali ad esempio condizioni economiche, presenza di disabili o di anziani nel nucleo familiare, numero dei figli), ciò che è incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale. Né lo stesso "radicamento" territoriale, quand'anche fosse adeguatamente valutato, potrebbe assumere importanza tale da escludere qualsiasi rilievo del bisogno, perché sarebbe irragionevole che anche i soggetti più bisognosi siano esclusi a priori dall'assegnazione degli alloggi solo perché non offrirebbero sufficienti garanzie di stabilità. (*Precedenti: S. 199/2022 - mass. 45087; S. 281/2020 - mass. 42947; S. 9/2021 - mass. 43556; S. 7/2021 - mass. 43549*).

(Nel caso di specie, è dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., l'art. 5, comma 1, lett. *b*, della legge reg. Liguria n. 10 del 2004, limitatamente alle parole «da almeno cinque anni». La disposizione censurata dal Tribunale di Genova stabilisce che tra i requisiti del nucleo familiare per partecipare all'assegnazione degli alloggi di edilizia economica popolare ci sia quello di 5 anni di residenza nei Comuni del bacino interessato dal bando per l'accesso agli alloggi ERP, determinando così una irragionevole disparità di trattamento rispetto a tutti i soggetti, stranieri o italiani che siano, privi del requisito previsto dalla disposizione censurata).

Atti oggetto del giudizio

legge della Regione Liguria 29/06/2004 n. 10 art. 5 co. 1 lett. b)

Parametri costituzionali

Pronuncia

SENTENZA N. 77

ANNO 2023

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Silvana SCIARRA; Giudici : Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera b), della legge della Regione Liguria 29 giugno 2004, n. 10, recante «Norme per l'assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e modifiche alla legge regionale 12 marzo 1998, n. 9 (Nuovo ordinamento degli enti operanti nel settore dell'edilizia pubblica e riordino delle attività di servizio all'edilizia residenziale ed ai lavori pubblici)», promosso dal Tribunale ordinario di Genova, sezione prima civile, nel procedimento vertente tra A. A. e il Comune di Genova e altro, con ordinanza del 6 giugno 2022, iscritta al n. 90 del registro ordinanze 2022 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2022.

Visti gli atti di costituzione di A. A. e della Regione Liguria, nonché l'atto di intervento dell'Azienda regionale territoriale per l'edilizia della Provincia di Savona;

udita nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2023 la Giudice relatrice Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Alberto Guariso per A. A. e Andrea Bozzini per la Regione Liguria;

deliberato nella camera di consiglio del 22 febbraio 2023.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 6 giugno 2022, il Tribunale ordinario di Genova ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera b), della legge della Regione Liguria 29 giugno 2004, n. 10, recante «Norme per l'assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e modifiche alla legge regionale 12 marzo 1998, n. 9 (Nuovo ordinamento degli enti operanti nel settore dell'edilizia pubblica e riordino delle attività di servizio all'edilizia residenziale ed ai lavori pubblici)», «nella parte in cui prevede il requisito di 5 anni di residenza nei Comuni del bacino interessato dal bando per l'accesso agli alloggi di edilizia economica popolare», per contrasto con gli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione.

La disposizione censurata, come modificata dall'art. 4, comma 2, della legge della Regione Liguria 6 giugno 2017, n. 13, recante «Modifiche alla legge regionale 29 giugno 2004, n. 10 (Norme per l'assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e modifiche alla legge regionale 12 marzo 1998, n. 9 (Nuovo ordinamento degli enti operanti nel settore dell'edilizia pubblica e riordino delle attività di servizio all'edilizia residenziale ed ai lavori pubblici)) e alla legge regionale 3 dicembre 2007, n. 38 (Organizzazione dell'intervento regionale nel settore abitativo)», stabilisce che «[i] requisiti del nucleo familiare per partecipare all'assegnazione degli alloggi di E.R.P. sono i seguenti: [...] 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».

Il rimettente è stato adito da un cittadino straniero, titolare di un permesso di soggiorno per protezione internazionale «in qualità di rifugiato politico». Il ricorrente aveva presentato domanda per l'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica, a seguito del bando approvato dal Comune di Genova per il 2020, in attuazione dell'art. 4 della legge reg. Liguria n. 10 del 2004. Come questa legge, anche il bando prevedeva, fra i requisiti per partecipare all'assegnazione, la residenza o attività lavorativa da almeno cinque anni nel bacino di utenza in cui rientra il Comune di Genova. Il ricorrente è stato escluso dalla graduatoria per mancanza di tale requisito e ha, dunque, proposto azione civile contro la discriminazione ai sensi dell'art. 28 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), e dell'art. 702-bis del codice di procedura civile, eccependo l'illegittimità costituzionale del citato art. 5, comma 1, lettera b), e chiedendo che, all'esito del giudizio costituzionale, venga accertato il carattere discriminatorio della clausola in questione – contenuta nel bando comunale e nella delibera della Giunta regionale n. 613 del 2018, recante «Nuovi indirizzi e criteri per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (Erp) ed individuazione degli ambiti ottimali di utenza (art. 3 comma 1 lettere b) e c) della l.r. n. 10/2004 e s.m.)» – e ordinato al Comune di Genova e alla Regione Liguria «di rimuovere le clausole illegittime dai rispettivi atti amministrativi e di inserire il ricorrente nella graduatoria». Inoltre, il ricorrente ha chiesto il risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali subiti a causa della accertata discriminazione.

Il giudice a quo riferisce gli argomenti del ricorrente e le eccezioni sollevate dalla Regione Liguria e dal Comune di Genova. In particolare, le parti resistenti hanno negato la condotta discriminatoria, oltre ad aver eccepito il difetto di giurisdizione del giudice ordinario e la carenza di interesse ad agire del cittadino straniero. Il rimettente argomenta l'infondatezza dell'eccezione di difetto di interesse.

Il Tribunale si sofferma poi sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 5, comma 1, lettera b), della legge reg. Liguria n. 10 del 2004.

Quanto alla violazione dell'art. 3 Cost., il rimettente osserva che la previsione del requisito di residenza quinquennale, pur non facendo effettivamente «distinzione tra stranieri e cittadini italiani», creerebbe una discriminazione «indiretta» a danno dei primi, in quanto una rilevante percentuale dei soggetti richiedenti un alloggio popolare sarebbe formata da stranieri «recentemente immigrati», ed inoltre costoro, a causa della loro «situazione precaria», si sposterebbero frequentemente all'interno del territorio italiano. La maggior

parte dei richiedenti italiani, invece, sarebbe rappresentata da soggetti che si sono trovati in una «situazione di necessità a causa della crisi» e cercano «un alloggio nella zona dove hanno sempre risieduto». A sostegno della questione, il rimettente richiama la sentenza della Corte d'appello di Genova n. 498 del 2017 e le sentenze di questa Corte n. 166 del 2018 e n. 44 del 2020. Quest'ultima ha dichiarato costituzionalmente illegittima una norma della Regione Lombardia che sarebbe simile a quella ora in esame.

Quanto alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., il giudice a quo rileva una possibile violazione dell'art. 29, paragrafo 1, della direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta. In base al citato art. 29, paragrafo 1, «[g]li Stati membri provvedono affinché i beneficiari di protezione internazionale ricevano, nello Stato membro che ha concesso tale protezione, adeguata assistenza sociale, alla stregua dei cittadini dello Stato membro in questione». Il rimettente ricorda, in particolare, che il ricorrente è titolare di permesso di soggiorno «nella sua riconosciuta qualità di rifugiato politico».

Il giudice a quo ritiene di non poter disapplicare la norma regionale, ricordando che la disapplicazione è possibile solo in caso di contrasto con una norma europea direttamente applicabile.

2.– Con memoria depositata il 20 settembre 2022 la Regione Liguria si è costituita in giudizio.

Secondo la Regione, l'asserita disparità di trattamento tra cittadino italiano e straniero non sussisterebbe in quanto entrambi i soggetti «nel richiedere l'alloggio pubblico si trovano nella medesima situazione e subiscono la medesima limitazione del requisito quinquennale». Dunque, la norma censurata non violerebbe né l'art. 3 Cost. né l'art. 29, paragrafo 1, della direttiva 2011/95/UE.

La Regione osserva che la sentenza n. 44 del 2020 di questa Corte ha sì dichiarato costituzionalmente illegittima una norma analoga ma non per una discriminazione indiretta fra cittadini italiani e stranieri, bensì «sotto il diverso profilo della inadeguatezza del collegamento tra funzione del servizio [...] e caratteristiche soggettive richieste ai potenziali beneficiari». La citata pronuncia della Corte avrebbe ritenuto la norma censurata in quell'occasione «causa di una disparità di trattamento a danno di chi, cittadino o straniero, non sia in possesso del requisito ultraquinquennale previsto».

Il ragionamento del giudice a quo sarebbe erroneo perché il preteso effetto discriminatorio non deriverebbe dalla norma censurata ma «da una valutazione soggettiva e quindi opinabile dell'attuale contesto socio economico». La Regione cita dati statistici secondo i quali il tasso di mobilità interna degli stranieri supera il doppio di quello degli italiani ma, in termini assoluti, su cinque persone che cambiano residenza quattro sono italiane. Il requisito della residenza prolungata inciderebbe su coloro che si muovono e la grande maggioranza di questi sono italiani, sicché la norma censurata non discriminerebbe gli stranieri, ma gli italiani.

La Regione ricorda il principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato fissato dall'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), e osserva che la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Genova sarebbe non fondata, «[n]ei termini in cui è stata sollevata».

3.– Con atto depositato il 27 settembre 2022 A. A., ricorrente nel giudizio a quo, si è costituito in giudizio.

La parte riferisce di essere titolare dal 2019 di un permesso per protezione internazionale e di risiedere nel Comune di Genova dallo stesso anno, ragion per cui è stato escluso dalla graduatoria di accesso agli alloggi ERP per mancanza del requisito di residenza quinquennale.

A. A. ricorda che questa Corte ha già accolto una «questione identica a quella in esame» con la sentenza n. 44 del 2020, avente ad oggetto analoga disposizione della Regione Lombardia. La norma ligure ora in esame sarebbe ancora più restrittiva, in quanto fa riferimento non al territorio regionale ma al bacino di utenza cui appartiene il comune che emana il bando. D'altro canto, la norma ora censurata potrebbe essere ritenuta identica a quella lombarda colpita dalla sentenza n. 44 del 2020, ove si volesse intendere l'ultimo periodo della disposizione censurata («tenendo conto della decorrenza della stessa nell'ambito del territorio regionale»), definito «oscuro» dalla parte, nel senso che la residenza quinquennale può avere inizio in altro bacino, purché interno alla Regione, e poi proseguire in quello interessato dal bando.

Secondo la parte, la giurisprudenza costituzionale successiva avrebbe confermato i due argomenti centrali della sentenza n. 44 del 2020: quello secondo cui i requisiti di accesso ai benefici sociali non potrebbero essere «del tutto estranei alla valutazione del bisogno», e quello secondo cui, se anche si potesse considerare il radicamento territoriale fra i criteri selettivi, esso non potrebbe essere valutato sulla base della sola residenza pregressa.

Quanto alla rilevanza, A. A. rileva poi che la dichiarazione di illegittimità costituzionale ex art. 3 Cost. «non potrà che comportare l'accoglimento del ricorso proposto» ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011 (come sarebbe avvenuto nel giudizio che ha originato la sentenza n. 44 del 2020). In ogni caso, il giudice a quo sarebbe abilitato a dubitare della legittimità costituzionale della norma regionale «per motivi diversi dal suo carattere discriminatorio». La parte osserva inoltre che, nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e di questa Corte, gli effetti pregiudizievoli dei requisiti di residenza protratta nei confronti dei migranti sarebbero sempre stati considerati «scontati», senza necessità di «particolari verifiche statistiche».

Quanto alla non manifesta infondatezza, per la prima questione varrebbe il precedente della sentenza n. 44 del 2020.

In relazione alla seconda questione, la stessa parte osserva che l'art. 29, paragrafo 1, della direttiva 2011/95/UE imporrebbe di garantire al titolare di protezione internazionale un trattamento identico, quanto all'assistenza sociale, rispetto al cittadino dello Stato ospitante (viene richiamata la sentenza della CGUE, 28 ottobre 2021, in causa C-462/20, Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione e altri, punto 33), con ciò escludendo anche «le discriminazioni attuate mediante il riferimento a un requisito apparentemente neutro».

Peraltro, poiché tale profilo di illegittimità costituzionale avrebbe «effetti più limitati», la parte chiede che venga assorbito nell'accertamento della prima questione.

4.– Con atto depositato il 26 settembre 2022 l'Azienda regionale territoriale per l'edilizia della Provincia di Savona (ARTE Savona) è intervenuta in giudizio.

ARTE Savona argomenta sull'ammissibilità dell'intervento, facendo valere la sua qualità di soggetto gestore delle procedure di assegnazione degli alloggi ERP nei Comuni di Albenga, Bormida, Cengio, Finale Ligure, Quiliano e Savona, e osservando che, dunque, verrà «direttamente investita dagli effetti della pronuncia in ordine ai bandi pubblicati recanti il requisito di partecipazione sub iudice»; per tale ragione, essa sarebbe «titolare di un interesse qualificato, inerente al rapporto sostanziale dedotto nel giudizio a quo, che ne legittima l'intervento». In particolare, ARTE Savona avrebbe interesse alla conclusione delle procedure di assegnazione degli alloggi ERP in corso ed alla conservazione di quelle già concluse, procedure che «potrebbero essere in tutto o in parte travolte da una eventuale pronuncia di accoglimento».

5.– Con memoria depositata l'1 febbraio 2023, la Regione Liguria ha replicato alle argomentazioni di A. A., ribadendo la non fondatezza delle questioni in esame.

Con memoria depositata nella stessa data, A. A. si è opposto all'intervento di ARTE Savona, ha replicato agli argomenti svolti dalla Regione Liguria e ha ribadito la fondatezza delle questioni sollevate dal giudice a quo.

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale ordinario di Genova dubita della legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera b), della legge reg. Liguria n. 10 del 2004, per contrasto con gli artt. 3 e 117, primo comma, Cost.

La disposizione censurata, come modificata dall'art. 4, comma 2, della legge reg. Liguria n. 13 del 2017, stabilisce che «[i] requisiti del nucleo familiare per partecipare all'assegnazione degli alloggi di E.R.P. sono i seguenti: [...] 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».

Il rimettente ritiene che tale disposizione, «nella parte in cui prevede il requisito di 5 anni di residenza nei Comuni del bacino interessato dal bando per l'accesso agli alloggi di edilizia economica popolare», violi l'art. 3 Cost. in quanto determinerebbe una irragionevole disparità di trattamento tra italiani e stranieri, e l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 29, paragrafo 1, della direttiva 2011/95/UE, in base al quale «[g]li Stati membri provvedono affinché i beneficiari di protezione internazionale ricevano, nello Stato membro che ha concesso tale protezione, adeguata assistenza sociale, alla stregua dei cittadini dello Stato membro in questione».

2.– In via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità dell'intervento in giudizio dell'Azienda regionale territoriale per l'edilizia della Provincia di Savona (ARTE Savona).

ARTE Savona fa valere la sua qualità di soggetto gestore delle procedure di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP) in alcuni comuni della Provincia di Savona e sostiene di avere interesse alla conclusione delle procedure di assegnazione degli alloggi ERP in corso e alla conservazione di quelle già concluse, procedure che «potrebbero essere in tutto o in parte travolte da una eventuale pronuncia di accoglimento».

In base all'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale «[p]ossono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio». Non è dunque sufficiente che il terzo sia titolare di un interesse qualificato, il quale possa essere toccato dagli effetti della sentenza di accoglimento, ma deve sussistere un nesso diretto tra la sua posizione e l'oggetto del giudizio a quo, poiché «l'incidenza sulla posizione soggettiva dell'interveniente deve derivare non già, come per tutte le altre situazioni sostanziali disciplinate dalla disposizione denunciata, dalla pronuncia di questa Corte sulla legittimità costituzionale della legge stessa, ma dall'immediato effetto che detta pronuncia produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio a quo» (così l'ordinanza allegata alla sentenza n. 218 del 2021; in senso analogo, sentenza n. 236 del 2021, ordinanza allegata alla sentenza n. 210 del 2021, ordinanza allegata alla sentenza n. 180 del 2021).

L'interveniente non illustra il nesso qualificato che sussisterebbe fra la sua posizione e il rapporto oggetto del giudizio a quo (sentenza n. 236 del 2021), ma si limita a lamentare le conseguenze che la sentenza di accoglimento potrebbe produrre sulle procedure da essa gestite. Tali conseguenze, tuttavia, non si collegherebbero alle ripercussioni della pronuncia di accoglimento sul rapporto oggetto del giudizio a quo, ma rappresenterebbero un mero effetto "riflesso" della decisione di questa Corte sulla legge regionale censurata.

Sotto questo profilo, dunque, ARTE Savona è titolare di un interesse «semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura» (ordinanza allegata alla sentenza n. 181 del 2022) e può subire effetti “riflessi” della sentenza di accoglimento, come tutti i soggetti (comuni liguri, aziende regionali per l’ERP, privati residenti in Liguria interessati agli alloggi) destinatari della norma censurata.

L’intervento in giudizio di ARTE Savona deve essere dichiarato pertanto inammissibile.

3.– Nel merito, la prima questione è fondata.

Premesso che, nella parte censurata, la disposizione è inequivoca nel prescrivere il requisito di cinque anni di residenza nel bacino d’utenza interessato dal bando, per l’accesso agli alloggi ERP, occorre nondimeno preliminarmente chiarire il significato dell’inciso «tenendo conto della decorrenza della stessa [residenza o attività lavorativa] nell’ambito del territorio regionale», presente già nel testo originario della disposizione.

La parte privata ipotizza, invero, che tale inciso possa essere inteso nel senso che la residenza quinquennale può avere inizio in altro bacino di utenza, purché interno alla Regione, e poi proseguire in quello interessato dal bando. In realtà, tale ipotesi ermeneutica si scontra con la lettera della disposizione, che, come visto, è del tutto chiara, e risulta smentita anche dalla delibera della Giunta regionale n. 613 del 2018, che – nell’attuare la disposizione censurata – riferisce i cinque anni di residenza (o occupazione) al bacino d’utenza. Il significato dell’inciso in questione non può dunque essere verosimilmente che quello di attribuire rilievo alla durata della residenza in regione ai fini dell’attribuzione del punteggio (in effetti, la citata delibera n. 613 del 2018 prende in considerazione la durata della residenza in regione, nel bacino d’utenza e nel comune che ha emanato il bando, ai fini della formazione della graduatoria), mentre sarebbe del tutto incoerente con il nucleo della disposizione, che prescrive nitidamente il requisito della residenza da almeno cinque anni nel bacino di utenza, il senso ipotizzato dalla parte.

3.1.– Ciò precisato, la norma qui in esame risulta del tutto simile a una disposizione legislativa della Regione Lombardia, dichiarata costituzionalmente illegittima da questa Corte con la sentenza n. 44 del 2020. La norma ivi censurata prevedeva, fra i requisiti che dovevano possedere gli aspiranti all’assegnazione di un alloggio ERP, la «residenza anagrafica o [lo] svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda».

La citata pronuncia di illegittimità costituzionale ha investito la disposizione regionale della Lombardia «limitatamente alle parole “per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda”», trasformando così il requisito di residenza (o attività lavorativa) prolungata nella regione in requisito di residenza (o occupazione) tout court nella stessa regione. Il motivo di illegittimità costituzionale è stato individuato nel contrasto del requisito della residenza (o occupazione) ultraquinquennale, come condizione di accesso all’ERP, «sia con i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all’art. 3, primo comma, Cost., perché produce una irragionevole disparità di trattamento a danno di chi, cittadino o straniero, non ne sia in possesso, sia con il principio di eguaglianza sostanziale di cui all’art. 3, secondo comma, Cost., perché tale requisito contraddice la funzione sociale dell’edilizia residenziale pubblica».

Sulla scia di numerosi precedenti, questa Corte ha ribadito, in primo luogo, che «i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio». Poiché la ratio del servizio di edilizia residenziale pubblica è il soddisfacimento del bisogno abitativo, questa Corte ha constatato «che la condizione di previa residenza protratta dei suoi destinatari non presenta con esso alcuna ragionevole connessione». Il relativo requisito «si risolve così semplicemente in una soglia rigida che porta a negare l’accesso all’ERP a prescindere da qualsiasi valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio del richiedente (quali ad esempio condizioni economiche, presenza di disabili o di anziani nel nucleo familiare, numero dei figli)», ciò che «è incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale».

In quel contesto questa Corte ha confutato l'argomento speso dalla Regione, secondo cui il requisito della residenza protratta servirebbe «a garantire un'adeguata stabilità nell'ambito della regione prima della concessione dell'alloggio» di edilizia residenziale pubblica, cioè di un «beneficio di carattere continuativo», osservando che «la rilevanza conferita a una condizione del passato, quale è la residenza nei cinque anni precedenti, non sarebbe comunque oggettivamente idonea a evitare il “rischio di instabilità” del beneficiario dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica, obiettivo che dovrebbe invece essere perseguito avendo riguardo agli indici di probabilità di permanenza per il futuro».

La pronuncia prosegue ancora osservando che, «[i]n ogni caso, [...] lo stesso “radicamento” territoriale, quand'anche fosse adeguatamente valutato (non con riferimento alla previa residenza protratta), non potrebbe comunque assumere importanza tale da escludere qualsiasi rilievo del bisogno»: «è irragionevole che anche i soggetti più bisognosi siano esclusi a priori dall'assegnazione degli alloggi solo perché non offrirebbero sufficienti garanzie di stabilità». Cosicché «[l]a prospettiva della stabilità può rientrare tra gli elementi da valutare in sede di formazione della graduatoria [...] ma non può costituire una condizione di generalizzata esclusione dall'accesso al servizio, giacché ne risulterebbe negata in radice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica».

La stessa sentenza ha poi rilevato che il requisito «della residenza protratta integra una condizione che può precludere in concreto a un determinato soggetto l'accesso alle prestazioni pubbliche sia nella regione di attuale residenza sia in quella di provenienza (nella quale non è più residente)», con la conseguenza che le norme che introducono tale requisito vanno «vagliate con particolare attenzione, in quanto implicano il rischio di privare certi soggetti dell'accesso alle prestazioni pubbliche solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza». Infine, la sentenza n. 44 del 2020 ha argomentato anche l'assenza di una ragionevole connessione fra la condizione di previa occupazione protratta e la ratio dell'ERP.

Dopo la sentenza n. 44 del 2020, altre pronunce di questa Corte hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme che davano rilievo alla durata della residenza ai fini dell'accesso a benefici sociali (sentenze n. 199 del 2022 e n. 281 del 2020, in materia di incentivi all'occupazione; n. 9 del 2021, anch'essa in materia di edilizia residenziale pubblica; n. 7 del 2021, riguardante il fondo per il contrasto alla povertà). In particolare, nella sentenza n. 199 del 2022 questa Corte ha ribadito che, «se la residenza costituisce un requisito ragionevole al fine d'identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione, non è invece possibile che l'accesso alle prestazioni pubbliche sia escluso per il solo fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza»; che «il radicamento nel territorio nel passato non è garanzia di futura stabile permanenza in un determinato ambito territoriale»; che, comunque, la prospettiva di stabilità non può «assumere un'importanza tale da escludere il rilievo dello stato di bisogno, potendo semmai risultare più appropriato ai fini della formazione di graduatorie e criteri preferenziali».

Con specifico riferimento all'edilizia residenziale pubblica, questa Corte, nel dichiarare costituzionalmente illegittima una norma abruzzese che dava rilievo all'«anzianità di residenza in Comuni della regione Abruzzo» al fine della formazione delle graduatorie di assegnazione degli alloggi ERP, ha ribadito la «debolezza dell'indice della residenza protratta quale dimostrazione della prospettiva di stabilità» e «il carattere marginale del dato medesimo [del radicamento territoriale] in relazione alle finalità del servizio di cui si tratta», condividendo, in particolare, l'argomento del ricorrente secondo cui la normativa riguardante l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica è «finalizzata a soddisfare un bisogno della “persona in quanto tale che, per sua stessa natura, non tollera distinzioni basate su particolari tipologie di residenza”» (sentenza n. 9 del 2021).

3.2.– La norma regionale qui in esame è sovrapponibile a quella oggetto della sentenza n. 44 del 2020, sia per il servizio sociale oggetto della limitazione, sia per la durata della residenza (o occupazione) richiesta come requisito di accesso, sia per il fatto di non distinguere tra italiani, cittadini dell'Unione europea e stranieri. In entrambi i casi, inoltre, la normativa regionale assegna alla residenza prolungata un doppio

rilievo, come requisito di accesso e come elemento che concorre al punteggio per la formazione della graduatoria. L'unica differenza riguarda l'ambito territoriale cui il requisito stesso è riferito: l'intero territorio regionale, nella legge lombarda; il «bacino di utenza a cui appartiene il Comune che emana il bando» nella norma oggi al vaglio di questa Corte. Tale elemento distintivo non giustifica un esito diverso del presente giudizio rispetto al precedente. Esso anzi allarga la platea di coloro che sono esclusi dalla possibilità di fruire degli alloggi ERP, e sono dunque trattati in maniera ingiustificatamente differenziata, in quanto la norma ligure penalizza, per essere privi del requisito, anche soggetti già residenti in regione e non solo quelli provenienti da altre regioni o dall'estero.

La stessa Regione Liguria, nella sua memoria di costituzione, ammette la corrispondenza della disposizione qui in esame con quella oggetto della sentenza n. 44 del 2020, ma sostiene che, rispetto alla pronuncia appena citata, l'odierna vicenda si distinguerebbe per l'altro termine identificativo della questione di legittimità, ossia il parametro costituzionale in relazione al quale la questione è posta. La sentenza n. 44 del 2020 avrebbe cioè accertato i vizi di irragionevolezza e di discriminazione, sia degli italiani che degli stranieri, se privi del requisito; vizi che si differenzierebbero, dunque, dalla censura di discriminazione indiretta degli stranieri avanzata invece dal Tribunale di Genova.

L'assunto non può essere condiviso. La questione ora in esame corrisponde infatti, nella sostanza dei suoi termini, a quella accolta dalla sentenza n. 44 del 2020. Di fronte a norme che differenziano alcuni soggetti dagli altri ai fini dell'accesso a una prestazione sociale, gli argomenti relativi all'eguaglianza e quelli relativi alla ragionevolezza si sovrappongono e si intrecciano, costituendo la ragionevolezza, oltre che canone autonomo di legittimità della legge, anche – e prima ancora – criterio applicativo del principio di eguaglianza (sentenza n. 148 del 2017 e ordinanza n. 184 del 2018). Nella vicenda relativa alla legge lombarda, l'ordinanza di rimessione aveva invocato congiuntamente i principi di eguaglianza e ragionevolezza, e la sentenza n. 44 del 2020 conclude accertando il contrasto «con i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, Cost., perché [la norma] produce una irragionevole disparità di trattamento a danno» dei cittadini e degli stranieri privi del requisito. L'ordinanza del Tribunale di Genova, per parte sua, lamenta una discriminazione indiretta a danno degli stranieri e invoca poi, a sostegno, due decisioni di questa Corte che hanno affermato la necessità che i requisiti introdotti per l'accesso al welfare rispondano al principio di ragionevolezza (la seconda delle pronunce richiamate è proprio la sentenza n. 44 del 2020). Allo stesso modo del rimettente nel caso lombardo, dunque, anche il Tribunale di Genova ha censurato un'irragionevole disparità di trattamento, cioè il vizio accertato dalla sentenza n. 44 del 2020, e anche in questo caso, non diversamente che in quello, questa Corte non può esimersi dall'accertarne la sussistenza.

Le considerazioni svolte conducono a ritenere fondata la prima questione, per le stesse ragioni già fatte valere dalla sentenza n. 44 del 2020, sopra ampiamente richiamate. L'art. 5, comma 1, lettera b), della legge reg. Liguria n. 10 del 2004 va dichiarato pertanto costituzionalmente illegittimo, limitatamente alle parole «da almeno cinque anni», in quanto si pone in contrasto con l'art. 3, primo comma, Cost., determinando una irragionevole disparità di trattamento rispetto a tutti i soggetti, stranieri o italiani che siano, privi del requisito previsto dalla disposizione censurata.

4.– La seconda questione sollevata (violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 29, paragrafo 1, della direttiva 2011/95/UE) resta assorbita.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera b), della legge della Regione Liguria 29 giugno 2004, n. 10, recante «Norme per l'assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e modifiche alla legge regionale 12 marzo 1998, n. 9 (Nuovo ordinamento degli enti operanti nel settore dell'edilizia pubblica e riordino delle attività di servizio all'edilizia residenziale ed ai lavori pubblici)», limitatamente alle parole «da almeno cinque anni»;

2) dichiara inammissibile l'intervento dell'Azienda regionale territoriale per l'edilizia della Provincia di Savona.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 febbraio 2023.

F.to:

Silvana SCIARRA, Presidente

Daria de PRETIS, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 20 aprile 2023.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.