

Edilizia residenziale pubblica

Illegittimo il requisito dei cinque anni di residenza per l'assegnazione dell'alloggio popolare

di Maria Chiara Vallone Muscato - Funzionario Comune di Chioggia (VE)

La Corte costituzionale con la sentenza in rassegna ha tratteggiato la portata del diritto all'abitazione e la necessità che i criteri di assegnazione degli alloggi ai ceti meno abbienti non siano discriminatori. La Corte ha affermato che benché non espressamente previsto dalla Costituzione, esso deve ritenersi incluso nel catalogo dei diritti inviolabili e il suo oggetto, l'abitazione, deve considerarsi "bene di primaria importanza". Il contributo richiama gli orientamenti della giurisprudenza non solo sul tema dei requisiti territoriali per l'accesso agli alloggi ERP ma anche in relazione alle previsioni di legge, talora dichiarate incostituzionali, che subordinano l'accesso a procedure pubbliche o all'ottenimento di vantaggi economici al possesso della residenza da un certo numero di anni.

La sentenza della Corte e la precedente giurisprudenza costituzionale sull'obbligo di residenza in materia abitativa

Sono costituzionalmente illegittime le norme che subordinano l'assegnazione di un alloggio popolare al requisito della residenza anagrafica o allo svolgimento di attività lavorativa sul territorio per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda.

Con sentenza della Corte cost. 9 marzo 2020, n. 44, è stata dichiarata l'illegittimità della previsione contenuta nella Legge regionale della Lombardia 8 luglio 2016, n. 16 (art. 22, comma 1, lett. b) che subordina il conseguimento dell'assegnazione dell'alloggio alla sussistenza dei requisiti di cui si è detto. Questi sono stati ritenuti essere in contrasto con i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3, comma 1, Cost. e con il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma 2, Cost. poiché danno luogo ad una irragionevole disparità di trattamento a danno di chi, cittadino o straniero, non ne

sia in possesso e contraddicono la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica (ERP).

La pronuncia della Corte ha sottolineato lo scostamento rispetto all'ordinanza 21 febbraio 2008, n. 32 (1) con la quale essa aveva dichiarato manifestamente inammissibile la questione sollevata dal TAR Lombardia (sede di Milano) su norma identica e ciò sia con riferimento alla diversità del caso in rassegna rispetto al precedente, sia con riferimento alla giurisprudenza successiva che ha mutato i termini delle limitazioni dettate alla mancanza del requisito della residenza.

Tra queste ultime pronunce vanno annoverate la sentenza n. 168 del 2014 (2), inerente sempre all'accesso ad alloggi ERP in altra regione, la sentenza n. 166 del 2018 (3) che ha dichiarato l'illegittimità di una norma statale che richiedeva cinque anni di residenza nella regione per fruire di un contributo alla locazione, le sentenze n. 106 e n. 107 del 2018 (4) in tema di altre leggi regionali su alloggi ERP ed accesso agli asili nido.

Nella prima pronuncia del 2008 la Corte aveva affermato che la lamentata (in quella sede)

(1) In *Foro it.*, 2008, I, 3055.(2) In *Foro it.*, 2014, I, 1989.(3) In *Foro it.*, 2018, I, 3833.(4) Entrambe in *Foro it.*, 2018, I, col. 2252.

“violazione da parte della norma censurata dell’art. 3 Cost., in quanto introduttiva di un fattore discriminatorio irragionevole e ingiustificato per l’accesso all’edilizia residenziale pubblica rapportato alla durata della residenza o del lavoro in Lombardia, deve ritenersi manifestamente infondata, in quanto, al riguardo, 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, cit.) quando si pone in coerenza con le finalità che il legislatore intende perseguire (sentenza n. 493 del 1990, id., 1991, I, 3460), specie là dove le stesse realizzino un equilibrato bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco (ordinanza n. 393 del 2007, id., 2008, I, 6)”.

In quella prima occasione la Corte aveva fatto anche chiarezza sul riparto di competenze, in materia, tra Stato e Regioni ribadendo “come ‘una specifica materia ‘edilizia residenziale pubblica’ non compare tra quelle elencate nel 2° e 3° comma dell’art. 117 Cost.”, così che esiste un terzo livello normativo che rientra nel 4° comma dell’art. 117 Cost., il quale investe, appunto, la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica e, conseguentemente, coinvolge l’individuazione dei criteri di assegnazione degli alloggi dei ceti meno abbienti (da ultimo, sentenza n. 94 del 2007, cit.)”.

Il pregio della pronuncia in rassegna è quello di aver dato continuità alla giurisprudenza più recente che ha mutato indirizzo rispetto alla originaria declaratoria di inammissibilità del 2008.

Il giudizio a quo

La vicenda contenziosa nella quale si è innestato il giudizio incidentale di costituzionalità riguarda un giudizio proposto da un cittadino tunisino congiuntamente alla CGIL e da due associazioni che si occupano, tra l’altro, di diritti degli stranieri, i quali hanno adito il Tribunale di Milano (con il rito anti-discriminazione di cui all’art. 44, D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286 e quanto alle predette associazioni con l’azione collettiva di cui all’art. 5, D.Lgs. n. 203 del 2015), al fine di sentir dichiarare il carattere discriminatorio della condotta tenuta nei confronti degli stranieri da parte della Regione Lombardia, allorché questa ha dettato una disciplina regolamentare e legislativa volta ad imporre il requisito della residenza (o attività lavorativa) quinquennale per l’accesso all’edilizia residenziale pubblica.

Il percorso argomentativo della sentenza: il diritto di abitazione bene di primaria importanza senza connessione con il requisito della residenza

Nella sentenza in rassegna la Corte giunge alla declaratoria di incostituzionalità della norma - in rapporto al parametro di cui all’art. 3, commi 1 e 2, Cost. - sulla base del percorso argomentativo di seguito articolato. Su un piano generale, la Corte ha ribadito che: a) il diritto all’abitazione “rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione” ed è compito dello Stato garantirlo, contribuendo così “a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l’immagine universale della dignità umana”; b) “benché non espressamente previsto dalla Costituzione, tale diritto deve dunque ritenersi incluso nel catalogo dei diritti inviolabili” e il suo oggetto, l’abitazione, deve considerarsi “bene di primaria importanza”.

L’edilizia residenziale pubblica rientra nell’ambito dei “servizi sociali” di cui all’art. 1, comma 2, della Legge n. 328 del 2000 (“Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”) e all’art. 128, comma 2, D.Lgs. n. 112 del 1998 (“Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli Enti locali [...]”) ed è diretta ad assicurare in concreto il soddisfacimento di un bisogno primario, perché serve a “garantire un’abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi” al fine di assicurare un’esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti (art. 34 della Carta dei diritti fondamentali UE). Obiettivi, questi, pure enunciati dalla legge regionale della Lombardia oggetto di impugnazione la quale richiama l’obiettivo di “soddisfare il fabbisogno abitativo primario e di ridurre il disagio abitativo dei nuclei familiari, nonché di particolari categorie sociali in condizioni di svantaggio”.

Date tali premesse, la previsione della legge lombarda che ha stabilito il requisito della residenza anagrafica nei cinque anni precedenti la presentazione dell’istanza per la concessione del beneficio (id est: l’assegnazione dell’alloggio ERP) si mostra non conforme al principio di ragionevolezza sul rilievo che, sotto un primo profilo, i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio (previa verifica della ratio della norma di riferimento e della coerenza con tale ratio della selezione introdotta), sotto altro profilo, se è vero che la finalità

del servizio è il soddisfacimento del bisogno abitativo, è altrettanto vero “constatare che la condizione di previa residenza protratta dei suoi destinatari non presenta con esso alcuna ragionevole connessione”. La Corte evidenzia che il requisito della residenza per almeno cinque anni, in realtà, non presenta alcun collegamento con il bisogno che il servizio tende a soddisfare che è quello di dotare di un alloggio chi ne è privo. L’affermazione della Regione Lombardia, di cui pure nella sentenza si dà conto, secondo la quale siffatto requisito sarebbe volto “a garantire un’adeguata stabilità nell’ambito della regione prima della concessione dell’alloggio”, è fuorviante in considerazione che:

a) la pregressa residenza non è indice di elevata probabilità di permanenza del richiedente sul territorio (obiettivo che dovrebbe invece essere perseguito avendo riguardo agli indici di probabilità di permanenza per il futuro);

b) ove pure fosse rilevante, il radicamento territoriale (in ipotesi ammissibile solo ai fini dell’attribuzione del punteggio e non anche ai fini dell’ammissione alla procedura), sarebbe irragionevole che anche i soggetti più bisognosi siano esclusi a priori dall’assegnazione degli alloggi solo perché non offrirebbero sufficienti garanzie di stabilità.

I requisiti di “territorialità” nelle altre procedure pubbliche: il caso dei bandi di concorso per il reclutamento di personale e dell’attribuzione di vantaggi anche economici

La problematica del possesso della residenza quale requisito per l’accesso ad una procedura pubblica è stata solcata in giurisprudenza anche con riferimento alla partecipazione ai concorsi pubblici.

La questione si è posta in relazione all’art. 35, comma 5-ter, del D.Lgs. n. 165 del 2001 il quale stabilisce, per quanto qui rilevi, che “[...] Il principio della parità di condizioni per l’accesso ai pubblici uffici è garantito, mediante specifiche disposizioni del bando, con riferimento al luogo di residenza dei concorrenti, quando tale requisito sia strumentale all’assolvimento di servizi altrimenti non attuabili o almeno non attuabili con identico risultato”.

Tale disposizione è stata letta dalla giurisprudenza nel senso di impedire alle pubbliche amministrazioni di prevedere il predetto requisito in assenza di specifiche motivate ragioni a supporto, al fine di evitare

pratiche restrittive del principio del pubblico concorso, aperto a tutti.

È stato affermato che “I concorsi pubblici nelle amministrazioni locali non possono essere riservati ai soli cittadini residenti. Il principio dell’accesso in condizioni di parità ai pubblici uffici può subire deroghe solo in circostanze specifiche e per motivate esigenze. E quindi possono essere ammesse ragionevoli discriminazioni fra concorrenti basate sulla residenza, purché queste siano corrispondenti a situazioni connesse con l’esistenza di particolari e razionali motivi di più idonea organizzazione di servizi” (TAR Toscana, Sez. I, 27 giugno 2017, n. 891). Secondo un’interpretazione costituzionalmente orientata “non è ammissibile qualificare il requisito della residenza presso il Comune che ha indetto il concorso come aprioristica condizione di partecipazione alla procedura concorsuale anziché, ad esempio, quale obbligo da assolvere in caso di assunzione in servizio ad esito della procedura stessa” (TAR Lazio, Sez. st. Latina, Sez. I, 21 giugno 2018, n. 353).

Tenuto conto dei principi contenuti negli artt. 3, 4, 16, 35 e 97 Cost., l’attributo della territorialità come “requisito strumentale all’assolvimento di servizi altrimenti non attuabili o almeno non attuabili con identico risultato” deve “intendersi in senso rigoroso ed effettivo e non [...] solo eventuale” (Consiglio di Stato, Sez. I, parere 17 dicembre 2014, n. 4086).

Secondo la giurisprudenza costituzionale, il concorso pubblico - che consente di attuare il principio di uguaglianza nell’accesso ai pubblici uffici di cui all’art. 51 Cost. - costituisce la forma generale ed ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego, in quanto meccanismo strumentale al canone di efficienza dell’amministrazione di cui all’art. 97 Cost., potendo a tale regola derogarsi solo in presenza di peculiari situazioni giustificatrici e purché le selezioni non siano caratterizzate da arbitrarie ed irragionevoli forme di restrizione dei soggetti legittimati a parteciparvi (cfr., tra le tante, Corte cost., sent. n. 159 del 2005 (5)). In particolare, le deroghe possono essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al buon andamento dell’amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle (cfr., in tal senso, Corte cost., sentenze n. 52 del 2011 (6) e n. 90 (7) e 177 del 2012 (8)).

(5) In *Quaderni regionali*, 2005, 448.

(6) In *Regioni*, 2011, 1281, con nota di De Götzen.

(7) In *Foro it.*, 2013, I, 2102.

(8) In *Giur. cost.*, 2012, 2623.

In applicazione di tali principi, da ultimo, con ordinanza TAR Lazio, Sez., III-ter, 30 settembre 2019, n. 11419 (9), è stata ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 2, D.Lgs. n. 64 del 2017, nella parte in cui prevede, quale requisito di partecipazione per la selezione per l'insegnamento nelle scuole statali all'estero, il possesso di un titolo di residenza pari ad almeno un anno nel Paese estero ove dovrebbe svolgersi il rapporto di lavoro, per violazione degli artt. 3, 51 e 97 Cost., nonché per disparità di trattamento tra candidati apprezzabile ai sensi dell'art. 3 Cost.

Ciò detto, il requisito della residenza ha costituito oggetto di opzioni interpretative non univoche nell'ambito di ulteriori ambiti in cui si estrinseca l'attività amministrativa. In materia di rilascio del permesso di costruire per destinazione d'uso residenziale di un immobile, è stato affermato che "uso residenziale significa avente destinazione d'uso residenziale e quindi destinato alla residenza; pertanto la suddetta disposizione normativa [della regione Campania, n.d.e.] non richiede affatto il requisito della residenza del proprietario del fondo nel Comune nel quale è ubicato il fondo stesso" (TAR Campania, Sez. VIII, 28 gennaio 2016, n. 537).

In tema di sussidi integrativi, la revisione del requisito della preesistente residenza per l'ottenimento del beneficio, "si pone in violazione ai principi sopra richiamati, assumendo un carattere indirettamente discriminatorio, in quanto i servizi destinati a far fronte al sostentamento della persona non possono che essere erogati in base alle condizioni soggettive (età, situazione abitativa, stato di salute), mentre qualsiasi distinzione fondata su requisiti diversi dalle condizioni soggettive è in contrasto con i principi costituzionali di uguaglianza, nonché con il principio di non discriminazione di cui all'art. 14 CEDU, avente valore e rango di diritto fondamentale all'interno dell'Unione". Una previsione di tal guisa introduce un requisito discriminatorio, "che crea una evidente disparità di trattamento tra soggetti ugualmente bisognosi; se la finalità del contributo è quello di garantire un'esistenza dignitosa e contrastare la povertà, è illogico e incoerente subordinare l'aiuto alla condizione di residenza ininterrotta per una durata di cinque anni, che non esprime un maggiore bisogno di accesso al regime delle provvidenze

assistenziali riferibile alla persona in quanto tale" (TAR Lombardia, Sez. III, 13 marzo 2012, n. 825). In relazione alla tematica delle agevolazioni per l'accensione di un mutuo agevolato per l'acquisto della prima casa, poi revocate dall'amministrazione per il mancato rispetto dell'obbligo in capo al beneficiario di trasferire (non oltre la data del relativo contratto) la residenza nel Comune presso il quale insiste l'alloggio oggetto di assegnazione, la giurisprudenza ha offerto una lettura di buon senso. È stato, infatti, evidenziato che la revoca del contributo già assegnato per l'assenza del requisito della residenza e senza tener conto dello svolgimento dell'attività lavorativa - debitamente documentato - nel Comune in cui è ubicato l'immobile, alla data del contratto, si pone quantomeno in posizione distonica con la previsione, nel caso di specie menzionata in una circolare che ha disciplinato i requisiti, dello svolgimento di "un'attività lavorativa nel Comune in cui vengono realizzati gli alloggi". "Né in presenza del requisito dell'attività lavorativa può ritenersi una causa ostativa al riconoscimento del beneficio l'impegno, reso dal ricorrente, al trasferimento della residenza al momento della stipula contrattuale. Un provvedimento che, in presenza di uno dei due requisiti (l'attività lavorativa) alternativi, disponga la revoca del beneficio in ragione di un impegno non rispettato ed inerente all'altro (pertanto irrilevante) requisito (la residenza), si mostra formalistico e sproporzionato rispetto ad una situazione sostanziale di evidente idoneità soggettiva, formale e sostanziale, all'accesso ed al mantenimento del contributo regionale" (TAR Sicilia, Sez. III, 12 maggio 2014, n. 1221).

Altre pronunce della giurisprudenza costituzionale hanno riguardato:

a) la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 10, comma 4, della legge della Regione Toscana 16 aprile 2019, n. 18 "che prevede la riserva fino al 50 per cento negli appalti per le micro, piccole e medie imprese con sede legale e operativa nel territorio della Regione" (Corte cost., 27 maggio 2020, n. 98)

b) la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 6, comma 1, lett. b), legge reg. Molise 13 novembre 2012, n. 25, nella parte in cui prevede che, per l'iscrizione all'istituto ruolo provinciale dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea, i richiedenti debbano essere residenti in comune compreso nel territorio della regione da almeno un anno ed avere la

(9) Cfr. News a cura dell'Uff. studi, mass. e formaz. giust. amm., in <https://www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/-/selezione-dei-docenti-delle-scuole-italiane-all'estero-il-t-a-r-per-il>

lazio-solleva-questione-di-costituzionalita-sul-requisito-della-residenza-ester.

sede legale dell'impresa nel territorio regionale" (Corte cost., 13 novembre 2013, n. 264 (10));

c) la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 19, comma 4, legge reg. Puglia 9 agosto 2006 n. 26, come sostituito dall'art. 8 legge reg. Puglia 25 febbraio 2010 n. 4, nella parte in cui preclude alle Asl della regione Puglia la possibilità di stipulare accordi contrattuali con strutture sanitarie private aventi sede legale fuori dal territorio regionale, "*relativamente all'erogazione di prestazioni riabilitative domiciliari a favore di pazienti residenti in Puglia*" (Corte cost., 26 ottobre 2012, n. 236 (11));

d) la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 1, comma 41, lett. o), legge reg. Molise 1° febbraio 2011 n. 2, nella parte in cui, ai fini del rilascio e della convalida annuale del tesserino per la raccolta dei tartufi, prevedeva, da un lato, un contributo annuale di 3.000 euro e, dall'altro lato, che tale contributo potesse essere assolto dai residenti nella regione Molise mediante la fornitura, nel corso dell'anno solare di riferimento, di prestazioni di servizio a finalità collettiva (Corte cost. 23 febbraio 2012, n. 33 (12));

e) la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 75, comma 3, legge reg. Abruzzo 10 gennaio 2011 n. 1, nella parte in cui prevedeva la riduzione della tariffa per i servizi di soccorso sanitario e non sanitario in favore dei residenti nella regione Abruzzo (Corte cost., 23 febbraio 2012, n. 32 (13));

f) la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 47, comma e, legge reg. Puglia 20 febbraio 1995 n. 3, nella parte in cui richiedeva, per l'accesso agli incentivi agli investimenti nel settore turistico previsti dal programma operativo plurifondo 1994-1999, che il richiedente avesse, oltre alla sede operativa, anche quelle legale ed amministrativa sul territorio regionale (Corte cost., 28 novembre 2008, n. 391 (14)).

Conclusioni

La sentenza in rassegna, alla quale si è giunti anche grazie ad un'ordinanza di rimessione che

ha resistito alle molteplici eccezioni di inammissibilità sollevate nel corso del giudizio incidentale, ha il pregio di avere riaffermato con forza il diritto all'abitazione ed il divieto di discriminazione nelle procedure di assegnazione di alloggi ERP.

La mancanza di uno spazio abitativo adeguato per il pieno sviluppo della persona e della famiglia costituisce un ostacolo all'attuazione del principio di uguaglianza sostanziale stabilito nella Carta costituzionale italiana (art. 3, comma 2) ed alla stessa dignità della persona (art. 2).

"Creare le condizioni minime di uno Stato sociale, concorrere a garantire al maggior numero dei cittadini possibile un fondamentale diritto sociale, quale quello dell'abitazione, contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana, sono compiti cui lo Stato non può abdicare in nessun caso" (Corte cost. n. 217 del 1988 (15)) ed è pertanto "indubbiamente doveroso da parte della collettività intera impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione" (n. 49 del 1987 (16)).

Vi è, in altre parole, un "dovere collettivo di impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione, dovere che connota la forma costituzionale di stato sociale, e dall'altro riconosce un diritto sociale all'abitazione collocabile tra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della Costituzione" (sent. n. 404 del 1988 (17)) (18).

La declaratoria di incostituzionalità del requisito della pregressa residenza quinquennale rispetto alla presentazione dell'istanza per l'alloggio ERP riconduce il beneficio e la procedura che di esso è alla base, a parametri di uguaglianza e ragionevolezza, sui quali si basa l'espunzione dall'ordinamento di una norma che, in una parola, si mostrava come discriminatoria nei confronti di soggetti bisognosi (19).

(10) in *Riv. giur. Molise e Sannio*, 2013, 3, 78.

(11) in *Foro it.*, 2012, I, 3233.

(12) in *Foro it.*, 2013, I, 1437.

(13) in *Foro it.*, 2013, I, 1442.

(14) in *Foro it.*, 2009, I, 333.

(15) in *Riv. giur. edilizia*, 1988, I, 264.

(16) in *Foro it.*, 1987, I, 0.

(17) in *Foro it.*, 1988, I, 0.

(18) Tutte richiamate in S. Civitarese Matteucci, "L'evoluzione della politica della casa in Italia", in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2010, 163.

(19) In dottrina: S. Civitarese Matteucci, "L'evoluzione della politica della casa in Italia", *cit.*; C. Tricò, "Principio di uguaglianza: pregiudizi privati e discriminazione dello straniero nell'accesso all'abitazione", in *Rass. avv. Stato*, 2017, 1, 287-297; M. Belletti, "La Corte costituzionale torna, in tre occasioni ravvicinate, sul requisito del radicamento territoriale per accedere ai servizi sociali. Un tentativo di delineare un quadro organico della giurisprudenza in argomento", in *Regioni*, 2018, 5-6, 1138-1169; R. Romboli, "In tema di asili nido e titolo di precedenza per i genitori residenti. Edilizia residenziale pubblica e requisiti per assegnazione ai cittadini extracomunitari", in *Foro it.*, 2018, 7-8, 1, 2261-2265.