

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lombardia n. 27 del 2009 nella parte in cui, all'art. 31, comma 3, ultimo capoverso e comma 4, lett. a), non consente di inquadrare nell'area della protezione, ai fini della determinazione del canone di locazione sopportabile, i nuclei familiari con redditi da lavoro autonomo con ISEE-ERP di valore corrispondente a tale area.

Corte costituzionale, sentenza 28 maggio 2021, n. 112 – Pres. Coraggio, Red. Navarretta

Edilizia residenziale pubblica – Determinazione canoni – Categorie meno abbienti – Lavoratori dipendenti e lavoratori autonomi – Disparità di trattamento – Incostituzionalità

E' incostituzionale l'art. 31, comma 3, ultimo capoverso, e comma 4, lettera a), della legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2009, n. 27 (Testo unico delle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica), nella parte in cui non consente di inquadrare nell'area della protezione, ai fini della determinazione del canone di locazione sopportabile, i nuclei familiari con redditi da lavoro autonomo con ISEE-ERP di valore corrispondente a tale area (1).

(1) I. – La Corte costituzionale, pronunciando sulla questione sollevata da T.a.r. per la Lombardia, sez. IV, ordinanza, 13 febbraio 2020, n. 297 (oggetto della News US, n. 24 del 4 marzo 2020, sulla quale si veda *infra* § f), ha dichiarato costituzionalmente illegittime le norme della Regione Lombardia nella parte in cui non consentono di inquadrare nell'area della protezione, ai fini della determinazione del canone di locazione sopportabile, i nuclei familiari con redditi da lavoro autonomo con ISEE-ERP di valore corrispondente a tale area.

II. – La Corte, dopo aver esaminato la vicenda processuale sottesa e le argomentazioni sviluppate nell'ordinanza, nel ritenere fondata la q.l.c., ha osservato quanto segue:

- a) le disposizioni in esame si inseriscono nel quadro della disciplina dettata dalla Regione Lombardia per determinare il canone di locazione sopportabile, relativo a immobili afferenti all'edilizia residenziale pubblica;
 - a1) tale tipologia di beni è volta a soddisfare un bisogno primario, in quanto è diretta 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, mediante un servizio pubblico deputato alla provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti;
 - a2) la funzione che ispira le norme in esame è di promuovere l'effettività della tutela del diritto all'abitazione, incluso nel catalogo dei diritti inviolabili e

che la giurisprudenza recente ascrive ai requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione;

- b) se la finalità della disciplina è di garantire il godimento effettivo di un diritto inviolabile a beneficio di nuclei familiari che versano in condizioni di notevole fragilità economica, in relazione alla disparità di trattamento, occorre valutare “*se sia una misura dotata di ragionevole giustificazione l’aver riservato l’accesso alla categoria della protezione ai soli nuclei familiari con redditi da pensione, da lavoro dipendente o assimilato, escludendo gli assegnatari che, a parità di reddito, abbiano entrate derivanti da un’attività di lavoro autonomo*”. L’introduzione di regimi differenziati è infatti consentita solo in presenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o arbitraria e, quindi, giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l’attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la *ratio*;
- c) nel caso di specie non è dato ravvisare alcuna ragionevole giustificazione a fondamento della diversa determinazione del canone di locazione, a seconda che gli assegnatari degli alloggi siano titolari di redditi da pensione, da lavoro dipendente o assimilato o percepiscano entrate da un’attività di lavoro autonomo;
- d) non può legittimamente afferire alla *ratio* della disciplina censurata il meccanismo impositivo che caratterizza i redditi da lavoro autonomo e li differenzia rispetto a quelli da pensione, da lavoro dipendente o assimilato;
 - d1) supporre che una simile divergenza possa giustificare la normativa censurata equivarrebbe a presumere *iuris et de iure* la non veridicità delle dichiarazioni fiscali effettuate dai lavoratori autonomi, in modo da ritenere tale categoria di assegnatari a priori meno meritevole di beneficiare di politiche di giustizia sociale;
 - d2) dovendosi escludere una tale ragione, la diversità di trattamento perde qualsiasi giustificazione correlabile alla fonte di reddito;
 - d3) il trattamento eterogeneo andrebbe quindi a differenziare il godimento di un diritto inviolabile, in ragione della diversa fonte di reddito del nucleo familiare e, in particolare, in ragione della sua provenienza da diverse tipologie di lavoro, quando il lavoro è tutelato, ai sensi dell’art. 35 Cost., in tutte le sue forme;
- e) non può ritenersi giustificazione ragionevole neanche l’argomento che muove dal contributo finanziario offerto dai soli lavoratori dipendenti, in un risalente passato, alla realizzazione dell’edilizia residenziale pubblica:
 - e1) l’art. 10 della l. 14 febbraio 1963, n. 60, aveva istituito un contributo a carico dei soli lavoratori dipendenti, per finanziare l’edilizia residenziale pubblica tramite appositi fondi;

- e2) tuttavia, i richiamati contributi erano integrati con una quota versata dallo Stato, con risorse, dunque, non direttamente ed esclusivamente erogata dai lavoratori dipendenti;
- e3) inoltre, il fondo alimentato con i contributi dei lavoratori dipendenti è cessato il 31 dicembre 1995, data ultima in cui tale categoria è rimasta assoggettata al relativo obbligo di versamento;
- e4) con riferimento alla categoria dei pensionati, essa a ben vedere ricomprende tanto chi, in precedenza, era stato lavoratore dipendente, quanto chi aveva svolto un'attività di lavoro autonomo, il che ulteriormente sconfessa che la ragionevolezza della norma possa essere associata alla diversa contribuzione data all'edilizia residenziale pubblica;
- e5) infine, *“non si può tacere l'irragionevolezza di una disparità di trattamento che, per dare rilevanza a un risalente e neppure esclusivo contributo erogato dai lavoratori dipendenti per la realizzazione dell'edilizia residenziale pubblica, pregiudica nuclei familiari economicamente fra i più deboli, per il solo fatto che essi sono sostenuti dal reddito di un'altra categoria di lavoratori”*.

III. – Per completezza si osserva quanto segue:

- f) la q.l.c. è stata sollevata dalla citata ordinanza del T.a.r. per la Lombardia, sez. IV, ordinanza, 13 febbraio 2020, n. 297 che ha ritenuto *“rilevante e non manifestamente infondata, per violazione dell'art. 3 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, commi 3 e 4, della legge Regione Lombardia 4 dicembre 2009, n. 27, nella parte in cui – in materia di edilizia residenziale pubblica – prevede che i canoni dovuti dai singoli assegnatari di alloggi, pur a fronte di analoghe o addirittura identiche situazioni di precarietà economico-reddituale, possano comunque differenziarsi in funzione della tipologia di attività lavorativa svolta. Con ciò risultando, i suddetti canoni, più elevati per i lavoratori autonomi rispetto a quelli subordinati”*. Alla citata News US, n. 24 del 4 marzo 2020, si rinvia, oltre che per l'esame delle argomentazioni sviluppate dal collegio: al § c), per precedenti giurisprudenziali in tema di determinazione dei canoni di edilizia residenziale pubblica; al § d), sulla generale materiale dell'edilizia residenziale pubblica; al § e), sul riparto di giurisdizione in materia di edilizia residenziale pubblica; al § f), con riferimento ai canoni di eguaglianza e ragionevolezza; ai §§ g), h) e i) sul principio di eguaglianza e sulla ragionevolezza delle scelte legislative;
- g) per un precedente in tema di requisiti per l'accesso al beneficio dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica si veda Corte cost. 9 marzo 2020, n. 44 (in *Foro it.*, 2020, I, 1885, cui si rinvia per ulteriori approfondimenti e riferimenti giurisprudenziali; *Riv. giur. edilizia*, 2020, I, 434), secondo cui *“È incostituzionale*

l'art. 22, 1° comma, lett. b), l.reg. Lombardia 8 luglio 2016 n. 16, nella parte in cui fissa il requisito della residenza (o dell'occupazione) ultraquinquennale in regione come condizione di accesso al beneficio dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica". La Corte sottolinea che:

- g1) il diritto all'abitazione, anche se non espressamente elencato nella Costituzione, rientra tra i diritti fondamentali in quanto strettamente collegato con la tutela della dignità umana;
 - g2) l'edilizia residenziale pubblica tende a realizzare questo diritto, risultando, quindi, irragionevole, in quanto privo di collegamento con il diritto da garantire, la richiesta del requisito della residenza o dell'occupazione nella regione da più di cinque anni;
 - g3) non essendo tale requisito rivelatore di alcuna condizione rilevante in funzione del bisogno che il servizio tende a soddisfare, esso si risolve semplicemente in una soglia rigida che porta a negare l'accesso al beneficio a prescindere da qualsiasi valutazione attinente alla situazione di bisogno o disagio del richiedente, il che rende la disposizione incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, come servizio destinato prioritariamente ai soggetti economicamente più deboli;
- h) per precedenti della giurisprudenza costituzionale in tema di alloggi di edilizia residenziale pubblica e di requisiti per accedere al relativo beneficio, si vedano anche:
- h1) Corte cost., 11 giugno 2014, n. 168 (in *Foro it.*, 2014, I, 1989; *Dir., immigrazione e cittadinanza*, 2014, fasc. 2, 195; *Giur. costit.*, 2014, 2678; *Riv. giur. edilizia*, 2014, I, 750), secondo cui *"È incostituzionale l'art. 19, 1° comma, lett. b), l.reg. Valle d'Aosta 13 febbraio 2013 n. 3, nella parte in cui prevede, tra i requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica, quello della residenza nella regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente"*;
 - h2) Corte cost., 5 giugno 2000, n. 176 (in *Foro it.*, 2000, I, 2107; *Fisco*, 2000, 9683; *Arch. locazioni*, 2000, 567; *Riv. giur. edilizia*, 2000, I, 537; *Guida al dir.*, 2000, fasc. 24, 83, con nota di MEZZACAPO; *Cons. Stato*, 2000, II, 851), secondo cui *"sono incostituzionali l'art. 2, 1° comma, lett. d) e l'art. 22, 1° comma, lett. e), l.reg. Lombardia 5 dicembre 1983 n. 91, limitatamente alla parte in cui, prevedendo come preclusiva dell'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica e come causa di decadenza dalla stessa la titolarità, da parte dell'assegnatario (o aspirante tale), del diritto di proprietà o di altri diritti reali di godimento su uno o più alloggi, ubicati in qualsiasi località, che consentano un reddito almeno pari al canone di locazione di un alloggio adeguato alle proprie*

esigenze abitative, fanno a tal fine riferimento al canone di locazione determinato ai sensi della l. 27 luglio 1978 n. 392”;

- i) sul diritto all’abitazione come diritto inviolabile si vedano, tra le altre:
- i1) Corte cost., 27 giugno 2013, n. 161 (in *Foro it.*, 2013, I, 2361; *Giur. costit.*, 2013, 2357; *Riv. giur. edilizia*, 2013, I, 755), secondo cui *“Sono incostituzionali gli art. 1 e 3 l.reg. Toscana 2 novembre 2005 n. 59 - e consequenzialmente, ai sensi dell’art. 27 l. 11 marzo 1953 n. 87, gli art. 2 e 4 stessa l.reg. - nella parte in cui prevedono l’applicazione a tutti i cittadini italiani ed ai loro familiari a carico, in possesso della qualifica di profugo, di un regime privilegiato di acquisto degli alloggi di edilizia residenziale pubblica loro assegnati sia in qualità di alloggi «riservati», ai sensi dell’art. 17 l. 4 marzo 1952 n. 137, sia di alloggi «dedicati», ai sensi dell’art. 18 l. 137/52”;*
 - i2) Corte cost., 25 febbraio 2011, n. 61 (in *Foro it.*, 2012, I, 389), secondo cui, tra l’altro: *“Sono infondate le questioni di legittimità costituzionale degli art. 1, 2° comma, lett. a), e 3° comma, lett. b), 2, 1° comma, 3, 1° comma, 4, 2° comma, 8, 2° comma, 14, 1° e 2° comma, 17, 2°, 5°, 6° e 7° comma, 18, 1° e 3° comma, e 20, 1° comma, l.reg. Campania 8 febbraio 2010 n. 6, nella parte in cui prevedono vari e molteplici interventi in favore anche di immigrati non in regola con il permesso di soggiorno, in riferimento all’art. 117, 2° comma, lett. a) e b), cost., ed in relazione agli art. 3, 5° comma, 4, 5, 10, 10 bis, 11, 13, 14, 19, 35 e 40, 1° comma bis, d.leg. 25 luglio 1998 n. 286”;* *“È infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 17, 2° comma, l.reg. Campania 8 febbraio 2010 n. 6, nella parte in cui prevede che i centri di accoglienza delle persone straniere nella regione svolgono attività di accoglienza temporanea nei confronti di tutte le persone straniere presenti sul territorio e sprovviste di un’autonoma sistemazione alloggiativa, in riferimento all’art. 117, 2° comma, lett. a) e b), cost., ed in relazione all’art. 40, comma 1 e 1 bis, d.leg. 25 luglio 1998 n. 286”;* *“È infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 17, 5° comma, l.reg. Campania 8 febbraio 2010 n. 6, nella parte in cui attribuisce «alle persone straniere», al pari dei cittadini italiani, il diritto di essere assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica e destinatari di contributi erogabili ai locatari nei contratti di locazione ad uso di abitazione, nonché la possibilità di partecipare ai bandi di concorso relativi all’assegnazione di provvidenze in materia di edilizia residenziale per l’acquisto, il recupero, la costruzione e la locazione di alloggi, in riferimento all’art. 117, 2° comma, lett. a) e b), cost., ed in relazione all’art. 40, 6° comma, d.leg. 25 luglio 1998 n. 286”;*
 - i3) Corte cost., ord., 26 febbraio 2010, n. 76 (in *Giur. costit.*, 2010, 860), secondo cui *“È manifestamente inammissibile, per difetto di motivazione sulla rilevanza e per richiesta di pronuncia additiva, non avente carattere di soluzione*

costituzionalmente obbligata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 40, 6° comma, d.leg. 25 luglio 1998 n. 286, nel testo modificato dall'art. 27, 1° comma, l. 30 luglio 2002 n. 189, nella parte in cui prevede i requisiti necessari per gli stranieri per accedere agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, in riferimento all'art. 3 cost.