

Sentenza: 12 gennaio 2021, n. 9

Materia: edilizia residenziale pubblica

Parametri invocati: artt. 3 e 117, commi primo e secondo, lettere g) e h), della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 1, commi 1, lettera d), e 4, 2, comma 1, 4, comma 1, e 8, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 31 ottobre 2019, n. 34, recante “Modifiche alla legge regionale 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l’assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione) e ulteriori disposizioni normative”

Esito

- 1) illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 31 ottobre 2019, n. 34 (Modifiche alla legge regionale 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l’assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione) e ulteriori disposizioni normative), nella parte in cui ha introdotto il comma 4.1 dell’art. 5 della legge della Regione Abruzzo 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l’assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione);
- 2) illegittimità costituzionale dell’art. 4, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019;
- 3) infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, nella parte in cui ha introdotto il comma 4.2 dell’art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest’ultimo in relazione all’art. 18 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), come modificato dall’art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, e all’art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848;
- 4) estinzione del processo limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, lettera d), e 4, e 8, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019 in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettere g) e h), Cost.,

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, lettera d), e 4, 2, comma 1, 4, comma 1, e 8, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 31 ottobre 2019, n. 34, recante “Modifiche alla legge regionale 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l’assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione) e ulteriori disposizioni normative”, in riferimento agli artt. 3 e 117, commi primo e secondo, lettere g) e h), della Costituzione.

Le norme impugnate intervengono sul testo della legge della Regione Abruzzo 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l’assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione), modificandolo e integrandolo.

Il comma 1 dell’art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019 è impugnato per violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest’ultimo in relazione all’art. 18 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), come modificato dall’art. 2 del Trattato di Lisbona del

13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, e all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

La disposizione impugnata ha integrato la disciplina contenuta all'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, aggiungendo, dopo il comma 4, i commi 4.1 e 4.2.

Il comma 4.1 stabilisce che, "ai fini della verifica del requisito di cui alla lettera d) del primo comma dell'articolo 2, i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, con esclusione di coloro in possesso dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria devono, altresì, presentare, ai sensi del combinato disposto dell'articolo 3, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa) e dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), la documentazione che attesti che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel Paese, di origine o di provenienza"; e che "la disposizione di cui al periodo precedente non si applica nei confronti dei cittadini di Paesi terzi qualora convenzioni internazionali dispongano diversamente o qualora le rappresentanze diplomatiche o consolari dichiarino l'impossibilità di acquisire tale documentazione nel paese di origine o di provenienza".

Il comma 4.2 dispone che "ai fini della verifica del requisito di cui alla lettera f) del primo comma dell'articolo 2, i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, con esclusione di coloro in possesso dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria ai sensi del D.Lgs. 251/2007, devono, altresì, presentare, ai sensi del combinato disposto dell'articolo 3, comma 4, del D.P.R. 445/2000 e dell'articolo 2 del D.P.R. 394/1999, la documentazione reddituale e patrimoniale del Paese in cui hanno la residenza fiscale"; e che "la disposizione di cui al periodo precedente non si applica nei confronti dei cittadini di Paesi terzi qualora convenzioni internazionali dispongano diversamente o qualora le rappresentanze diplomatiche o consolari dichiarino l'impossibilità di acquisire tale documentazione nel Paese di origine o di provenienza".

La norma impugnata ha quindi previsto un duplice onere documentale aggiuntivo per "i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, con esclusione di coloro in possesso dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria", nel senso che essi sono tenuti a produrre anche:

a) la documentazione che attesti che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel Paese, di origine o di provenienza (comma 4.1), ai fini della verifica della "non titolarità di diritti di [proprietà, usufrutto, uso ed abitazione] su uno o più alloggi, ubicati all'interno del territorio nazionale o all'estero" (art. 2, comma 1, lettera d, della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996);

b) la documentazione reddituale e patrimoniale del Paese in cui hanno la residenza fiscale (comma 4.2), ai fini della verifica della "condizione economica del nucleo familiare" (art. 2, comma 1, lettera f, della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996).

È previsto inoltre che la disposizione non si applichi nei confronti dei cittadini di Paesi terzi qualora convenzioni internazionali dispongano diversamente o qualora le rappresentanze diplomatiche o consolari dichiarino l'impossibilità di acquisire tale documentazione nel Paese di origine o di provenienza.

Secondo il ricorrente, la norma determinerebbe "una disparità di trattamento tra cittadini italiani/comunitari e cittadini non comunitari, poiché viene richiesta solo a questi ultimi la produzione di documentazione ulteriore per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica".

A sostegno della lamentata illegittimità sono richiamati gli artt. 2, comma 5, e 43, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), in virtù dei quali, rispettivamente, "allo straniero è riconosciuta parità di trattamento con il cittadino relativamente alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai

pubblici servizi, nei limiti e nei modi previsti dalla legge”, e “costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l’ascendenza o l’origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l’effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l’esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica”.

Nel caso di specie si sarebbe disposto “un controllo ulteriore e rafforzato su quanto dichiarato ai fini ISEE” e si sarebbe, di riflesso, in presenza di “un aggravio procedimentale che rappresenta una discriminazione diretta, essendo trattati diversamente soggetti nelle medesime condizioni di partenza e aspiranti alla stessa prestazione sociale agevolata”.

Il ricorrente ricorda che l’Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) “è lo strumento di valutazione, attraverso criteri unificati, della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni sociali agevolate” (art. 2, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159, recante “Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell’Indicatore della situazione economica equivalente – ISEE”). Questo strumento di valutazione prevede la denuncia (sia per i cittadini italiani sia per gli stranieri) di redditi e patrimoni anche posseduti all’estero, mediante la compilazione della Dichiarazione sostitutiva unica (DSU). L’ISEE è calcolato, oltre che sulle informazioni raccolte con la DSU, anche sulla base di quelle disponibili negli archivi dell’Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e dell’Agenzia delle entrate (art. 2, comma 6, del d.P.C.m. n. 159 del 2013).

La difesa regionale, fra le altre argomentazioni, evidenzia che gli strumenti previsti dalla normativa statale per la verifica della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni sociali agevolate (ISEE e DSU, oltre alle informazioni disponibili negli archivi dell’INPS e dell’Agenzia delle entrate) si rivelano, con riferimento allo straniero extracomunitario, “del tutto inadeguati a fornire gli elementi necessari a dimostrare i requisiti richiesti per accedere all’edilizia popolare”, sia perché si tratta di informazioni non verificabili senza la collaborazione delle autorità del paese di provenienza, sia perché i dati presenti negli archivi dell’INPS e dell’Agenzia delle entrate non consentono di acquisire tutte le informazioni reddituali e patrimoniali relative agli stranieri extracomunitari.

In ragione del differente contenuto e del diverso ambito di riferimento dei commi 4.1 e 4.2, introdotti dalla norma impugnata, l’unitaria censura statale viene ad essere esaminata dalla Corte disgiuntamente.

La questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, nella parte in cui ha introdotto il comma 4.1 dell’art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, è fondata.

La norma impugnata, la quale obbliga i cittadini di Stati non appartenenti all’Unione europea a presentare la documentazione che attesti che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel Paese, di origine o di provenienza, si inserisce in una cornice normativa, quella della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, che già da prima prevedeva, come requisito per la partecipazione al bando di concorso per l’assegnazione degli alloggi, la non titolarità di diritti di proprietà, usufrutto, uso ed abitazione su uno o più alloggi, ubicati all’interno del territorio nazionale o all’estero (art. 2, comma 1, lettera d, della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996), da asseverare mediante apposita dichiarazione (art. 5, commi 1, 2, 3 e 4, della medesima legge regionale) resa nei modi previsti dall’art. 4 della legge 4 gennaio 1968, n. 15 (Norme sulla documentazione amministrativa e sulla legalizzazione e autenticazione di firme), nel frattempo abrogata e sostituita dall’art. 47 del d.P.R. n. 445 del 2000.

L’onere di rendere questa dichiarazione circa la non titolarità di diritti su alloggi di qualsiasi tipo in Italia o all’estero grava su chi intende partecipare al bando per l’assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a prescindere dallo status di cittadino italiano o di altro Paese dell’Unione europea o di Paesi extraeuropei.

La norma oggetto dell'odierno giudizio si rivolge, invece, solo ai cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e solo a costoro richiede di presentare, ai fini della verifica del requisito di cui alla lettera d) del primo comma dell'articolo 2, la documentazione che attesti che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel Paese, di origine o di provenienza.

L'onere documentale così introdotto riguarda una situazione diversa da quella oggetto della previsione generale di cui all'art. 2, comma 1, lettera d), legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996: mentre infatti quest'ultima disposizione concerne la titolarità di diritti di proprietà, usufrutto, uso ed abitazione su uno o più alloggi (quindi a prescindere dalla loro "adeguatezza"), ubicati all'interno del territorio nazionale o all'estero (dunque, non solo nel Paese di origine o di provenienza), la norma censurata fa riferimento al possesso di alloggi adeguati nel Paese di origine o di provenienza. Il suo ambito di applicazione non comprende invero né gli alloggi di cui il richiedente non abbia il possesso, pur essendo titolare di diritti su di essi, né gli alloggi ubicati in Paesi extraeuropei diversi da quello di origine o di provenienza, né infine alloggi che non siano "adeguati".

Alla luce di queste precisazioni, l'onere procedimentale prescritto dalla disposizione in esame risulta in radice irragionevole innanzitutto per la palese irrilevanza e per la pretestuosità del requisito che mira a dimostrare. Se, infatti, lo scopo della normativa nella quale la disposizione impugnata si colloca è di garantire un alloggio adeguato nel luogo di residenza in Regione a chi si trovi nelle condizioni di bisogno individuate dalla legge, il possesso da parte di uno dei componenti del nucleo familiare del richiedente di un alloggio adeguato nel Paese di origine o provenienza non appare sotto alcun profilo rilevante. Non lo è sotto il profilo dell'indicazione del bisogno, giacché, intesa l'espressione "alloggio adeguato" come alloggio idoneo a ospitare il richiedente e il suo nucleo familiare, è evidente che la circostanza che qualcuno del medesimo nucleo familiare posseda, nel Paese di provenienza, un alloggio siffatto non dimostra nulla circa l'effettivo bisogno di un alloggio in Italia. E non lo è nemmeno come indicatore della situazione patrimoniale del richiedente, per la quale non offre alcun significativo elemento aggiuntivo rispetto a quanto già si desume dalla generale attestazione di non titolarità di diritti su alloggi all'interno del territorio nazionale o all'estero, prevista dall'art. 2, comma 1, lettera d), della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996.

Oltre che irragionevole, la previsione risulta altresì discriminatoria. L'onere aggiuntivo a carico dei soli cittadini extracomunitari, sul presupposto (indimostrato) che a essi sarebbero riservati oneri probatori meno gravosi di quelli imposti ad altri cittadini, appare evidentemente discriminatorio solo che si consideri il fatto che le asserite difficoltà di verifica del possesso di alloggi in Paesi extraeuropei possono riguardare anche cittadini italiani o di altri Paesi dell'Unione europea, i quali invece sono esclusi dall'ambito di applicazione della normativa impugnata.

Si tratta, dunque, di un aggravio procedimentale che si risolve in uno di quegli ostacoli di ordine pratico e burocratico che la Corte ha ripetutamente censurato, ritenendo che in questo modo il legislatore (statale o regionale) discrimini alcune categorie di individui (sentenze n. 186 del 2020 e n. 254 del 2019).

La Corte dichiara quindi l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, nella parte in cui ha introdotto il comma 4.1 dell'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, nella parte in cui ha introdotto il comma 4.2 dell'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, non è invece fondata.

La disposizione impugnata impone ai soli cittadini extracomunitari di produrre la documentazione reddituale e patrimoniale del Paese in cui hanno la residenza fiscale (comma 4.2), ai fini della verifica della condizione economica del nucleo familiare (art. 2, comma 1, lettera f, della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996). Tale disposizione potrebbe essere sospettata di irragionevole discriminazione, ma di tale norma è possibile un'interpretazione in senso conforme alla Costituzione per due distinti e concorrenti profili.

Per un primo aspetto, essa deve essere intesa nel senso che l'onere aggiuntivo prescritto opera solo se il richiedente (che, per accedere al bando, deve avere la residenza anagrafica in Italia da almeno cinque anni) ha la residenza fiscale in un Paese diverso dall'Italia (comma 4.2). Solo in questo caso, infatti, l'obbligo di produzione della prescritta ulteriore documentazione può avere una ragionevole giustificazione, in quanto diretto a dare conto di una condizione reddituale e patrimoniale che, per il fatto di non avere il soggetto interessato la residenza fiscale in Italia, sfugge alle possibilità di controllo delle autorità italiane e in concreto alle verifiche previste dalla normativa in materia.

Sotto un secondo profilo, la previsione, ugualmente contenuta nella disposizione impugnata, che l'onere in questione non trova applicazione, tra l'altro, qualora le rappresentanze diplomatiche o consolari dichiarino l'impossibilità di acquisire tale documentazione nel Paese di origine o di provenienza, deve essere interpretata in modo da non far gravare sul richiedente le conseguenze del ritardo o delle difficoltà nell'acquisire la documentazione in parola, ciò che la renderebbe costituzionalmente illegittima in quanto irragionevolmente discriminatoria. Solo assimilando all'impossibilità di acquisire tale documentazione anche l'estrema difficoltà di acquisirla ovvero la mancata risposta entro un termine congruo da parte delle autorità competenti, infatti, si può ritenere che al cittadino extracomunitario, al quale per regola non può essere riservato, nei rapporti con l'amministrazione, un trattamento meno favorevole di quello riservato agli altri cittadini, non sia imposto un aggravio procedimentale vessatorio. Resta fermo, ovviamente, che spetta al richiedente dimostrare di aver fatto quanto necessario secondo l'ordinaria diligenza per procurarsi la documentazione o di non essere riuscito comunque ad ottenerla.

Così complessivamente interpretata, la norma regionale denunciata si sottrae alle censure di illegittimità costituzionale formulate dal ricorrente, con la conseguenza che, nei detti termini, la relativa questione non è fondata.

L'art. 4, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019 è impugnato per violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 24 della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

La disposizione in esame ha inserito, dopo la lettera c) del secondo comma dell'art. 8 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, la lettera c-bis), che individua un ulteriore elemento rilevante per l'attribuzione di punteggi al fine della formazione della graduatoria di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Più precisamente essa dà rilievo all'anzianità di residenza in Comuni della regione Abruzzo, prevedendo l'attribuzione di un punto per ogni anno di residenza a partire dal decimo anno di residenza e fino ad un massimo di 6 Punti.

Secondo il ricorrente, la norma introdurrebbe un requisito aggiuntivo regionale rispetto a quelli valutabili ai fini dell'attribuzione dei punteggi relativi alle condizioni soggettive e oggettive del concorrente e del suo nucleo familiare, nonché rispetto ai criteri di priorità riferiti al livello di gravità del bisogno abitativo.

Secondo il ricorrente non sussisterebbe alcuna ragionevole correlabilità tra tale requisito e lo stato di bisogno riferito alla persona in quanto tale che, per la sua stessa natura, non tollera distinzioni basate su particolari tipologie di residenza.

La norma impugnata avrebbe un carattere discriminatorio non soltanto nei confronti dei cittadini italiani che risiedono nella Regione Abruzzo da meno di dieci anni, ma anche dei cittadini degli altri Stati membri dell'U.E., che versano nella medesima situazione, ai quali è attribuita la parità di trattamento con i cittadini degli Stati membri in cui risiedono ai sensi dell'art. 24 della direttiva 2004/39/CE [...] recepita con d.lgs. 30/2007.

La Regione Abruzzo si difende sostenendo che le censure mosse dal Presidente del Consiglio dei ministri fanno leva su principi affermati dalla Corte in relazione a disposizioni di portata del tutto diversa da quella delle norme oggetto dell'odierno giudizio. In particolare, la norma regionale contestata, che assegna un punto per ogni anno di residenza a partire dal decimo e fino a un massimo di sei, non avrebbe previsto un requisito per l'accesso alle misure di assistenza abitativa, a differenza di quanto stabilisce invece l'originario art. 2, comma 1, lettera b), della legge reg. Abruzzo n. 96 del

1996, che individua nella residenza anagrafica da almeno cinque anni nel bacino di utenza del Comune che emana il bando un vero e proprio requisito di accesso al servizio.

La disposizione impugnata avrebbe introdotto solo un meccanismo premiale, volto ad assegnare punti aggiuntivi ai soggetti che possano dimostrare un più incisivo radicamento sul territorio e ciò a prescindere dalla cittadinanza italiana, europea o extracomunitaria.

La Corte dichiara fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019.

La Corte, con le argomentazioni che seguono, viene a sindacare la ragionevolezza sulla base della ponderazione degli interessi costituzionalmente rilevanti considerati, e, rilevando la non ragionevolezza dichiara l'illegittimità del punteggio attribuito a determinati elementi o condizioni (nella specie la presenza ultradecennale fino ad un massimo di 6 punti).

Ma seguiamo attentamente il ragionamento della Corte.

La Corte ha già avuto modo di soffermarsi, ai fini della valutazione della sua legittimità, sul possibile rilievo dell'anzianità di residenza in un determinato territorio in funzione dell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, muovendo dalla generale considerazione che i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio (ex plurimis, sentenze n. 281 e n. 44 del 2020, n. 166 e n. 107 del 2018, n. 168 del 2014, n. 172 e n. 133 del 2013 e n. 40 del 2011).

In particolare, nella sentenza n. 44 del 2020, ha affermato che “il giudizio sulla sussistenza e sull'adeguatezza di tale collegamento, fra finalità del servizio da erogare e caratteristiche soggettive richieste ai suoi potenziali beneficiari, è operato dalla Corte secondo la struttura tipica del sindacato svolto ai sensi dell'art. 3, primo comma, Cost., che muove dall'identificazione della ratio della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale ratio del filtro selettivo introdotto”. Nella pronuncia è precisato inoltre che, “mentre si possono immaginare requisiti di accesso sicuramente coerenti con la funzione (vedi l'esclusione dal servizio, ad esempio, dei soggetti che dispongono già di un proprio alloggio idoneo si pone in linea con la sua ratio, che è appunto quella di dotare di un alloggio chi ne è privo) risulta con essa incongrua l'esclusione di coloro che non abbiano risieduto nella regione nei cinque anni precedenti la domanda di alloggio, non essendo tale requisito rivelatore di alcuna condizione rilevante in funzione del bisogno che il servizio tende a soddisfare”, con l'effetto che l'accesso all'ERP sarebbe negato “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)”; conseguenza, questa, “incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, come servizio destinato prioritariamente ai soggetti economicamente deboli (sentenza n. 107 del 2018, che cita l'art. 2, comma 3, della legge n. 328 del 2000)”.

La Corte ha altresì affermato che “la previa residenza ultraquinquennale non è di per sé indice di un'elevata probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale, mentre a tali fini risulterebbero ben più significativi altri elementi sui quali si può ragionevolmente fondare una prognosi di stanzialità”, 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”.

Nello stesso contesto, è stato chiarito che il “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, essendo irragionevole che data la funzione sociale del servizio di edilizia residenziale pubblica anche i soggetti più bisognosi siano esclusi a priori dall'assegnazione degli alloggi solo perché non offrirebbero sufficienti garanzie di stabilità.

Cosicché, se la prospettiva della stabilità può rientrare tra gli elementi da valutare in sede di formazione della graduatoria, essa “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; di conseguenza, le norme che prevedono come requisito la residenza protratta per un certo periodo devono essere 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" (sentenza n. 107 del 2018).

Oggetto di impugnativa non sono le norme regionali che prevedono, come requisito per la partecipazione, la residenza protratta per almeno cinque anni nel territorio nazionale e nel bacino di utenza cui appartiene il Comune che emana il bando (art. 2, comma 1, lettere a e b, della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996). Viene invece in rilievo la previsione, introdotta dalla legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, che, come correttamente osserva la Regione, introduce, non un requisito di accesso, ma un meccanismo premiale in ragione della residenza prolungata per almeno dieci anni in comuni della Regione Abruzzo.

La Corte è quindi chiamata a valutare in concreto (come indica la stessa sentenza n. 44 del 2020) se l'assegnazione di un determinato punteggio alla residenza protratta per un certo periodo sia coerente con il fine perseguito (di garanzia di un'adeguata stabilità nell'ambito della Regione), e se ciò non sia discriminatorio.

La previsione deve dunque essere sottoposta a uno scrutinio che ne valorizzi gli elementi di contesto in relazione ai profili indicati: in altri termini essa deve essere valutata all'interno del sistema costituito dalle norme che stabiliscono i punteggi da assegnare ai richiedenti in ragione delle loro condizioni soggettive e oggettive, e da quelle che definiscono i requisiti di accesso al servizio.

Muovendo da questa prospettiva, dalla disciplina regionale si deduce che il punteggio massimo da attribuire alle condizioni soggettive (reddito e numero dei componenti il nucleo familiare) è di 5 punti; quello per le condizioni oggettive (gravità del disagio abitativo) è di 9 punti; quello per le condizioni aggiuntive regionali è di 5 punti; infine, quello per la residenza protratta (di cui alla norma impugnata) è di 6 punti.

Se si considera, dunque, il complessivo punteggio attribuibile ai fini della selezione degli assegnatari, e se solo si raffronta il punteggio massimo assegnabile per le condizioni soggettive del richiedente con quello massimo ottenibile in base alla residenza protratta, non si può non constatare l'evidente "sopravalutazione", operata dal legislatore regionale, della situazione connessa all'anzianità di residenza rispetto al rilievo conferito alle altre condizioni, e segnatamente a quelle che più rispecchiano la situazione di bisogno alla quale il servizio tende a porre rimedio. In applicazione dei criteri anzidetti, infatti, si verrebbe, solo per fare un esempio, all'irragionevole conseguenza che un nucleo familiare numeroso, dotato di un alloggio inadeguato o fatiscente, ma non in grado di far valere il punteggio aggiuntivo connesso alla residenza ultradecennale, verrebbe sopravanzato in graduatoria da un nucleo composto da una o due persone, dotato di analogo alloggio, solo perché in grado di vantare una durata di residenza idonea a produrre tutti i sei punti aggiuntivi a tale scopo assegnati.

Emerge quindi un assetto normativo che tende a "sopravalutare" una condizione del passato (sentenza n. 44 del 2020) rispetto alle condizioni (soggettive e oggettive) del presente, senza peraltro che dalla residenza protratta per almeno dieci anni possa trarsi alcun ragionevole indice di probabilità della permanenza nel futuro.

Nella sentenza n. 44 del 2020, la Corte ha precisato che il legislatore regionale ben può dare rilievo, ai fini della determinazione del punteggio per la formazione della graduatoria di accesso, alla prospettiva della stabilità, ma tale aspetto, se può concorrere a determinare la posizione dei beneficiari, deve nondimeno conservare un carattere meno rilevante rispetto alla necessaria centralità dei fattori significativi della situazione di bisogno alla quale risponde il servizio, quali sono quelli che indicano condizioni soggettive e oggettive dei richiedenti. E quale potrebbe invece essere, in ipotesi, un'"anzianità di presenza" del richiedente, non genericamente nel territorio regionale, ma precisamente nella graduatoria degli aventi diritto, giacché questa circostanza darebbe evidenza a un

fattore di bisogno rilevante in funzione del servizio erogato, e quindi idoneo a combinare il dato del radicamento con quello dello stesso bisogno.

A ciò si aggiunga, che, come ricordato, la stessa residenza protratta costituisce solo un indice debole di quella stessa prospettiva della stabilità, alla quale, nei termini anzidetti, può essere dato legittimo rilievo in ponderata concorrenza con i fattori che dimostrano invece l'effettivo grado di necessità dell'alloggio da parte dei richiedenti.

In conclusione, il peso esorbitante assegnato al dato del radicamento territoriale nel più generale punteggio per l'assegnazione degli alloggi, il carattere marginale del dato medesimo in relazione alle finalità del servizio di cui si tratta, e la stessa debolezza dell'indice della residenza protratta quale dimostrazione della prospettiva di stabilità, concorrono a determinare l'illegittimità costituzionale della previsione in esame, in quanto fonte di discriminazione di tutti coloro che, siano essi cittadini italiani, cittadini di altri Stati UE o cittadini extracomunitari, risiedono in Abruzzo da meno di dieci anni rispetto ai residenti da almeno dieci anni.

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. È il pieno sviluppo della persona umana (art. 3, secondo comma, Cost.) la bussola che deve orientare l'azione del legislatore, sia statale sia regionale, specie quando è chiamato a erogare prestazioni e servizi connessi ai bisogni vitali dell'individuo, come quello abitativo.

Ogni tentativo di far prevalere sulle condizioni soggettive e oggettive del richiedente valutazioni diverse, quali in particolare quelle dirette a valorizzare la stabile permanenza nel territorio, sia nazionale sia comunale, deve essere quindi oggetto di uno stretto scrutinio di costituzionalità che verifichi la congruenza di siffatte previsioni rispetto all'obiettivo di assicurare il diritto all'abitazione ai non abbienti e ai bisognosi.

Per le ragioni sopra esposte la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019.