

SENTENZA N. 44

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Marta CARTABIA; Giudici : Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lombardia 8 luglio 2016, n. 16 (Disciplina regionale dei servizi abitativi), promosso dal Tribunale ordinario di Milano nel procedimento vertente tra M. K. e altri e la Regione Lombardia, con ordinanza del 22 gennaio 2019, iscritta al n. 71 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti gli atti di costituzione della ASGI-Associazione studi giuridici sull'immigrazione e della NAGA-Associazione volontaria di assistenza socio-sanitaria e per i diritti di cittadini stranieri, rom e sinti e della Regione Lombardia;

udito nell'udienza pubblica del 28 gennaio 2020 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Alberto Guariso per la ASGI-Associazione studi giuridici sull'immigrazione e per la NAGA-Associazione volontaria di assistenza socio-sanitaria e per i diritti di cittadini stranieri, rom e sinti e Carlo Malinconico per la Regione Lombardia;

deliberato nella camera di consiglio del 28 gennaio 2020.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza del 22 gennaio 2019, iscritta al n. 71 del reg. ord. del 2019, il Tribunale ordinario di Milano ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lombardia 8 luglio 2016, n. 16 (Disciplina regionale dei servizi abitativi). Tale disposizione stabilisce che «[i] beneficiari dei servizi abitativi pubblici devono avere i seguenti requisiti: [...] b) residenza anagrafica o svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda». Il rimettente è stato adito da M. K., cittadino tunisino, dalla Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) Lombardia e da due associazioni (ASGI-Associazione studi giuridici sull'immigrazione e NAGA-Associazione volontaria di assistenza socio-sanitaria e per i diritti di cittadini stranieri, rom e sinti), che hanno convenuto la Regione Lombardia tramite l'azione anti-discriminazione di cui all'art. 44 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero).

I ricorrenti ritenevano che il regolamento regionale 4 agosto 2017, n. 4 (Disciplina della programmazione dell'offerta abitativa pubblica e sociale e dell'accesso e della permanenza nei servizi abitativi pubblici), fra l'altro nella parte in cui prevede il requisito della residenza (o attività lavorativa) quinquennale per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica (di seguito: ERP), costituisse una «discriminazione indiretta in danno degli stranieri, che godono del diritto alla parità di trattamento nell'accesso all'abitazione». Si tratterebbe dei titolari di protezione internazionale, dei soggiornanti di lungo periodo e dei titolari di permesso di soggiorno almeno biennale ai sensi dell'art. 40, comma 6, t.u. immigrazione. Inoltre essi contestavano l'esclusione di M. K. dalle graduatorie ERP, in quanto privo del requisito in questione.

Il giudice a quo, dopo aver esaminato le eccezioni preliminari sollevate dalla Regione (respingendo quella di difetto di giurisdizione e di carenza di interesse e accogliendo quella di difetto di legittimazione attiva della CGIL Lombardia), ha ritenuto rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale del citato art. 22, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 16 del 2016, in riferimento agli artt. 3, 10 e 117, primo comma, della Costituzione (quest'ultimo parametro è invocato per asserita violazione dell'art. 11 della direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003 relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo).

Il rimettente ha poi verificato la possibilità di "superare" il requisito della residenza (o attività lavorativa) protratta o attraverso la non applicazione della norma regionale, per contrasto con il diritto europeo, o attraverso un'interpretazione adeguatrice.

Sotto il primo profilo, il giudice a quo ricorda che una norma europea è direttamente applicabile se è incondizionata, cioè «non necessita di una

Infine, mancherebbe una «ragionevole correlazione» tra la residenza protratta e la situazione di «povertà assoluta» e «grave privazione materiale» dei nuclei familiari in condizioni di indigenza di cui all'art. 23, comma 3, della legge reg. Lombardia n. 16 del 2016, ai quali pure si applicherebbe il requisito de quo.

In relazione al ricorso delle associazioni, il rimettente dubita anche della conformità della norma censurata rispetto all'art. 10, terzo comma, Cost. (oltre che all'art. 3 Cost., per le ragioni già illustrate), per quanto riguarda la categoria dei titolari di protezione internazionale e di protezione umanitaria. Il giudice a quo osserva che l'art. 22, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 16 del 2016 si applica anche ai titolari di protezione internazionale e umanitaria e che uno dei requisiti per il riconoscimento di tali status è «l'impossibilità di fare ritorno nel proprio Paese d'origine», con la conseguenza che «[l]a possibilità di accedere al servizio di edilizia residenziale, per tali categorie di persone, non può [...] essere ragionevolmente legata al radicamento sul territorio (né tale radicamento può essere ritenuto rispettoso del principio di proporzionalità)».

Infine, il Tribunale solleva questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 11 della direttiva 2003/109/CE e, dunque, all'art. 117, primo comma, Cost. L'art. 11, par. 1, dispone che «[i]l soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda: [...] f) l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, nonché alla procedura per l'ottenimento di un alloggio». L'art. 11, par. 2, stabilisce che, «[p]er quanto riguarda le disposizioni del paragrafo 1, lettere b), d), e), f) e g), lo Stato membro interessato può limitare la parità di trattamento ai casi in cui il soggiornante di lungo periodo, o il familiare per cui questi chiede la prestazione, ha eletto dimora o risiede abitualmente nel suo territorio». Il rimettente rileva che la norma censurata non prevede «soltanto una limitazione per chi "dimora o risiede abitualmente"», ma «impone una preclusione all'accesso, in difetto di un requisito di residenza prolungata (o di attività lavorativa) per ben cinque anni».

Il rimettente richiama la giurisprudenza della Corte di giustizia che ha accertato il contrasto tra i requisiti di residenza protratta e l'art. 21 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130 (TFUE), sulla libertà di circolazione e soggiorno, e osserva che la norma censurata non perseguirebbe uno scopo legittimo, implicando «l'esclusione tout court di persone bisognose», né rispetterebbe il principio di proporzionalità, in quanto la residenza ultraquinquennale è presupposto di ammissione al beneficio e non criterio di preferenza. Il fatto che la norma de qua discrimini anche i cittadini italiani non residenti in Lombardia da più di cinque anni non sarebbe rilevante ai fini della conformità al diritto europeo.

La norma censurata, dunque, determinerebbe «un'irragionevole discriminazione» con riferimento (oltre che ai cittadini europei) agli stranieri soggiornanti di lungo periodo, in violazione dell'art. 11, par. 1, lettera f), della direttiva 2003/109/CE.

Il rimettente ricorda che questa Corte ha già censurato, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento agli artt. 18 e 21 TFUE e all'art. 11, par. 1, lettera f), della direttiva 2003/109/CE, «una norma che annoverava, fra i requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica, la "residenza nella Regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente"» (sentenza n. 168 del 2014).

L'art. 22, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 16 del 2016 sarebbe «sovrapponibile» alla fattispecie oggetto della sentenza n. 168 del 2014. Nemmeno il requisito di residenza protratta (o di svolgimento di attività lavorativa) per cinque anni in Lombardia sarebbe giustificabile con l'esigenza «di evitare di assegnare i servizi abitativi pubblici a persone che non hanno un legame sufficientemente stabile con il territorio, atteso che richiedere una residenza di almeno cinque anni si appalesa in contrasto con le finalità della legge sull'edilizia residenziale pubblica e risulta irragionevole e del tutto sproporzionato rispetto allo scopo perseguito (essendo, peraltro, previsto come criterio esclusivo per valutare l'esistenza di un determinato livello di radicamento territoriale)».

2.- Il 4 giugno 2019 si sono costituite nel giudizio di legittimità costituzionale le associazioni ASGI e NAGA, ricorrenti nel giudizio a quo.

Le associazioni affermano, in primo luogo, la necessità di riesaminare l'ordinanza n. 32 del 2008 di questa Corte (che fece salva una norma regionale lombarda uguale a quella qui in esame), alla luce sia della giurisprudenza costituzionale successiva sia delle peculiarità del caso odierno. In particolare, le parti ricordano la sentenza n. 168 del 2014, che ha dichiarato costituzionalmente illegittima una norma regionale che richiedeva otto anni di residenza nella regione per l'accesso all'ERP, e la sentenza n. 166 del 2018, che ha dichiarato l'illegittimità di una norma statale che richiedeva cinque anni di residenza nella regione per fruire di un contributo alla locazione. Vengono inoltre menzionate le sentenze n. 106 e n. 107 del 2018.

Le associazioni forniscono poi dati statistici «a conforto della maggiore incidenza dei requisiti di lungo residenza sugli stranieri rispetto ai cittadini italiani»: sia perché i «nuovi arrivi» sono soprattutto di stranieri sia perché, secondo l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), un terzo delle famiglie straniere vive sotto la soglia di povertà e, dunque, non riesce ad acquistare un immobile (il che aumenta la mobilità). Dunque, «i requisiti di lungo-residenza nella regione» renderebbero «proporzionalmente più difficile l'accesso all'abitazione degli stranieri rispetto agli italiani», con conseguente violazione del principio di «parità di trattamento tra i due gruppi sociali».

Le associazioni poi evidenziano l'irragionevolezza della norma censurata: il requisito della residenza protratta non si giustificerebbe perché «la disponibilità di un alloggio dignitoso si colloca all'inizio del processo di inserimento» sociale dello straniero. Il requisito in questione innescherebbe un «circolo vizioso», in quanto i beneficiari della casa verrebbero selezionati «sulla base di una non provata prospettiva futura di stabilità dei residenti ultraquinquennali, omettendo di considerare che è esattamente il bene in questione che contribuisce in maniera decisiva alla stabilità geografica».

Ancora, le associazioni rilevano che «la rilevanza della “stabilità” non può certo considerarsi [...] comparabile con valori cui l’ordinamento attribuisce il rango di diritti fondamentali, quali quello della parità di trattamento tra italiani e stranieri nel riconoscimento dei diritti sociali primari». L’art. 40, comma 6, del t.u. immigrazione già indicherebbe il requisito idoneo a garantire il radicamento territoriale degli stranieri (permesso almeno biennale e attività lavorativa).

Quanto al requisito alternativo dell’attività lavorativa, le associazioni osservano che, in base al significato letterale della disposizione censurata, essa dev’essere svolta in via continuativa e, dunque, «anche un brevissimo periodo di disoccupazione» sarebbe idoneo ad escludere il diritto all’ERP: eventualità non rara nei settori a bassa qualificazione, caratterizzati da elevata flessibilità, nei quali operano i soggetti maggiormente bisognosi dell’alloggio ERP.

Le associazioni rilevano poi che la residenza protratta costituisce un requisito di accesso all’ERP e non un requisito di preferenza, mentre la valorizzazione del radicamento territoriale potrebbe essere realizzata in sede amministrativa, senza elevare anomale “barriere all’ingresso”.

Infine, le associazioni osservano che l’ordinanza di rimessione conterrebbe «la prospettazione “implicita” di una dichiarazione di incostituzionalità dagli effetti più limitati», cioè riferita ai «nuclei familiari in condizione di indigenza» e alle «famiglie destinatarie dei “servizi abitativi transitori”». I primi sono i nuclei familiari aventi un indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) «corrispondente ad una soglia di povertà assoluta e di grave deprivazione materiale», che «accedono ai servizi abitativi pubblici attraverso la presa in carico da parte dei servizi sociali comunali, nell’ambito di programmi volti al recupero dell’autonomia economica e sociale» (art. 23, comma 3, della legge reg. Lombardia n. 16 del 2016). Per questi soggetti l’alloggio rientrerebbe «nel nucleo dei bisogni primari ed essenziali, [...] non suscettibile di limitazioni di sorta», e sarebbe «strumento per l’avvio di un percorso di inserimento sociale»: per essi, dunque, sarebbe «del tutto illogico» il requisito della residenza ultraquinquennale.

Ancor più illogica sarebbe l’applicazione di tale requisito alle famiglie destinatarie dei «servizi abitativi transitori» di cui all’art. 23, comma 13, della legge reg. Lombardia n. 16 del 2016, dal momento che le assegnazioni in questione sono temporanee (durano al massimo due anni) e servono a fronteggiare «situazioni di grave emergenza abitativa»: dunque, mancando la stabilità dell’assegnazione, non si potrebbe porre un requisito di stabilità nella regione.

3.- Il 4 giugno 2019 si è costituita nel giudizio di legittimità costituzionale la Regione Lombardia, resistente nel giudizio a quo.

La Regione, dopo aver ripercorso le vicende del giudizio a quo e illustrato la disciplina regionale in materia di servizi abitativi, solleva diverse eccezioni di inammissibilità delle questioni sollevate.

In primo luogo, esse sarebbero inammissibili (o manifestamente infondate) in quanto identiche a quelle già dichiarate manifestamente infondate da questa Corte con l’ordinanza n. 32 del 2008.

In secondo luogo, mancherebbe il requisito della rilevanza. Secondo la Regione, l’unica posizione dedotta nel giudizio a quo sarebbe la richiesta di alloggio di M. K. e, poiché al momento del rigetto della domanda il regolamento censurato nel giudizio a quo non era ancora vigente, nessuna incidenza esso potrebbe avere ai fini del giudizio stesso, così come la legge reg. Lombardia n. 16 del 2016. La Regione dà atto che il giudice a quo si è soffermato su tale profilo, precisando che il requisito della residenza protratta era presente anche nel regolamento precedente a quello censurato, ma replica che M. K. avrebbe dovuto impugnare tempestivamente il diniego davanti al TAR e in tale sede sollevare la questione di legittimità costituzionale.

In terzo luogo, la rilevanza mancherebbe anche con riferimento alla posizione soggettiva azionata dallo straniero e dalle associazioni. La Regione rileva che il rimettente avrebbe configurato «una sorta di azione di accertamento avverso una “turbativa regolamentare”»: la censura riguarderebbe direttamente la fonte regolamentare, «come tale sottratta al sindacato di costituzionalità», e la questione di legittimità costituzionale sarebbe posta «in forma principale» nei confronti di essa, con conseguente inammissibilità. Inoltre, «la censura rivolta dalle parti ricorrenti esclusivamente al regolamento avrebbe comportato la pronuncia del difetto di giurisdizione».

In quarto luogo, la rilevanza mancherebbe perché sarebbe «chiaramente superato l’ambito di applicazione» del d. lgs. n. 215 del 2003 (invocato dal rimettente a proposito della legittimazione ad agire delle associazioni), che escluderebbe espressamente le differenze di trattamento basate sulla nazionalità.

In quinto luogo, la Regione osserva che il decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo), sarebbe «il presupposto della normativa regionale», «in particolare con il novellato articolo 9, comma 1 e comma 12, lettera c)» del d. lgs. n. 286 del 1998, ma «[n]essuna censura è mossa a tale decreto legislativo sotto il profilo di contrasto con il diritto Ue né alla legge regionale per contrasto con la normativa statale»: di qui un’ulteriore ragione di inammissibilità delle questioni.

Infine, secondo la Regione le questioni sarebbero inammissibili in virtù della «competenza esclusiva della Corte di giustizia dell’Ue sull’interpretazione delle fonti del diritto Ue».

3.1.- Nel merito, la Regione afferma l’infondatezza della questione sollevata in riferimento all’art. 3 Cost. La norma censurata non distinguerebbe tra cittadini italiani e non, né darebbe luogo a una discriminazione indiretta. Il requisito della residenza ultraquinquennale servirebbe «a garantire un’adeguata stabilità nell’ambito della regione prima della concessione dell’alloggio» ERP, cioè di un «beneficio di carattere continuativo»; non

avrebbe rilievo, dunque, la mancata correlazione tra il requisito de quo e la situazione di disagio. La Regione ricorda che questa Corte ha già fatto salva una norma analoga della Regione Lombardia con l'ordinanza n. 32 del 2008, che sarebbe stata ribadita dalla sentenza n. 222 del 2013: esisterebbe dunque un collegamento tra «durata della permanenza in Lombardia [...], la scarsità delle risorse e la finalità della normativa». Secondo la Regione, in base alla giurisprudenza costituzionale sarebbe possibile limitare le prestazioni sociali a chi dimostri il carattere non episodico del proprio soggiorno, nel rispetto del principio di ragionevolezza e al di fuori di situazioni di urgenza. Sarebbero invece inconferenti le pronunce di questa Corte citate nell'ordinanza di rimessione.

Quanto alla questione relativa alla direttiva 2009/103/CE, la Regione rileva che il requisito della residenza ultraquinquennale va valutato considerando che lo straniero soggiornante di lungo periodo «deve comunque trovarsi in Italia da più di cinque anni, sicché l'obiezione [del rimettente] prova troppo». Sarebbe proprio il principio di proporzionalità a far ritenere che «gli strumenti di assistenza, in considerazione della limitatezza delle risorse disponibili, debbano essere graduati a seconda delle varie esigenze» e che la stabilità nel territorio regionale sia «un criterio senz'altro oggettivo, ragionevole, compatibile con il diritto» europeo. La Regione osserva anche che, in base alla giurisprudenza costituzionale, solo con riferimento alle prestazioni assistenziali essenziali sarebbe precluso distinguere tra cittadini e stranieri.

Infine, quanto alla questione relativa all'art. 10, terzo comma, Cost., la Regione osserva che la norma costituzionale rinvia alla legge per le condizioni del diritto di asilo, il che escluderebbe l'automatica estensione a tali stranieri dell'accesso agli alloggi ERP. La Regione ricorda che, in base al decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 (Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta), i rifugiati hanno diritto allo stesso trattamento del cittadino italiano in materia di accesso all'alloggio e che tale disciplina si applicherebbe «pur in assenza di espressa previsione regionale in merito».

4.– Il 7 gennaio 2020 sia la Regione Lombardia che le associazioni ASGI e NAGA hanno depositato una memoria integrativa, nella quale replicano agli argomenti e alle eccezioni contenuti nell'atto di costituzione di controparte.