

## Assegnazione case popolari

Assegnazione case popolari - Subordinata al requisito della residenza prolungata - il requisito imposto del lavoro o della residenza in Lombardia protratti per cinque anni non si pone affatto come misura meramente dissuasiva della libertà di circolazione e soggiorno riconosciuta in Europa e risponde al canone di proporzionalità più volte enunciato dalla giurisprudenza comunitaria (Tar Lombardia Sentenza n. 5988 del 15/09/2010)

Assegnazione case popolari - Subordinata al requisito della residenza prolungata - il requisito imposto del lavoro o della residenza in Lombardia protratti per cinque anni non si pone affatto come misura meramente dissuasiva della libertà di circolazione e soggiorno riconosciuta in Europa e risponde al canone di proporzionalità più volte enunciato dalla giurisprudenza comunitaria ( Tar Lombardia Sentenza n. 5988 del 15/09/2010)

Sentenza n. 5988 del 2010

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

QUANTO AL RICORSO n. 951 del 2006:

- del Regolamento Regionale della Regione Lombardia n. 5 del 27 marzo 2006 pubblicato in B.U.R.L. 2° supplemento ordinario del 28 marzo 2006 recante "modifiche al regolamento regionale 10 febbraio 2004 n. 1 (Criteri generali per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica)";

QUANTO AL RICORSO n. 315 del 2006:

- degli atti del Comune di Busnago prott. nn. 12500 e 12501 del 23 novembre 2005 – aventi identico contenuto – con i quali veniva comunicato a Chica Quinonez Emma Veronica e ad Erbetti Francesca il rigetto della domanda di assegnazione di alloggio di edilizia residenziale pubblica poiché ai sensi della L.R. Lombardia n. 7 del 2005 "per la presentazione della domanda per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica i richiedenti devono avere la residenza o svolgere attività lavorativa in Regione Lombardia da almeno 5 anni per il periodo immediatamente precedente alla data di presentazione della domanda";

- (con motivi aggiunti) del Regolamento Regionale della Regione Lombardia n. 5 del 27 marzo 2006 pubblicato in B.U.R.L. 2° supplemento ordinario del 28 marzo 2006 recante "modifiche al regolamento regionale 10 febbraio 2004 n. 1 (Criteri generali per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica)".

Visti i ricorsi con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Regione Lombardia;

## Assegnazione case popolari

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 maggio 2010 il dott. Dario Simeoli e uditi per le parti: l'avv.to Vittorio Angiolini, per i ricorrenti; l'avv.to Maria Lucia Tamborino, per la Regione Lombardia;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1. L'articolata vicenda processuale può sinteticamente così rappresentarsi.

1.1. Con un primo ricorso depositato il 1 febbraio 2006 (RG n. 315/2006), le sig.re FRANCESCA ERBETTI e EMMA VERONICA CHICA QUINONEZ impugnavano i provvedimenti del COMUNE DI BUSNAGO del 23 novembre 2005, con i quali veniva loro comunicato il rigetto delle domande volte ad ottenere l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica ("ERP"), in forza dell'art. 3, comma 41 bis l.r. n. 1 del 2000 (introdotto dall'art. 1, lett. a, l.r. n. 7/2005), secondo cui possono presentare domanda di assegnazione di alloggi ERP solo coloro che abbiano risieduto o lavorato in Lombardia "da almeno cinque anni per il periodo immediatamente precedente alla data di presentazione della domanda". Unitamente ad esse ricorrevano il S.I.C.ET. (Sindacato Inquilini Casa e Territorio) provinciale di Milano, il S.U.N.I.A. (Sindacato Unitario Nazionale Inquilini e Assegnatari) provinciale di Milano, la CGIL Regionale Lombardia e l'Unione Sindacale Regionale della C.I.S.L., a la tutela degli interessi della generalità degli aspiranti ad una casa e dei lavoratori in Lombardia.

1.2. Successivamente, i ricorrenti hanno impugnato, con motivi aggiunti depositati l'11 aprile 2006, il regolamento regionale 27 marzo 2006 n. 5, il quale, oltre a riprendere la previsione di cui al citato art. 3, comma 41 bis, dava attuazione al comma 41 ter dello stesso art. 3 (anch'esso introdotto dalla legge regionale n. 7 del 2005), secondo cui la durata del periodo di residenza pregressa in Lombardia, oltre a costituire condizione per la presentazione della domanda, concorre anche (diversamente dal requisito dell'aver svolto attività lavorativa in Lombardia, rilevante solo ai fini dell'ammissibilità della domanda) all'assegnazione del punteggio per la formazione della graduatoria.

1.3. Con ulteriore ricorso, depositato l'11 aprile 2006, ed iscritto a ruolo con NRG 951/2006, le associazioni sindacali (già ricorrenti con il ricorso NRG 315/2006) decidevano di gravare autonomamente le predette previsioni del regolamento che attribuiscono rilievo alla residenza (tanto ai fini della presentazione della domanda, tanto ai fini della collocazione in graduatoria), chiedendo in tale sede che venisse sollevata la questione di legittimità costituzionale, sia del comma 41 bis, sia del comma 41 ter della legge n. 1 del 2000.

## Assegnazione case popolari

1.4. All'udienza di discussione dell'11 giugno 2006, avente per oggetto il solo ricorso RG 315/2006, questa Sezione, con ordinanza 27 luglio 2007 n. 108, sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 41 bis, della legge regionale n. 1 del 2000, per violazione di numerose norme costituzionali (art. 117, comma 3, cost., anche in relazione all'art. 47 cost.; art. 117, comma 2, lett. m), cost.; art. 3 cost.; art. 120 cost.; artt. 101, 102, 103, 104 e 111 cost.; art. 117, comma 1, cost., in relazione all'art. 48, poi 39, del trattato CEE).

1.5. La Corte costituzionale, con ordinanza n. 32 del 2008, dichiarava manifestamente inammissibili le censure sollevate in riferimento agli artt. 117 primo comma e 120 della Costituzione, e manifestamente infondate quelle che facevano riferimento agli artt. 3, 47, 117, comma 2, lett. m), 117 comma 3, 101, 102, 103, 104 e 111 cost. In particolare, la Consulta, osservava: - che, con riguardo alla censura di cui agli artt. 117, primo comma, e 120 della Costituzione, la questione doveva ritenersi inammissibile per carenza di motivazione in ordine al parametro di cui si deduce la violazione; - che, quanto alla lamentata violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione anche in relazione all'art. 47 Cost., e dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., la questione doveva ritenersi manifestamente infondata, perché la materia di cui trattasi rientra nella competenza residuale delle Regioni e non investe, in ogni caso, la problematica della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale; - che, in proposito, la Corte aveva avuto anche di recente modo di ribadire come «una specifica materia “edilizia residenziale pubblica” non compare tra quelle elencate nel secondo e terzo comma dell'art. 117 Cost.», così che esiste un terzo livello normativo che rientra nel quarto comma dell'art. 117 della Costituzione, il quale investe, appunto, la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica e, conseguentemente, coinvolge la individuazione dei criteri di assegnazione degli alloggi dei ceti meno abbienti (da ultimo, sentenza n. 94 del 2007); - che anche la lamentata violazione da parte della norma censurata dell'art. 3 della Costituzione, in quanto introduttiva di un fattore discriminatorio irragionevole e ingiustificato per l'accesso all'E.R.P. rapportato alla durata della residenza o del lavoro in Lombardia, doveva ritenersi manifestamente infondata, in quanto, al riguardo, la Corte aveva avuto già modo di affermare che il requisito della residenza continuativa, ai fini dell'assegnazione, risulta non irragionevole (sentenza n. 432 del 2005) quando si pone in coerenza con le finalità che il legislatore intende perseguire (sentenza n. 493 del 1990), specie là dove le stesse realizzino un equilibrato bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco (ordinanza n. 393 del 2007); - che, rispetto agli ulteriori profili di censura prospettati dall'odierno rimettente in riferimento agli artt. 101, 102, 103, 104 e 111 della Costituzione, non si era ravvisato, per effetto della norma contestata, alcuna compromissione dell'esercizio della funzione giurisdizionale, la quale opera su di un piano diverso rispetto a quello del potere legislativo, tanto più considerando che il giudicato evocato era riferito a normazione di rango secondario.

1.6. A seguito della decisione della Corte Costituzionale, il 30 ottobre 2008 i ricorrenti notificavano istanza di riassunzione (depositata in data 31 ottobre 2008). All'udienza del 6 maggio sono quindi stati chiamati in discussione contestualmente il ricorso RG n. 315/2006 e

## Assegnazione case popolari

quello RG n. 951/2006.

Tanto premesso può passarsi ora allo scrutinio delle ragioni dedotte.

2. In via preliminare di rito, ritiene il Collegio che tra i due ricorsi (RG 315/2006 e RG 951/2006), sussista un rapporto di continenza. In particolare: nel primo (RG 315/2006), è in discussione sia la legittimità della esclusione dall'accesso all'ERP di coloro che non possono vantare un quinquennio di residenza in Lombardia, sia (e si tratta del thema introdotto con i motivi aggiuntivi) si controverte circa il rilievo attribuito al requisito della residenza pregressa nel territorio lombardo ai fini della collocazione dei soggetti all'interno delle graduatorie stesse; quest'ultimo è anche l'oggetto specifico della domanda azionata nel secondo giudizio (RG 951/2006) che, pertanto, risulta integralmente contenuto nel primo.

La disposta riunione dei giudizi supera, in radice, la sollevata eccezione di inammissibilità per violazione del principio del ne bis in idem.

2.1. Ancora in via preliminare, deve essere respinta l'eccezione di inammissibilità per difetto di legittimazione attiva delle organizzazioni sindacali ricorrenti per le motivazioni già evidenziate nella ordinanza 27 luglio 2008 n. 108 di rimessione alla Corte Costituzionale, cui il Collegio rinvia. E' sufficiente, a tal fine, ricordare le finalità statutarie delle associazioni ricorrenti, il cui spirito solidaristico è teso al miglioramento delle condizioni di vita dei lavoratori e dei pensionati "con particolare riguardo a quanti si trovino in condizioni economiche sociali e/o sanitarie meno progredite", ivi incluse, evidentemente, anche le condizioni abitative.

2.2. Sempre in limine litis, va rigettata l'eccezione di inammissibilità del ricorso collettivo "per conflitto" interno tra i ricorrenti.

Si osserva, sul punto, che questi ultimi impugnano provvedimenti distinti, dando luogo ad un concorso insieme collettivo e cumulativo. Secondo la giurisprudenza consolidata, il ricorso collettivo (proposto da una pluralità di soggetti) è ammissibile a patto che l'interesse sostanziale fatto valere non presenti punti di contrasto tra i ricorrenti, cosicché l'eventuale accoglimento del gravame torna a vantaggio di tutti; è necessario, inoltre, che le domande giurisdizionali siano identiche nell'oggetto, che gli atti impugnati abbiano lo stesso contenuto e siano censurati per gli stessi motivi. Quando, poi, il ricorso collettivo riguarda anche una pluralità di atti (ricorso insieme cumulativo), occorre che tra gli stessi sussistano oggettivi elementi di connessione, in quanto riconducibili nell'ambito del medesimo rapporto o di un'unica sequenza procedimentale (cfr. ex multiis, Cons. St., sez. IV, 14 ottobre 2004 n. 6671; Cons. St., sez. IV, 1 marzo 2006 n. 991; Cons. St., sez. V, 15 ottobre 2009, n. 6323; Cons. St., sez. V, 29 dicembre 2009 n. 8914).

Nel caso che ci occupa, non sussiste un conflitto di interessi tra i ricorrenti, giacché l'eventuale accoglimento del gravame comporterebbe un vantaggio per tutti gli istanti: per i ricorrenti individuali, la riconsiderazione delle istanze senza preclusioni derivanti dalla residenza; per le

## Assegnazione case popolari

associazioni, la valorizzazione delle finalità statutarie solidaristiche. Le domande cumulativamente avanzate, poi, si basano sugli stessi presupposti di fatto e di diritto.

E' possibile passare ora al merito delle questioni.

3. I ricorrenti reputano sia ancora rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 1, l. r. n. 27 del 2009 (già art. 3, comma 41 bis, l. r. n. 1 del 2000), in riferimento agli artt. 120 e 117 comma 1 cost. Rispetto a tali parametri, effettivamente la Consulta ha dichiarato le censure soltanto manifestamente inammissibili per "carenza di motivazione in ordine al parametro di cui si deduce la violazione"; formula quest'ultima che non preclude la riproposizione della questione nel medesimo giudizio a quo, purché essa resti rilevante, oltre che non manifestamente infondata (Corte Cost. n. 135/1984).

3.1. I ricorrenti osservano, poi, che l'ordinanza del Collegio non aveva preso posizione sulla questione di legittimità costituzionale della distinta previsione di cui al comma 41 ter (oggi art. 28, comma 2, l. r. n. 27 del 2009), la quale non ha, pertanto, formato oggetto del giudizio di costituzionalità ed è quindi rimasta del tutto impregiudicata. Anche tale questione è sicuramente rilevante, quanto meno nel giudizio di cui al ricorso RG n. 951/2006, poiché tale previsione rappresenta la base legislativa di tutte le disposizioni del regolamento regionale n. 5 del 27 marzo 2006, impugnate con tale ricorso, le quali attribuiscono alla residenza pregressa in Lombardia un ruolo determinante nella collocazione delle domande in graduatoria, obliterando completamente altri elementi quali, in particolare, lo svolgimento pregresso di attività lavorativa in Lombardia (e con ciò smentendo la solo apparente equiparazione del lavoro e della residenza, valida solo ai fini della ammissione delle domande).

3.2. In punto di perdurante rilevanza della questione di costituzionalità, le previsioni della legge regionale n. 1 del 2007, rilevanti nei due giudizi (art. 3, commi 41 bis e 41 ter) sono state incorporate nell'art. 28, commi 1 e 2, l. reg. n. 27 del 2009 (recante il testo unico delle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica, alla cui stregua: "1. Per la presentazione della domanda per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica di cui all'articolo 1, comma 3, del regolamento regionale 10 febbraio 2004, n. 1 (Criteri generali per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (art. 3, comma 41, lettera m), l.r. 1/2000), i richiedenti devono avere la residenza o svolgere attività lavorativa in Regione Lombardia da almeno cinque anni per il periodo immediatamente precedente alla data di presentazione della domanda e non devono essere stati occupanti senza titolo di alloggi di edilizia residenziale pubblica negli ultimi cinque anni. 2. La residenza sul territorio regionale concorre nella determinazione del punteggio per la formazione della graduatoria i cui criteri sono demandati ad apposito regolamento".

3.3. I ricorrenti, in aggiunta alle ragioni di illegittimità costituzionale passate in rassegna, deducono anche la contrarietà della normativa regionale al diritto comunitario ed agli obblighi internazionali, ed in particolare a quelli contratti con l'adesione dell'Italia alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. In particolare, le disposizioni di legge regionale in questione

## Assegnazione case popolari

violerebbero sia i principi sulla libera circolazione delle persone e dei lavoratori in ambito comunitario, sia i principi della CEDU come interpretata dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Le previsioni della disciplina lombarda in materia di ERP, si deduce, ben possono configurare una indebita ed ingiustificata compromissione del diritto di tutti i cittadini comunitari a circolare e a stabilire il proprio soggiorno, specie per motivi di lavoro, in ogni parte del territorio dell'Unione: le norme in questione sono, infatti, suscettibili di compromettere tale diritto sia in riferimento allo stesso cittadino italiano (che è pur sempre un cittadino comunitario, sicché non può certo godere di una tutela inferiore, sotto tale profilo, rispetto a quella spettante ai cittadini di altri stati membri dell'Unione), sia ai cittadini di altri stati dell'unione, sia ai cittadini c.d. "extracomunitari", che pure vivano e soggiornino legalmente, per motivi di lavoro, in Italia. Oltre a ciò, la norma, pur non facendo riferimento alcuno alla nazionalità dei soggetti, sarebbe indubbiamente tale da penalizzare, senza alcuna giustificazione legittima, i soggetti sprovvisti della cittadinanza Italiana (comunitari e non) che, avendo titolo a fare ingresso e soggiornare in Italia, intendano stabilire la propria residenza in Lombardia: sicché essa rappresenta un lampante esempio di "discriminazione indiretta", secondo l'insegnamento della Corte di Giustizia comunitaria.

4. La disciplina sull'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, materia rientrante nella potestà legislativa residuale delle Regioni, è volta a perseguire la finalità di favorire, con oneri a carico della collettività, l'accesso all'abitazione, a canoni inferiori a quelli correnti sul mercato, a categorie di cittadini meno abbienti (C. cost., 25 maggio 2004 n. 150; n. 419/1991).

Le questioni sollevate nel presente giudizio presentano una estrema rilevanza sociale ed insieme un cospicuo interesse teorico. Difatti, la concreta delimitazione dell'area degli interventi sub statali in tema di diritti (sociali) presenta crescenti difficoltà applicative negli ordinamenti (federali o regionali, che dir si voglia) che ripartiscono i poteri di comando tra enti politici distinti, allocati secondo parametri territoriali e dimensionali. Il tema è quello della ricerca di un equilibrio tra due opposte polarità: l'unità dell'ordinamento, in cui prevale la garanzia soggettiva di pari trattamento, e la pretesa di "differenziazione", implicita nel riconoscimento stesso dell'autonomia politica di regolamentazione locale. Occorre riflettere (e non poco) sul limite che la diversificazione territoriale delle potestà normative incontra ove raffrontata ad istanze di natura unitaria, soprattutto se costituzionalmente protette, consentendo il contemperamento della autonomia riconosciuta agli enti territoriali con la sovranità dello Stato.

4.1. A questo riguardo, l'art. 120, I comma, cost., vieta alle Regioni di interporre, con provvedimenti di qualsiasi natura, amministrativa o legislativa, ostacoli alla libera circolazione di persone e cose tra le Regioni stesse. A ben vedere, il sostrato assiologico della norma "riflette" una pluralità di interessi costituzionali (la libera iniziativa economica, la libertà di circolazione dei lavoratori, il principio di egualianza) la cui composizione dialettica, di volta in volta, ci restituisce la concreta fisionomia dell'assetto regionalistico dato alla nostra forma di Stato. Tirando i fili della trama costituzionale, occorre chiedersi entro che limiti la "localizzazione territoriale" dei soggetti possa costituire motivo di un trattamento normativo differenziato ovvero entro che limiti i contenuti garantistici dell'art. 120, I comma Cost., incentrati sulla uguaglianza

## Assegnazione case popolari

e libertà di circolazione, vi si oppongano.

L'indagine deve prendere ovviamente le mosse dalla giurisprudenza costituzionale. In termini generali, secondo la Consulta, la norma vieta alle Regioni di limitare, in qualunque parte del territorio nazionale, l'esercizio del diritto al lavoro, inteso sia come lavoro subordinato che come lavoro autonomo, rappresentando tali divieti espressione della libertà fondamentale di circolazione e di soggiorno, di cui all'art. 16 cost. Parimenti, in relazione all'esercizio di attività professionali ed economiche, dalla norma discende anche il divieto per i legislatori regionali di frapporre barriere di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale (C. Cost. n. 64/2007; n. 247/2006; n. 62/2005; n. 505/2002; n. 161/2005; n. 207/2001; n. 440/2006).

Ad uno studio attento, ci si accorge come, a dispetto del dato letterale, che sembra precludere in assoluto atti giuridici e comportamenti degli enti territoriali diretti ad ostacolare ("in qualsiasi modo") il transito di soggetti tra le Regioni, la giurisprudenza (salvo alcune risalenti pronunce di carattere "assolutizzante": cfr. C. cost. 6/1956 e 15/1960) abbia ripiegato sull'oramai consueto scrutinio di ragionevolezza basato sulla tecnica del bilanciamento, i cui termini sono: il principio di libera circolazione, l'interesse collettivo di carattere primario di volta in volta concorrente, il grado di sacrificio imposto al primo per perseguimento del secondo. L'esito è quello di ritenere incompatibili con il dettato costituzionale le sole limitazioni che si palesino come arbitrarie perché prive di un fondamento giustificativo che sorregga la differenziazione normativa introdotta (cfr. C. cost. n. 51/1991; C. cost. n. 264/1996; C. Cost. 207/2001 che ha giudicato contrario al divieto di ostacolare la circolazione di persone e servizi nel Paese, il presupposto della presenza nel territorio regionale di una "adeguata ed efficiente organizzazione aziendale", richiesto dalla I.r. Valle D'Aosta n. 12/1996 per accedere ad un albo regionale di preselezione finalizzato alla partecipazione a gare per l'affidamento di appalti di opere pubbliche; C. Cost. sent. 440/2006, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, III e IV c. I.r. Umbria 26/2005, a norma del quale costituiva criterio preferenziale per il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio e all'ampliamento dell'attività commerciale la previa titolarità di un'altra grande struttura di vendita nel territorio regionale, configurandosi tale disposizione come una misura a contenuto protezionistico che, senza un ragionevole motivo, limitava la libera prestazione di servizi di natura imprenditoriale su tutto il territorio nazionale, in violazione degli artt. 3 e 41 cost.; in altro precedente, in relazione questa volta alla legge regionale Puglia, è stata ritenuta illegittima la configurazione di un titolo di accesso ad un beneficio pubblico che discriminava gli aspiranti in ragione della ubicazione regionale della residenza del soggetto richiedente e della amministrazione dell'impresa, in aggiunta alla territorialità, necessaria e legittima, del suo ambito di esercizio).

4.2. Invero, senza dubbio, la Costituzione impone che l'assetto valoriale che riempie di contenuto la natura "una e indivisibile" della Repubblica (art. 5 Cost.), ivi inclusa l'effettività dei diritti civili e sociali nei loro livelli essenziali, riceva un grado uniforme di protezione non condizionato dalle vicende legate al frazionamento territoriale del potere. Assicurato tale

## Assegnazione case popolari

risultato, tuttavia, bisogna convenire che, in relazione alle esigenze di pianificazione e programmazione delle proprie missioni, il potere delle regioni di ridistribuire - secondo requisiti oggettivi - le risorse scarse di cui si dispone è connaturato allo svolgimento stesso dell'autonomia politica e amministrativa delle regioni stesse, per le quali il territorio costituisce non solo l'ambito spaziale di svolgimento della soggettività giuridica ma anche il perimetro degli interessi assegnati alla loro cura. Ciò, beninteso, sempre che i criteri adottati non risultino incongrui, irragionevoli, irrazionali (al riguardo, è emblematica la già citata decisione 440/2006, in cui il Giudice delle leggi ha "promosso" la legge umbra, la quale, allo scopo di promuovere insediamenti commerciali destinati al recupero di piccole e medie imprese già operanti in ambito regionale, disponeva che, nella realizzazione di una grande struttura di vendita che abbia la forma di un centro commerciale, il trenta per cento della superficie di detta struttura debba essere riservato in favore di piccole e medie aziende e, di questa, il quindici per cento a quelle già operanti sul territorio regionale da almeno cinque anni; ad avviso della Consulta, detta previsione "non determina una lesione ingiustificata e irragionevole del principio della libera concorrenza e/o di egualianza, in quanto, pur derogando, peraltro in misura limitata, al criterio della parità che deve caratterizzare l'assetto competitivo di un mercato, ha lo scopo di ridurre i possibili effetti negativi a breve, sotto il profilo socio-economico, dell'intervento regolatorio").

4.3. Tanto premesso, procedendo ora al vaglio della compatibilità con la Carta fondamentale dell'intervento legislativo regionale in commento, alla stregua delle formule di non arbitrarietà, non eccessività, non irragionevolezza del ricorso alla discrezionalità del decisore politico, ci si avvede immancabilmente della manifesta infondatezza della questione.

La norma regionale, in primo luogo, non frappone in alcun modo limiti di fatto o di diritto né alla circolazione né allo stabilimento né all'accesso al lavoro salariato nella Regione Lombardia; libertà queste ultime, rispetto al cui svolgimento evidentemente non costituisce precondizione necessaria l'assegnazione di un alloggio a canone sociale. Coerentemente alla dimensione "territoriale" del livello di governo, la disposizione si limita unicamente a delimitare lo spettro soggettivo di intervento del servizio sociale in questione mercé l'adozione di un criterio oggettivo e non discriminatorio, rappresentato dalla stabilità dell'insediamento abitativo. A questa stregua, la previsione della residenza o (alternativamente) dello svolgimento di lavoro da almeno cinque anni continuativi nelle aree della regione, è parametro senza dubbio idoneo ad assicurare che l'intervento pubblico si diriga verso nuclei stabilmente insediati sul territorio dell'ente regionale, in modo tale che, da un lato, siano evitate possibili manovre fraudolente (anche per consentire alla Regione di effettuare controlli approfonditi sulla sussistenza dello stato di bisogno del nucleo istante), dall'altro, sia consentito programmare le risorse scarse a disposizione in vista delle esigenze delle comunità ivi stanziate (alla cui entità e composizione, del resto, sono di anno in anno parametrati i trasferimenti finanziari).

4.4. Non muta tale conclusione neppure l'ulteriore considerazione dei ricorrenti. Questi ipotizzano che la Regione abbia voluto legare l'accesso all'edilizia residenziale pubblica alla contribuzione fiscale protratta per "almeno cinque anni per il periodo immediatamente precedente". Ciò, si dice, sarebbe un puro atto arbitrario poiché, trattandosi dell'utilizzazione

## Assegnazione case popolari

del patrimonio di edilizia residenziale pubblica preesistente, costituito largamente a carico della finanza statale, l'escludere dall'utilizzazione del patrimonio di edilizia residenziale esistente in Lombardia chi non abbia risieduto o lavorato nel territorio regionale per "almeno cinque anni per il periodo immediatamente precedente", equivarrebbe ad escludere chi quel medesimo patrimonio pubblico di abitazioni ha cooperato comunque a costituire, versando i tributi allo Stato centrale.

Deve replicarsi che il carattere ancora derivato della finanza regionale (il federalismo fiscale è, come è noto, ancora di là da venire) non esclude affatto che quelle assegnate siano risorse finalisticamente orientate alla realizzazione delle missioni proprie dell'ente regionale e che, quindi, siano pienamente legittime le scelte intese a bilanciare la massima fruibilità del beneficio con la limitatezza delle risorse finanziarie. Sarebbe, anzi, contrario al sistema stesso di contabilità pubblica regionale ritenere che le entrate tributarie debbano essere spese necessariamente a profitto di tutti coloro che le abbiano versate.

4.5. La rimanente questione di costituzionalità dell'art. 41 ter, sollevata in relazione ai dedotti profili di irragionevolezza, è anch'essa manifestamente infondata. Difatti, se, a parere della Consulta, non costituisce fattore discriminatorio irragionevole e ingiustificato l'aver rapportato l'accesso alle graduatorie E.R.P. alla durata della residenza ("in quanto il requisito della residenza continuativa ai fini dell'assegnazione risulta non irragionevole quando si pone in coerenza con le finalità che il legislatore intende perseguire") deve ritenersi che, nel pensiero del Giudice delle Leggi, analoga valutazione di manifesta infondatezza debba riservarsi, ed a maggior ragione, in ordine al peso concorrente attribuito alla residenza in sede di determinazione del punteggio per la formazione della graduatoria.

5. Passando alla questione di legittimità comunitaria, vengono innanzitutto in considerazione gli artt. 20 e 21 del "Trattato sul funzionamento dell'Unione europea" (già artt. 17 e 18 del "Trattato che istituisce la Comunità europea"), sulla libertà di circolazione dei cittadini comunitari; l'art. 45 (già art. 39 del Trattato CE) in tema di libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione (che ai sensi del comma 2 "implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro", e soprattutto, ai sensi del comma 4, comporta tra l'altro il diritto "di spostarsi liberamente a tal fine nel territorio degli Stati membri", e "di prendere dimora in uno degli Stati membri al fine di svolgervi un'attività di lavoro, conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che disciplinano l'occupazione dei lavoratori nazionali", fatte salve le sole "limitazioni giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica"); l'art. 18 (già art. 12 del Trattato CE) sul divieto di discriminazioni basate sulla nazionalità (secondo cui "nel campo di applicazione dei trattati, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dagli stessi previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità").

Viene richiamata anche la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che ugualmente, ai sensi dell'art. 6 del Trattato sull'Unione, costituisce parte integrante del diritto comunitario: in

## Assegnazione case popolari

particolare rilevano, oltre all'art. 45 della Carta, che riprende le previsioni dei Trattati sulla libertà di circolazione e soggiorno del cittadino dell'Unione, l'art. 15, sul diritto al lavoro (secondo cui "ogni cittadino dell'Unione ha la libertà di cercare un lavoro, di lavorare, di stabilirsi o di prestare servizi in qualunque Stato membro"), l'art. 21, sul divieto di discriminazione (secondo cui "è vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali"), nonché l'art. 34, in tema di "sicurezza sociale e assistenza sociale", secondo il cui comma 2 "ogni individuo che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione ha diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali", e il cui comma 3 prevede poi che "al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali".

Per quanto attiene invece ai principi della CEDU, i ricorrenti deducono come la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (da tempo e più precisamente quantomeno a partire dalla sent. 16 settembre 1996, Gaygusuz c. Austria) abbia enucleato il principio, desunto direttamente dall'art. 14 CEDU (secondo cui "il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione"), per cui ciascuno ha diritto ad usufruire della distribuzione di beni o benefici pubblici aventi rilievo anche economico senza subire discriminazioni che non dipendano dal corretto svolgimento delle specifiche finalità pubblicistiche perseguitate nella distribuzione dei beni e dei benefici medesimi (sent. 25 ottobre 2005, Okpsisz v. Germania, e Niedzwiecki v. Germania).

5.1. In via preliminare, si osserva che le norme e i principi di diritto europeo invocati sono immediatamente applicabili e comportano la disapplicazione della legge (anche regionale) che il Giudice nazionale accerti essere con essi contrastante, senza la necessità di rimettere la questione al controllo accentrativo della Corte Costituzionale; ciò vale anche per i diritti stabiliti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che (a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona) hanno acquisito lo stesso valore giuridico dei trattati (art. 6 TFUE).

Con riguardo, invece, alle violazioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, si pone la questione se queste ultime, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, continuino a rilevare come vizi di costituzionalità per violazione dell'art. 117, comma 1, cost. (secondo il modello prefigurato da Corte cost., sent. n. 348 del 2007), ovvero se debbano far luogo al meccanismo della disapplicazione (con un effetto di indubbia marginalizzazione delle Corti costituzionali nazionali). Come è noto, il Trattato UE aveva per tempo codificato la

## Assegnazione case popolari

giurisprudenza della Corte di giustizia sulla qualificazione dei diritti garantiti dalla CEDU alla stregua di principi generali: si tratta di un meccanismo in forza del quale i diritti CEDU vengono “comunitarizzati” attraverso la giurisprudenza della Corte di Giustizia che li “veicola” nell’ordinamento dell’Unione con un rango (quello dei principi generali, appunto) intermedio tra i trattati istitutivi ed il diritto derivato. Con l’adesione alla CEDU, la Convenzione assumerà, invece, la posizione che gli accordi internazionali ricoprono nel sistema delle fonti dell’ordinamento UE cosicché, una volta penetrata nell’ordinamento nazionale tramite le fattispecie di rilevanza comunitaria, non potrà che godere di tutti gli attributi tipici del diritto comunitario in termini di primato, effetto diretto, possibilità per il giudice di procedere alla disapplicazione della norma interna contrastante (con il rischio di un regime diverso rispetto ai diritti CEDU non veicolati dal diritto dell’Unione). Se il Trattato di Lisbona consente ora (superando il parere negativo CGCE 28 marzo 1996, parere 2/94, che aveva ritenuto necessaria allo scopo una revisione costituzionale) l’adesione dell’Unione alla CEDU, deve ritenersi che, prima di allora, gli articoli della Convenzione non siano ancora direttamente applicabili. Difatti, la proposizione “l’Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali” non può, evidentemente, aver comportato di per sé l’effetto costitutivo della inserzione dell’Unione europea nel quadro istituzionale della CEDU, per il quale occorrerà percorrere (cfr. art. 218 TFUE; protocollo n. 8 annesso al Trattato) una procedura “internazionalistica” di negoziazione articolata (un accordo nelle forme di un trattato o di un protocollo di emendamento della CEDU sarà necessario anche per apportare tutti gli adattamenti che consentano l’intersezione dei due “sistemi”). Prematuro, ai nostri fini, è allora chiedersi se l’adesione alla CEDU comporterà l’equiparazione della Convenzione ai Trattati, ovvero se gli enunciati ivi contenuti conserveranno il rango intermedio dei principi generali, sia pure rilevanti autonomamente e non più tramite le decisioni della Corte di Giustizia (in quest’ultimo senso sembra deporre la differenza tra la previsione che attribuisce alla Carta dei diritti dell’Unione europea «lo stesso valore giuridico dei trattati», e l’art. 6.3., secondo cui i diritti CEDU vengono recepiti come principi generali del diritto comunitario).

5.2. Corre ancora l’obbligo ricordare come il giudice nazionale non sia tenuto ad investire la Corte di giustizia dell’interpretazione del diritto comunitario ogni qual volta la piana applicazione dei principi del diritto vivente elaborati dalla giurisprudenza comunitaria gli consentano di sciogliere da sé i dubbi implicati nella soluzione della controversia.

Tanto premesso, le questioni portate all’attenzione di questo Tribunale, richiedono necessariamente un approccio di ampio respiro sulle prerogative riconosciute ai soggetti dell’ordinamento comunitario.

5.3. La cittadinanza dell’Unione rinvia ad uno status che accomuna i cittadini degli Stati membri, il quale, nell’ultimo ventennio, ha registrato progressivamente un decisivo rafforzamento e consolidamento dei diritti riconosciuti dai singoli Stati, peraltro non più circoscritti alla sola dimensione economica dell’individuo (ovvero come lavoratore, professionista, imprenditore). Il peculiare carattere “derivato” della cittadinanza europea comporta che, in luogo di regolare la posizione dell’individuo rispetto all’ordinamento di

## Assegnazione case popolari

appartenenza (secondo la nozione classica del concetto), essa eserciti piuttosto i suoi effetti prevalentemente sulla posizione del cittadino nell'ambito di ordinamenti altri. Il nucleo forte dei diritti civili “comunitari” (rectius, “europei”, dopo il Trattato di Lisbona) consta, infatti, di situazioni soggettive riconosciute ai soggetti nei confronti dei vari ordinamenti degli Stati membri (diritto di circolazione e soggiorno; diritti elettorali; protezione diplomatica; più limitato è, invece, il riconoscimento di posizioni azionabili direttamente verso le istituzioni comunitarie quali il diritto di petizione e ricorso al mediatore culturale, il diritto di accesso ad atti e documenti delle istituzioni). Tali diritti e tutele costituiscono un complemento ed una integrazione della cittadinanza nazionale (che non viene meno), avente lo scopo ultimo di tendere all’armonizzazione della pluralità di ordinamenti.

L’attribuzione della cittadinanza europea significa, in definitiva, il riconoscimento di uno status comune, la cui forza espansiva è prevalentemente legata (non tanto all’attribuzione di diritti nuovi promananti dall’ordinamento dell’Unione quanto) al principio di non discriminazione che comporta l’eliminazione di tutte le forme di trattamento differenziato (o discriminatorio) fra i cittadini dei vari stati.

5.4. Parte importante nell’opera di progressivo ampliamento ed approfondimento qualitativo dei contenuti dello status di cittadino europeo deve riconoscersi alla libertà di circolazione e soggiorno, “nucleo forte” ed in continua espansione del diritto comunitario, cui deve oggi ritenersi riconducibile una pluralità di situazioni giuridiche soggettive che ne costituiscono il consequenziale presupposto di svolgimento.

Proprio sul terreno dei diritti sociali (lavoro, sicurezza sociale, istruzione e formazione), pur nell’operare del principio di sussidiarietà ed in assenza di interventi tesi all’armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri (l’art. 151 TFUE, ex articolo 136 del TCE, fissa però tra gli obiettivi dell’Unione e degli Stati membri il raggiungimento di una protezione sociale adeguata), la necessità di garantire al lavoratore dipendente o autonomo il concreto esercizio del diritto di circolazione e soggiorno, nel rispetto del principio di non discriminazione, ha portato la Corte di Giustizia a procedere ad un’interpretazione estensiva dell’art. 7 Reg. CE 1612/68, recante il regolamento del Consiglio relativo alla libera circolazione dei lavoratori all’interno della Comunità, a mente del quale il lavoratore cittadino di uno Stato membro gode degli stessi vantaggi sociali e fiscali dei lavoratori nazionali. In forza del predetto vincolo di cittadinanza europea, si giunge al riconoscimento di vantaggi sociali, anche estranei all’ordinamento nazionale di origine, i quali si affermano in forza del principio di non discriminazione (si pensi alla garanzia di prestazioni minime di sussistenza, al diritto al pari trattamento nel godimento dei benefici sociali e fiscali anche per i familiari del lavoratore, al diritto al godimento di borse di studio all’estero).

In particolare, ai sensi dell’art. 9 Reg. CE 1612/68, il lavoratore cittadino di uno Stato membro occupato sul territorio di un altro Stato membro gode di tutti i diritti e vantaggi accordati ai lavoratori nazionali per quanto riguarda l’alloggio, ivi compreso l’accesso alla proprietà dell’alloggio di cui necessita e può iscriversi, nella regione in cui è occupato, allo stesso titolo

## Assegnazione case popolari

dei nazionali, negli elenchi dei richiedenti alloggio nelle località ove tali elenchi esistono, e gode dei vantaggi e precedenze che ne derivano.

5.5. L'assegnazione di un alloggio a canone sociale spetta al cittadino europeo alle stesse condizioni di quello nazionale. Tuttavia, nella specie, il requisito della residenza, pur applicandosi indipendentemente dalla cittadinanza dei lavoratori interessati, potrebbe non essere sufficiente ad escludere la violazione del diritto comunitario. Secondo la costante giurisprudenza della Corte di Giustizia, infatti, il principio della parità di trattamento sancito anche dall'art. 7 del regolamento n. 1612/68 vieta non soltanto le discriminazioni palesi basate sulla cittadinanza, ma anche qualsiasi discriminazione dissimulata che, pur fondandosi su altri criteri di riferimento, pervenga in pratica al medesimo risultato (cfr. sentenza 27 novembre 1997, causa C-57/96, Meints, Racc. pag. I-6689, punto 44).

Poiché è implicito che, quando una normativa subordina l'attribuzione di un vantaggio alla condizione che il beneficiario sia presente e stabilito nel territorio nazionale, questa condizione è più facilmente adempiuta dai lavoratori nazionali che dai lavoratori cittadini di altri Stati membri, la disposizione di diritto nazionale che, per sua stessa natura, tenda ad incidere più sui lavoratori migranti che su quelli nazionali, per non essere giudicata indirettamente discriminatoria deve risultare obiettivamente giustificata e adeguatamente commisurata allo scopo perseguito (cfr. Corte giustizia CE, sez. II, 17 gennaio 2008 , n. 152 secondo cui, una normativa nazionale che riservi il beneficio dell'aiuto alla proprietà immobiliare alle persone integralmente soggette all'imposta sul reddito, alla condizione che l'alloggio costruito o acquistato a fini abitativi personali sia situato nel territorio dello Stato costituisce una restrizione della libertà di circolazione e di stabilimento delle persone sancita dagli art. 18, 39 e 43 Ce).

5.6. La subordinazione dell'effettiva erogazione di benefici pubblici al possesso del requisito della residenza o allo svolgimento protratto di una determinata attività sul territorio deve ritenersi ammessa, quando sia commisurata allo scopo legittimamente perseguito dal diritto nazionale” nel predisporre le prestazioni o i benefici da erogare e non vada oltre quanto necessario per il suo raggiungimento (CGCE sent. 23 ottobre 2007 in C-11/06 e 12/06; sent. 23 marzo 2004 in C-138/02).

Similmente, per quanto attiene invece ai principi della CEDU, come ricordato dagli stessi ricorrenti, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha enucleato il principio, desunto direttamente dall'art. 14 CEDU, per cui ciascuno ha diritto ad usufruire della distribuzione di beni o benefici pubblici aventi rilievo anche economico senza subire discriminazioni che non dipendano dal corretto svolgimento delle specifiche finalità pubblistiche perseguiti nella distribuzione dei beni e dei benefici medesimi (v. anche, di recente, sent. 25 ottobre 2005, Okpisz v. Germania, e Niedzwiecki v. Germania; sent. 16 settembre 1996, Gaygusuz c. Austria).

5.7. Nel caso che ci occupa, il requisito imposta del lavoro o della residenza in Lombardia protratti per cinque anni non si pone affatto come misura meramente dissuasiva della libertà di

## Assegnazione case popolari

circolazione e soggiorno riconosciuta in Europa e risponde al canone di proporzionalità più volte enunciato dalla giurisprudenza comunitaria. Esso è, in primo luogo, adeguato alle finalità proprie del servizio di edilizia residenziale pubblica, il quale, avendo come scopo principale quello di fornire un'abitazione, ovvero un'abitazione più adeguata, a nuclei familiari che non hanno risorse economiche sufficienti per provvedervi autonomamente, è naturalmente rivolto alla rimozione della condizione di bisogno di quanti abbiano deciso di stabilirsi sul territorio della Regione; non a caso il sopra citato art. 9 Reg. CE 1612/68 stabilisce che il lavoratore cittadino di uno Stato membro (già) occupato (e, quindi, stabilmente insediato) sul territorio di un altro Stato membro gode di tutti i diritti e vantaggi accordati ai lavoratori nazionali per quanto riguarda l'alloggio. E' idoneo rispetto all'obiettivo perseguito perché evita possibili manovre fraudolente (e consente alla Regione di effettuare controlli approfonditi sulla sussistenza dello stato di bisogno del nucleo istante). E' necessario, perché consente all'ente regionale di programmare le risorse scarse a disposizione in vista delle esigenze delle comunità ivi stanziata (alla cui entità e composizione, del resto, sono di anno in anno parametrati i trasferimenti finanziari). La misura, da ultimo, è proporzionata dal momento che sono sufficienti appena cinque anni acché il lavoratore proveniente da qualunque Stato membro (al pari del lavoratore nazionale non proveniente dalla regione erogatrice del beneficio) possa partecipare alle selezioni pubbliche per l'assegnazione dell'alloggio ed, inoltre, anche prima del decorso di tale periodo, non sono escluse altre concorrenti forme di intervento assistenziale.

In definitiva, il provvedimento nazionale in questione è giustificato perché persegue un obiettivo di interesse generale, è adeguato a garantire la realizzazione dello stesso e non eccede quanto è necessario per raggiungerlo.

6. Dalle considerazioni tutte soprasvolte discende, come abbiamo visto, la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale del comma 41 bis e ter dell'art. 3 della l. r. n. 1 del 2000 (oggi art. 28 comma 2 della l. r. n. 27 del 2009), previsione sulla base della quale è stato emanato il regolamento impugnato. Discende, altresì, facendo piana applicazione dei canoni elaborati dalla giurisprudenza comunitaria, come le sopra richiamate disposizioni comunitarie e convenzionali non ostino ad una normativa regionale che, nel disciplinare i requisiti per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica, stabilisca, come condizione per la presentazione di una domanda di assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, l'avere il richiedente risieduto o prestato attività lavorativa nel territorio delle regione, per almeno cinque anni prima della proposizione della domanda.

6.1. In definitiva, la confutazione degli argomenti con i quali i ricorrenti evidenziavano profili di contrasto tra la normativa di legge regionale e le norme costituzionali e comunitarie, mirando con ciò a far discendere la illegittimità derivata dell'atto amministrativo che ad essa aveva dato applicazione, comporta irrimediabilmente il rigetto integrale dei motivi di ricorso.

7. Sussistono giusti motivi per compensare interamente le spese di lite tra le parti, attesa la novità della questione e la sua oggettiva complessità.

## **Assegnazione case popolari**

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo regionale, definitivamente pronunciando sui ricorsi in epigrafe, così statuisce:

**RIUNISCE i ricorsi in epigrafe e li RIGETTA.**

**COMPENSA interamente le spese di lite tra le parti.**

**Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.**

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 6 maggio 2010 con l'intervento dei Magistrati:

Domenico Giordano, Presidente

Dario Simeoli, Referendario, Estensore

Raffaello Gisondi, Referendario

**L'ESTENSORE IL PRESIDENTE**

**DEPOSITATA IN SEGRETERIA**

Il 15/09/2010

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

**IL SEGRETARIO**