



CORTE COSTITUZIONALE



Sentenza **44/2020**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE

Presidente CARTABIA - Redattore DE PRETIS

Udienza Pubblica del **28/01/2020** Decisione del **28/01/2020**

Deposito del **09/03/2020** Pubblicazione in G. U. **11/03/2020**

Norme impugnate: Art. 22, c. 1°, lett. b), della legge della Regione Lombardia 08/07/2016, n. 16.

Massime:

Atti decisi: **ord. 71/2019**

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 normativa ulteriore di attuazione», e ritiene che l'art. 11, paragrafo 1, lettera f, della direttiva 2003/109/CE, che sancisce il diritto del soggiornante di lungo periodo alla parità di trattamento rispetto ai cittadini nazionali «per l'ottenimento di un alloggio», non abbia efficacia diretta in quanto gli Stati membri possono limitare la parità di trattamento «ai casi in cui il soggiornante di lungo periodo, o il familiare per cui questo chiede la prestazione, ha eletto dimora o risiede abitualmente nel suo territorio» (art. 11, par. 2).

Sotto il secondo profilo, il rimettente esclude la possibilità di un'interpretazione adeguatrice della disposizione censurata, in virtù della «chiara lettera della legge».

Il giudice a quo ha poi illustrato la rilevanza delle questioni sollevate, osservando che l'art. 22, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 16 del 2016 costituisce «l'indefettibile presupposto normativo del regolamento ritenuto discriminatorio ed oggetto del presente giudizio». Con riferimento al ricorso di M.K., il rimettente riferisce che il cittadino straniero risiede in Lombardia dal 2015 e ha chiesto nel settembre 2017 l'assegnazione di un alloggio ERP ma il Comune di Milano ha archiviato la domanda per mancanza del requisito della residenza protratta. Non sarebbe rilevante il fatto che il regolamento censurato nel giudizio a quo non fosse ancora vigente al momento del rigetto dell'istanza di M. K., in quanto il requisito della residenza protratta era presente anche nel precedente regolamento.

Con riferimento al ricorso delle due associazioni, il rimettente riferisce che esse hanno proposto l'azione collettiva ai sensi dell'art. 5 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215 (Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica), al fine di far accertare il carattere discriminatorio del regolamento regionale, nella parte – tra l'altro – relativa al requisito della residenza ultraquinquennale per l'accesso all'ERP. Dunque, sarebbe rilevante la questione di legittimità costituzionale di tale requisito, in generale e con riferimento particolare ai titolari di protezione internazionale e di protezione umanitaria, dei cui interessi le associazioni sarebbero portatrici.

1.1.– Il Tribunale ha poi argomentato la non manifesta infondatezza delle questioni sollevate.

Il giudice a quo, dopo aver ripercorso la giurisprudenza costituzionale relativa alle norme limitative dell'accesso alle prestazioni assistenziali, ha illustrato la violazione dell'art. 3 Cost., sotto tre profili. In primo luogo, «[l]a configurazione della residenza (o dell'occupazione) protratta come condizione dirimente per l'accesso ai servizi abitativi pubblici, anche per le famiglie economicamente deboli, si pone [...] in patente contrasto con la vocazione sociale propria dell'esigenza dell'abitazione». Il servizio abitativo pubblico risponde «direttamente a finalità di eguaglianza sostanziale predicata espressamente dall'art. 3, secondo comma Cost.», e il requisito della residenza protratta (considerata unico indice del radicamento territoriale) non avrebbe «alcun ragionevole collegamento con la funzione sociale dei servizi abitativi pubblici».

Vi sarebbe inoltre una violazione del principio di ragionevolezza, non essendoci alcuna correlazione tra la durata della residenza e la situazione di disagio economico: non potrebbe «ragionevolmente presumersi che coloro che vivono nella regione Lombardia da meno di cinque anni soffrano una condizione di disagio minore rispetto a chi vi risieda da più anni». La residenza protratta – che la norma censurata non si limita a riconoscere come fattore di preferenza ma prevede come requisito di accesso al beneficio – sarebbe dunque un elemento di distinzione arbitrario, non correlato alla situazione di bisogno, riferibile alla persona in quanto tale (si richiama la sentenza n. 222 del 2013 di questa Corte).

Infine, mancherebbe una «ragionevole correlazione» tra la residenza protratta e la situazione di «povertà assoluta» e «grave deprivazione 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.

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale ordinario di Milano dubita della 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».

Secondo il giudice a quo, tale norma violerebbe: a) l'art. 3, primo e secondo comma, della Costituzione, in quanto «[l]a configurazione della residenza (o dell'occupazione) protratta come condizione dirimente per l'accesso ai servizi abitativi pubblici» non avrebbe «alcun ragionevole collegamento con la funzione sociale dei servizi abitativi pubblici»; b) l'art. 10, terzo comma, Cost., in quanto la norma censurata si applica anche ai titolari di protezione internazionale e umanitaria, status che presuppone «l'impossibilità di fare ritorno nel proprio Paese d'origine», ragion per cui «[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)»; c) l'art. 117, primo comma, Cost., con riferimento all'art. 11, par. 1, 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, in base al quale «[i]l soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda: [...] f) l'accesso [...] alla procedura per l'ottenimento di un alloggio».

2.– Le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione Lombardia sono infondate.

Quanto alla prima – che fa leva sull'affermata identità della questione rispetto a quella già decisa dall'ordinanza n. 32 del 2008 – è pacifico che una precedente dichiarazione di infondatezza non è causa di inammissibilità della questione riproposta ma può, eventualmente, condurre a una dichiarazione di manifesta infondatezza (ex multis, sentenze n. 160 del 2019 e n. 99 del 2017).

Con la seconda eccezione la Regione lamenta il difetto di rilevanza derivante dal fatto che, al momento del rigetto della domanda di alloggio di M. K., il regolamento censurato nel giudizio a quo (regolamento regionale 4 agosto 2017, n. 4, recante «Disciplina della programmazione dell'offerta abitativa pubblica e sociale e dell'accesso e della permanenza nei servizi abitativi pubblici») non era ancora vigente. In realtà, il giudice a quo dà conto in modo plausibile dell'interesse ad agire di M. K., la cui domanda di alloggio era stata archiviata per mancanza del requisito in questione, e sottolinea che, a causa del regolamento regionale n. 4 del 2017 e della norma legislativa censurata, M.K. «non potrebbe accedere ai servizi abitativi pubblici»: da ciò consegue la rilevanza della questione concernente l'art. 22, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 16 del 2016.

La Regione erra poi nell'affermare che l'unica posizione dedotta nel giudizio a quo è la richiesta di alloggio di M. K. Il giudizio stesso è stato promosso infatti anche da due associazioni (ASGI e NAGA), che hanno proposto l'azione collettiva prevista all'art. 5 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215 (Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica), diretta principalmente a far accertare il carattere discriminatorio del regolamento regionale n. 4 del 2017. Il rimettente argomenta dunque in modo plausibile sulla rilevanza – nel giudizio a quo – della questione di costituzionalità relativa all'art. 22, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 16 del 2016, sottolineando come tale disposizione contempli il requisito di residenza (o occupazione) protratta previsto anche nel regolamento regionale.

Nemmeno la terza eccezione, avente ad oggetto un supposto difetto di rilevanza sotto altri profili, è fondata. In primo luogo non è sostenibile che, come invece afferma la Regione, la questione di costituzionalità sia stata posta in via principale nei confronti di una norma regolamentare. Il giudizio a quo aveva ad oggetto il regolamento regionale e, nel corso di esso, il Tribunale ha sollevato questione di legittimità costituzionale della norma che, del regolamento, costituisce la base legislativa e che, per tale ragione, nel giudizio stesso trova applicazione. Il rimettente ha rispettato, dunque, sia il requisito dell'incidentalità, sia il divieto di sottoporre a questa Corte atti regolamentari.

In secondo luogo, il rimettente ha argomentato in modo plausibile sulla propria giurisdizione, respingendo l'eccezione sollevata dalla Regione nel giudizio a quo. Nell'ordinanza è citata la sentenza della Cassazione civile, sezioni unite, 30 marzo 2011, n. 7186, in base alla quale le norme che vietano le discriminazioni, affidando al giudice ordinario la tutela processuale del divieto, configurano «una specifica posizione di diritto soggettivo, e specificamente un diritto qualificabile come “diritto assoluto” in quanto posto a presidio di una area di libertà e potenzialità del soggetto, rispetto a qualsiasi tipo di violazione della stessa». Gli argomenti contenuti in tale pronuncia, sia pure precedente alle novità introdotte dal decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), conservano la loro validità, perché le modifiche apportate da tale decreto non hanno inciso sulle norme in base alle quali l'azione antidiscriminazione è esperibile anche in relazione ad atti amministrativi (art. 3, comma 1, del medesimo decreto, in base al quale il principio di parità di trattamento si applica anche «nel settore pubblico [...] con specifico riferimento alle seguenti aree [...]: i) accesso a beni e servizi, incluso l'alloggio»; art. 4, comma 7, del medesimo decreto, che fa «salva la giurisdizione del giudice amministrativo» solo «per il personale di cui all'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165», cioè per il personale in regime di diritto pubblico; art. 44, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero», in base al quale l'azione antidiscriminazione si può esercitare anche contro le condotte della pubblica amministrazione). Lo stesso art. 28, comma 5, del d. lgs. n. 150 del 2011 (richiamato dall'art. 4, comma 1 del d.lgs. n. 215 del 2003 e dall'art. 44, comma 2, t.u. immigrazione), del resto, conferma che il giudice ordinario può ordinare anche alla pubblica amministrazione la cessazione della condotta discriminatoria.

Tutto quanto esposto è sufficiente a respingere l'eccezione della Regione, dal momento che, «secondo la giurisprudenza costituzionale, la sussistenza della giurisdizione costituisce un presupposto della legittima instaurazione del processo principale, la cui valutazione è rimessa al giudice a quo, rispetto al quale spetta a questa Corte una verifica esterna e strumentale al riscontro della rilevanza della questione» (sentenza n. 52 del 2018; si veda anche, ex multis, la sentenza n. 128 del 2019), e dunque solo una valutazione di non implausibilità.

Non è fondata, infine, nemmeno la quarta eccezione, con cui la Regione ha contestato la legittimazione delle due associazioni, ASGI e NAGA, attrici nel giudizio a quo. In realtà, il giudice rimettente ha riferito che esse avevano agito ai sensi dell'art. 5 del d. lgs. n. 215 del 2003, in base al quale «[l]e associazioni e gli enti inseriti nell'elenco di cui al comma 1 sono, altresì, legittimati ad agire ai sensi degli articoli 4 e 4-bis nei casi di discriminazione collettiva qualora non siano individuabili in modo diretto e immediato le persone lese dalla discriminazione». Motivazione che risulta sufficiente e plausibile, ai fini della verifica della rilevanza delle questioni, considerato anche il fatto che nel giudizio a quo la Regione non aveva contestato la legittimazione di ASGI e NAGA, ma solo quella della CGIL Lombardia.

Né si può affermare che le questioni siano *ictu oculi* irrilevanti in applicazione dell'art. 3, comma 2, del d. lgs. n. 215 del 2003 («Il presente decreto legislativo non riguarda le differenze di trattamento basate sulla nazionalità [...]»), che impedirebbe alle associazioni di censurare (come hanno fatto) una discriminazione indiretta degli stranieri, in quanto si tratterebbe di una differenza di trattamento basata sulla nazionalità. Infatti, sulla base di un'interpretazione sistematica delle disposizioni vigenti in materia, la Cassazione ha statuito che «[n]elle discriminazioni collettive in ragione del fattore della nazionalità (D.Lgs. n. 215 del 2003, ex artt. 2 e 4, e art. 43 TU 286/1998) sussiste la legittimazione ad agire in capo alle associazioni ed agli enti previsti nel D.Lgs. n. 215 del 2003, art. 5» (Cassazione, sezione lavoro, n. 11165 del 2017, ribadita da Cassazione, sezione lavoro, n. 28745 del 2019).

La quinta eccezione – secondo cui il giudice a quo avrebbe dovuto censurare anche il decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3, recante «Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo», in quanto esso sarebbe «il presupposto della normativa regionale» – e la sesta – con cui è invocata la «competenza esclusiva della Corte di giustizia dell'Ue sull'interpretazione delle fonti del diritto Ue» – attengono specificamente alla terza questione sollevata dal rimettente (violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento all'art. 11 della direttiva 2003/109/CE) e saranno dunque esaminate in seguito, insieme alla questione cui si collegano.

3.– Nel merito, la prima questione – posta con riferimento all'art. 3, primo e secondo comma, Cost. – è fondata.

Come questa Corte ha affermato da lungo tempo e costantemente, il diritto all'abitazione «rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione» ed è compito dello Stato garantirlo, contribuendo così «a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana» (sentenza n. 217 del 1988; nello stesso senso sentenze n. 106 del 2018, n. 168 del 2014, n. 209 del 2009 e n. 404 del 1988). Benché non espressamente previsto dalla Costituzione, tale diritto deve dunque ritenersi incluso nel catalogo dei diritti inviolabili (fra le altre, sentenze n. 161 del 2013, n. 61 del 2011 e n. 404 del 1988 e ordinanza n. 76 del 2010) e il suo oggetto, l'abitazione, deve considerarsi «bene di primaria importanza» (sentenza n. 166 del 2018; si vedano anche le sentenze n. 38 del 2016, n. 168 del 2014 e n. 209 del 2009).

L'edilizia residenziale pubblica è diretta ad assicurare in concreto il soddisfacimento di questo bisogno primario, perché serve a «“garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi” (sentenza n. 176 del 2000), al fine di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti (art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), mediante un servizio pubblico deputato alla “provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno

abbienti”» (sentenza n. 168 del 2014). L’edilizia residenziale pubblica rientra dunque nell’ambito dei «servizi sociali» di cui all’art. 1, comma 2, della legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), e all’art. 128, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59).

La stessa legge regionale lombarda censurata, del resto, dispone che il sistema regionale dei servizi abitativi ha il «fine di soddisfare il fabbisogno abitativo primario e di ridurre il disagio abitativo dei nuclei familiari, nonché di particolari categorie sociali in condizioni di svantaggio» (art. 1, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 16 del 2016) e richiama (all’art. 1, comma 3) gli «alloggi sociali» di cui al decreto del Ministero delle Infrastrutture 22 aprile 2008 (Definizione di alloggio sociale ai fini dell’esenzione dall’obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea).

3.1.– Ciò premesso, si può passare ad esaminare l’art. 22, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 16 del 2016, il quale stabilisce che tutti i potenziali beneficiari dell’edilizia residenziale pubblica (di seguito, ERP), indicati nella lettera a) (cittadini italiani o di uno Stato dell’Unione europea ovvero stranieri titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo o stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo ai sensi dell’articolo 40, comma 6, t.u. immigrazione), devono soddisfare il seguente requisito: «residenza anagrafica o svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda».

Questa Corte ha più volte affermato 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. 166 e n. 107 del 2018, n. 168 del 2014, n. 172 e n. 133 del 2013 e n. 40 del 2011). 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 da questa 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.

Nel caso in esame, l’esito di tale verifica conduce a conclusioni di irragionevolezza del requisito della residenza ultraquinquennale previsto dalla norma censurata come condizione di accesso al beneficio dell’alloggio ERP. Se infatti non vi è dubbio che la ratio del servizio è il soddisfacimento del bisogno abitativo, è agevole constatare che la condizione di previa residenza protratta dei suoi destinatari non presenta con esso alcuna ragionevole connessione (sentenze n. 166 del 2018 e n. 168 del 2014). Parallelamente, l’esclusione di coloro che non soddisfano il requisito della previa residenza quinquennale nella regione determina conseguenze incoerenti con quella stessa funzione.

Mentre si possono immaginare requisiti di accesso sicuramente coerenti con la funzione – 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. Il requisito stesso si risolve così semplicemente in una soglia rigida che porta a negare l’accesso all’ERP 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). Ciò è 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).

Non è idoneo a superare la descritta incoerenza l'argomento speso dalla Regione a difesa della norma, secondo cui il requisito della residenza protratta per più di cinque anni servirebbe «a garantire un'adeguata stabilità nell'ambito della regione prima della concessione dell'alloggio» di edilizia residenziale pubblica, cioè di un «beneficio di carattere continuativo». 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. In altri termini, 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.

In ogni caso, si deve osservare che lo stesso «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. Data la funzione sociale del servizio di edilizia residenziale pubblica, è irragionevole che anche i soggetti più bisognosi siano esclusi a priori dall'assegnazione degli alloggi solo perché non offrirebbero sufficienti garanzie di stabilità. La prospettiva della stabilità può rientrare tra gli elementi da valutare in sede di formazione della graduatoria – e del resto la stessa legge regionale censurata dà rilievo, ai fini della graduatoria, al «periodo di residenza nel comune dove è localizzata l'unità abitativa da assegnare» e alla «durata del periodo di residenza in Regione» (art. 23, comma 10, lettera d) – ma 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. Questa Corte ha già osservato che, «a differenza del requisito della residenza tout court (che serve a identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione ed è un requisito che ciascun soggetto può soddisfare in ogni momento), quello della residenza protratta integra una condizione che può precludere in concreto a un determinato soggetto l'accesso alle prestazioni pubbliche sia nella regione di attuale residenza sia in quella di provenienza (nella quale non è più residente)», con la conseguenza che le norme che introducono tale requisito vanno «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).

3.2.– Le considerazioni svolte sopra con riferimento al requisito della residenza protratta valgono in larga parte anche per l'altro requisito previsto dalla norma censurata («svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda») in alternativa a quello della residenza ultraquinquennale. Nemmeno la condizione di previa occupazione protratta presenta infatti alcuna ragionevole connessione con la ratio dell'ERP. Inoltre, se è vero che l'attuale svolgimento di attività lavorativa nella regione può essere considerato un ragionevole indice di collegamento con il territorio, è innegabile che configurare l'occupazione ultraquinquennale come soglia rigida di accesso significa negare qualsiasi rilievo al bisogno nella concessione del beneficio, e anzi comporta la sua negazione proprio ai soggetti economicamente più deboli, in contraddizione con la funzione sociale del servizio.

3.3.– In conclusione, l'art. 22, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 16 del 2016, nella parte in cui fissa il requisito della residenza (o dell'occupazione) ultraquinquennale in regione come condizione di accesso al beneficio dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica, contrasta sia con i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, Cost., perché produce una irragionevole disparità di trattamento a danno di chi, cittadino o straniero, non ne sia in possesso, sia con il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., perché tale requisito contraddice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica.

4.– A seguito dell'accoglimento della prima censura, le questioni poste con riferimento all'art. 10, terzo comma, e all'art. 117, primo comma, Cost. restano assorbite, unitamente alle relative eccezioni di inammissibilità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lombardia 8 luglio 2016, n. 16 (Disciplina regionale dei servizi abitativi), limitatamente alle parole «per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Daria de PRETIS, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 marzo 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.