

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri (C.F. 80188230587), rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587) Fax 06/96514000 e PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it presso i cui uffici in Roma alla Via dei Portoghesi n. 12 è domiciliato, nei confronti della Regione Umbria, in persona del suo Presidente per la dichiarazione della illegittimità costituzionale degli artt. 24 e 34 della legge regionale n. 15 del 5 ottobre 2012, recante: Ulteriori modificazioni ed integrazione della legge regionale 28 novembre 2003, n. 23 (Norme di riordino in materia di edilizia residenziale pubblica)” (B.U.R. del 10 ottobre 2012 n. 44). Con la legge n. 15 del 24 ottobre 2012 la Regione Umbria ha introdotto “Ulteriori modificazioni ed integrazioni della legge regionale 28 novembre 2003, n. 23 (Norme di riordino in materia di edilizia residenziale pubblica)” la cui finalità - come precisa l’art. 1, comma 1 della medesima legge n. 23/2003 - è quella di promuovere “politiche abitative tese ad assicurare il diritto all’abitazione e il soddisfacimento del fabbisogno abitativo primario delle famiglie e persone meno abbienti e di particolari categorie sociali”.

Gli artt. 24 e 34 della legge impugnata presentano diversi profili di illegittimità costituzionale. Essi sostituiscono, rispettivamente, gli articoli 20 e 29 della legge n. 23/2003, prevedendo quali requisiti generali dei beneficiari dei contributi e, in particolare, quali requisiti per l’assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale sociale (ERS) pubblica, la residenza o l’attività lavorativa nella regione per un periodo di cinque anni.

Tale periodo di residenzialità prolungata previsto dal legislatore regionale è difforme dagli orientamenti della giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea e dalla stessa giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte Costituzionale.

In particolare l'art. 24 (rubricato “requisiti generali dei beneficiari”) della legge in esame, che sostituisce l'art. 20 della citata legge regionale 28 novembre 2003, n. 23, dispone che “I beneficiari dei contributi previsti nel Titolo II devono possedere i seguenti requisiti:

- a) cittadinanza italiana o di un Paese che aderisce all'Unione Europea o di Paesi che non aderiscono all'Unione Europea purché in regola con le vigenti norme in materia di immigrazione;
- b) residenza o attività lavorativa nella Regione da almeno cinque anni, anche non consecutivi, ovvero residenza all'estero per i cittadini italiani che manifestano la volontà di rientrare in Italia entro un anno dalla domanda;
- c) capacità economica del nucleo familiare valutata sulla base dell'ISEE di cui alla vigente normativa entro i limiti minimi e massimi stabiliti in relazione alle tipologie di intervento”.

Anche il successivo art. 34, sui “requisiti soggettivi per l’assegnazione” degli alloggi di edilizia residenziale pubblica prevede, al comma 1, punto a), i medesimi requisiti di residenza quinquennale o attività lavorativa per almeno cinque anni consecutivi e nel comune territorialmente competente per almeno tre anni consecutivi.

Le disposizioni impugnate sono illegittime in quanto subordinano la concessione dei contributi regionali in favore dei beneficiari, previsti nel Titolo II, alla residenza o alla attività lavorativa temporalmente protratta per almeno cinque anni, anche non consecutivi, in territorio regionale, in contrasto con l’art. 21, n. 1 del TFUE (Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea), a mente del quale “Ogni cittadino dell’Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi”.

Peraltro, la previsione di un periodo di residenza o lavoro così prolungato non appare giustificato, giacché eccede quanto è necessario al raggiungimento del legittimo obiettivo di preservare l'equilibrio finanziario del sistema locale di assistenza sociale mediante la previsione di un collegamento tra il richiedente il contributo e l'ente competente alla sua erogazione, così ponendosi in contrasto con il Trattato, come precisato dalla giurisprudenza formatasi in materia della Corte di Giustizia dell’Unione europea (sentenze Stewart C-503/09, punti 90/95, sentenza 11 luglio 2002,

D'Hoop, C-224/98, punto 39).

Le norme contrastano pertanto con i principi di libertà di circolazione e di stabilimento previsti all'art. 21 TFUE.

A tale riguardo giova porre in evidenza che la Commissione europea ha avviato una procedura di infrazione (n. 2009/2001) in data 25 febbraio 2011, in relazione a disposizioni normative, emanate dalla Regione Friuli Venezia Giulia in materia di edilizia residenziale pubblica, che subordinavano le attribuzioni di prestazioni sociali alla sussistenza di requisiti di residenzialità in contrasto con la direttiva n. 2004/38/CE, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

In tale occasione la Commissione ha posto in rilievo che l'art. 24, par. 1, della Direttiva 2004/38/CE ha previsto che “ogni cittadino dell'Unione che risiede nel territorio dello Stato membro ospitante gode di pari trattamento rispetto ai cittadini di tale Stato; tale diritto si estende ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente”.

In fattispecie pressoché analoga codesta Ecc.ma Corte ha affermato (sentenza n. 40 del 2011) che “tali discriminazioni contrastano con la funzione e la ratio normativa stessa delle misure che compongono il complesso e articolato sistema di prestazioni individuato dal legislatore regionale nell'esercizio della propria competenza in materia di servizi sociali, in violazione del limite di ragionevolezza imposto dal rispetto del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.)”.

Sempre con recente decisione n. 61 del 2011 codesta Corte Costituzionale ha avuto modo di precisare che, «una volta che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini».

Le norme all'esame contrastano inoltre con le previsioni dell'art. 9, comma 12, lettera c) del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come sostituito dall'art. 1 del D.Lvo 8 gennaio 2007, n. 3 che attua l'art. 11, paragrafo 1, lettera i) della direttiva 2003/109/CEE, in quanto la previsione di un requisito temporale così prolungato discrimina i soggiornanti di lungo periodo, che dovrebbero godere del medesimo trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda le procedure di ottenimento di un alloggio e che sarebbero pertanto discriminati nella ricorrente ipotesi che abbiano trascorso anche in altre regioni il periodo quinquennale di residenzialità.

Le norme contrastano anche con l'art. 40, comma 6 della citata legge n. 286/1998, come modificata dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, in quanto determinano una disparità di trattamento a danno dei cittadini comunitari.

Ed infatti, la disciplina statale di cui al citato art. 40, comma 6, prevede che “Gli stranieri titolari di carta di soggiorno e gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo hanno diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali eventualmente predisposte da ogni Regione o dagli enti locali per agevolare l'accesso alle locazioni abitative e al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione”.

Mentre, quindi, per gli extra-comunitari il legislatore statale richiede, per poter beneficiare delle sopra descritte provvidenze, un soggiorno (nel territorio nazionale) di almeno due anni, per i cittadini comunitari, per i quali non trova applicazione il citato Testo unico sull'immigrazione, la disposizione regionale censurata richiede, per lo stesso fine, il requisito della residenza quinquennale nel territorio regionale.

L'art. 24, nel riformare l'art. 20 della legge regionale n. 23/2003, contrasta con l'art. 24 della Direttiva comunitaria 2004/38/CE (recepita dal D.lgs. 6 gennaio 2007, n. 30), nella parte in cui prevede, quale requisito alternativo, “la residenza all'estero per i cittadini italiani che manifestano la volontà di rientrare in Italia entro un anno dalla domanda”: essa introduce un trattamento discriminatorio in quanto per tali cittadini (italiani residenti all'estero) risulta indubbiamente più

semplice soddisfare i requisiti stabiliti per l'ottenimento del beneficio rispetto ai cittadini migranti dell'Unione europea e ai cittadini extra-comunitari, né la medesima disposizione appare obiettivamente giustificata e proporzionata al conseguimento di un obiettivo legittimo.

Sul punto è opportuno rilevare che, anche sulla base di un consolidato orientamento della Corte di Giustizia dell'Unione europea, le norme relative alla parità di trattamento vietano non solo le discriminazioni palesi, in base alla cittadinanza, ma anche qualsiasi discriminazione dissimulata che, fondandosi su altri criteri di distinzione, pervenga in effetti al medesimo risultato.

Per le sopra esposte motivazioni l'art. 24 e l'art. 34 della legge regionale n. 15/2012 contrastano con le citate normative statali e comunitarie, e pertanto violano l'art. 117, primo comma della Costituzione, che impone al legislatore regionale il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Entrambe le disposizioni violano inoltre il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, giacché introducono nel tessuto normativo un elemento di distinzione arbitrario, non essendovi alcuna ragionevole correlabilità tra la condizione positiva di ammissibilità al beneficio - quale la residenza protratta o l'attività lavorativa per almeno cinque anni - e gli altri particolari requisiti che costituiscono il presupposto di fruibilità di un contributo sociale che, per la sua stessa natura, non tollera distinzioni basate su particolari tipologie di residenza in grado di escludere proprio coloro che risultano i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio.

Del resto, come ha precisato codesta Corte Costituzionale nella citata sentenza n. 40 del 2011, "tali discriminazioni contrastano con la funzione e la ratio normativa stessa delle misure che compongono il complesso e articolato sistema di prestazioni individuato dal legislatore regionale nell'esercizio della propria competenza in materia di servizi sociali, in violazione del limite di ragionevolezza imposto dal rispetto del principio di uguaglianza".

P.Q.M.

Si conclude perché le disposizioni regionali impugnate siano dichiarate costituzionalmente illegittime.

Si producono:

estratto della delibera del Consiglio dei Ministri in data 6 dicembre 2012;

relazione, allegata alla medesima delibera, del Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport.

Roma, 7 dicembre 2012