CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **176/2000** (ECLI:IT:COST:2000:176)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **MIRABELLI** - Redattore: - Relatore: **CAPOTOSTI**
Camera di Consiglio del **22/03/2000**; Decisione del **25/05/2000**
Deposito del **05/06/2000**; Pubblicazione in G. U. **07/06/2000**
Norme impugnate:
Massime: **25368 25387**
Atti decisi:

N. 176

SENTENZA 25 MAGGIO-5 GIUGNO 2000

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Cesare MIRABELLI; Giudici: Fernando SANTOSUOSSO, Massimo VARI; Riccardo CHIEPPA; Gustavo ZAGREBELSKY; Valerio ONIDA; Carlo MEZZANOTTE; Guido NEPPI MODONA; Piero Alberto CAPOTOSTI; Annibale MARINI; Franco BILE; Giovanni Maria FLICK;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 2, primo comma, lettera d) e 22, primo comma, lettera e), della legge della Regione Lombardia 5 dicembre 1983, n. 91 (Disciplina dell'assegnazione e della gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica), promossi con ordinanze emesse il 20 ottobre 1998, il 17 e 23 febbraio e il 23 marzo 1999 dal Tar per la Lombardia, rispettivamente iscritte ai nn. 80, 329, 427 e 452 del registro ordinanze 1999 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica nn. 9, 23, 36 e 37, prima serie speciale, dell'anno 1999.

Visto l'atto di intervento della Regione Lombardia;

Udito nella camera di consiglio del 22 marzo 2000 il giudice relatore Piero Alberto Capotosti.

Ritenuto in fatto

1. - Il Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, sezione I, con tre ordinanze emesse rispettivamente il 20 ottobre 1998, il 23 febbraio 1999 ed il 23 marzo 1999, in altrettanti giudizi aventi ad oggetto l'impugnazione di provvedimenti di decadenza dall'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, primo comma, lettera d), e dell'art. 22, primo comma, lettera e), della legge della Regione Lombardia 5 dicembre 1983, n. 91 (Disciplina dell'assegnazione e della gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica), in riferimento agli artt. 3, 117 e 118 della Costituzione.

1.1. - Premette il giudice a quo che, con ordinanze emesse rispettivamente il 29 novembre 1996 ed il 3 luglio 1997, è stata sollevata, in due dei predetti giudizi, questione di legittimità costituzionale delle norme censurate, nonché dell'art. 2, secondo comma, della legge 5 agosto 1978, n. 457, in riferimento agli artt. 3, 115, 117 e 118 della Costituzione. La questione, peraltro, è stata dichiarata manifestamente inammissibile dalla Corte costituzionale, con ordinanze n. 402 del 1997 e n. 183 del 1998, per difetto di motivazione in ordine alla rilevanza della delibera Cipe del 13 marzo 1995, con cui è stata parzialmente modificata la disciplina dei requisiti per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e dei casi di annullamento e revoca.

1.2. - Riesaminata la questione alla luce di detta delibera, il giudice rimettente ritiene di doverla riproporre in termini più limitati, osservando che le norme censurate prevedono la decadenza dall'assegnazione per coloro che, indipendentemente dal reddito complessivo di cui godono, siano titolari, in qualsiasi località del territorio nazionale esterna all'ambito territoriale al quale si riferisce il bando di concorso, di immobili che producano un reddito pari al canone di locazione di un alloggio adeguato alle loro esigenze abitative. Tale disciplina, oltre a contrastare con i criteri direttivi dettati dalla delibera Cipe, i quali prendono in considerazione soltanto la titolarità di diritti di proprietà, usufrutto, uso e abitazione su di un alloggio adeguato alle esigenze del nucleo familiare, determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento tra i soggetti titolari di redditi immobiliari e quelli titolari di redditi aventi diversa natura e fonte; siffatta discriminazione rappresenterebbe un ulteriore motivo di contrasto con la delibera Cipe, la quale, nell'individuare i requisiti reddituali per l'assegnazione degli alloggi, equipara tutti i tipi di reddito, ad eccezione di quelli da lavoro dipendente, per i quali prevede una riduzione; la legge regionale, infine, continuerebbe irragionevolmente a rinviare, ai fini della determinazione del reddito immobiliare sufficiente ad assicurare un'adeguata sistemazione abitativa, alla legge 27 luglio 1978, n. 392, ormai superata dalla disciplina dei c.d. patti in deroga, introdotta dall'art. 11 del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333.

2. - Con altra ordinanza emessa il 17 febbraio 1999, il Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, sezione II, ha sollevato, in un giudizio avente il medesimo oggetto, questione di legittimità delle stesse disposizioni di legge, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, sulla base di argomenti analoghi a quelli svolti nelle precedenti ordinanze.

3. - Nel giudizio promosso con ordinanza del 20 ottobre 1998, è intervenuta la Regione Lombardia, la quale ha eccepito l'inammissibilità e l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

4. - Non si sono invece costituite le parti dei giudizi principali.

5. - In prossimità della data fissata per la trattazione in camera di consiglio, la Regione ha depositato una memoria, nella quale ribadisce la razionalità della disciplina censurata, che àncora l'accesso all'edilizia residenziale pubblica ad una situazione patrimoniale, specificamente riferita ai redditi immobiliari, tale da precludere all'interessato il ricorso al libero mercato per la soddisfazione delle sue esigenze abitative; lo stesso superamento della legge sull'equo canone, al quale le norme regionali rinviano, non ne comporterebbe l'illegittimità costituzionale, determinando al più un problema di coordinamento con la disciplina sopravvenuta; il riferimento al canone di locazione, d'altronde, introdurrebbe un limite al requisito della mancanza di titolarità di un alloggio adeguato, compensando la mancata previsione di un ambito territoriale.

Considerato in diritto

1. - La questione di legittimità costituzionale, promossa con le ordinanze indicate in epigrafe, ha ad oggetto l'art. 2, primo comma, lettera d) della legge della Regione Lombardia 5 dicembre 1983, n. 91, nonché l'art. 22, primo comma, lettera e) della stessa legge, nella parte in cui disciplina la decadenza dall'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica per la perdita del requisito previsto dalla prima norma. Tali disposizioni, che appunto prevedono la decadenza nei confronti dell'assegnatario che ha perduto i requisiti prescritti, tra cui quello di non essere "titolare del diritto di proprietà o di altri diritti reali di godimento su uno o più alloggi, ovvero su altri immobili, ubicati in qualsiasi località, che consentano un reddito almeno pari all'ammontare del canone di locazione determinato ai sensi della legge 27 luglio 1978, n. 392, (...) di un alloggio adeguato con condizioni medie abitative", sarebbero in contrasto, per i giudici rimettenti, con l'art. 3 ed anche con gli artt. 117 e 118 della Costituzione. Ed infatti, secondo le ordinanze di rinvio, le disposizioni impugnate discriminerebbero ingiustificatamente i titolari di redditi immobiliari, in quanto introducono, ai fini della partecipazione al bando di concorso, un ulteriore requisito costituito dal reddito di immobili, ubicati anche all'esterno dell'ambito territoriale del bando di concorso, per la cui determinazione rinviano irragionevolmente alla disciplina dell'equo canone, peraltro ormai inidonea ad individuare il reddito sufficiente ad assicurare un'adeguata sistemazione abitativa.

2. - In via preliminare va disposta la riunione dei giudizi promossi dalle ordinanze indicate, che sostanzialmente sollevano la medesima questione di legittimità costituzionale sia in ordine alle norme di legge censurate, sia in ordine ai parametri costituzionali invocati.

Inoltre va dichiarata l'ammissibilità, in quanto contengono una motivazione plausibile (cfr. sentenza n. 273 del 1997), delle ordinanze del Tar per la Lombardia 29 novembre 1996 e 3 luglio 1997, che ripropongono questioni di legittimità costituzionale, in precedenza dichiarate manifestamente inammissibili da questa Corte con le ordinanze n. 402 del 1997 e n. 183 del 1998 per difetto di motivazione sulla rilevanza in ordine alla deliberazione del Cipe del 13 marzo 1995.

3. - Nel merito, la questione è fondata.

La fissazione di limiti reddituali ai fini dell'assegnazione e del godimento degli alloggi di

edilizia residenziale pubblica ha rappresentato, a partire dal regio decreto 28 aprile 1938, n. 1165, che costituisce il primo complesso normativo organico nel settore, un elemento costante della disciplina (cfr., in particolare, art. 2 del d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035; art. 22 della legge 8 agosto 1977, n. 513), in quanto connaturato alle finalità sociali proprie di questo tipo di intervento pubblico, il quale, secondo la giurisprudenza di questa Corte, costituisce un servizio pubblico deputato alla "provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti" (cfr. sentenze n. 417 del 1994, n. 347 del 1993, n. 486 del 1992). Il riconoscimento del diritto di tali soggetti ad un'abitazione, il quale rappresenta "un connotato della forma costituzionale di Stato sociale" (sentenza n. 559 del 1989), è tuttavia assoggettato ad una serie di condizioni relative, tra l'altro, ai requisiti degli assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica, quali, come già rilevato, il basso reddito familiare (sentenza n. 121 del 1996), ma anche l'assenza, indipendentemente dal reddito goduto, di titolarità del diritto di proprietà o di diritti reali di godimento su di un immobile adeguato alle esigenze abitative del nucleo familiare dell'assegnatario stesso.

4. - In questa ottica la Regione Lombardia, con la citata legge n. 91 del 1983, ha stabilito che per partecipare al bando di concorso per l'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica, tra l'altro, occorre non essere titolare del diritto di proprietà o di altri diritti reali di godimento su alloggio adeguato alle esigenze del nucleo familiare, situato nella provincia cui si riferisce il bando di concorso (art. 2, lettera c), né su altro alloggio, ubicato in qualsiasi altra località del territorio nazionale, il quale sia fonte di un reddito almeno pari all'equo canone necessario per la locazione di un'abitazione adeguata, con medie condizioni abitative (lettera d).

Nel contesto della disciplina sull'edilizia residenziale pubblica, che mira a garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi, è evidente che la titolarità di diritti reali immobiliari può ragionevolmente dispiegare efficacia preclusiva nei confronti dell'aspirante assegnatario, quando la titolarità in questione riguardi un immobile situato nell'ambito territoriale cui si riferisce il bando di concorso. Ma non è irragionevole che la medesima preclusione operi anche nei confronti di chi aspira all'assegnazione di un alloggio di edilizia popolare, pur essendo titolare di un bene della stessa natura, anche se situato al di fuori del predetto ambito territoriale.

Ed invero quella preclusione vuole impedire che possa essere ammesso, in modo incongruo rispetto alle finalità della legislazione sull'edilizia pubblica, a richiedere l'adempimento del "dovere", gravante sulla collettività, di agevolare l'accesso all'abitazione a categorie di cittadini meno abbienti, a canoni inferiori a quelli correnti sul mercato (sentenza n. 419 del 1991), proprio chi sia titolare di un bene immobiliare avente la stessa natura di quello al quale aspira, anche se ubicato al di fuori della sede di lavoro dell'interessato. Né si può dire che questa circostanza impedisca il godimento del bene stesso, giacché, in ogni caso, il titolare può comunque da esso ricavare utilità comparabili con quelle di un alloggio situato in luogo adeguato.

Sotto questo profilo appare pertanto giustificata la preclusione all'assegnazione di alloggi di edilizia pubblica stabilita al riguardo dalla norma impugnata. Appare invece incongruo, rispetto alla finalità perseguita, il criterio adottato dal legislatore regionale e cioè l'assunzione del canone di locazione, determinato ai sensi della legge n. 392 del 1978, come parametro di valutazione dell'alloggio ubicato in altra località, in quanto l'impostazione di fondo della disciplina dell'equo canone è ormai da considerare superata.

Le vigenti disposizioni in materia, infatti, rimettendo ai variabili equilibri del mercato degli affitti la determinazione dei canoni di locazione, superano i precedenti indici convenzionali e coefficienti di valutazione utilizzati nella citata legge n. 392 del 1978, che davano luogo ad un parametro del valore locativo, che si poteva considerare oggettivo ed uniforme su tutto il

territorio nazionale, anche se ritenuto già allora scarsamente rappresentativo del reddito immobiliare (cfr. sentenze n. 21 del 1996, n. 263 del 1994). Tale difetto di rappresentatività del reddito è divenuto tanto più evidente dopo l'introduzione dei cosiddetti "patti in deroga" ad opera del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 e dopo l'entrata in vigore della legge 9 dicembre 1998, n. 431, che ha incentrato la disciplina della materia sulla libera contrattazione delle parti, suscettibile pertanto di essere influenzata dalle particolari situazioni di mercato, oltre che dalle soggettive valutazioni economiche delle parti, così da rendere ben possibili, a parità di condizioni, sensibili variazioni d'importo del canone, anche in relazione alla località in cui è situato l'immobile.

Le norme impugnate fondano dunque la preclusione all'assegnazione dell'alloggio di edilizia pubblica non su un indice oggettivo di valutazione del cespite immobiliare in questione, quanto piuttosto, in modo irragionevole, sul presupposto di un tipo di reddito (il valore locativo previsto dalla legge n. 392 del 1978), che, peraltro, non può essere, per le ragioni già dette, rivelatore del valore effettivo del bene stesso. Risulta così evidente l'arbitrarietà della scelta legislativa regionale, tanto più se si considera che la delibera del Cipe del 13 marzo 1995, in materia di edilizia residenziale pubblica, ha modificato sul punto la precedente delibera del 19 novembre 1981, eliminando il criterio del valore locativo dalla previsione del requisito della mancanza di titolarità di diritti reali di godimento su un alloggio adeguato alle esigenze del nucleo familiare.

L'accoglimento della questione sotto il profilo prospettato comporta l'assorbimento delle altre censure proposte dai giudici rimettenti nei confronti delle medesime norme.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, primo comma, lettera d) e dell'art. 22, primo comma, lettera e) della legge della Regione Lombardia 5 dicembre 1983, n. 91 (Disciplina dell'assegnazione e della gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica), limitatamente alle parti in cui individuano il reddito immobiliare, rilevante ai fini rispettivamente dell'assegnazione dell'alloggio e della dichiarazione di decadenza, commisurandolo al canone di locazione determinato ai sensi della legge 27 luglio 1978, n. 392.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 maggio 2000.

Presidente: Mirabelli

Relatore: Capotosti

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 5 giugno 2000.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

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.