CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **9/2021** (ECLI:IT:COST:2021:9)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CORAGGIO** - Redattore: **DE PRETIS**
Udienza Pubblica del **12/01/2021**; Decisione del **12/01/2021**
Deposito del **29/01/2021**; Pubblicazione in G. U. **03/02/2021**
Norme impugnate: Artt. 1, c. 1°, lett. d), e 4°, 2, c. 1°, 4, c. 1°, e 8, c. 3°, della legge della Regione Abruzzo 31/10/2019, n. 34.
Massime: **43555 43556 43557 43558**
Atti decisi: **ric. 1/2020**

SENTENZA N. 9

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, lettera d), e 4, 2, comma 1, 4, comma 1, e 8, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 31 ottobre 2019, n. 34, recante «Modifiche alla legge regionale 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di

locazione) e ulteriori disposizioni normative», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 3-8 gennaio 2020, depositato in cancelleria l'8 gennaio 2020, iscritto al n. 1 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 12 gennaio 2021 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Ruggero Di Martino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Felice Giuffrè per la Regione Abruzzo, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 12 gennaio 2021.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 3-8 gennaio 2020 e depositato l'8 gennaio 2020 (reg. ric. n. 1 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, lettera d), e 4, 2, comma 1, 4, comma 1, e 8, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 31 ottobre 2019, n. 34, recante «Modifiche alla legge regionale 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione) e ulteriori disposizioni normative», in riferimento agli artt. 3 e 117, commi primo e secondo, lettere g) e h), della Costituzione.

1.1.– Il ricorrente ha impugnato il comma 1, lettera d), e il comma 4 dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019 per violazione dell'art. 3 Cost.

L'art. 1, comma 1, lettera d), ha sostituito la lettera g-bis) del comma 1 dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione). In particolare, la norma impugnata amplia il novero dei reati ostativi alla partecipazione a bandi per l'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica, prevedendo, tra i requisiti, quello di «non avere riportato, l'intestatario della domanda di assegnazione e/o uno dei componenti del suo nucleo familiare, condanne penali passate in giudicato, nel periodo precedente alla data di presentazione della domanda di assegnazione, per uno dei reati previsti dagli articoli 51, comma 3-bis e/o 380 del codice di procedura penale, dall'articolo 73, comma 5, del Testo unico emanato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), nonché per i reati di vilipendio di cui agli articoli 290, 291 e 292 del codice penale, i delitti contro la pubblica amministrazione, contro l'amministrazione della giustizia, contro l'ordine pubblico, contro la persona, contro il patrimonio e per i reati di favoreggiamento e/o sfruttamento della prostituzione, gioco d'azzardo, detenzione e/o porto abusivo di armi, traffico di armi».

L'art. 1, comma 4, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019 ha aggiunto, dopo il comma 7 dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, il comma 7-bis, secondo cui «[i]l requisito di cui alla lettera g-bis) non si applica in caso di intervenuta riabilitazione».

A fronte del contenuto delle due disposizioni impugnate, il ricorrente rileva come l'art. 2, comma 1, lettera b-bis), della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996 preveda, quale ulteriore requisito per l'assegnazione degli alloggi, il «non avere riportato, negli ultimi dieci anni dalla

data di pubblicazione del bando, a seguito di sentenza passata in giudicato ovvero di patteggiamento ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, condanna per delitti non colposi per i quali la legge prevede la pena detentiva non inferiore nel massimo edittale a due anni».

Inoltre, la lettera g-ter) del comma 1 dell'art. 2 della medesima legge regionale stabilisce che «la domanda è ammissibile nel caso di intervenuto integrale risarcimento dei danni ed estinzione di ogni debito derivanti dai reati di cui alla lettera b-bis) nonché per il reato di invasione di terreni ed edifici di cui all'articolo 633 del Codice penale».

Dal quadro normativo riportato emergerebbe l'irragionevolezza della disciplina regionale impugnata, ben potendo le cause ostative previste dall'art. 2, comma 1, lettera b-bis), coincidere con quelle di cui alla lettera g-bis) (ad esempio, nel caso di delitti non colposi rientranti nell'elenco di cui alla lettera g-bis e puniti con pena superiore nel massimo a due anni di reclusione), ma anche divergere significativamente. Quest'ultima ipotesi si verificherebbe, ad esempio, per il delitto di peculato, rientrante in entrambe le categorie, in ragione del fatto che per i reati di cui alla lettera g-bis) – ma non anche per quelli di cui alla lettera b-bis) – la preclusione opera senza limitazioni temporali e per le sole sentenze di condanna (e non anche per quelle di patteggiamento ex art. 444 cod. proc. pen.). Inoltre, essa riguarda anche i componenti del nucleo familiare del condannato e non vale in caso di intervenuta riabilitazione.

L'irrazionalità del sistema previsto dall'indicata normativa regionale si evincerebbe anche in relazione ai reati rientranti nel solo gruppo di cui alla lettera g-bis) in ragione, ad esempio, della natura colposa del reato. In questo caso, infatti, troverebbe applicazione il regime di favore che attribuisce rilevanza alla riabilitazione ma, al tempo stesso, anche quello di maggior rigore riservato ai reati di cui alla lettera g-bis) rispetto a quelli di cui alla lettera b-bis), sotto il profilo della rilevanza temporale della causa ostativa.

Per le ragioni anzidette le norme regionali impugnate non risponderebbero a criteri di ragionevolezza e quindi sarebbero in contrasto con l'art. 3 Cost.

1.2.– Il ricorrente ha, inoltre, impugnato il comma 1 dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019 per violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 18 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, e all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

La disposizione impugnata ha integrato la disciplina contenuta all'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, aggiungendo, dopo il comma 4, i commi 4.1 e 4.2.

Il comma 4.1 stabilisce che, «[a]i fini della verifica del requisito di cui alla lettera d) del primo comma dell'articolo 2, i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, con esclusione di coloro in possesso dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria ai sensi del 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), devono, altresì, presentare, ai sensi del combinato disposto dell'articolo 3, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa) e dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello

straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), la documentazione che attesti che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel Paese, di origine o di provenienza. La disposizione di cui al periodo precedente non si applica nei confronti dei cittadini di Paesi terzi qualora convenzioni internazionali dispongano diversamente o qualora le rappresentanze diplomatiche o consolari dichiarino l'impossibilità di acquisire tale documentazione nel paese di origine o di provenienza».

Il comma 4.2 dispone che, «[a]i fini della verifica del requisito di cui alla lettera f) del primo comma dell'articolo 2, i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, con esclusione di coloro in possesso dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria ai sensi del D.Lgs. 251/2007, devono, altresì, presentare, ai sensi del combinato disposto dell'articolo 3, comma 4, del D.P.R. 445/2000 e dell'articolo 2 del D.P.R. 394/1999, la documentazione reddituale e patrimoniale del Paese in cui hanno la residenza fiscale. La disposizione di cui al periodo precedente non si applica nei confronti dei cittadini di Paesi terzi qualora convenzioni internazionali dispongano diversamente o qualora le rappresentanze diplomatiche o consolari dichiarino l'impossibilità di acquisire tale documentazione nel Paese di origine o di provenienza».

La norma regionale che ha introdotto gli anzidetti commi 4.1 e 4.2 è impugnata in quanto determinerebbe «una disparità di trattamento tra cittadini italiani/comunitari e cittadini non comunitari, poiché viene richiesta solo a questi ultimi la produzione di documentazione ulteriore per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica».

Sono richiamati al riguardo gli artt. 2, comma 5, e 43, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), in virtù dei quali, rispettivamente, «[a]llo straniero è riconosciuta parità di trattamento con il cittadino relativamente alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi, nei limiti e nei modi previsti dalla legge» e «costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica».

Le norme impugnate, introducendo per i soli cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea «un controllo ulteriore e rafforzato su quanto dichiarato ai fini ISEE», determinerebbero «un aggravio procedimentale che rappresenta una discriminazione diretta, essendo trattati diversamente soggetti nelle medesime condizioni di partenza e aspiranti alla stessa prestazione sociale agevolata».

Il ricorrente aggiunge che l'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) «è lo strumento di valutazione, attraverso criteri unificati, della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni sociali agevolate» (art. 2, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159, recante «Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente – ISEE»).

Questo strumento di valutazione prevede la denuncia (sia per i cittadini italiani sia per gli stranieri) di redditi e patrimoni anche posseduti all'estero, mediante la compilazione della Dichiarazione sostitutiva unica (DSU). L'ISEE è calcolato, oltre che sulle informazioni raccolte con la DSU, anche sulla base di quelle disponibili negli archivi dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e dell'Agenzia delle entrate (art. 2, comma 6, del d.P.C.m. n. 159 del 2013).

Pertanto, la discriminazione fondata sulla nazionalità risulterebbe contraria all'art. 3 Cost. e agli artt. 18 TFUE e 14 CEDU (è richiamata in proposito la sentenza n. 187 del 2010).

1.3.– Oggetto dell'impugnativa statale è anche l'art. 4, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019 per violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 24 della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE.

La disposizione impugnata ha inserito, dopo la lettera c) del comma 2 dell'art. 8 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, la lettera c-bis), la quale individua un'ulteriore condizione per l'attribuzione di punteggi al fine della formazione della graduatoria di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. In particolare, questa ulteriore condizione consiste nella «situazione connessa all'anzianità di residenza in Comuni della regione Abruzzo» e prevede l'attribuzione di un punto «per ogni anno di residenza a partire dal decimo anno di residenza e fino ad un massimo di 6 Punti».

In altre parole, la norma impugnata porrebbe un «requisito aggiuntivo regionale» rispetto ai punteggi attribuiti in relazione alle condizioni soggettive e oggettive del concorrente e del suo nucleo familiare, nonché rispetto ai criteri di priorità riferiti al livello di gravità del bisogno abitativo.

Secondo il ricorrente l'art. 4, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019 si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., poiché non sussisterebbe «alcuna ragionevole correlabilità tra tale requisito e lo stato di bisogno riferito alla persona in quanto tale che, per la sua stessa natura, non tollera distinzioni basate su particolari tipologie di residenza».

La norma impugnata avrebbe un carattere discriminatorio «non soltanto nei confronti di cittadini italiani che risiedono nella Regione Abruzzo da meno di dieci anni, ma anche dei cittadini degli altri Stati membri dell'U.E., che versano nella medesima situazione, ai quali è attribuita la parità di trattamento con i cittadini degli Stati membri in cui risiedono ai sensi dell'art. 24 della direttiva 2004/39/CE […] recepita con d.lgs. 30/2007».

Per le ragioni anzidette sarebbe violato anche il principio di uguaglianza e di non discriminazione di cui all'art. 3 Cost.

1.4.– Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 8, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019 per violazione degli artt. 3 e 117, secondo comma, lettere g) e h), Cost.

La disposizione in esame ha sostituito il testo delle lettere e-ter) ed e-quater) all'art. 34, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, introducendo due ulteriori cause di decadenza dall'assegnazione dell'alloggio.

In particolare, dopo l'entrata in vigore della norma impugnata, tale decadenza è pronunciata dal sindaco del Comune territorialmente competente anche nei casi in cui l'assegnatario «e/o uno dei componenti del suo nucleo familiare, successivamente all'assegnazione, abbia riportato condanne penali passate in giudicato per uno dei reati previsti dagli articoli 51, comma 3-bis e/o 380 del codice di procedura penale, dell'articolo 73, comma 5, del Testo Unico approvato con D.P.R. 309/1990, nonché per i reati di usura, favoreggiamento e/o sfruttamento della prostituzione, gioco d'azzardo, detenzione e/o porto abusivo di armi, traffico di armi, riciclaggio di denaro proveniente da attività illecite» (lettera e-ter), e nei casi in cui l'assegnatario «abbia ospitato stabilmente presso l'alloggio uno o più

soggetti colti in flagranza di reato, per uno dei reati previsti dagli articoli 51, comma 3-bis e/o 380 del codice di procedura penale, dell'articolo 73, comma 5, del Testo Unico approvato con D.P.R. 309/1990, nonché per i reati di usura, favoreggiamento e/o sfruttamento della prostituzione, gioco d'azzardo, detenzione e/o porto abusivo di armi, traffico di armi, riciclaggio di denaro proveniente da attività illecite» (lettera e-quater).

In sostanza, la norma impugnata amplia il novero dei reati per i quali è prevista la decadenza dall'assegnazione riproducendo il nuovo elenco dell'art. 2, comma 1, lettera g-bis), della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera d), della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, oggetto della prima questione di legittimità costituzionale promossa con l'odierno ricorso.

Anche l'art. 8, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019 incorre – secondo il ricorrente – nel vizio di irragionevolezza, già lamentato in relazione all'art. 1, comma 1, lettera d), della medesima legge. In particolare, sarebbe irragionevole l'aver previsto, quali cause di decadenza, l'avvenuto arresto di un soggetto stabilmente ospitato presso l'alloggio – e quindi a prescindere dall'accertamento definitivo della sua colpevolezza – (lettera e-quater) e, al contempo, la condanna penale passata in giudicato per l'assegnatario e/o per uno dei componenti del suo nucleo familiare (lettera e-ter).

Alla luce di questo quadro normativo, l'assegnatario conserverà l'alloggio nel caso in cui egli stesso o un componente del suo nucleo familiare dovessero essere sottoposti ad arresto in flagranza di reato, mentre lo perderà se l'arresto dovesse riguardare un soggetto da lui stabilmente ospitato.

L'irragionevolezza della norma impugnata deriverebbe anche dalla mancata considerazione del possibile esito assolutorio del conseguente giudizio e dal far dipendere da «un evento posto al di fuori della responsabilità e del controllo del beneficiario, conseguenze decadenziali per lo stesso beneficiario».

La norma di cui alla lettera e-quater) – «non solo per la tipologia di informazioni in parola [relative all'arresto in flagranza], ma altresì per il sottinteso meccanismo di comunicazione delle stesse» – violerebbe, inoltre, la competenza legislativa statale in materia di «ordine pubblico e sicurezza» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

E ancora, «[i]l generico riferimento ai soggetti "colti in flagranza di reato" e, soprattutto, le concrete modalità tramite le quali il sindaco verrebbe a conoscenza della […] causa di decadenza dall'assegnazione dell'alloggio si prest[erebbero] altresì ad una difficile e dubbia applicazione». In proposito, la difesa statale sottolinea come la flagranza di reato sia uno status normativamente determinato (art. 382 cod. proc. pen.), in presenza del quale sorgono obblighi (art. 380 cod. proc. pen.) o facoltà (art. 381 cod. proc. pen.) di arresto per gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria.

Il ricorrente rileva, inoltre, che le informazioni relative all'esecuzione della misura in questione sono inserite nel centro elaborazione dati di cui all'art. 6 della legge 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza) e che il Comune e la polizia municipale non possono accedere ai dati contenuti nel centro di cui sopra (salvo quanto previsto dall'art. 18 del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante «Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata», convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132). Pertanto, la norma regionale impugnata sembrerebbe presupporre l'onere per gli operatori di polizia di comunicare al sindaco l'eventuale esecuzione di arresti in flagranza di reato, con conseguente previsione di «competenze nuove ed ulteriori per il personale delle Forze di

Polizia». Ciò comporterebbe la violazione della competenza legislativa statale in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.

2.– La Regione Abruzzo si è costituita in giudizio chiedendo che le questioni promosse siano dichiarate infondate.

2.1.– Quanto alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, lettera d), e 4, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, la difesa regionale rileva, preliminarmente, che le disposizioni di cui alle lettere b-bis) e g-bis) dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996 sono state introdotte con la legge della Regione Abruzzo 23 luglio 2018, n. 18 (Modifiche alla legge regionale 25 ottobre 1996, n. 96, recante «Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione») e non sono state impugnate dal Governo. Da ciò la resistente deduce «che, in linea di principio, l'esclusione dal diritto all'assegnazione a seguito di sentenze penali di condanna sia stat[a] sempre ritenut[a] legittim[a] dal Governo che oggi ricorre».

La difesa regionale – dopo aver sottolineato che analoghe previsioni sono presenti nelle leggi di altre Regioni, anch'esse non impugnate – precisa che la disciplina oggetto dell'odierno giudizio ha inteso correggere alcune distorsioni dei meccanismi di assegnazione degli alloggi, evitando che questi ultimi possano finire «nella disponibilità di soggetti che, per la tipologia e l'entità delle condanne subite, non presentano quei requisiti di "onorabilità" tali da farli apparire meritevoli dell'assegnazione di un alloggio popolare». Tali distorsioni minerebbero «quel rapporto di mutua fiducia tra cittadini e istituzioni su cui si fonda la reciprocità insita in ogni vincolo solidaristico in campo politico, economico e sociale (art. 2 Cost.)».

Con la legge regionale n. 34 del 2019 il legislatore abruzzese sarebbe intervenuto sulla disciplina preesistente sotto un duplice profilo.

Innanzitutto, avrebbe eliminato «una imprecisione» della disposizione regionale previgente; infatti, con altra norma non impugnata (art. 1, comma 1, lettera a, che ha modificato l'art. 2, comma 1, lettera b-bis, della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996), ha abbassato il limite della pena da cinque a due anni e ha chiarito che la pena detentiva rilevante ai fini della preclusione è quella inferiore «nel massimo edittale» a due anni.

Sotto un secondo profilo, oggetto delle censure statali, avrebbe soddisfatto «l'esigenza di distinguere – secondo ragionevolezza e, dunque, legalmente differenziando situazioni personali obiettivamente diverse – i cittadini che non hanno assunto comportamenti ritenuti dal legislatore antisociali, da quelli che, invece, lo hanno fatto e che, ciononostante, spesso scavalcano i primi nelle graduatorie per l'assegnazione degli alloggi di edilizia economica e popolare». Questo secondo obiettivo sarebbe stato raggiunto ampliando la tipologia di reati per i quali la relativa condanna preclude l'assegnazione degli alloggi.

2.2.– Quanto alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, la difesa regionale rileva che la norma impugnata troverebbe «puntuale fondamento nella normativa statale di settore» e costituirebbe «naturale svolgimento sul piano della disciplina dei procedimenti amministrativi di competenza regionale», richiamando in proposito l'art. 3, comma 4, del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (Testo A)» e l'art. 2, comma 2-bis, del d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286).

Pertanto, il legislatore regionale avrebbe «inteso rendere pienamente aderente al quadro

normativo nazionale in materia di documentazione amministrativa e certificazioni la disciplina regionale della legge n. 96 del 1996». In particolare, la ratio della norma impugnata risiederebbe nell'esigenza di «evitare vere e proprie "discriminazioni alla rovescia", che, nel vigore della disciplina previgente, si concretizzavano in oneri probatori meno gravosi per il cittadino extracomunitario rispetto al cittadino italiano/europeo».

La norma in esame consentirebbe, dunque, alle amministrazioni competenti di verificare effettivamente la veridicità delle autodichiarazioni rese dal cittadino extracomunitario, al fine di prevenire «abusi e gravi disparità di trattamento» in danno dei cittadini italiani ed europei (in proposito è richiamata la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione di Milano, 31 gennaio 2019, n. 208, secondo cui «la parità di trattamento tra lo straniero e il cittadino nei rapporti con la pubblica amministrazione» non preclude la possibilità di «un onere documentale aggiuntivo» per il primo).

La difesa regionale aggiunge che gli strumenti previsti dalla normativa statale per la verifica della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni sociali agevolate (ISEE e DSU, oltre alle informazioni disponibili negli archivi dell'INPS e dell'Agenzia delle entrate) si rivelano, con riferimento allo straniero extracomunitario, «del tutto inadeguat[i] a fornire gli elementi necessari a dimostrare i requisiti richiesti per accedere all'edilizia popolare», sia perché si tratta di informazioni non verificabili senza la collaborazione delle autorità del paese di provenienza, sia perché i dati presenti negli archivi dell'INPS e dell'Agenzia delle entrate non consentono di acquisire tutte le informazioni reddituali e patrimoniali relative agli stranieri extracomunitari.

Infine, nel senso di escludere ogni intento discriminatorio della disciplina impugnata deporrebbero «le numerose e rilevanti deroghe» previste dalla medesima normativa al fine di evitare che lo straniero extracomunitario sia destinatario di adempimenti sostanzialmente inesigibili in ragione della sua particolare condizione («[…] status di rifugiato o di protezione sussidiaria […]») o della situazione del Paese di provenienza («[…] cittadini di Paesi terzi qualora convenzioni internazionali dispongano diversamente o qualora le rappresentanze diplomatiche o consolari dichiarino l'impossibilità di acquisire tale documentazione nel paese di origine o di provenienza […]»).

Infine, per le medesime ragioni sarebbero infondate anche le questioni promosse in relazione all'art. 18 TFUE e all'art. 14 CEDU.

2.3.– In merito all'asserita illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, la difesa regionale ritiene che le censure mosse dal Presidente del Consiglio dei ministri facciano leva su principi affermati da questa Corte in relazione a disposizioni di portata del tutto differente da quelle oggetto dell'odierno giudizio.

In particolare, la previsione normativa contestata, che assegna un punto per ogni anno di residenza a partire dal decimo e fino a un massimo di sei, non costituirebbe un requisito per l'accesso alle misure di assistenza abitativa, a differenza di quanto previsto già nell'originario art. 2, comma 1, lettera b), della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, che individua nella residenza anagrafica da almeno cinque anni uno dei requisiti.

La disposizione impugnata avrebbe, quindi, introdotto «solo un meccanismo premiale, volto ad assegnare […] punti aggiuntivi ai soggetti che possano dimostrare un più incisivo radicamento sul territorio e ciò a prescindere dalla cittadinanza italiana, europea o extracomunitaria». La difesa regionale muove dall'assunto che il principio di solidarietà (ex art. 2 Cost.) costituisca «un motore di integrazione politica, sociale ed economica operante a "cerchi concentrici"», ai quali corrisponderebbe la «diversa intensità del vincolo che stringe dapprima i cittadini e, di seguito, questi agli stranieri nel segno dei diritti fondamentali».

Alla luce di questa ricostruzione sarebbe «del tutto ragionevole» che le procedure di assegnazione valorizzino «elementi sintomatici di un percorso di integrazione della persona con la comunità locale». Questi elementi sarebbero dati dallo «stabile collegamento territoriale» che, nel caso di specie, avrebbe una «ragionevole correlabilità» con gli altri presupposti necessari per il riconoscimento del diritto in questione.

Il punteggio aggiuntivo previsto dalla norma impugnata sarebbe, infatti, attribuito solo a partire dal decimo anno di residenza, sicché, in presenza del requisito minimo di residenza quinquennale stabilito dalle altre disposizioni, cittadini italiani, cittadini dell'Unione europea e stranieri regolarmente soggiornanti sarebbero «tutti posti sullo stesso piano».

2.4.– Infine, quanto alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, la difesa regionale sottolinea preliminarmente come la ratio della nuova disciplina introdotta dalla disposizione impugnata sia la stessa di quella prevista nell'art. 1, commi 1, lettera d), e 4, della medesima legge regionale e oggetto della prima questione di legittimità costituzionale. In altre parole, anche in questo caso il legislatore abruzzese sarebbe intervenuto sul testo dell'art. 34 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, come introdotto dalla legge reg. Abruzzo n. 18 del 2018, ampliando il novero dei casi di decadenza dall'assegnazione dell'alloggio, al fine di «"premiare" quei cittadini onesti, molto spesso scavalcati nelle graduatorie da soggetti condannati in via definitiva per reati di vario genere».

Pertanto, le norme di cui alle lettere e-ter) ed e-quater) dell'art. 34, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, nel testo introdotto dalla disposizione impugnata, perseguirebbero l'obiettivo di sanzionare «colui il quale, pur avendo ricevuto prestazioni di assistenza abitativa a carico della collettività […] non ricambia l'impegno solidaristico di cui ha beneficiato».

Infondate sarebbero quindi tutte le questioni prospettate dal ricorrente, anche in ragione del fatto che la disciplina impugnata non implicherebbe, né presupporrebbe obblighi di comunicazione a carico degli operatori di polizia.

3.– In data 25 febbraio 2020, l'Associazione Unione Inquilini ha depositato un'opinione come amicus curiae, ai sensi dell'art. 4-ter delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, chiedendo che questa Corte dichiari l'illegittimità costituzionale delle norme impugnate per le ragioni indicate nel ricorso e per altre illustrate nell'opinione.

Il Presidente della Corte costituzionale, rilevata la conformità dell'opinione ai criteri previsti dal citato art. 4-ter, l'ha ammessa con decreto dell'11 dicembre 2020.

4.– In data 21 dicembre 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato atto di rinuncia al ricorso, in conformità alla delibera adottata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 25 giugno 2020, relativamente alle questioni promosse con riferimento all'art. 8, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, in ragione della sua sopravvenuta abrogazione ad opera dell'art. 5, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 2 marzo 2020, n. 8, recante «Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, derivanti dalla sentenza del T.A.R. Abruzzo n. 166/2018. Dipartimento Sviluppo Economico - Turismo (DPH), modifiche alle leggi regionali 46/2019, 22/2014, 48/2019, 96/1996, 34/2019, 18/2001, 45/2001, 1/2018 e ulteriori disposizioni di carattere urgente».

5.– In pari data, la Regione Abruzzo ha depositato una memoria con la quale ha accettato la suddetta rinuncia.

La difesa regionale ha, altresì, chiesto che sia dichiarata cessata la materia del contendere in relazione alle questioni promosse avverso le norme di cui ai commi 1, lettera d), e 4 dell'art.

1 della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, in ragione della loro abrogazione e modificazione, ad opera della medesima normativa sopravvenuta, e della loro mancata applicazione nel periodo di vigenza. Al riguardo, la resistente ha allegato alla memoria una nota del Dipartimento Territorio - Ambiente della Regione Abruzzo del 4 dicembre 2020 dalla quale risulta che, nel periodo di vigenza delle norme impugnate, non è pervenuta (all'ufficio scrivente) «alcuna comunicazione di indizione di bandi di concorso per l'assegnazione alloggi di ERP ai sensi dell'art. 3 della vigente L.R. 96/1996».

In merito all'art. 2, comma 1, e all'art. 4, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019 la resistente ha insistito nelle conclusioni già rassegnate nell'atto di costituzione, chiedendo che le relative questioni siano dichiarate infondate.

6.– In data 7 gennaio 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato un ulteriore atto di rinuncia al ricorso, come da delibera adottata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 18 dicembre 2020, relativamente alle questioni promosse con riferimento ai commi 1, lettera d), e 4, dell'art. 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, in ragione, rispettivamente, della loro sopravvenuta abrogazione e modifica ad opera dell'art. 5, commi 1 e 3, della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2020.

La Regione Abruzzo ha accettato la suddetta rinuncia.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, lettera d), e 4, 2, comma 1, 4, comma 1, e 8, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 31 ottobre 2019, n. 34, recante «Modifiche alla legge regionale 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione) e ulteriori disposizioni normative», in riferimento agli artt. 3 e 117, commi primo e secondo, lettere g) e h), della Costituzione.

Le norme impugnate intervengono sul testo della legge della Regione Abruzzo 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione), modificandolo e integrandolo.

2.– Nelle more del presente giudizio è stata approvata la legge della Regione Abruzzo 2 marzo 2020, n. 8, recante «Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, derivanti dalla sentenza del T.A.R. Abruzzo n. 166/2018. Dipartimento Sviluppo Economico - Turismo (DPH), modifiche alle leggi regionali 46/2019, 22/2014, 48/2019, 96/1996, 34/2019, 18/2001, 45/2001, 1/2018 e ulteriori disposizioni di carattere urgente», entrata in vigore il 12 marzo 2020.

L'art. 5 di questa legge regionale, che non è stata impugnata dal Governo, ha: a) al comma 1, lettera b), abrogato la lettera g-bis) dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996 (nel testo introdotto dall'impugnato art. 1, comma 1, lettera d); b) al comma 3, sostituito il comma 7-bis dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996 (introdotto dall'impugnato art. 1, comma 4); c) al comma 4, abrogato l'impugnato art. 8, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019.

A seguito del sopravvenuto mutamento del quadro normativo regionale, il Consiglio dei ministri ha deliberato, nella seduta del 25 giugno 2020, la rinuncia al ricorso limitatamente alle

censure promosse nei confronti dell'art. 8, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, e, nella seduta del 18 dicembre 2020, la rinuncia al ricorso limitatamente alle censure promosse nei confronti dell'art. 1, commi 1, lettera d), e 4.

Per entrambe le rinunce è pervenuta l'accettazione da parte della Regione Abruzzo.

Ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, seguita dall'accettazione della controparte costituita, comporta l'estinzione del processo (ex multis, ordinanze n. 266 e n. 241 del 2020).

Deve essere pertanto dichiarata l'estinzione del processo limitatamente alle censure promosse nei confronti dell'art. 1, commi 1, lettera d), e 4, e dell'art. 8, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019.

3.– Il comma 1 dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019 è impugnato per violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 18 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, e all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

3.1.– La disposizione impugnata ha integrato la disciplina contenuta all'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, aggiungendo, dopo il comma 4, i commi 4.1 e 4.2.

Il comma 4.1 stabilisce che, «[a]i fini della verifica del requisito di cui alla lettera d) del primo comma dell'articolo 2, i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, con esclusione di coloro in possesso dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria […] devono, altresì, presentare, ai sensi del combinato disposto dell'articolo 3, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa) e dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), la documentazione che attesti che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel Paese, di origine o di provenienza»; e che «[l]a disposizione di cui al periodo precedente non si applica nei confronti dei cittadini di Paesi terzi qualora convenzioni internazionali dispongano diversamente o qualora le rappresentanze diplomatiche o consolari dichiarino l'impossibilità di acquisire tale documentazione nel paese di origine o di provenienza».

Il comma 4.2 dispone che, «[a]i fini della verifica del requisito di cui alla lettera f) del primo comma dell'articolo 2, i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, con esclusione di coloro in possesso dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria ai sensi del D.Lgs. 251/2007, devono, altresì, presentare, ai sensi del combinato disposto dell'articolo 3, comma 4, del D.P.R. 445/2000 e dell'articolo 2 del D.P.R. 394/1999, la documentazione reddituale e patrimoniale del Paese in cui hanno la residenza fiscale»; e che «[l]a disposizione di cui al periodo precedente non si applica nei confronti dei cittadini di Paesi terzi qualora convenzioni internazionali dispongano diversamente o qualora le rappresentanze diplomatiche o consolari dichiarino l'impossibilità di acquisire tale documentazione nel Paese di origine o di provenienza».

La norma impugnata ha quindi previsto un duplice onere documentale aggiuntivo per «i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, con esclusione di coloro in possesso dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria», nel senso che essi sono tenuti a produrre

anche:

- la documentazione che attesti che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel Paese, di origine o di provenienza (comma 4.1), ai fini della verifica della «non titolarità di diritti di [proprietà, usufrutto, uso ed abitazione] su uno o più alloggi, ubicati all'interno del territorio nazionale o all'estero» (art. 2, comma 1, lettera d, della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996);

- la documentazione reddituale e patrimoniale del Paese in cui hanno la residenza fiscale (comma 4.2), ai fini della verifica della «condizione economica del nucleo familiare» (art. 2, comma 1, lettera f, della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996).

È previsto inoltre che la disposizione non si applichi nei confronti dei cittadini di Paesi terzi qualora convenzioni internazionali dispongano diversamente o qualora le rappresentanze diplomatiche o consolari dichiarino l'impossibilità di acquisire tale documentazione nel Paese di origine o di provenienza.

3.2.– Secondo il ricorrente, la norma determinerebbe «una disparità di trattamento tra cittadini italiani/comunitari e cittadini non comunitari, poiché viene richiesta solo a questi ultimi la produzione di documentazione ulteriore per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica».

A sostegno della lamentata illegittimità sono richiamati gli artt. 2, comma 5, e 43, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), in virtù dei quali, rispettivamente, «[a]llo straniero è riconosciuta parità di trattamento con il cittadino relativamente alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi, nei limiti e nei modi previsti dalla legge», e «costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica».

Nel caso di specie si sarebbe disposto «un controllo ulteriore e rafforzato su quanto dichiarato ai fini ISEE» e si sarebbe, di riflesso, in presenza di «un aggravio procedimentale che rappresenta una discriminazione diretta, essendo trattati diversamente soggetti nelle medesime condizioni di partenza e aspiranti alla stessa prestazione sociale agevolata».

Il ricorrente ricorda che l'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) «è lo strumento di valutazione, attraverso criteri unificati, della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni sociali agevolate» (art. 2, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159, recante «Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente – ISEE»). Questo strumento di valutazione prevede la denuncia (sia per i cittadini italiani sia per gli stranieri) di redditi e patrimoni anche posseduti all'estero, mediante la compilazione della Dichiarazione sostitutiva unica (DSU). L'ISEE è calcolato, oltre che sulle informazioni raccolte con la DSU, anche sulla base di quelle disponibili negli archivi dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e dell'Agenzia delle entrate (art. 2, comma 6, del d.P.C.m. n. 159 del 2013).

La Regione si difende osservando che la norma impugnata troverebbe «puntuale fondamento nella normativa statale di settore» e costituirebbe «naturale svolgimento sul piano della disciplina dei procedimenti amministrativi di competenza regionale», richiamando in

proposito l'art. 3, comma 4, del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (Testo A)», e l'art. 2, comma 2-bis, del d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286).

In particolare, la ratio della disposizione risiederebbe nell'esigenza di «evitare vere e proprie "discriminazioni alla rovescia", che, nel vigore della disciplina previgente, si concretizzavano in oneri probatori meno gravosi per il cittadino extracomunitario rispetto al cittadino italiano/europeo». Essa consentirebbe, infatti, alle amministrazioni competenti di verificare la veridicità delle autodichiarazioni rese dal cittadino extracomunitario, al fine di prevenire «abusi e gravi disparità di trattamento» in danno dei cittadini italiani ed europei.

La difesa regionale aggiunge che gli strumenti previsti dalla normativa statale per la verifica della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni sociali agevolate (ISEE e DSU, oltre alle informazioni disponibili negli archivi dell'INPS e dell'Agenzia delle entrate) si rivelano, con riferimento allo straniero extracomunitario, «del tutto inadeguat[i] a fornire gli elementi necessari a dimostrare i requisiti richiesti per accedere all'edilizia popolare», sia perché si tratta di informazioni non verificabili senza la collaborazione delle autorità del paese di provenienza, sia perché i dati presenti negli archivi dell'INPS e dell'Agenzia delle entrate non consentono di acquisire tutte le informazioni reddituali e patrimoniali relative agli stranieri extracomunitari.

3.3.– In ragione del differente contenuto e del diverso ambito di riferimento dei commi 4.1 e 4.2, introdotti dalla norma impugnata, l'unitaria censura statale deve essere esaminata disgiuntamente.

3.3.1.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, nella parte in cui ha introdotto il comma 4.1 dell'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, è fondata.

La norma impugnata, la quale obbliga «i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» a presentare «la documentazione che attesti che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel Paese, di origine o di provenienza», si inserisce in una cornice normativa, quella della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, che già da prima prevedeva, come requisito per la partecipazione al bando di concorso per l'assegnazione degli alloggi, la «non titolarità di diritti di [proprietà, usufrutto, uso ed abitazione] su uno o più alloggi, ubicati all'interno del territorio nazionale o all'estero» (art. 2, comma 1, lettera d, della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996), da asseverare mediante apposita dichiarazione (art. 5, commi 1, 2, 3 e 4, della medesima legge regionale) resa nei modi previsti dall'art. 4 della legge 4 gennaio 1968, n. 15 (Norme sulla documentazione amministrativa e sulla legalizzazione e autenticazione di firme), nel frattempo abrogata e sostituita dall'art. 47 del d.P.R. n. 445 del 2000.

L'onere di rendere questa dichiarazione circa la non titolarità di diritti su alloggi di qualsiasi tipo in Italia o all'estero grava su chi intende partecipare al bando per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a prescindere dallo status di cittadino italiano o di altro Paese dell'Unione europea o di Paesi extraeuropei.

La norma oggetto dell'odierno giudizio si rivolge, invece, solo ai «cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» e solo a costoro richiede di presentare, «[a]i fini della verifica del requisito di cui alla lettera d) del primo comma dell'articolo 2», «la documentazione che attesti che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel Paese, di origine o di provenienza».

L’onere documentale così introdotto riguarda una situazione diversa da quella oggetto della previsione generale di cui all’art. 2, comma 1, lettera d), legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996: mentre infatti quest’ultima disposizione concerne la titolarità di diritti di proprietà, usufrutto, uso ed abitazione su uno o più alloggi (quindi a prescindere dalla loro “adeguatezza”), ubicati all’interno del territorio nazionale o all’estero (dunque, non solo nel Paese di origine o di provenienza), la norma censurata fa riferimento al possesso di alloggi adeguati nel Paese di origine o di provenienza. Il suo ambito di applicazione non comprende invero né gli alloggi di cui il richiedente non abbia il possesso, pur essendo titolare di diritti su di essi, né gli alloggi ubicati in Paesi extraeuropei diversi da quello di origine o di provenienza, né infine alloggi che non siano “adeguati”.

Alla luce di queste precisazioni, l’onere procedimentale prescritto dalla disposizione in esame risulta in radice irragionevole innanzitutto per la palese irrilevanza e per la pretestuosità del requisito che mira a dimostrare. Se, infatti, lo scopo della normativa nella quale la disposizione impugnata si colloca è di garantire un alloggio adeguato nel luogo di residenza in Regione a chi si trovi nelle condizioni di bisogno individuate dalla legge, il possesso da parte di uno dei componenti del nucleo familiare del richiedente di un alloggio adeguato nel Paese di origine o provenienza non appare sotto alcun profilo rilevante. Non lo è sotto il profilo dell’indicazione del bisogno, giacché, intesa l’espressione “alloggio adeguato” come alloggio idoneo a ospitare il richiedente e il suo nucleo familiare, è evidente che la circostanza che qualcuno del medesimo nucleo familiare possegga, nel Paese di provenienza, un alloggio siffatto non dimostra nulla circa l’effettivo bisogno di un alloggio in Italia. E non lo è nemmeno come indicatore della situazione patrimoniale del richiedente, per la quale non offre alcun significativo elemento aggiuntivo rispetto a quanto già si desume dalla generale attestazione di non titolarità di diritti su alloggi all’interno del territorio nazionale o all’estero, prevista dall’art. 2, comma 1, lettera d), della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996.

Oltre che irragionevole per le ragioni appena esposte, la previsione risulta altresì discriminatoria. Tale carattere dell’onere aggiuntivo a carico dei soli cittadini extracomunitari – sul presupposto (indimostrato) che a essi sarebbero riservati «oneri probatori meno gravosi» di quelli imposti ad altri cittadini – appare evidente, solo che si consideri il fatto che le asserite difficoltà di verifica del possesso di alloggi in Paesi extraeuropei possono riguardare anche cittadini italiani o di altri Paesi dell’Unione europea, i quali invece sono esclusi dall’ambito di applicazione della normativa impugnata.

Si tratta, dunque, di un aggravio procedimentale che si risolve in uno di quegli «ostacoli di ordine pratico e burocratico» che questa Corte ha ripetutamente censurato, ritenendo che in questo modo il legislatore (statale o regionale) discrimini alcune categorie di individui (sentenze n. 186 del 2020 e n. 254 del 2019).

Per le ragioni anzidette deve essere dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, nella parte in cui ha introdotto il comma 4.1 dell’art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996.

3.3.2.– La questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, nella parte in cui ha introdotto il comma 4.2 dell’art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, non è invece fondata, nei termini di seguito indicati.

Della disposizione impugnata, che impone ai soli cittadini extracomunitari di produrre la documentazione reddituale e patrimoniale del Paese in cui hanno la residenza fiscale (comma 4.2), ai fini della verifica della «condizione economica del nucleo familiare» (art. 2, comma 1, lettera f, della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996), e che potrebbe per questo essere sospettata di loro irragionevole discriminazione, è infatti possibile un’interpretazione in senso conforme alla Costituzione per due distinti e concorrenti profili.

Per un primo aspetto, essa deve essere intesa nel senso che l'onere aggiuntivo prescritto opera solo se il richiedente (che, per accedere al bando, deve avere la residenza anagrafica in Italia da almeno cinque anni) ha la residenza fiscale in un Paese diverso dall'Italia (comma 4.2). Solo in questo caso, infatti, l'obbligo di produzione della prescritta ulteriore documentazione può avere una ragionevole giustificazione, in quanto diretto a dare conto di una condizione reddituale e patrimoniale che, per il fatto di non avere il soggetto interessato la residenza fiscale in Italia, sfugge alle possibilità di controllo delle autorità italiane e in concreto alle verifiche previste dalla normativa in materia.

Sotto un secondo profilo, la previsione – ugualmente contenuta nella disposizione impugnata – che l'onere in questione non trova applicazione, tra l'altro, «qualora le rappresentanze diplomatiche o consolari dichiarino l'impossibilità di acquisire tale documentazione nel Paese di origine o di provenienza», deve essere interpretata in modo da non far gravare sul richiedente le conseguenze del ritardo o delle difficoltà nell'acquisire la documentazione in parola, ciò che la renderebbe costituzionalmente illegittima in quanto irragionevolmente discriminatoria. Solo assimilando all'«impossibilità di acquisire tale documentazione» anche l'estrema difficoltà di acquisirla ovvero la mancata risposta entro un termine congruo da parte delle autorità competenti, infatti, si può ritenere che al cittadino extracomunitario, al quale per regola non può essere riservato, nei rapporti con l'amministrazione, un trattamento meno favorevole di quello riservato agli altri cittadini, non sia imposto un aggravio procedimentale vessatorio. Resta fermo, ovviamente, che spetta al richiedente dimostrare di aver fatto quanto necessario secondo l'ordinaria diligenza per procurarsi la documentazione o di non essere riuscito comunque ad ottenerla.

Così complessivamente interpretata, la norma regionale denunciata si sottrae alle censure di illegittimità costituzionale formulate dal ricorrente, con la conseguenza che, nei detti termini, la relativa questione non è fondata.

4.– L'art. 4, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019 è impugnato per violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 24 della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

La disposizione in esame ha inserito, dopo la lettera c) del secondo comma dell'art. 8 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, la lettera c-bis), che individua un ulteriore elemento rilevante per l'attribuzione di punteggi al fine della formazione della graduatoria di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Più precisamente essa dà rilievo all'«anzianità di residenza in Comuni della regione Abruzzo», prevedendo l'attribuzione di un punto «per ogni anno di residenza a partire dal decimo anno di residenza e fino ad un massimo di 6 Punti».

4.1.– Secondo il ricorrente, la norma introdurrebbe un «requisito aggiuntivo regionale» rispetto a quelli valutabili ai fini dell'attribuzione dei punteggi relativi alle condizioni soggettive e oggettive del concorrente e del suo nucleo familiare, nonché rispetto ai criteri di priorità riferiti al livello di gravità del bisogno abitativo.

L'art. 4, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019 violerebbe così l'art. 3 Cost., poiché non sussisterebbe «alcuna ragionevole correlabilità tra tale requisito e lo stato di bisogno riferito alla persona in quanto tale che, per la sua stessa natura, non tollera distinzioni basate su particolari tipologie di residenza».

La norma impugnata avrebbe un carattere discriminatorio «non soltanto nei confronti dei cittadini italiani che risiedono nella Regione Abruzzo da meno di dieci anni, ma anche dei cittadini degli altri Stati membri dell'U.E., che versano nella medesima situazione, ai quali è

attribuita la parità di trattamento con i cittadini degli Stati membri in cui risiedono ai sensi dell'art. 24 della direttiva 2004/39/CE […] recepita con d.lgs. 30/2007».

La Regione Abruzzo si difende sostenendo che le censure mosse dal Presidente del Consiglio dei ministri fanno leva su principi affermati da questa Corte in relazione a disposizioni di portata del tutto diversa da quella delle norme oggetto dell'odierno giudizio. In particolare, la norma regionale contestata, che assegna un punto per ogni anno di residenza a partire dal decimo e fino a un massimo di sei, non avrebbe previsto un requisito per l'accesso alle misure di assistenza abitativa, a differenza di quanto stabilisce invece l'originario art. 2, comma 1, lettera b), della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, che individua nella residenza anagrafica da almeno cinque anni nel bacino di utenza del Comune che emana il bando un vero e proprio requisito di accesso al servizio.

La disposizione impugnata avrebbe introdotto «solo un meccanismo premiale, volto ad assegnare […] punti aggiuntivi ai soggetti che possano dimostrare un più incisivo radicamento sul territorio e ciò a prescindere dalla cittadinanza italiana, europea o extracomunitaria».

4.2.– La questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019 è fondata.

4.2.1.– Questa Corte ha già avuto modo di soffermarsi, ai fini della valutazione della sua legittimità, sul possibile rilievo dell'anzianità di residenza in un determinato territorio in funzione dell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, muovendo dalla generale considerazione 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. 281 e n. 44 del 2020, n. 166 e n. 107 del 2018, n. 168 del 2014, n. 172 e n. 133 del 2013 e n. 40 del 2011).

In particolare, nella sentenza n. 44 del 2020, ha affermato che «[i]l 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». Nella pronuncia è precisato inoltre che, «[m]entre 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», con l'effetto che l'accesso all'ERP sarebbe negato «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)»; conseguenza, questa, «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)».

Questa Corte ha altresì affermato che «[l]a 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», osservando che «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».

Nello stesso contesto, è stato chiarito che il «"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», essendo irragionevole che «[d]ata la funzione sociale del servizio di edilizia residenziale pubblica […] anche i soggetti più bisognosi siano esclusi a priori dall'assegnazione degli alloggi solo perché non offrirebbero sufficienti garanzie di stabilità».

Cosicché, se «[l]a prospettiva della stabilità può rientrare tra gli elementi da valutare in sede di formazione della graduatoria […]», essa «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»; di conseguenza, le norme che prevedono come requisito la residenza protratta per un certo periodo devono essere «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).

4.2.2.– Nel presente giudizio non sono impugnate le norme regionali che prevedono, come requisito per la partecipazione, la residenza protratta per almeno cinque anni nel territorio nazionale e nel bacino di utenza cui appartiene il Comune che emana il bando (art. 2, comma 1, lettere a e b, della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996). Viene invece in rilievo la previsione, introdotta dalla legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, che, come correttamente osserva la Regione, introduce, non un requisito di accesso, ma un meccanismo premiale in ragione della residenza prolungata per almeno dieci anni in comuni della Regione Abruzzo.

Questa Corte è quindi chiamata a valutare «in concreto» (come indica la stessa sentenza n. 44 del 2020) se l'assegnazione di un determinato punteggio alla residenza protratta per un certo periodo sia coerente con il fine perseguito (di garanzia di un'adeguata stabilità nell'ambito della Regione), e se ciò non sia discriminatorio.

La previsione deve dunque essere sottoposta a uno scrutinio che ne valorizzi gli elementi di contesto in relazione ai profili indicati: in altri termini essa deve essere valutata all'interno del sistema costituito dalle norme che stabiliscono i punteggi da assegnare ai richiedenti in ragione delle loro condizioni soggettive e oggettive, e da quelle che definiscono i requisiti di accesso al servizio.

Muovendo da questa prospettiva, dalla disciplina regionale si deduce che il punteggio massimo da attribuire alle condizioni soggettive (reddito e numero dei componenti il nucleo familiare) è di 5 punti; quello per le condizioni oggettive (gravità del disagio abitativo) è di 9 punti; quello per le «condizioni aggiuntive regionali» è di 5 punti; infine, quello per la residenza protratta (di cui alla norma impugnata) è di 6 punti.

Se si considera, dunque, il complessivo punteggio attribuibile ai fini della selezione degli assegnatari, e se solo si raffronta il punteggio massimo assegnabile per le condizioni soggettive del richiedente con quello massimo ottenibile in base alla residenza protratta, non si può non constatare l'evidente "sopravvalutazione", operata dal legislatore regionale, della situazione connessa all'anzianità di residenza rispetto al rilievo conferito alle altre condizioni, e segnatamente a quelle che più rispecchiano la situazione di bisogno alla quale il servizio tende a porre rimedio. In applicazione dei criteri anzidetti, infatti, si perverrebbe, solo per fare un esempio, all'irragionevole conseguenza che un nucleo familiare numeroso, dotato di un alloggio inadeguato o fatiscente, ma non in grado di far valere il punteggio aggiuntivo connesso alla residenza ultradecennale, verrebbe sopravanzato in graduatoria da un nucleo composto da una o due persone, dotato di analogo alloggio, solo perché in grado di vantare una durata di residenza idonea a produrre tutti i sei punti aggiuntivi a tale scopo assegnati.

Emerge quindi un assetto normativo che tende a "sopravvalutare" una «condizione del

passato» (sentenza n. 44 del 2020) rispetto alle condizioni (soggettive e oggettive) del presente, senza peraltro che dalla residenza protratta per almeno dieci anni possa trarsi alcun ragionevole indice di probabilità della permanenza nel futuro.

Nella più volte richiamata sentenza n. 44 del 2020, questa Corte ha precisato che il legislatore regionale ben può dare rilievo, ai fini della determinazione del punteggio per la formazione della graduatoria di accesso, alla «prospettiva della stabilità», ma tale aspetto, se può concorrere a determinare la posizione dei beneficiari, deve nondimeno conservare un carattere meno rilevante rispetto alla necessaria centralità dei fattori significativi della situazione di bisogno alla quale risponde il servizio, quali sono quelli che indicano condizioni soggettive e oggettive dei richiedenti. E quale potrebbe invece essere, in ipotesi, un'"anzianità di presenza" del richiedente, non genericamente nel territorio regionale, ma precisamente nella graduatoria degli aventi diritto, giacché questa circostanza darebbe evidenza a un fattore di bisogno rilevante in funzione del servizio erogato, e quindi idoneo a combinare il dato del radicamento con quello dello stesso bisogno.

A ciò si aggiunga, che, come ricordato, la stessa residenza protratta costituisce solo un indice debole di quella stessa «prospettiva della stabilità», alla quale, nei termini anzidetti, può essere dato legittimo rilievo in ponderata concorrenza con i fattori che dimostrano invece l'effettivo grado di necessità dell'alloggio da parte dei richiedenti.

In conclusione, il peso esorbitante assegnato al dato del radicamento territoriale nel più generale punteggio per l'assegnazione degli alloggi, il carattere marginale del dato medesimo in relazione alle finalità del servizio di cui si tratta, e la stessa debolezza dell'indice della residenza protratta quale dimostrazione della prospettiva di stabilità, concorrono a determinare l'illegittimità costituzionale della previsione in esame, in quanto fonte di discriminazione di tutti coloro che – siano essi cittadini italiani, cittadini di altri Stati UE o cittadini extracomunitari – risiedono in Abruzzo da meno di dieci anni rispetto ai residenti da almeno dieci anni.

Da questo punto di vista, coglie nel segno l'argomentazione del ricorrente che, nel censurare la norma impugnata, sottolinea come la normativa riguardante l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica sia finalizzata a soddisfare un bisogno della «persona in quanto tale che, per sua stessa natura, non tollera distinzioni basate su particolari tipologie di residenza». È il «pieno sviluppo della persona umana» (art. 3, secondo comma, Cost.) la bussola che deve orientare l'azione del legislatore, sia statale sia regionale, specie quando è chiamato a erogare prestazioni e servizi connessi ai bisogni vitali dell'individuo, come quello abitativo. Ogni tentativo di far prevalere sulle condizioni soggettive e oggettive del richiedente valutazioni diverse, quali in particolare quelle dirette a valorizzare la stabile permanenza nel territorio, sia nazionale sia comunale, deve essere quindi oggetto di uno stretto scrutinio di costituzionalità che verifichi la congruenza di siffatte previsioni rispetto all'obiettivo di assicurare il diritto all'abitazione ai non abbienti e ai bisognosi.

Per le ragioni anzidette deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione

Abruzzo 31 ottobre 2019, n. 34, recante «Modifiche alla legge regionale 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione) e ulteriori disposizioni normative», nella parte in cui ha introdotto il comma 4.1 dell'art. 5 della legge della Regione Abruzzo 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019;

3) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, nella parte in cui ha introdotto il comma 4.2 dell'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 18 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, e all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara estinto il processo limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, lettera d), e 4, e 8, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettere g) e h), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Daria de PRETIS, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 29 gennaio 2021.

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.