

Sentenza: 27 aprile 2021, n. 112

Materia: edilizia residenziale pubblica

Parametri invocati: art. 3 Cost.

Giudizio: in via incidentale

Ricorrenti: Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione quarta

Oggetto: art. 31, comma 3, ultimo capoverso, e comma 4, lettera a), della legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2009, n. 27 (Testo unico delle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica)

Esito: incostituzionalità del comma 3, ultimo capoverso, e del comma 4, lettera a), dell'art. 31 della legge reg. Lombardia n. 27 del 2009, per violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., in quanto, a parità di ISEE-ERP, comportano un'irragionevole disparità di trattamento, nella determinazione dei canoni di locazione sopportabili, fra i nuclei familiari che dipendono da redditi da pensione, da lavoro dipendente o assimilato, e quelli sostenuti da redditi da lavoro autonomo

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

La Corte, - partendo dal presupposto che la funzione delle norme in materia di erp è volta a soddisfare un bisogno primario, in quanto serve a garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi, al fine di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti mediante un servizio pubblico deputato alla provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti, promuovendo l'effettività del diritto all'abitazione, incluso nel catalogo dei diritti inviolabili, - arriva a dichiarare l'incostituzionalità del comma 3, ultimo capoverso, e del comma 4, lettera a), dell'art. 31 della legge reg. Lombardia n. 27 del 2009, per violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., in quanto, a parità di ISEE-ERP, comportano un'irragionevole disparità di trattamento, nella determinazione dei canoni di locazione sopportabili, fra i nuclei familiari che dipendono da redditi da pensione, da lavoro dipendente o assimilato, e quelli sostenuti da redditi da lavoro autonomo.

Vediamo più nel dettaglio.

Con sentenza non definitiva del 13 febbraio 2020, il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione quarta, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 3, ultimo capoverso, e comma 4, lettera a), della legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2009, n. 27 (Testo unico delle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica), in riferimento all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui, ai fini della determinazione dei canoni di locazione "sopportabili", "non consentono la collocazione nell'area della protezione a soggetti che percepiscono redditi da lavoro autonomo".

L'art. 31, comma 3, ultimo capoverso, della citata legge regionale prevede, in particolare, che "per i nuclei familiari con una tipologia di reddito con caratteristiche diverse da quelle previste dal comma 4, lettera a), la verifica dell'incidenza massima del canone sull'ISE-ERP è effettuata sulla base della classe ISEE-ERP di appartenenza, comunque non inferiore a 9.000,00 euro, considerando il corrispondente valore ISE-ERP".

In sostanza, i redditi diversi da quelli derivanti "esclusivamente o prevalentemente da pensione o da lavoro dipendente od assimilato" (art. 31, comma 4, lettera a), pur se di entità inferiore a 9.000,00 euro, vengono automaticamente collocati, ai fini della determinazione del canone

sopportabile, nella categoria superiore a quella della “protezione”, che l’art. 31, comma 4, lettera b), definisce area dell’“accesso”.

Secondo il rimettente tali previsioni determinerebbero, per i nuclei familiari con un reddito da lavoro autonomo il cui ISEE-ERP sia di entità inferiore alla soglia dei 9.000,00 euro un’impossibilità a vedersi collocati nella più favorevole categoria della protezione (art. 31, lettera a), in quanto riservata ai soli nuclei familiari, il cui reddito provenga esclusivamente o prevalentemente da pensione, da lavoro dipendente o assimilato.

Ad avviso del giudice rimettente, l’esclusione dalla categoria della protezione dei soggetti il cui reddito derivi da lavoro autonomo determinerebbe una violazione dell’art. 3 della Costituzione sotto il profilo del trattamento diverso di situazioni sostanzialmente uguali e della ragionevolezza della scelta operata dal legislatore.

Il giudice a quo ritiene non manifestamente infondato il contrasto con l’art. 3 Cost., in quanto le norme censurate sottopongono a un trattamento differenziato situazioni di precarietà economico-reddituale analoghe o addirittura identiche solo perché il reddito posseduto deriva da lavoro autonomo anziché da pensione, lavoro dipendente o assimilato.

D’altro canto, il TAR Lombardia esclude che il trattamento peggiore riservato ai soggetti percettori di reddito da lavoro autonomo possa trovare valida ragione giustificatrice nella differente tipologia di rapporto lavorativo che viene in rilievo. In particolare, confuta che il diverso trattamento riservato alle entrate da lavoro dipendente, pensionistiche e provenienti da enti pubblici possa trovare giustificazione nel fatto che le stesse provengono da tipologie lavorative sottoposte a un controllo a monte, mentre tipologie diverse di entrate non sarebbero soggette ad alcun tipo di verifica. Le modalità con cui si attuano i controlli di natura tributaria non inficerebbero, infatti, la loro effettività, ben potendo l’accertamento a posteriori sulle entrate derivanti dal lavoro autonomo essere effettuato in maniera non meno efficace del vaglio operato a priori.

La Corte ritiene la questione è fondata.

Le disposizioni, che il rimettente censura, si inseriscono nel quadro di una disciplina dettata dalla Regione Lombardia per determinare il canone di locazione cosiddetto sopportabile, relativo ad immobili afferenti all’edilizia residenziale pubblica.

Tale tipologia di beni è volta a soddisfare un bisogno primario, in quanto serve a “garantire un’abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi” (sentenza n. 176 del 2000), al fine di assicurare un’esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti (art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea), mediante un servizio pubblico deputato alla “provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti” (sentenza n. 168 del 2014) (così Corte Cost. 44 del 2020).

La funzione che ispira le norme censurate è, in sostanza, quella di promuovere l’effettività della tutela del diritto all’abitazione, incluso nel catalogo dei diritti inviolabili, sin dalla sentenza n. 404 del 1988 (si vedano di seguito, fra le altre, sentenze n. 44 del 2020, n. 168 del 2014, n. 161 del 2013, n. 61 del 2011, n. 176 del 2000 e l’ordinanza n. 76 del 2010), e che la giurisprudenza più recente ascrive ai “requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione” (vedi Corte Cost. 44 del 2020).

Se, dunque, la disciplina censurata è finalizzata a consentire, attraverso canoni di locazione particolarmente vantaggiosi, il godimento effettivo di un diritto inviolabile a beneficio di nuclei familiari che versano in condizioni di notevole fragilità economica, è sullo sfondo di un simile obiettivo che deve indagarsi la denunciata disparità di trattamento.

Secondo la Corte occorre valutare in tale prospettiva se sia una misura dotata di ragionevole giustificazione l’aver riservato l’accesso alla categoria della protezione ai soli nuclei familiari con redditi da pensione, da lavoro dipendente o assimilato, escludendo gli assegnatari che, a parità di reddito, abbiano entrate derivanti da un’attività di lavoro autonomo.

La Corte ha avuto modo di affermare in precedenza che “l’introduzione di regimi differenziati è consentita solo in presenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o arbitraria, che sia cioè giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l’attribuzione del

beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio (sentenza n. 172 del 2013)” (sentenza n. 107 del 2018).

Ebbene, in considerazione dell’obiettivo sotteso alla normativa censurata, la Corte non ravvisa alcuna ragionevole giustificazione a fondamento della diversa determinazione del canone di locazione, a seconda che gli assegnatari degli alloggi siano titolari di redditi da pensione, da lavoro dipendente o assimilato o percepiscano entrate da un’attività di lavoro autonomo.

In particolare, la ragionevolezza della disparità di trattamento non può rinvenirsi né sotto il profilo della differente disciplina tributaria che caratterizza le varie tipologie di reddito, né avendo riguardo al contributo finanziario offerto dai soli lavoratori dipendenti, in un risalente passato, alla realizzazione dell’edilizia residenziale pubblica.

Nella prima prospettiva non può legittimamente afferire alla ratio della disciplina censurata il meccanismo impositivo, che caratterizza i redditi da lavoro autonomo e li differenzia da quelli da pensione, da lavoro dipendente o assimilato.

Supporre che una simile divergenza possa giustificare la normativa censurata equivarrebbe a presumere iuris et de iure la non veridicità delle dichiarazioni fiscali effettuate dai lavoratori autonomi, sì da ritenere tale categoria di assegnatari a priori meno meritevole di beneficiare di politiche di giustizia sociale.

Dovendosi, dunque, escludere una tale ragione, la diversità di trattamento perde qualsivoglia giustificazione correlabile alla fonte del reddito.

Il trattamento eterogeneo, sotto il profilo della determinazione dei canoni di locazione, andrebbe a differenziare il godimento di un diritto inviolabile, in ragione della diversa fonte di reddito del nucleo familiare e, più precisamente, in ragione della sua provenienza da distinte tipologie di lavoro, quando invece il lavoro è tutelato in tutte le sue forme (art. 35, primo comma, Cost.).

Quanto al secondo argomento, anch’esso non può validamente porsi a giustificazione della disparità di trattamento denunciata.

Si tratta della motivazione che affonda le sue radici nel contributo istituito con l’art. 10 della legge 14 febbraio 1963, n. 60 (Liquidazione del patrimonio edilizio della Gestione I.N.A.-Casa e istituzione di un programma decennale di costruzione di alloggi per i lavoratori), a carico dei soli lavoratori dipendenti, onde finanziare, tramite il cosiddetto fondo GESCAL, l’edilizia residenziale pubblica.

La Corte rileva, in primo luogo, che i richiamati contributi erano integrati da una quota versata dallo Stato (con risorse, dunque, non direttamente ed esclusivamente erogate dai lavoratori dipendenti), sicché i fondi GESCAL erano soltanto uno dei tanti canali di finanziamento del patrimonio dell’edilizia residenziale pubblica.

In secondo luogo, e soprattutto, la Corte rileva che il fondo alimentato con i contributi dei lavoratori dipendenti è cessato il 31 dicembre 1995, data ultima in cui tale categoria è rimasta assoggettata al relativo obbligo di versamento, in virtù dell’art. 1 della legge 23 dicembre 1992, n. 498 (Interventi urgenti in materia di finanza pubblica). Ne discende che il sottoinsieme degli attuali lavoratori dipendenti, che possono aver dato un parziale contributo economico alla realizzazione delle opere di edilizia residenziale pubblica, deve oramai ritenersi non rappresentativo di tutti i nuclei familiari con redditi da lavoro dipendente o assimilato, sì da giustificare il loro esclusivo beneficio. Quanto, poi, alla categoria dei pensionati, che pure si trovano a godere della più favorevole disciplina, essa ricomprende tanto chi, in precedenza, era stato lavoratore dipendente, quanto chi aveva svolto un’attività di lavoro autonomo, il che ulteriormente sconfessa che la ragionevolezza della norma possa essere associata alla diversa contribuzione data all’edilizia residenziale pubblica.

Infine, la Corte ritiene irragionevole una disparità di trattamento che, per dare rilevanza a un risalente e neppure esclusivo contributo erogato dai lavoratori dipendenti per la realizzazione dell’edilizia residenziale pubblica, pregiudica nuclei familiari economicamente fra i più deboli, per il solo fatto che essi sono sostenuti dal reddito di un’altra categoria di lavoratori.

Da ultimo la Corte ritiene inconferente il rilievo secondo cui anche altre leggi regionali e provvedimenti statali differenzierebbero la disciplina delle locazioni nell'edilizia residenziale pubblica, in considerazione della tipologia di reddito percepito dal conduttore.

Anche a prescindere, infatti, dalla circostanza che le norme evocate presentano un differente tenore rispetto a quelle censurate, in quanto si limitano a dettare un criterio preferenziale, in ogni caso, si tratta di disposizioni del tutto inidonee a plasmare il parametro della legittimità costituzionale. Sono, infatti, richiamate: una norma statale implicitamente abrogata (l'art. 21 della legge n. 457 del 1978); previsioni recate da una delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (del 13 marzo 1995); e, infine, discipline regionali (l'art. 31, comma 1, della legge della Regione Puglia n. 10 del 2014 e l'art. 8 della legge della Regione Piemonte n. 3 del 2010), peraltro mai sottoposte al sindacato di legittimità costituzionale.

La Corte conclude che in mancanza di qualsivoglia causa giustificativa idonea a rendere ragionevole la censurata disparità di trattamento, deve ritenersi che il comma 3, ultimo capoverso, e il comma 4, lettera a), dell'art. 31 della legge reg. Lombardia n. 27 del 2009, violino l'art. 3, primo comma, Cost., in quanto, a parità di ISEE-ERP, comportano un'irragionevole disparità di trattamento, nella determinazione dei canoni di locazione sopportabili, fra i nuclei familiari che dipendono da redditi da pensione, da lavoro dipendente o assimilato, e quelli sostenuti da redditi da lavoro autonomo.