

## Libera circolazione dei cittadini e requisito di residenza regionale per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica

di Fabio Corvaja  
(14 settembre 2008)

(in corso di pubblicazione in "Le Regioni", 2008)

1. L'ordinanza n. 32 del 2008 della Corte costituzionale sfiora un quesito assai rilevante e di portata generale, ovvero se la Costituzione consenta alla legge regionale di prevedere il requisito della residenza (o del lavoro) di una durata minima nel territorio regionale quale condizione di accesso alle prestazioni oggetto di un diritto sociale: nella specie, la questione riguardava la norma dettata dalla legge regionale lombarda 8 febbraio 2005, n. 7, che subordina l'accesso all'edilizia residenziale pubblica alla condizione che il richiedente sia residente, o lavori, da almeno cinque anni nella Regione<sup>1</sup>.

Poiché l'ordinanza dà risposte del tutto evasive alle domande che il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, in veste di giudice *a quo*, sembrava avere articolato in modo corretto, appare opportuno dedicare queste osservazioni ai dubbi di legittimità costituzionale proposti nell'atto di rimessione, provando ad ipotizzarne una soluzione<sup>2</sup>.

2. Per meglio comprendere il problema giova ripercorrere sinteticamente anche gli antecedenti dell'incidente di costituzionalità chiuso dall'ordinanza in commento.

La norma legislativa impugnata, infatti, trova il suo antecedente in una previsione del regolamento regionale per la disciplina dei criteri per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, approvato dal Consiglio regionale nel 2004<sup>3</sup>. L'art. 10 di tale regolamento disponeva che nella formazione delle graduatorie dovesse tenersi conto, oltre che del disagio familiare, economico ed abitativo dell'istante, anche del periodo di residenza dell'interessato sul territorio regionale, ed attribuiva a tale fattore un peso relativo inferiore soltanto a quello del disagio abitativo.

Il regolamento, impugnato per questa parte da un'associazione esponenziale di inquilini, era stato annullato dal TAR per la Lombardia con sentenza n. 4196 del 2004<sup>4</sup>.

Nella pronuncia, il giudice amministrativo rilevava che l'atto impugnato, dando un peso preponderante alla residenza regionale, era viziato da eccesso di potere per sviamento, in quanto la norma aveva introdotto un elemento "affatto estraneo alla *ratio* della normativa sull'edilizia residenziale pubblica", che – secondo l'insegnamento della Corte

---

<sup>1</sup> Cfr. art. 1, comma 1, della legge regionale della Lombardia 8 febbraio 2005, n. 7, recante "Modifiche alla legge regionale 5 gennaio 2000, n. 1 'Riordino del sistema delle autonomie in Lombardia. Attuazione del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59)". Sulla legge regionale lombarda, proprio per i profili che qui interessano, si veda M. GORLANI, *Accesso al welfare state e libertà di circolazione: quanto "pesa" la residenza regionale?*, in questa *Rivista* 2006, 352 ss., che prefigura taluni dei dubbi di costituzionalità poi effettivamente sollevati dal TAR per la Lombardia.

<sup>2</sup> L'ordinanza di rimessione è pubblicata nella *Gazz. Uff.*, I s.s., del 18 aprile 2007, n. 16, 63 ss.

<sup>3</sup> Trattasi del regolamento regionale 10 febbraio 2004, n. 1, recante "Criteri generali per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica", approvato dal Consiglio regionale e pubblicato nel *BURL* 13 febbraio 2004, I suppl. ord. Il contenuto di tale regolamento era stato anticipato da delibere di Giunta (con carattere regolamentare), che erano state impuginate per incompetenza, stante la riserva della potestà regolamentare in capo al Consiglio prevista dall'art. 6, primo comma, dello Statuto regionale del 1971.

<sup>4</sup> TAR per la Lombardia, sede di Milano, sez. I, sent. 8 luglio 2004, n. 4196, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

costituzionale – ha la finalità di favorire l'accesso all'abitazione, a condizioni inferiori a quelle di mercato, a categorie di cittadini meno abbienti.

Il “seguito” della sentenza del giudice amministrativo, non impugnata dalla Regione, è consistito in un intervento in due fasi del Consiglio regionale, che ha cercato di superare l'orientamento del giudice amministrativo mediante la novazione della fonte parzialmente annullata dal TAR<sup>5</sup>.

Con legge, il Consiglio regionale ha quindi introdotto il requisito della residenza o del lavoro per cinque anni nella Regione quale condizione per accedere al servizio (e non solo come titolo di preferenza) ed ha stabilito il principio per cui la residenza sul territorio regionale concorre nella determinazione del punteggio per la formazione della graduatoria, secondo criteri demandati ad un apposito regolamento,

Con regolamento, approvato in data 27 marzo 2006, il Consiglio ha approvato le modifiche al r.r. n. 1 del 2004, reintroducendo quindi la valorizzazione (pur ridotta nel peso relativo rispetto ai fattori relativi al disagio abitativo, economico e familiare) della durata della residenza regionale ai fini della formazione delle graduatorie<sup>6</sup>.

Il giudizio *a quo* nasce dal ricorso proposto da due inquilini e da associazioni esponenziali degli interessi dei conduttori contro i provvedimenti di esclusione dalle graduatorie per difetto del requisito della residenza, e contro il regolamento del 2006, impugnato direttamente con i motivi aggiunti.

Ravvisata la pregiudiziale di costituzionalità, il TAR ha rimesso la questione alla Corte, sospettando che il requisito di residenza quinquennale introdotto dal legislatore lombardo ledesse diversi parametri, sia interposti, sia direttamente costituzionali: a) l'art. 117, terzo comma, Cost., anche in riferimento all'art. 47 Cost., per violazione dei principi fondamentali in materia di edilizia residenziale pubblica e in particolare della finalità, che la legge statale assegna all'ERP, di favorire i cittadini meno abbienti nell'accesso all'abitazione a condizioni inferiori a quelle di mercato; b) l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., poiché la disposizione impugnata avrebbe interferito con la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali; c) l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al principio comunitario della libera circolazione dei lavoratori; d) l'art. 120, primo comma, Cost., con riguardo alla libera circolazione delle persone e alla libertà di lavoro in tutto il territorio della Repubblica; e) il principio costituzionale di eguaglianza e di ragionevolezza.

3.1. La qualificazione della materia è oggetto di differenti valutazioni del giudice *a quo* e della Corte costituzionale.

Il TAR, infatti, riconduce la disciplina della edilizia residenziale pubblica alla materia “governo del territorio”, di competenza concorrente, ragionando lungo la seguente catena sillogistica: l'edilizia residenziale pubblica rientrava nella materia “urbanistica” di cui al vecchio art. 117, primo comma, Cost.; la materia concorrente “governo del territorio”, oggi assegnata alla competenza concorrente della Regione dal nuovo art. 117, terzo comma, comprende e supera l'insieme di “urbanistica” ed “edilizia”; conseguentemente, per la proprietà transitiva, l'ERP fa parte oggi della materia governo del territorio.

L'argomentazione è però rigettata dalla Corte, che configura l'ERP come materia di competenza residuale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.: ne consegue, inevitabilmente, la declaratoria di manifesta infondatezza della censura che lamentava la violazione di principi fondamentali della materia.

<sup>5</sup> Di qui le censure articolate dal TAR in riferimento agli artt. 101, 102, 103, 104 e 111 Cost., per lesione della “funzione giurisdizionale”, censure che la Corte costituzionale ha dichiarato manifestamente infondate.

<sup>6</sup> Regolamento 27 marzo 2006, n. 5. Stranamente, però, la novella non ha inciso sull'art. 8, comma 1, lett. *b*), del regolamento n. 1 del 2004, che tuttora richiede come requisito soggettivo la sola residenza anagrafica o lo svolgimento di attività lavorativa esclusiva o principale nel Comune alla data di pubblicazione del bando.

L'inquadramento dell'edilizia residenziale pubblica *tout court* come materia residuale risulta però dubbio proprio in relazione alla stessa giurisprudenza della Corte costituzionale relativa all'ERP, che trova la sua sintesi nella sentenza n. 94 del 2007<sup>7</sup>. Questa decisione, muovendo da un'ampia ricognizione e sistemazione dei precedenti in tema, ricostruisce l'edilizia residenziale pubblica come una "materia" – cioè un corpus normativo organico – avente una oggettiva consistenza, ma la scompone in tre livelli assegnati a competenze diverse: il livello della programmazione degli insediamenti, che ricade ancora nella materia concorrente relativa al "governo del territorio"; il livello della gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale di proprietà degli enti regionali, che appartiene alla competenza legislativa residuale della Regione; infine, il livello della determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei meno abbienti, che rientra nella competenza esclusiva dello Stato relativamente alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali<sup>8</sup>. Tale ultimo livello comprende – secondo la sentenza citata – anche la fissazione di principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale, funzione che la Corte riporta alla competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.<sup>9</sup>.

3.2. A fronte delle distinzioni contenute nella sentenza n. 94 del 2007, appare sorprendente anche la secca affermazione dell'ordinanza n. 32, secondo cui "la materia non investe la problematica della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale" e sarebbe quindi manifestamente infondata la dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.

Le perplessità in relazione a questo passaggio dell'ordinanza in commento sono confermate dalla giurisprudenza costituzionale pregressa, la quale, nel vigore del vecchio Titolo V, ha ripetutamente enfatizzato il rilievo della riserva allo Stato della funzione di determinare i criteri generali sulle assegnazioni, ricollegandola alla necessità di garantire su tutto il territorio nazionale il "diritto sociale all'abitazione"<sup>10</sup>.

Ciò emerge, in particolare, dalla sentenza n. 27 del 1996, nella quale la Corte – dichiarando inammissibili i ricorsi regionali contro una delibera del CIPE sui criteri per la determinazione dei canoni di ERP – rilevava addirittura l'insussistenza di competenze costituzionalmente riservate alle Regioni in ordine alla fase relativa alla selezione degli utenti beneficiari e la determinazione dell'ammontare dei canoni dell'edilizia sociale, e giustificava l'esclusione di questa competenza con la dimensione generale degli interessi coinvolti (in particolare, quello sotteso all'aspirazione concreta dei singoli a vedere soddisfatta la pretesa di disporre di un'abitazione a prezzo sociale)<sup>11</sup>. Ma già in

<sup>7</sup> Proprio la stessa Corte, nella sent. n. 94 del 2007, punto 4.1 del CID, ammonisce che la mancata menzione dell'edilizia residenziale pubblica nel secondo o nel terzo comma dell'art. 117 Cost. "non consente ... di concludere puramente e semplicemente nel senso che tutti gli aspetti di tale complessa materia debbano essere ricondotti alla potestà legislativa delle Regioni", essendo necessario, invece, "operare le necessarie distinzioni".

<sup>8</sup> Corte cost., sent. n. 94 del 2007, punto 4.2 del CID.

<sup>9</sup> Corte cost., sent. n. 94 del 2007, punto 4.2 del CID.

<sup>10</sup> Questo diritto sociale andrà oggi inteso nella accezione debole, vale a dire nel senso di una aspettativa corrispondente al dovere collettivo di impedire che singole persone restino prive di abitazione e comunque condizionata alla disponibilità delle risorse (cfr. rispettivamente la sent. n. 419 del 1991, punto 3 del CID, e la sent. n. 121 del 1996, punto 4 del CID). Su questa configurazione del diritto sociale all'abitazione cfr. P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino 2002, 394 s.; F. MODUGNO, *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, Torino 1995, 58 ss. La lettura minimalistica delle decisioni della Corte che hanno enucleato il diritto all'abitazione degli artt. 2 e 47 Cost. era già stata suggerita da G. F. FERRARI, "Diritto alla casa" e interesse nazionale, in *Giur. cost.* 1988, I, 843 ss. (in chiosa alla sent. n. 217 del 1988).

<sup>11</sup> Questo interesse, secondo la Corte, è da bilanciare con quello – egualmente generale – rappresentato dalle esigenze della finanza pubblica. Va detto che la sentenza n. 27 del 1996 è stata criticata in dottrina da

precedenza la Corte aveva fatto valere il carattere insuscettibile di frazionamento territoriale dell'interesse protetto dal diritto sociale all'abitazione, sottolineando che il connesso dovere di solidarietà sociale grava sull'intera collettività nazionale<sup>12</sup>; aveva ricordato come l'imperativo costituzionale di ridurre la distanza o la sproporzione nel godimento dei beni giuridici primari, sia inderogabile, trattandosi di dare il massimo di effettività a un diritto sociale fondamentale (art. 3, secondo comma, Cost.); ed aveva aggiunto, infine, che lo Stato non può abdicare al compito di concorrere a garantire al maggior numero di cittadini possibile un fondamentale diritto sociale, quale quello all'abitazione<sup>13</sup>. In verità, la Corte non ha mai negato che le Regioni abbiano il potere di incidere sui criteri di assegnazione, ma ha sempre puntualizzato che le specificazioni introdotte dal legislatore regionale non debbono contrastare con la ratio dei provvedimenti statali<sup>14</sup>.

Il quadro disegnato da queste risalenti decisioni non sembra essere cambiato per effetto dell'ultimo trasferimento di funzioni amministrative operato dal d.lgs. n. 112 del 1998. L'art. 60, comma 1, lett. e) del d.lgs. 112 conferisce bensì alle Regioni le funzioni relative alla "fissazione dei criteri per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale destinati all'assistenza abitativa", ma, ai sensi dell'art. 59, comma 1, lett. a) e b), trattiene in capo allo Stato il compito relativo "alla determinazione dei principi e delle finalità di carattere generale e unitario in materia di edilizia residenziale pubblica, anche nel quadro degli obiettivi generali delle politiche sociali" e le funzioni relative "alla definizione dei livelli minimi del servizio abitativo, nonché degli standard di qualità degli alloggi di edilizia residenziale pubblica". Lo Stato si è riservato quindi in materia una funzione di indirizzo e coordinamento finalizzata a garantire la parità di trattamento tra cittadini per l'intero territorio nazionale<sup>15</sup>.

Non sembra privo di significato che anche successivamente all'ordinanza n. 32 del 2008 la Corte sia tornata a sottolineare l'esigenza di evitare "squilibri e disparità nel godimento del diritto alla casa da parte delle categorie sociali disagiate", evidenziando la necessità che

---

chi ha ravvisato in essa un *revirement* rispetto a precedenti decisioni che avevano riconosciuto un'ampia potestà legislativa alle Regioni in materia di ERP: così S. MANGIAMELI, *Regioni e "politica della casa"*, in questa *Rivista* 1996, 746 ss. In effetti i commentatori più attenti avevano notato che con le sentenze n. 727 e n. 1115 del 1988 la Corte sembrava presupporre una competenza regionale anche in ordine alla fase della gestione del servizio: in questo senso M. MALO, *La "terza fase" dell'edilizia residenziale pubblica nell'ambito delle competenze regionali*, in questa *Rivista* 1990, 612 ss.; analogamente P. SANTINELLO, *Norme regionali in materia di edilizia abitativa tra riproduzione e novazione di norme statali: ancora tre pronunzie della Corte costituzionale*, in questa *Rivista* 1989, 1029 ss., con qualche dubbio sull'ampiezza delle competenze regionali a fronte delle funzioni in materia riservate allo Stato; così anche P. GOTTI, *La sub-materia dell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica: una fattispecie "atipica" di competenza legislativa regionale (luci ed ombre della giurisprudenza costituzionale al riguardo)*, in *Foro amm.* 1989, 2973 ss., sia pure in senso critico rispetto alle decisioni della Corte.

<sup>12</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 49 del 1987, al punto 5 del CID, ove si legge che è "doveroso da parte della collettività intera impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione"; sent. n. 404 del 1988, al punto 3 del CID, che evoca il "dovere collettivo di impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione", "dovere che connota da un canto la forma costituzionale di Stato sociale, e dall'altro riconosce un diritto sociale all'abitazione collocabile fra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della Costituzione".

<sup>13</sup> Corte cost., sent. n. 217 del 1988, punto 5.2 del CID.

<sup>14</sup> In applicazione di questa teorica, la Corte, nella sent. n. 1134 del 1988, punti 2 e 3 del CID, ha respinto la questione sollevata dal Governo in relazione al disposto di una legge regionale delle Marche che prevedeva la non computabilità, nel calcolo del reddito annuo complessivo del nucleo familiare, di quanto percepito, sotto forma di sussidio o assegno, da conviventi handicappati o disabili invocata dal ricorrente, interpretata anche alla luce dell'intera delibera e di altre norme rilevanti nella materia. L'affermazione è poi ripresa nella sent. n. 27 del 1996, punto 5 del CID. Ulteriori esempi si trovano, più recentemente, nelle decisioni n. 169 e 176 del 2000, che censurano – in quanto incoerenti con la *ratio* dell'ERP, quale risulta anche dalle direttive del CIPE – talune discipline regionali che escludevano dal servizio i titolari di diritti reali su alloggi inadeguati all'abitazione o su immobili che non costituiscono indici oggettivi di ricchezza.

<sup>15</sup> Così F. MERLONI, *sub art. 59*, in F. MERLONI, in G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista*, Bologna 1998, 214.

tale diritto fondamentale sia garantito in modo uniforme su tutto il territorio nazionale<sup>16</sup>; ed è altresì significativo che il legislatore statale, recentissimamente, abbia parlato di “livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana”, da garantire attraverso un piano nazionale di edilizia abitativa deliberato dal CIPE d’intesa con la Conferenza unificata e diretto all’incremento di abitazioni da destinare a prima casa per categorie di soggetti deboli che la legge puntualmente individua<sup>17</sup>.

3.3. Possiamo quindi mantenere ferma la conclusione che la determinazione dei criteri generali di assegnazione sia tuttora una competenza statale, oggi coperta dall’art. 117, secondo comma, lett. m).

Il problema è se tale competenza trasversale in punto di livelli essenziali possa dirsi esercitata da parte dello Stato<sup>18</sup> e, in particolare, se esistano norme che garantiscono alla persona l’accesso all’ERP indipendentemente da un requisito di residenza minima.

Una disciplina statale legislativa relativa ai criteri di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica si trova nel d.P.R. n. 1035 del 1972.

Tale decreto legislativo, oltre a fissare i limiti di reddito per l’accesso e a prevedere la condizione della c.d. “non possidenza”<sup>19</sup>, richiede che l’istante abbia la residenza ovvero presti la propria attività lavorativa nel Comune in cui si trovano gli alloggi o, per quelli compresi in un programma comprensoriale, in uno dei Comuni del comprensorio<sup>20</sup>. Successivamente, l’art. 2, secondo comma, punto 2, della legge 5 agosto 1978, n. 457, ha rimesso ad una delibera del CIPE la determinazione dei criteri generali e dei principi direttivi per le assegnazione degli alloggi ERP: le determinazioni del CIPE hanno quindi confermato – per quanto qui interessa – il semplice requisito della residenza attuale o del lavoro nel Comune o nel comprensorio.

Ci si può chiedere se tali atti statali (e in particolare le delibere del CIPE) che fissano i requisiti generali di accesso all’ERP, adottati quando la relativa funzione era riservata allo Stato, siano ora declinabili come limite alla legge regionale ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lett. m).

La risposta a tale interrogativo dovrebbe essere positiva, posto che nulla osta ad una “conversione” del titolo della competenza statale, con la conseguenza che essi, nella parte in cui regolano un “livello essenziale” del diritto sociale all’abitazione, continueranno ad imporsi all’osservanza delle Regioni<sup>21</sup>.

<sup>16</sup> Corte cost., sent. n. 166 del 2008, punto 3 del CID, che ribadisce la spettanza allo Stato, oltre che del compito di fissare dei criteri qualitativi per gli alloggi ERP, anche del potere di individuare le categorie di particolarmente disagiate, da considerare con priorità su tutto il territorio nazionale.

<sup>17</sup> Cfr. art. 11, commi 1 e 2, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”, nel testo risultante dalla conversione nella l. 6 agosto 2008, n. 133.

<sup>18</sup> Nella sent. n. 94 del 2007, la Corte ragiona in proposito di una determinazione che, “*qualora esercitata*, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.” (corsivo non testuale). Altro problema è se l’eventuale silenzio della legislazione in ordine ai livelli essenziali per l’accesso all’ERP consenta alla Regione di introdurre condizioni legate ad un periodo di residenza minimo nel territorio regionale.

<sup>19</sup> Occorre cioè che l’istante non sia titolare del diritto di proprietà, di usufrutto, di uso o di abitazione, su di un alloggio sito nel Comune e adeguato alle esigenze del proprio nucleo familiare, ovvero - in qualsiasi località - di uno o più alloggi dai quali possa trarre un determinato reddito.

<sup>20</sup> Cfr. art. 2, lett. b) del d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035, recante “Norme per l’assegnazione e la revoca nonché per la determinazione e la revisione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica”, ove sono previste eccezioni al criterio della residenza per gli alloggi costituiti in relazione a nuovi stabilimenti industriali e in favore del lavoratore emigrato all’estero, che ha facoltà di concorrere in un solo Comune a sua scelta.

<sup>21</sup> Un dubbio – prospettato da MANGIAMELI, *Regioni e “politiche della casa”* cit., 956 – potrebbe sorgere in ordine al tipo di atto (delibera del CIPE) e alla sua idoneità a condizionare una fonte primaria: ma l’atto amministrativo generale potrebbe trovare una copertura, dal punto di vista della legalità sostanziale, nell’art. 2 del d.P.R. n. 1035 del 1972. Sul problema, in termini generali, L. CARLASSARE, *Atti governativi di indirizzo e*

4. Il successivo profilo di incostituzionalità da esaminare è quello riferito all'art. 117, primo comma, Cost.

La violazione del limite degli obblighi comunitari era stata prospettata dal TAR in riferimento all'art. 39, già 48, del Trattato CE, disposizione che garantisce il diritto dei lavoratori alla libera circolazione nell'ambito della Comunità e specifica che la libertà di circolazione implica gli ulteriori diritti a rispondere alle offerte di lavoro, a spostarsi liberamente nel territorio degli Stati e a prendervi dimora. L'ordinanza di rimessione evidenziava come la Corte di Giustizia delle Comunità Europee avesse derivato dalla predetta norma del Trattato il corollario in base al quale il criterio della residenza, quale requisito di accesso a benefici o servizi pubblici, è legittimo solo se tale condizione può essere giustificata sulla base di considerazioni oggettive indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate e adeguatamente commisurate allo scopo legittimamente perseguito dal diritto nazionale<sup>22</sup>.

Sebbene la Corte costituzionale dichiarò inammissibile (per una asserita carenza di motivazione in ordine al parametro) questa censura, il dubbio circa la compatibilità della norma impugnata con il diritto comunitario era consistente ed appariva in ogni caso sufficientemente definito nei suoi termini. I parametri interposti, in verità, potevano essere integrati con il richiamo ad ulteriori disposizioni del diritto comunitario primario e derivato: il regolamento 1612/1968/CEE del Consiglio, limitatamente alla posizione dei lavoratori subordinati<sup>23</sup>; gli artt. 43 (ex art. 52) e 49 (ex art. 59) del Trattato CE in relazione al diritto di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi; più in generale, il principio di non discriminazione sulla base della cittadinanza di cui all'art. 12 (già art. 6) del Trattato.

Diverse decisioni della Corte di giustizia hanno mostrato di ritenere "sospetti", e quindi bisognevoli di stringente giustificazione, i requisiti di residenza (o quanto meno di residenza abituale) per l'accesso a benefici o servizi pubblici. In altri termini, la previsione del diritto nazionale che subordina la concessione di un beneficio alla residenza (o alla residenza abituale) dell'interessato è stata considerata *prima facie* come discriminatoria: il controllo della Corte di giustizia verifica allora se ricorrono ragioni obiettive che giustificano una disparità di trattamento, accertando se la misura persegue uno scopo legittimo, e se rispetto a tale scopo essa sia adeguata e proporzionale, secondo gli schemi di un sindacato di ragionevolezza<sup>24</sup>.

Un significativo esempio di questo indirizzo ricorre nella decisione della Corte di giustizia – pronunciata in seguito ad un ricorso per inadempimento promosso dalla Commissione contro l'Italia – relativa alle agevolazioni per l'ingresso in musei, scavi archeologici, monumenti ecc. gestiti dagli enti locali riservate ai soli residenti nel territorio dell'ente locale. La Corte di giustizia ha classificato queste misure come un caso tipico di discriminazione dissimulata tra cittadini dell'Unione – cioè di una discriminazione non basata sulla cittadinanza, bensì operata mediante il ricorso ad altri criteri distintivi, che producono, in pratica, lo stesso risultato discriminatorio<sup>25</sup> – rilevando che le distinzioni basate sul criterio della residenza operano principalmente a danno dei cittadini di altri Stati

---

*coordinamento tra principio di legalità e riserve di legge*, in questa *Rivista* 1982, 1190 ss.

<sup>22</sup> Così l'ordinanza di rimessione del TAR per la Lombardia, con richiamo a CGCE, sent. 23 marzo 2004, *Brian Francis Collins c. Secretary of State for Work and Pensions*, causa C-138/02, in *Racc.* 2004, I-2703

<sup>23</sup> Tale regolamento, all'art. 7, n. 2, prescrive la parità di trattamento in materia di vantaggi sociali e fiscali a favore dei lavoratori che hanno esercitato il diritto di spostarsi in uno Stato membro per svolgere un'attività di lavoro.

<sup>24</sup> Sulle discriminazioni indirette, con specifico riferimento alla riserva di posizioni di vantaggio disposta in favore dei residenti, si veda G. TESAURO, *Diritto comunitario*, IV ed., Padova 2005, 118 s. e F. GHERA, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana e nel diritto comunitario*, Padova 2003, 214 ss.

<sup>25</sup> CGCE, sent. 6 gennaio 2003, *Commissione c. Italia*, causa C-388/01, in *Racc.* 2003, I-721..

membri, considerato che il più delle volte i non residenti sono cittadini di altri Stati membri<sup>26</sup>. La Corte di giustizia ha giudicato pertanto tali discipline di privilegio incompatibili (perché non giustificate da ragioni obiettive) con il principio di parità di trattamento di cui all'art. 12 (già 6) del Trattato, ritenendo inoltre irrilevante che le misure controverse riguardassero anche i cittadini italiani diversi da quelli residenti nel territorio degli enti locali che gestivano la struttura museale: ad avviso dei giudici comunitari, infatti, perché una misura possa essere qualificata come discriminatoria non è necessario che abbia l'effetto di favorire tutti i cittadini nazionali o di discriminare soltanto i cittadini degli altri Stati membri, ma è sufficiente che favorisca anche soltanto una parte dei cittadini nazionali<sup>27</sup>. Analogamente, è stata ritenuta discriminatoria la previsione di una legge belga che subordinava la concessione di assegni di natalità e di maternità alla condizione che l'istante fosse residente in Belgio da almeno un anno<sup>28</sup>.

A ciò va aggiunto che proprio con riferimento agli alloggi di edilizia residenziale pubblica la Corte di giustizia, in passato, ha affermato che l'Italia era venuta meno ai suoi obblighi comunitari (discendenti dagli artt. 52 e 59 del Trattato CEE, ora rispettivamente art. 43 e 49 del Trattato CE), in quanto, pur avendo ammesso ai benefici dell'edilizia residenziale pubblica i lavoratori comunitari impiegati in attività subordinata, aveva escluso dall'accesso all'ERP i non cittadini presenti in Italia per prestare servizi. Nella sentenza, la Corte di giustizia rileva che "una normativa relativa all'alloggio, anche qualora riguardi gli alloggi sociali, deve essere ricompresa fra le leggi soggette al principio del trattamento nazionale quale scaturisce dalle disposizioni del Trattato relative alle attività lavorative autonome", osservando che anche le restrizioni (o meglio, le mancate agevolazioni) nell'accesso alla casa sono da considerare un ostacolo all'attività lavorativa<sup>29</sup>.

Pertanto, un controllo sulla norma impugnata della legge lombarda, condotto alla luce del diritto comunitario, avrebbe dovuto accertare se il requisito della residenza quinquennale perseguisse uno scopo legittimo, con misure adeguate e proporzionate: ma su questo interrogativo – che investe quindi la ragionevolezza del requisito di residenza quinquennale per l'accesso all'ERP – si dovrà necessariamente ritornare.

Resta fermo che in presenza della richiamata giurisprudenza della Corte di Lussemburgo, ove un cittadino comunitario lamentasse l'esclusione dalle graduatorie ERP in Lombardia per difetto del requisito della residenza quinquennale, il giudice amministrativo dovrebbe quanto meno proporre un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, per conoscere se la norma interna costituisca una limitazione della libertà fondamentale di circolazione a danno del lavoratore comunitario, ai sensi dell'art. 39 del Trattato, o, comunque, una discriminazione indiretta ex art. 12 del Trattato.

Nel giudizio *a quo* non consta che alcuna delle parti fosse cittadina di uno Stato dell'Unione diverso dall'Italia e dunque il dubbio circa la compatibilità comunitaria della

<sup>26</sup> CGCE, sent. 6 gennaio 2003, *Commissione c. Italia*, causa C-388/01, cit., punto 13

<sup>27</sup> CGCE, sent. 6 gennaio 2003, *Commissione c. Italia*, causa C-388/01, cit. punto 14, con rinvio alla sent. 6 giugno 2000, *Angonese*, causa C-281/98, punto 41, in *Racc.* I-4139.

<sup>28</sup> CGCE, sent. 29 luglio 1991, *Commissione c. Belgio*, causa C-111/91, in *Racc.* 1993, I-817, che ravvisa una violazione dell'art. 7, punto 2, del regolamento 1612/1968/CEE del Consiglio, nonché, con riferimento alla posizione dei lavoratori autonomi, del diritto di stabilimento protetto dall'art. 52 del Trattato CEE (ora art. 43 del Trattato CE).

<sup>29</sup> CGCE, sent. 14 gennaio 1988, *Commissione c. Italia*, causa 63/86, in *Racc.* 1988, 29. Successivamente a questa sentenza della Corte di giustizia il Governo, con un d.P.C.M recante il *nomen* di "atto di indirizzo e coordinamento", ha invitato le Regioni e le Province autonome a consentire l'accesso all'ERP anche ai lavoratori autonomi comunitari. Il decreto è stata impugnato dalla Provincia autonoma di Bolzano con il conflitto di attribuzione, ma la Corte costituzionale – con sent. n. 389 del 1989, commentata da G. U. RESCIGNO, *Un sedicente atto di indirizzo e coordinamento che per la Corte non è tale*, in questa *Rivista* 1990, 1556 ss. – ha dichiarato inammissibile il ricorso, stante il carattere autoapplicativo della sentenza della Corte di giustizia e la funzione asseritamente notiziale dell'atto impugnato.

disposizione della legge regionale aveva carattere astratto, tanto che – a rigore – era discutibile la rilevanza della censura parametrata sull'art. 117, primo comma, Cost.

Qualora si arrivasse a ritenere concretamente inapplicabile la norma al cittadino comunitario, il contrasto tra norma regionale e diritto comunitario avrebbe comunque implicazioni anche sul piano interno, dando luogo ad una discriminazione a rovescio, e cioè al trattamento deteriore del cittadino italiano non residente rispetto a quello comunitario<sup>30</sup>, discriminazione che la Corte costituzionale ritiene vietata dall'art. 3, primo comma, Cost.<sup>31</sup>.

5. È però sul piano dei parametri specificamente e direttamente costituzionali – segnatamente, gli art. 120, primo comma, e 3 Cost. – che la questione sollevata dal TAR per la Lombardia pareva solidamente fondata, tanto che la motivazione laconica e dismissiva della Corte costituzionale manca di convincere.

Della censura incentrata sull'art. 120, primo comma, Cost, la Corte si libera dichiarandola inammissibile per carenza di motivazione in ordine al parametro in ipotesi violato. In realtà, nell'ordinanza di rimessione si deduceva che la norma impugnata “rende più difficoltosa la mobilità tra Regioni a chi versi in stato di bisogno e rende difficile lavorare in una Regione a chi non vi sia da tempo stabilmente insediato”<sup>32</sup>; pareva dunque soddisfatto, sia pure sinteticamente, l'onere di argomentazione che gravava sul giudice *a quo*.

L'interrogativo sollevato dal rimettente rimane dunque del tutto impregiudicato.

5.1. L'applicazione giurisprudenziale dei divieti di cui all'art. 120, primo comma, Cost., è stata abbastanza rara nel vigore del vecchio Titolo V<sup>33</sup>; l'utilizzo di tale parametro nel sindacato sulle leggi regionali è diventato invece più frequente dopo la revisione costituzionale del 2001<sup>34</sup>. Con la previsione di una competenza legislativa regionale di tipo “residuale”, non soggetta al limite dei principi fondamentali della materia né al complesso delle implicazioni dell'interesse nazionale, la legge regionale risulta oggi esposta al contatto diretto con il limite costituzionale, non più “filtrato” dalle leggi statali. Inoltre, lo specifico limite dettato dall'art. 120, primo comma, Cost., dovrebbe fungere da contrappeso ad eventuali spinte centrifughe, incarnando esso inderogabili istanze unitarie<sup>35</sup>.

La stessa Corte, in passato, ha ricordato che l'art. 120 incarna un “principio fondamentale”, diretto a “garantire l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, secondo si desume dall'art. 5 della Costituzione”; e per questa via ha giustificato l'estensione dei divieti dettati dalla disposizione anche alle Regioni speciali, asserendo che essi configurino un “limite assoluto di ogni specie di autonomia”<sup>36</sup>.

<sup>30</sup> Sulla nozione cfr. S. AMADEO - G. P. DOLSO, *La Corte costituzionale e le discriminazioni alla rovescia*, in *Giur.cost.* 1998, 1221 ss.

<sup>31</sup> Corte cost., sent. n. 443 del 1997, secondo la quale la disparità di trattamento tra imprese nazionali e imprese comunitarie, per quanto possa essere irrilevante per il diritto comunitario, non lo è per il diritto costituzionale interno.

<sup>32</sup> Ulteriori argomenti circa il collegamento tra requisito della residenza e libera circolazione dei lavoratori si trovano abbozzati nella parte dell'ordinanza di rimessione relativa al parametro comunitario interposto.

<sup>33</sup> Nel testo originario della Costituzione i divieti ora concentrati nel primo comma dell'art. 120 erano disciplinati in tre commi distinti.

<sup>34</sup> Tale eventualità era stata esattamente pronosticata da C. BOLOGNA, *La Corte riscopre l'articolo 120 della Costituzione*, in *Giur. cost.* 2002, 4143.

<sup>35</sup> Per questa ragione la disposizione è stata definita una norma di garanzia: così M. SCUDIERO, *Note sull'art. 120 della Carta costituzionale*, in *Rass. dir. pubbl.* 1963, 539, ripreso da A. PUBUSA, *sub art. 120*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna - Roma, 1985, 446 s.

<sup>36</sup> Corte cost., sent. n. 12 del 1963, punto 3 del CID. Questo pensiero ritorna anche nella sent. n. 264 del 1996, al punto 7 del CID.

La giurisprudenza sull'art.120 Cost. mostra diverse decisioni che hanno sanzionato normazioni regionali restrittive del diritto dei cittadini a prestare la propria attività sul territorio nazionale. A titolo di esempio, si possono richiamare le pronunce con le quali sono state dichiarate illegittime le norme locali che prevedevano albi sconosciuti alla legislazione statale, condizionanti l'esercizio dell'attività lavorativa nel territorio dell'ente: così la sent. n. 6 del 1956, relativa ad una legge della Provincia di Bolzano che subordinava l'esercizio dell'attività artigiana all'iscrizione in appositi albi, oppure, in tempi meno lontani, la sent. n. 168 del 1987, anch'essa riferita ad una legge provinciale di Bolzano che regolava in modo vincolistico i requisiti di accesso alla professione di artigiano<sup>37</sup>.

Con specifico riguardo al problema che qui interessa vanno ricordate le sentenze che hanno annullato le norme che esigevano la residenza per esercitare una professione, per la partecipazione a concorsi o per l'ammissione a posti pubblici<sup>38</sup>.

Se le sentenze richiamate si riferiscono a norme direttamente limitative del diritto al lavoro<sup>39</sup>, altre (e più recenti) decisioni parametrare sull'art. 120 hanno colpito discipline regionali volte non già ad escludere, bensì a privilegiare le persone o le imprese localizzate nel territorio regionale<sup>40</sup>: tra queste pronunce si può menzionare la sent. n. 440 del 2006, che dichiara illegittima una legge della Valle d'Aosta in materia di appalti, la quale utilizzava la migliore idoneità di localizzazione fra i criteri di selezione di due terzi dei candidati ammessi alla procedura ristretta per l'affidamento di lavori pubblici<sup>41</sup>.

5.2. Comune a tutte le pronunce citate è la circostanza che esse investivano discipline regionali limitative delle libertà specificamente menzionate nell'art. 120, primo comma, Cost.

Quando una norma regionale privilegia i residenti a scapito degli altri cittadini in relazione a posizioni diverse da quelle considerate nella disposizione costituzionale, l'applicabilità dell'art. 120, primo comma, è dubbia<sup>42</sup>; la questione si potrebbe porre, piuttosto, in riferimento al principio di eguaglianza: come è avvenuto, per esempio, nel caso della legge provinciale di Trento che favoriva i residenti nella raccolta dei funghi, legge scrutinata dalla Corte costituzionale in relazione all'art. 3, primo comma, Cost. (e ritenuta non in contrasto con l'eguaglianza dei cittadini, sia pure con il curioso argomento che il diverso trattamento trovava "adeguata e ragionevole giustificazione nella necessità di rispettare le

<sup>37</sup> Corte cost., sent. n. 6 del 1956 e sent. n. 168 del 1987, punti 4 - 8 del CID. Entrambe le decisioni utilizzano, in ausilio all'art. 120 Cost., anche il principio di libera concorrenza quale principio generale dell'ordinamento giuridico: sul punto, a commento della sent. n. 168 del 1987, cfr. R. BIN, *Iscrizione obbligatoria all'albo delle imprese artigiane e principio "liberista" dell'ordinamento giuridico*, in questa *Rivista* 1987, 1237 ss.

<sup>38</sup> Corte cost., sent. n. 13 del 1961, relativa ad una legge della Regione Val d'Aosta che richiedeva la residenza nel territorio dell'ente per l'esercizio della professione di guida alpina e di maestro di sci; sent. n. 86 del 1963, che dichiara illegittima una delibera legislativa della Regione Trentino - Alto Adige in base alla quale ai concorsi per i posti di medico, veterinario ed ostetrica delle due Province autonome potevano partecipare solo i sanitari iscritti negli albi professionali delle rispettive Province: sent. n. 158 del 1969, che censura una legge siciliana la quale esigeva la stabile dimora in un Comune siciliano quale requisito per i candidati intenzionati a svolgere attività professionale presso il laboratorio del restauro in Palermo.

<sup>39</sup> Queste pronunce, infatti, vanno confrontate con altre decisioni che hanno salvato leggi locali che istituivano "albi" finalizzati soltanto alla selezione di soggetti beneficiari di incentivazioni: si veda, in proposito, la sent. 155 del 1985, che respinge la questione sollevata sulla legge provinciale di Bolzano che regolava un "albo dei giardinieri", nonché la già citata sent. n. 168 del 1987, che fa salve le parti della legge provinciale sull'artigianato nelle parti dirette a promuovere l'artigianato locale con mezzi diversi dall'imposizione di requisiti di accesso restrittivi.

<sup>40</sup> L'interrogativo se il meccanismo dell'incentivazione economica davvero turbi il "principio liberista" meno di quanto non siano distorsivi gli interventi espressamente limitativi era già stato sollevato da BIN, *Iscrizione obbligatoria all'albo* cit., 1254.

<sup>41</sup> Corte cost., sent. n. 440 del 2006, punto 3 del CID.

<sup>42</sup> Cfr. però le osservazioni svolte *infra*, alla fine di questo punto 5.2.

consuetudini locali e i diritti di uso civico al fungatico, riconosciuto *ab immemorabili* ai cittadini residenti”)<sup>43</sup>.

Bisogna pertanto chiedersi se la legge lombarda davvero incidesse sulla libertà di circolazione delle persone e sull’esercizio al lavoro.

Apparentemente, la risposta dovrebbe essere negativa, in quanto la disciplina relativi ai presupposti per partecipare a i bandi all’ERP non tocca direttamente né i requisiti per l’accesso al lavoro, né la libertà di circolazione.

Un esame meno superficiale conduce però ad una conclusione diversa.

La libertà di circolazione cui fa riferimento l’art. 120, primo comma, Cost., proprio perché considerata congiuntamente alla libertà di esercitare il lavoro in qualunque parte del territorio nazionale, si estende sicuramente anche alla libertà di stabilire il domicilio nella Regione<sup>44</sup>.

Ora, se è vero che il diritto di scegliere liberamente il proprio soggiorno nel territorio è una libertà, e quindi va tenuto distinto dal diritto ad ottenere un’abitazione nel luogo scelto, che è un diritto ad una prestazione positiva<sup>45</sup>, una disciplina limitativa dei mezzi attraverso i quali sono rese concrete la libertà di soggiorno e la stessa libertà di scelta del lavoro in qualunque parte del territorio può e deve essere scrutinata alla luce dell’art. 120, primo comma, Cost.

Varie ragioni sostengono questo convincimento<sup>46</sup>.

In primo luogo, anche chi ha fortemente difeso la necessità di distinguere tra le libertà costituzionali e i presupposti oggettivi delle medesime ha nello stesso tempo sostenuto, con specifico riferimento alla libertà di circolazione, che essa “assume (anche) la dimensione di un ‘valore’ costituzionale (e cioè di una finalità o di un’esigenza dell’ordinamento)”, valore “in presenza del quale non solo la p.a. ma lo stesso legislatore è tenuto a regolare l’uso dei mezzi in modo da consentire la più efficace realizzazione di tale libertà”<sup>47</sup>.

Che il “valore” della libertà della circolazione – in senso oggettivo – nel territorio nazionale sia protetto dall’art. 120, primo comma, Cost., è inoltre affermazione che si ricava dalle decisioni della Corte che leggono la disposizione come presupposto positivo per interventi statali<sup>48</sup>, con un percorso inverso rispetto a quello che ha portato la Corte Suprema degli

<sup>43</sup> Corte cost., sent. n. 331 del 1990. La singolarità del ragionamento della Corte – che utilizza una norma consuetudinaria per giustificare l’utilizzo da parte del legislatore locale di un criterio “sospetto”, quale la residenza, suscettibile di dar luogo a scelte discriminatorie – è stata rilevata da L. VIOLINI, *Controllo di razionalità minimale e “classificazioni sospette” nel giudizio di costituzionalità*, in questa *Rivista* 1991, 1215 ss., a commento della decisione.

<sup>44</sup> Per i nessi tra libertà di soggiorno e libertà di scegliere il lavoro cfr. A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, II ed., Padova 1992, 279, che fa leva appunto sul disposto di cui all’art. 120; analogamente U. DE SIERVO, *Circolazione, soggiorno, emigrazione (libertà di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. III, Torino 1989, 76 e P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino 2002, 251, ove è riportata l’opinione secondo cui la libertà di soggiorno “comprende anche la libertà di scegliere il luogo di lavoro”.

<sup>45</sup> PACE, *Problematica* cit., 280.

<sup>46</sup> Per un precedente in cui la Corte ha sindacato in relazione all’art. 120 una legge regionale che disciplinava restrittivamente i mezzi per la circolazione (istituendo una tariffa per la circolazione sulle strade extraurbane) cfr. la sent. n. 264 del 1996, ai punti 7 e 8 del CID.

<sup>47</sup> PACE, *Problematica* cit., 278, ancora con richiamo all’art. 120 Cost.

<sup>48</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 428 del 2004, punto 3 del CID, che saldando l’art. 16 all’art. 120, primo comma Cost. riconduce la circolazione statale alla competenza statale, in quanto configura “una delle più rilevanti modalità di esercizio della libertà di movimento da un punto all’altro del territorio nazionale”. Nella sent. n. 388 del 2004, punto 3.3 del CID, l’art. 120 è messo in correlazione con l’art. 4 Cost. per giustificare una disciplina statale relativa alla ricollocazione presso altre amministrazioni, dei pubblici impiegati in esubero. Ad avviso della Corte, la norma impugnata dalle Regioni, non costituiva una ingerenza nella competenza legislativa residuale delle Regioni, né costituiva norma di dettaglio in materia di ‘tutela del lavoro’, bensì promuoveva, nel settore del pubblico impiego, condizioni che rendevano effettivo il diritto al lavoro di cui all’art. 4 Cost. e rimuoveva “ostacoli all’esercizio di tale diritto in qualunque parte del territorio nazionale (art. 120 Cost.)”.

Stati Uniti a trovare nella *commerce clause*, vale a dire in una disposizione relativa ad una competenza federale, anche la c.d. *dormant commerce clause*, ovvero una norma di divieto relativa alle regolazioni degli Stati incidenti in modo limitativo sui traffici<sup>49</sup>.

In secondo luogo, il nesso tra condizioni materiali della libertà e libertà è normativamente costruito dall'art. 3, secondo comma, Cost., nella parte in cui si ragiona degli "ostacoli di ordine economico e sociale" che limitano di fatto la libertà; ora, tenendo presente che l'art. 120, primo comma, impedisce alle regioni di ostacolare in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone, si deve supporre che il divieto costituzionale si estenda anche alla posizione di discipline non direttamente restrittive sulle libertà menzionate, ma *di fatto* limitative delle stesse.

Infine, uno stretto nesso tra libertà di circolazione dei lavoratori e condizioni materiali della libertà è stato esplicitato nel diritto comunitario e specificamente, in riferimento al servizio di edilizia residenziale pubblica, nella sentenza della Corte di giustizia delle Comunità Europee, richiamata sopra, quale risulta con chiarezza che le normative restrittive dell'accesso agli alloggi popolari costituiscono una limitazione del diritto dei lavoratori a circolare liberamente<sup>50</sup>.

In una diversa prospettiva, la pertinenza dell'art. 120 quale parametro di leggi regionali come quella in esame risulta dalla circostanza che la disposizione, in quanto norma di garanzia<sup>51</sup>, può essere suscettibile di interpretazione analogica, almeno quando sono in gioco diritti fondamentali: nella sent. n. 86 del 1963 la Corte ha affermato che il significato dell'art. 120 "va oltre le singole ipotesi che vi sono espressamente contemplate" ed ha quindi ritenuto che il parametro fosse stato giustamente invocato nel ricorso governativo proposto contro una delibera legislativa della Regione Trentino - Alto Adige che riservava i concorsi per personale medico ai soli professionisti iscritti negli albi delle due Province autonome, in relazione ad una fattispecie più agevolmente riportabile all'art. 51 Cost.<sup>52</sup>.

Del resto, un'interpretazione estensiva del disposto in parola bene si integra con l'argomento strutturale<sup>53</sup> che fa leva sul nesso tra cittadino e territorio in uno Stato unitario composto: è stato osservato, infatti, che l'art. 120 sancisce "l'inammissibilità di qualsivoglia provvedimento diretto a discriminare i cittadini, fondato sull'appartenenza ad una determinata Regione, sancisce il principio della parità di rapporto tra ogni cittadino e qualsiasi parti del territorio nazionale, ribadendo ... l'illegittimità delle norme che eventualmente promuovessero un qualche vantaggio nei riguardi di chi fosse residente nel territorio di una Regione o in questo fosse nato"<sup>54</sup>.

Sulla base di un'interpretazione analogica della disposizione, quindi, si potrebbe collegare la garanzia dell'art. 120 direttamente agli altri diritti costituzionali, e quindi anche al diritto sociale all'abitazione, che (lo si è visto prima) trova fondamento in Costituzione, sia pure nell'accezione debole di un'aspettativa a fronte di un dovere dei poteri pubblici.

---

<sup>49</sup> M. GORLANI, *Articolazioni territoriali dello Stato e dinamiche costituzionali*, Milano 2004, 242 ss.; A. BONOMO, *Viaggio nel federalismo economico statunitense: la commerce clause*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1997, 858 ss.

<sup>50</sup> CGCE, sent. 14 gennaio 1988, *Commissione c. Italia*, causa 63/86, cit.

<sup>51</sup> Invero, potrebbe obiettarsi che l'art. 120 detta anche una norma di proibizione (così PUBUSA, *sub art. 120*, cit., 444), dal punto di vista dell'autonomia costituzionale delle Regioni, e che quindi non va tratto a conseguenze analogiche. Ma se ciò può essere vero per le norme relative al rapporto tra enti, dove la norma investe invece direttamente la posizione dei cittadini la prospettiva da privilegiare dovrebbe essere quella dell'amministrato.

<sup>52</sup> Corte cost., sent. n. 86 del 1963.

<sup>53</sup> Per l'utilizzo degli argomenti strutturali nel diritto costituzionale, anche in riferimento alle implicazioni della struttura (nel caso federale) dello Stato, si veda C. BLAKE, *Structure and Relationship in Constitutional Law* (1968), Woodbridge 1985, 7 ss.

<sup>54</sup> I. NICOTRA, *Territorio e circolazione delle persone nell'ordinamento costituzionale*, Milano 1995, 20.

5.3. La conclusione secondo cui la norma della legge lombarda costituisce una limitazione della libertà di circolazione (e quindi di lavoro) ai sensi dell'art. 120, primo comma, Cost. non consente tuttavia di affermarne immediatamente la contrarietà a detto parametro.

La Corte costituzionale, in proposito, ha osservato che il divieto imposto alle Regioni, relativo all'adozione di provvedimenti che ostacolano in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra Regione e Regione, "non comporta una preclusione assoluta, per gli atti regionali, di stabilire limiti al libero movimento delle persone e delle cose"<sup>55</sup>. Infatti, all'autonomia politica ed amministrativa delle Regioni è connaturato il potere di disciplinare e, quindi, di limitare la libera circolazione dei soggetti umani e dei beni; si tratta allora di verificare se la disciplina regionale differenziata si spinge "fino al punto di porre barriere o impedimenti ingiustificati e arbitrari alla libera circolazione delle persone e delle cose fra le regioni"<sup>56</sup>.

Per sindacare la ragionevolezza di una restrizione la Corte, nella sent. 51 del 1991, ha elaborato un *test* in tre stadi, diretto ad accertare: a) se si sia in presenza di un valore costituzionale in relazione al quale possano essere posti limiti alla libera circolazione; b) se, nell'ambito del suddetto potere di limitazione, la Regione posseda una competenza che la legittimi a stabilire una disciplina differenziata a tutela di interessi costituzionalmente affidati alla sua cura; c) se il provvedimento adottato in attuazione del valore suindicato e nell'esercizio della predetta competenza sia stato emanato nel rispetto dei requisiti di legge e abbia un contenuto dispositivo ragionevolmente commisurato al raggiungimento delle finalità giustificative dell'intervento limitativo della regione, così da non costituire in concreto un ostacolo arbitrario alla libera circolazione delle cose fra Regione e Regione<sup>57</sup>. Conducendo un esame sulla legge lombarda alla stregua di questo schema, appare dubbio che la norma possa superare già il primo stadio del *test*.

Va premesso che non è facile comprendere quale fosse la finalità perseguita dalla norma. Dalle difese della Regione sintetizzate nell'ordinanza risulta che l'ente ha difeso la sua scelta adducendo la "limitatezza delle risorse"; ma, naturalmente, la scarsità del bene è una ragione giustificativa per l'adozione di un qualche criterio di selezione, ma non dice sul particolare criterio adottato e sulla sua correlazione con legittimi interessi perseguiti dalla Regione.

Si è anche ipotizzato che la preferenza per i residenti di lungo periodo possa essere argomentata con il carattere esponenziale dell'ente e, nel particolare caso, con i poteri di programmazione in materia riconosciuti alla Regione<sup>58</sup>. Né l'uno, né l'altro argomento appare però convincente: l'esponenzialità della Regione va riferita anche ai residenti di

<sup>55</sup> Corte cost., sent. n. 51 del 1991, punto 3 del CID. In dottrina, per la tesi che l'art. 120 vieta le norme regionali di privilegio non giustificate da "particolari e razionali motivi", vedi per tutti L. PALADIN, *Diritto regionale*, VII ed., Padova 2000, 84.

<sup>56</sup> Corte cost., sent. n. 51 del 1991, punto 3 del CID. In verità, in altre occasioni, la Corte, per dichiarare l'incostituzionalità di una disciplina regionale, si è accontentata di ravvisare in essa un ostacolo alla libera circolazione delle persone o delle cose, senza vagliare la presenza di ragioni giustificative della regolazione: così, ad esempio, la sent. n. 505 del 2002 e a sent. n. 161 del 2005 in materia di smaltimento dei rifiuti, o nella sent. n. 375 del 2003, la quale annulla la previsione di una legge marchigiana che subordinava l'apertura nella Regione di filiali di agenzie turistiche al versamento di un deposito cauzionale in misura pari alla differenza, ove sussistente, con l'importo versato dalle agenzie autorizzate ad operare nella Regione Marche. Più spesso il sindacato di ragionevolezza si è svolto in modo implicito e non formalizzato: cfr. ad esempio la già citata sent. n. 207 del 2001, relativa al requisito della localizzazione territoriale delle imprese partecipanti alle procedure ad evidenza pubblica in Valle d'Aosta. Si è quindi parlato di una giurisprudenza oscillante: BOLOGNA, *La Corte riscopre l'articolo 120* cit.; C. MAINARDIS, *sub art. 120*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, Torino 2007, vol. III, 2386.

<sup>57</sup> Su questo *test*, e sulle analogie con analoghe tecniche di giudizio utilizzate dalla Corte Suprema degli Stati Uniti nell'applicazione della *dormant commerce clause*, vedi ancora BOLOGNA, *La Corte riscopre l'articolo 120* cit., 4142 ss.

<sup>58</sup> Così GORLANI, *Accesso al welfare state e libertà di circolazione* cit., 356 ss., che però dubita della adeguatezza della soluzione adottata dalla Regione Lombardia.

recente insediamento; analogamente, i poteri programmatori andranno esercitati sulla base del bisogno espresso, che non può quindi escludere artificialmente questi soggetti. Pertanto, in assenza di ragioni giustificative percepibili, si deve pensare che lo scopo della norma che privilegia i residenti di lungo periodo a danno dei nuovi arrivati si esaurisca nella norma stessa, e sia quindi quello di sancire una preferenza in favore dei primi. Ed è propria questa finalità che appare non compatibile con la Costituzione, in quanto il legame tra cittadino e territorio è caratterizzato in termini di libertà, e quindi non vi possono essere conseguenze normative sfavorevoli in capo ad un soggetto per effetto del mero esercizio di una libertà.

È dubbio, poi, che la regola limitativa sia ragionevolmente commisurata al raggiungimento delle finalità perseguite e che quindi soddisfi quanto richiesto dal terzo stadio del test. Infatti, la prescrizione di una condizione di residenza quinquennale per l'accesso al servizio non corrisponde al requisito di adeguatezza della misura sotto tre profili. In primo luogo, la condizione agisce non come un criterio rilevante per la formazione delle graduatorie o come regola di preferenza, bensì come presupposto per la stessa ammissione al beneficio<sup>59</sup>; esiste dunque la possibilità (sia pure teorica) che delle abitazioni non vadano assegnate – per difetto di richiedenti con il requisito di residenza quinquennale – pur in presenza di un bisogno abitativo nella popolazione del Comune o del comprensorio che emana il bando. Secondariamente, la condizione di residenza è riferita al territorio regionale e non a quello comunale; il che rappresenta un collegamento scarsamente significativo con le esigenze abitative dei potenziali interessati<sup>60</sup>. Infine, i cinque anni richiesti sono un periodo sproporzionatamente lungo, sia se considerato in assoluto (e cioè nell'economia della vita di una persona), sia se rapportato alla durata dei contratti di affitto come disciplinati dalla vigente legislazione civile<sup>61</sup>.

L'irragionevolezza della condizione emerge inoltre in relazione alle finalità proprie dell'edilizia residenziale pubblica, che sono quelle di "garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli *nel luogo ove è la sede dei loro interessi*"<sup>62</sup>. Queste finalità – per la connessione che esse hanno con il diritto sociale all'abitazione – non sono liberamente disponibili da parte del legislatore regionale, che non può quindi piegarle in vista di altri obiettivi.

Nella legislazione lombarda il requisito della residenza regionale quinquennale (o, in alternativa, del lavoro nella Regione per almeno un quinquennio) si aggiunge invece al requisito della residenza nel Comune<sup>63</sup>, introducendo un elemento che è estraneo alla *ratio* del servizio e che, fungendo da precondizione per l'accesso, rischia di frustrare gli scopi sociali dell'ERP.

<sup>59</sup> GORLANI, *Accesso al welfare state e libertà di circolazione* cit., 357 s.

<sup>60</sup> Anche per questo rilievo cfr. GORLANI, *Accesso al welfare state e libertà di circolazione* cit., 357 s., che osserva – con un esempio molto persuasivo – come l'interesse di un abitante di Como ad accedere ad un piano ERP della Provincia di Mantova non può essere ritenuto più meritevole di tutela di quello di una persona che risieda a pochi chilometri di distanza, ma in Provincia di Verona, e dunque in altra Regione.

<sup>61</sup> Cfr. art. 2 della legge 9 dicembre 1998, n. 431, "Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo", che prevede una durata di tre anni per i contratti a canone concertato, e di quattro anni per quelli a canone libero.

<sup>62</sup> Corte cost., sent. n. 176 del 2000, punto 4 del CID (corsivo aggiunto). Il collegamento tra l'ERP e la situazione di bisogno abitativo è una costante nella giurisprudenza costituzionale (sent. n. 471 del 1994; sent. n. 352 del 2001, punto 6.1 del CID; ord. n. 150 del 2004), e concorre anzi a definire la materia stessa, caratterizzata "da particolari condizioni relative ai requisiti degli assegnatari (soprattutto il basso reddito familiare)" – così la sent. n. 121 del 1996, punto 3 del CID.

<sup>63</sup> L'art. 7, commi 1 e 2, del r.r. n. 1 del 2004 stabilisce, infatti, che la domanda di assegnazione di un alloggio di ERP possa essere presentata nel Comune di residenza del richiedente e/o in quello in cui si presta l'attività lavorativa esclusiva o principale; solo nel caso in cui il Comune di residenza e quello in cui si presta l'attività lavorativa non abbiano indetto bandi per due semestri consecutivi, è ammessa la presentazione della domanda presso un altro Comune scelto dal richiedente.

Bisogna prestare attenzione alla fallacia insita nell'equivalenza tra un requisito di residenza "istantaneo", cioè riferito alla data di pubblicazione o di scadenza del bando, ed un requisito di residenza duratura.

Le due condizioni, infatti, non differiscono per grado, bensì per qualità. La prima fa sì che tendenzialmente ogni cittadino – avendo necessariamente una residenza anagrafica, liberamente eleggibile – si trovi in condizione di concorrere all'assegnazione di un alloggio e agisce quindi da criterio per individuare l'ente competente a provvedere<sup>64</sup>; il secondo criterio agisce invece da filtro, escludendo determinati soggetti dal godimento un diritto sociale.

La condizione selettiva introdotta dalla legge regionale lombarda, pur non essendo propriamente un *hapax* normativo, ha pochissime occorrenze nella legislazione delle altre Regioni ordinarie, le cui leggi in materia di ERP – sulla falsariga della delibera del CIPE del 1995 – prevedono, come requisito per la partecipazione ai bandi per l'assegnazione di alloggi, la residenza anagrafica o l'attività lavorativa esclusiva o principale nel Comune o in uno dei Comuni compresi nell'ambito territoriale cui si riferisce il bando<sup>65</sup>. Soltanto la Regione Umbria impone, come requisito del beneficiario, che egli risieda o presti attività lavorativa in un Comune della Regione da almeno un anno<sup>66</sup>, mentre la Regione Liguria dà rilievo alla decorrenza della residenza nel territorio regionale, ma non come condizione per accedere al servizio<sup>67</sup>. Tra gli enti a ordinamento speciale, la disciplina più restrittiva è quella della Provincia di Bolzano, la cui legislazione esige in capo al richiedente che questi abbia da cinque anni la residenza o il posto di lavoro in Provincia e da almeno due anni

---

<sup>64</sup> In questo senso si leggano le considerazioni contenute in Corte cost., sent. n. 246 del 1986, punto 8.2 del CID, con le quali sono respinte le censure sollevate, in relazione all'art. 16 Cost., nei confronti della norma che consentiva ai lavoratori l'iscrizione nelle liste di collocamento soltanto nel Comune di residenza; i giudici costituzionali rilevano che "lo stesso lavoratore è libero di fissare la propria residenza in qualsiasi comune della Repubblica senza limiti, mentre non si può disconoscere la ragionevole necessità che ha determinato il legislatore ad ancorare il sistema ad un elemento certo che consentisse di individuare l'ufficio di collocamento competente a provvedere sull'avviamento del lavoratore ed esso non poteva non essere quello della residenza, con assoluta assenza dei caratteri di fissità di definitività non sussistendo a carico del lavoratore il divieto di cambiare la sua residenza".

<sup>65</sup> A titolo di esempio, si veda l'art. 2 della l.r. 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"; l'art. 11 della l.r. Lazio 6 agosto 1999 n. 12, "Disciplina delle funzioni amministrative regionali e locali in materia di edilizia residenziale pubblica"; l'art. 2 della l.r. Veneto 2 aprile 1996, n. 10. "Disciplina per l'assegnazione e la fissazione dei canoni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica".

<sup>66</sup> L.r. 28 novembre 2003 n. 23, "Norme di riordino in materia di edilizia residenziale pubblica", art. 20, comma , lett. a). Ai sensi della lett. b) dello stesso articolo, per il cittadino extracomunitario la residenza nel Comune deve avere una durata minima di due anni. La previsione appare costituzionalmente illegittima ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. a), Cost., in relazione all'art. 40, comma 6, del d.lgs. n. 286 del 1989, "Testo unico delle leggi sull'immigrazione e sulla condizione giuridica dello straniero", posto la legge statale afferma che lo straniero con permesso di soggiorno di durata almeno biennale accede "in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica". Bisogna però valutare ora la possibile incidenza dell'art. 11 delle norme sul piano nazionale per l'edilizia abitativa contenute nella recentissima legge n. 133 del 2008, la quale stabilisce criteri di priorità – tra l'altro – per "immigrati regolari a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione".

<sup>67</sup> L.r. 29 giugno 2004, n. 10, "Nuove norme per l'assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e modifiche alla legge regionale 12 marzo 1998, n. 9", all'art. 5, comma 1, lett. b), prevede il requisito della residenza o attività lavorativa nel Comune tenendo conto della decorrenza della stessa nell'ambito del territorio regionale. La Regione Emilia - Romagna, con la l.r. 8 agosto 2001, n. 24, "Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo", art. 5, comma 1, lett. b), ha indicato la residenza o la sede dell'attività lavorativa come elemento da considerare nelle assegnazioni, rinviando ad una successiva delibera del Consiglio regionale la specifica individuazione dei requisiti. La delibera del Consiglio 12 febbraio 2002, n. 327 si limita comunque a richiedere residenza o attività lavorative nel Comune cui si riferisce il bando.

nel Comune in cui sono situate le abitazioni<sup>68</sup>, e della Regione Valle d'Aosta, che richiede la residenza anagrafica o attività lavorativa principale e continuativa per un periodo non inferiore a due anni nel Comune o in uno dei Comuni compresi nell'ambito territoriale cui si riferisce il bando di concorso, ammettendo inoltre alle graduatorie chi sia in possesso di residenza anagrafica nella Regione da almeno cinque anni, purché con attività lavorativa stabile nel Comune cui si riferisce il bando di concorso<sup>69</sup>. Non a caso, si tratta degli enti in cui sono insediate forti minoranze linguistiche ed è percepibile l'intento di scoraggiare l'immigrazione nel territorio: è dubbio però se il principio costituzionale della speciale protezione delle minoranze linguistiche, di cui all'art. 6 Cost., si presti a giustificare una simile legislazione.

6. Le considerazioni svolte sopra evidenziano anche come la disciplina sottoposta al sindacato della Corte presentasse in sé profili di irragionevolezza e desse luogo ad una ingiustificata disparità di trattamento, indipendentemente dalla violazione dell'art. 120 Cost.

Il TAR aveva proposto autonomamente la censura sulla irragionevolezza della disciplina regionale, in quanto la norma impugnata avrebbe introdotto un fattore discriminatorio, privo di rapporti con la finalità del servizio di edilizia residenziale pubblica. Secondo il giudice *a quo*, il requisito di residenza quinquennale aveva inoltre l'effetto di escludere dall'accesso al servizio proprio coloro i quali, proprio perché non radicati da lungo tempo sul territorio regionale e alla ricerca di un lavoro in Regione, si trovano in condizioni di maggiore difficoltà e di maggiore disagio: di qui un ulteriore profilo di irragionevolezza e un elemento di contrasto con il principio di eguaglianza sostanziale, di cui all'art. 3, secondo comma, Cost.

La Corte, per contro, afferma la ragionevolezza della disciplina, osservando che la giurisprudenza costituzionale "ha già avuto modo di affermare che il requisito della residenza continuativa, ai fini dell'assegnazione, risulta non irragionevole (sentenza n. 432 del 2005) quando si pone in coerenza con le finalità che il legislatore intende perseguire (sentenza n. 493 del 1990), specie là dove le stesse realizzino un adeguato bilanciamento tra i valori costituzionali (ordinanza n. 393 del 2007)".

Purtroppo la Corte non argomenta minimamente in ordine alla congruenza tra il mezzo impiegato e le finalità che il legislatore regionale intende perseguire – finalità che rimangono completamente oscure –, né dimostra l'adeguatezza del bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco (e, di nuovo, non si comprende quali fossero gli interessi contrapposti).

L'insoddisfazione di fronte alle affermazioni della Corte aumenta se si leggono i precedenti utilizzati a sostegno della declaratoria di manifesta infondatezza della censura parametrata sull'art. 3 Cost.

Nella sent. 435 del 2005 la Corte ha richiamato – in forma di *obiter dictum* – la residenza nella Regione (e non la residenza *continuativa*) quale criterio non irragionevole per selezionare i destinatari di una provvidenza regionale, contrapponendolo al requisito della cittadinanza, che nel caso (si trattava della concessione di una tessera gratuita di trasporto

<sup>68</sup> L.p. 17 dicembre 1998, n. 13, "Ordinamento dell'edilizia abitativa agevolata", art. 97, comma 1, lett. a). Un parziale correttivo è contenuto nel comma 1-bis della stessa disposizione, a tenore del quale per il calcolo della residenza minima nella Regione si considera anche la residenza storica, e nel comma 1-ter, secondo cui "fino a quando i richiedenti non avranno conseguito la durata minima della residenza o del posto di lavoro prevista nel comma 1, lettera a), per l'assegnazione di un'abitazione, possono richiedere l'assegnazione in locazione di un'abitazione nel comune di provenienza".

<sup>69</sup> Art. 6 della l.r. 4 settembre 1995, n. 39 (nel testo novellato dalla l.r. 26 maggio 1998, n. 35). La Regione Sardegna, invece, secondo quanto dispone la l.r. 6 aprile 1989, n. 13, "Disciplina regionale delle assegnazioni e gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica", all'art. 2, lett. a), come modificato dall'art. 8, comma 31, della l.r. 5 marzo 2008, n. 3, esige la residenza quinquennale nel territorio del Comune solo per i cittadini extracomunitari, con previsione sospetta di incostituzionalità (cfr. nota 66).

pubblico sulla rete regionale a favore di persone gravemente invalide) si atteggiava a condizione ulteriore, ultronea ed incoerente rispetto ad una misura sociale che è riservata agli invalidi. Nella decisione, comunque, la Corte si dà cura di evidenziare, in via generale, la necessità che vi sia una ragionevole correlazione tra le condizioni di ammissibilità al beneficio e i peculiari requisiti che ne definiscono la *ratio* e la funzione; esattamente quella correlazione che, nel nostro caso, sembra difettare.

La sentenza n. 493 del 1990 è invece relativa ad una legge regionale siciliana recante "Interventi per il risanamento delle aree degradate di Messina", da realizzare mediante l'abbattimento e la sostituzione di tutte le abitazioni precarie o degradate ancora esistenti.

Nel ricorso, il Governo censurava la mancata di previsione di un limite di reddito per l'assegnazione degli alloggi da costruire nelle aree risanate. Respingendo la doglianza, la Corte osservava che il mancato inserimento del limite massimo di reddito tra i requisiti prescritti per la collocazione nella graduatoria degli assegnatari di alloggi potrebbe destare perplessità nel contesto degli usuali programmi di edilizia sovvenzionata, che hanno normalmente come scopo principale quello di fornire un'abitazione, ovvero un'abitazione più adeguata, a nuclei familiari sprovvisti di risorse economiche sufficienti per provvedervi autonomamente, ma che diverso era il caso della legge impugnata, che si poneva l'obiettivo del risanare integralmente determinate zone del Comune di Messina. In tale contesto – del tutto particolare e contingente – risultava non

irragionevole la previsione della residenza da almeno tre anni continuativi nelle aree da risanare, che secondo la Corte integrava un requisito diretto ad assicurare che l'intervento pubblico si dirigesse "verso nuclei stabilmente insediati, in modo che siano evitate possibili manovre devianti o, addirittura, fraudolente".

Ora, appare difficile sorreggere con queste pronunce (alle quali nulla aggiunge il terzo precedente evocato dalla Corte)<sup>70</sup> la conclusione secondo cui la residenza continuativa è un idoneo criterio di selezione dei beneficiari di un servizio pubblico.

7. La recente giurisprudenza della Corte costituzionale evidenzia un cospicuo uso dell'art. 120, primo comma Cost. in funzione di garanzia dell'unicità del mercato nazionale.

Da tale disposto, letto congiuntamente con l'art. 41 Cost., emerge, secondo i giudici costituzionali, "una nozione unitaria di mercato che non consente la creazione di artificiose barriere territoriali all'espandersi dell'impresa e al diritto di questa di calibrare le proprie strutture organizzative sulla propria capacità produttiva"; utilizzando i divieti di cui all'art. 120 la Corte ha quindi varie volte colpito legislazione regionale protezionistica nei confronti dei soggetti economici localizzati sul territorio regionale. In proposito si possono ricordare le decisioni che hanno dichiarato illegittimi l'imposizione di una autorizzazione regionale o il versamento di una caparra per l'apertura di filiali delle agenzie turistiche<sup>71</sup>. Sempre in questo filone rientrano anche le decisioni che, in due occasioni, sono intervenute a censurare la legislazione della Valle d'Aosta sugli appalti, invalidando prima la norma che aveva istituito un albo regionale delle imprese ammesse alle procedure di evidenza pubblica e successivamente la previsione che valorizzava la localizzazione territoriale nella Regione come uno dei criteri per la selezione dei concorrenti<sup>72</sup>. Ma vanno richiamate anche le numerose decisioni che hanno dichiarato illegittime le norme regionali limitative della circolazione dei rifiuti<sup>73</sup>.

<sup>70</sup> L'ord. n. 393 del 2007, infatti, si limita ad affermare che il bilanciamento fra i valori costituzionali in gioco, nella molteplicità delle soluzioni possibili, è rimesso alla prudente discrezionalità del legislatore.

<sup>71</sup> Trattasi della sent. n. 362 del 1998 e della sent. n. 375 del 2003. Nella sent. n. 54 del 2001 una questione analoga, è stata risolta nello stesso senso alla luce del solo art. 41 Cost.

<sup>72</sup> Corte cost., sent. n. 207 del 2001, punto 5 del CID e sent. n. 440 del 2006, punto 3 del CID.

<sup>73</sup> Corte cost., sent. n. 161 del 2005, punto 4.2 del CID; sent. n. 505 del 2002, punto 4 del CID; sent. n. 335 del 201, punto 3 del CID.

È un peccato che questa attenzione che i giudici costituzionali hanno dedicato alle barriere protezionistiche nei confronti di soggetti imprenditoriali non sia stata accompagnata da un'eguale attenzione nei confronti di una barriera discriminatoria che esclude soggetti deboli dal godimento di un diritto sociale fondamentale.

Ove questa disattenzione della Corte non fosse – come parrebbe e ci si augura – un episodio isolato, il rischio della generalizzazione di requisiti territoriali selettivi per l'accesso al *welfare* diventerebbe reale e ciò rappresenterebbe “una tendenza non scevra di pericoli, a lungo andare, per la stessa unità e indivisibilità dello Stato ...unità che trova la sua difesa contro arbitri regionali nell'art. 120 della stessa Costituzione”<sup>74</sup>.

Forum di Quaderni Costituzionali



---

<sup>74</sup> Come ha osservato la Corte nella sent. n. 86 del 1963, a proposito del possibile diffondersi delle norme regionali che riservano ai soli residenti nella Regione l'accesso a determinati uffici pubblici.