



Numero 3 / 2021

Francesco Perchinunno

**Lavoro autonomo e diritti costituzionali
inviolabili: la pronuncia Corte cost. n. 112 del 2021**

Lavoro autonomo e diritti costituzionali inviolabili: la pronuncia Corte cost. n. 112 del 2021

Francesco Perchinunno*

Abstract: Con la sentenza n.112 del 2021, la Corte costituzionale ha ravvisato l'irragionevolezza della legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2009, n. 27, nella parte in cui non consentiva, ai fini della determinazione dei canoni di locazione, la collocazione nell'area della protezione a soggetti che percepiscono redditi da lavoro autonomo, pervenendo alla declaratoria di illegittimità incostituzionale per violazione dell'art. 3 della Carta costituzionale. A sostegno di tale decisione la Corte ha evidenziato come la tutela del diritto inviolabile all'abitazione e il rispetto del lavoro in tutte le sue forme impongono che il principio di eguaglianza si dispieghi pienamente, applicando le stesse modalità di calcolo del canone di locazione in favore di assegnatari che versino in situazioni di grave fragilità economica.

Abstract: According to the recent approval of the sentence no. 112 of 2021, the Constitutional Court recognized the unreasonableness of the Lombardy Region Law, 4 December 2009, no. 27, relatively to determination of rents and in particular to protection for persons receiving self-employed income, resulting in declaration of unconstitutional illegitimacy for violation of art. 3 of the Constitutional Charter. In support of the aforementioned decision, the Court highlighted how the protection of the inviolable right to housing and respect for work require that the principle of equality be fully deployed, applying the same methods for calculating the rent leasing in favor of assignees who are in situations of serious economic fragility.

Parole chiave: Edilizia residenziale pubblica – Lavoro autonomo – Diritto all'abitazione – Disparità di trattamento - Principio di ragionevolezza – Incostituzionalità.

* Ricercatore di Diritto costituzionale - Università degli Studi di Bari "Aldo Moro".

SOMMARIO: 1. Premessa: il *thema decidendum* della sentenza n.112/2021. - 2. I rilievi emersi nel giudizio a quo e la ragioni prospettate dalle parti nel processo ad quem. - 3. Gli snodi fondamentali del *decisum*. – 4. Considerazioni conclusive. -

1. Premessa: il *thema decidendum* della sentenza n.112/2021.

Con la sentenza n. 112 del 2021 la Consulta ha operato un intervento manipolativo, di tipo additivo, accogliendo la questione di legittimità costituzionale promossa dal T.A.R. della Lombardia (Sezione quarta) e dichiarando l'incostituzionalità 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), nella parte in cui le predette disposizioni non consentono di inquadrare nell'area della protezione, ai fini della determinazione del canone di locazione sopportabile, i nuclei familiari con redditi da lavoro autonomo con ISEE-ERP di valore corrispondente a tale area¹.

Per indicazioni di sintesi dell'annotata pronuncia, anticipate con l'ormai consueto comunicato stampa della Corte reso noto il 28 maggio 2021, nella richiamata pronuncia si individuano alcuni profili violativi dell'art. 3 Cost. da parte delle suindicate disposizioni censurate nella parte dispositiva in cui riservavano i canoni di locazione più bassi esclusivamente agli assegnatari di alloggi il cui reddito provenga da pensione, da lavoro dipendente o assimilato. Nello specifico, il giudizio di irragionevolezza posto alla base dell'intervento manipolativo, prende le mosse proprio

¹ Si tratta della sentenza Corte cost., n. 112 del 27 aprile - 28 maggio 2021, in *G.U. 1a Serie Speciale* (Corte Costituzionale n.22 del 3-6-2021). Il provvedimento legislativo oggetto di parziale censura è la legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2009, n. 27 (Testo unico delle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica) in *BURL n. 49, 2° suppl. ord.* del 9 dicembre 2009. 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 particolare, 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”.

dalla finalità della disciplina volta a garantire il diritto inviolabile all'abitazione a persone che versano in condizioni di particolare fragilità economica, così da ritenere non ragionevole escludere dai canoni di locazione più bassi per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica i nuclei familiari il cui reddito provenga, come nel caso della parte ricorrente, da lavoro autonomo.

La Corte ha dunque ravvisato una disparità di trattamento, in danno della categoria del lavoratore autonomo, anzitutto non ravvisando una ragionevole giustificazione della diversa disciplina nel differente meccanismo impositivo cui sono sottoposti i redditi in questione ed escludendo, inoltre, che la disparità di trattamento possa motivarsi in ragione del risalente e parziale contributo finanziario erogato, a beneficio del patrimonio dell'edilizia residenziale pubblica, dai cosiddetti fondi Gescal, alimentati con prelievi sui redditi dei lavoratori dipendenti. La Corte è pervenuta al provvedimento additivo richiamando i diritti inviolabili costituzionalmente tutelati all'abitazione e al rispetto del lavoro in tutte le sue forme, parametri che «impongono che il principio di eguaglianza si dispieghi pienamente, applicando le stesse modalità di calcolo del canone di locazione in favore di assegnatari che versino in situazioni di grave fragilità economica».

2. I rilievi emersi nel giudizio a quo e la ragioni prospettate dalle parti nel processo ad quem.

Il Tribunale amministrativo rimettente con provvedimento («sentenza non definitiva») decideva di rimettere gli atti al vaglio della Corte, sospendendo il giudizio riveniente da ricorso depositato in data 9 gennaio 2019 e contrassegnato dall'impugnazione di un provvedimento con il quale la M.M. S.p.a., azienda pubblica che gestisce il patrimonio di edilizia residenziale pubblica (ERP) del Comune di Milano, respingeva il reclamo relativo alla determinazione dei nuovi canoni di locazione per il biennio 2018-2019, con riguardo all'abitazione di edilizia popolare assegnata al soggetto privato ricorrente². Nello specifico, M.M. S.p.a., avendo ritenuto

² L'ordinanza di rimessione è stata emanata il 13 febbraio 2020 ed iscritta al n. 111 del r.o. 2020 e pubblicata nella *G. U. n. 38, I serie speciale*, dell'anno 2020. Nello specifico, si tratta di sentenza non definitiva emessa dal

che la ricorrente, alla luce del suo reddito effettivo e della sua situazione anagrafica, e del corrispondente valore Isee-Erp, dovesse essere collocata in una classe (B1 dell'area «accesso») che determina un canone di locazione, per gli anni 2018 e 2019, pari a euro 101,44 mensili, concludeva, a seguito del precitato reclamo, che «la valutazione dei dati anagrafici e reddituali per l'anno 2018 non consente l'applicazione di un canone inferiore».

Quanto alla “rilevanza” della questione di costituzionalità, il giudice a quo aveva preliminarmente precisato come soltanto l'eventuale accoglimento della medesima questione dinanzi alla Consulta, con la conseguente caducazione della norma censurata, avrebbe consentito allo stesso giudice di prime cure di annullare il provvedimento impugnato.

In merito al requisito della “non manifesta infondatezza”, la questione sollevata dalla difesa della parte ricorrente, con riferimento all'art. 31 della l.r. n. 27/2009, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui le disposizioni sopra richiamate - comma 3, ultimo capoverso, e comma 4, lettera a) e lettera b) - non consentono la collocazione nell'area della protezione a soggetti che percepiscono redditi da lavoro autonomo (come la ricorrente nella fattispecie), a prescindere dall'ammontare del reddito percepito. A parere del collegio rimettente, il profilo violativo dell'art. 3 Cost. da parte delle disposizioni censurate, si sarebbe perpetrato nel trattamento diverso di situazioni sostanzialmente uguali e nella irragionevolezza della scelta operata dal legislatore regionale. In ordine al primo profilo, le disposizioni in questione avrebbero integrato la violazione dell'art. 3 Cost. sottoponendo ad un trattamento differenziato (deteriore) situazioni di precarietà economico-reddituale analoghe o addirittura identiche (contraddistinte dal possesso di un reddito in entrambi i casi al di sotto di determinate soglie) rispetto a quelle prefigurate dal comma

del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia per l'annullamento, previa sospensione, della nota dell'azienda pubblica milanese MM S.p.a. del 17 ottobre 2018, con cui veniva respinto il reclamo relativo alla determinazione dei nuovi canoni di locazione per il biennio 2018-2019 e di ogni atto preordinato e connesso, tra i quali la determinazione del canone di locazione mensile in euro 101,44 per il biennio 2018-2019 di cui alla nota del 7 febbraio 2018.

4, lettera a), dell'art. 31 della l.r. n. 27/2009, sol perché il reddito posseduto derivi da lavoro autonomo, anziché da pensione, lavoro dipendente o assimilato.

Per invero, le situazioni di debolezza economica non appaiono dissimili tra loro, «non potendosi distinguere, sotto il profilo della capacità di far fronte al pagamento di un canone locatizio ERP, la condizione del soggetto che percepisca entrate esigue dalle fonti di cui al citato comma 4, lettera a), dalla condizione di altro soggetto che tragga un reddito di pari ammontare dallo svolgimento di un'attività di lavoro autonomo». In tal senso, risulterebbe manifestamente illogica la scelta del legislatore di sottoporre situazioni così simili a trattamenti così differenziati, prevedendo la collocazione degli interessati in aree di assegnazione distinte e l'applicazione agli stessi di canoni di importo ben diverso, così omettendo di valutare che entrambe le situazioni esprimono sostanzialmente un'analogia situazione di bisogno.

Vi è poi un altro profilo che il giudice a quo ha evidenziato sul piano della non manifesta infondatezza della questione, ossia 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. Peraltro, non appariva sostenibile che il differente trattamento riservato alle entrate da lavoro dipendente, pensionistiche e provenienti da enti pubblici potesse trovare giustificazione nel fatto che «le stesse provengono da tipologie lavorative o soggetti che vengono sottoposti a un controllo a monte, mentre tipologie diverse di entrate non sarebbero soggette ad alcun tipo di verifica». E ciò in considerazione del fatto che l'ordinamento contempli varie tipologie di verifiche e controlli che possono essere svolti, con altrettanta efficacia, anche per l'accertamento delle entrate derivanti da attività di lavoro autonomo; in tal senso, fino a quando i redditi provenienti da lavoro autonomo non saranno oggetto di rettifiche, si dovrà ritenere presunta la loro veridicità e si dovrà seguire gli stessi effetti che derivano da redditi di egual misura, sebbene di diversa origine.

Nel corso del giudizio ad quem, la difesa regionale ha affermato che le situazioni dei lavoratori dipendenti e dei lavoratori autonomi sarebbero soltanto apparentemente simili, atteso che la differenziazione sarebbe fondata su ragioni

storiche a tutt'oggi rilevanti³. Peraltro, la stessa Corte (sentenze nn. 424 del 1995 e 241 del 1989) aveva già evidenziato come l'ammissione alla fruizione di una parte dei contributi (Gescal – Gestione case per i lavoratori) di soggetti individuati soltanto in funzione della subita incidenza nel loro patrimonio immobiliare degli effetti distruttivi provocati da determinate calamità naturali, a prescindere quindi dalla qualità di lavoratori dipendenti, oltre che irragionevole in sé, determinava anche la violazione del principio di uguaglianza, equiparando il trattamento di situazioni diverse.

In conformità, a parere della Regione costituita, si erano espressi altri provvedimenti dello Stato nonché previsioni di altre leggi regionali, che introdurrebbero regimi differenziati per categorie di lavoratori nella disciplina degli alloggi pubblici⁴.

Quanto alla posizione assunta dalla difesa della parte ricorrente nel procedimento a quo, l'accoglimento della questione sollevata è stato fondato sull'irragionevolezza della discriminazione operata dalla disposizione censurata, che applicherebbe un trattamento deteriore ai lavoratori autonomi con redditi particolarmente bassi, la cui situazione economica e lavorativa sarebbe, in realtà, «ben peggiore di coloro che risultano garantiti dalla norma impugnata, non avendo rispetto a questi né la certezza di stipendi e pensioni mensili, né la certezza della continuità della collaborazione»⁵.

³ Nello specifico, il diverso trattamento dei lavoratori autonomi deriverebbe dall'istituzione, con la 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 lavoratori), di un fondo destinato alla costruzione di alloggi per l'edilizia residenziale pubblica, alimentato, sino ai primi anni Novanta del secolo scorso, mediante prelievi effettuati sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti. osserva, pertanto, che quelle dei lavoratori autonomi e dei lavoratori dipendenti sarebbero «situazioni non sostanzialmente uguali», in quanto i primi non avrebbero contribuito ad alimentare il fondo per l'edilizia pubblica.

⁴ Sono evocate, in tal senso: la delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica del 13 marzo 1995; l'art. 21 della legge 5 agosto 1978, n. 457 (Norme per l'edilizia residenziale); l'art. 31, comma 1, della legge della Regione Puglia 7 aprile 2014, n. 10 (Nuova disciplina per l'assegnazione e la determinazione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica); l'art. 8 della legge della Regione Piemonte 7 febbraio 2010, n. 3 (Norme in materia di edilizia sociale).

⁵ Tra l'altro, come evidenziato dalla difesa della resistente nell'atto di costituzionale del 17 settembre 2020, se alla stessa ricorrente «fosse applicato il metodo di calcolo del canone per la categoria A1 (protezione), anziché per quella B (accesso), questo ammonterebbe alla somma di euro 240,00 annui, in luogo di euro 1.217,28 annui (euro 101,44 mensili)». Con memoria integrativa di replica del 2 aprile 2021, la parte privata ha rilevato, inoltre, il carattere inconferente del richiamo operato dalla difesa della Regione a leggi di altre Regioni, trattandosi di disciplina per nulla equivalente a quella oggetto della questione di legittimità costituzionale in esame (nello

3. Gli snodi fondamentali del decisum.

Dopo aver ricostruito dettagliatamente la vicenda processuale dall'ordinanza di rimessione alle singole ragioni difensive delle parti costituite, in via preliminare, il giudice delle leggi ha esaminato nella parte motiva (punto 3 del *considerato in diritto*), il profilo afferente alla forma dell'atto di promovimento del giudizio di legittimità costituzionale trattandosi, nel caso di specie, di sentenza non definitiva. Sul punto la Corte è pervenuta alla decisione che l'adozione di una sentenza non definitiva, ai fini della remissione della questione non può inficiare l'ammissibilità della questione stessa, dovendosene riconoscere l'equiparazione anche sul piano sostanziale, anche in considerazione del fatto che il giudice a quo aveva comunque sospeso il procedimento principale, effettuando una valutazione della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione. Sul punto, a simili conclusioni la Corte era pervenuta in altri giudizi costituzionali, precisando che la forma di sentenza non definitiva, anziché di ordinanza, dell'atto di promovimento non comporta l'inammissibilità delle questioni, allorché il giudice a quo – dopo la positiva valutazione concernente la rilevanza e la non manifesta infondatezza della stessa – aveva disposto la sospensione del procedimento principale e la trasmissione del fascicolo alla cancelleria della Corte. Tali determinazioni, anche se assunti con la forma della sentenza, inducono a ritenere che debba essere riconosciuta sostanzialmente natura di ordinanza, in conformità a quanto riconosciuto dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87⁶.

Nel merito, la Corte costituzionale perviene alla declaratoria di fondatezza della questione attraverso un inquadramento minuzioso della fattispecie in esame, il cui apparato normativo si inserisce nel quadro di una disciplina regionale finalizzata alla determinazione del canone di locazione “sopportabile” (cioè alla capacità massima del nucleo familiare di sostenere il costo di un affitto, a prescindere dal valore dell'alloggio.), relativo ad immobili che rientrano nell'edilizia residenziale pubblica.

specifico, si trattava di norme regionali che prevedono “l'anzianità di contribuzione nella gestione case per i lavoratori GESCAL” quale criterio preferenziale).

⁶ L'orientamento invocato dalla Corte è conforme alle decisioni assunte con le pronunce nn. 275 del 2013, 256 del 2010, 151 del 2009, 452 del 1997 e, più di recente, con la sentenza n.116 del 2018.

Tali beni sono finalizzati ad assicurare un bisogno primario, il *diritto inviolabile all'abitazione*, alle categorie di soggetti "economicamente deboli" per garantire loro un'esistenza dignitosa, per il tramite di un servizio pubblico preposto alla "provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti"⁷.

Le norme censurate, pertanto, devono porsi tra gli obiettivi primari quello di garantire l'effettività della tutela del diritto all'abitazione, «incluso nel catalogo dei diritti inviolabili», come consacrato dalla stessa Corte in alcune significative pronunce ove era stato affermato che tra i compiti cui lo Stato non può abdicare in nessun caso, vi è quello creare le condizioni minime di uno Stato sociale e concorrere a garantire ai cittadini il fondamentale diritto sociale, quale quello all'abitazione, così da «...contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana...»⁸. Se, dunque, la disciplina censurata è ispirata, attraverso canoni di locazione particolarmente vantaggiosi, a garantire il godimento effettivo di un diritto inviolabile a beneficio di nuclei familiari che versano in condizioni di notevole fragilità economica, è proprio sullo sfondo di un simile obiettivo che deve essere esaminata la disparità di trattamento evocata dal rimettente quale parametro di incostituzionalità.

Tale indagine richiede, a parere della Corte, un giudizio in termini di ragionevolezza sulla scelta del legislatore regionale di «...aver riservato l'accesso alla categoria della

⁷ In altre pronunce, altrettanto significative, i giudici della Consulta avevano evidenziato che nel contesto della disciplina sull'edilizia residenziale pubblica, tra gli obiettivi principali vi è quello di garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi (sent. n. 176 del 2000). Tale forma di intervento pubblico, costituisce un servizio «deputato alla provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti» (cfr. sentenze n. 417 del 1994, n. 347 del 1993, n. 486 del 1992). Come affermato nella sentenza n. 559 del 1989, il riconoscimento del diritto di tali soggetti ad un'abitazione, rappresenta "un connotato della forma costituzionale di Stato sociale" che rinvia anche ai parametri indicati dall'art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (New York, 10 dicembre 1948) e dall'art. 11 del Patto internazionale dei diritti economici sociali e culturali (approvato a New York il 16 dicembre 1966 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite e ratificato dall'Italia il 15 settembre 1978, in seguito ad autorizzazione disposta con legge 25 ottobre 1977, n. 881). Rientra tra i doveri della collettività intera impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione; si tratta di un dovere, cui corrisponde il correlato diritto sociale all'abitazione, collocabile tra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della Costituzione, un connotato della forma costituzionale di Stato sociale (cfr. sentenze n. 404 del 1988 e n. 49 del 1987).

⁸ Sin dalle pronunce nn. 217 e 404 del 1988, la Corte aveva proclamato nel "diritto all'abitazione" uno tra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione. Successivamente, il principio era stato rimarcato (sent. nn. 44 del 2020, 168 del 2014, 161 del 2013, 61 del 2011, 176 del 2000, oltre all'ord. n.76 del 2010).

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...»⁹. Proprio in considerazione delle finalità sottese alle disposizioni censurate, non emerge alcuna ragionevole giustificazione che sorregga la diversa determinazione del canone di locazione tra gli assegnatari titolari di redditi da pensione o da lavoro dipendente, rispetto a coloro che percepiscano entrate fonte di lavoro autonomo.

Il percorso argomentativo seguito dalla Corte si è distinto per la disamina accurata delle ragioni addotte dalle parti, pedissequamente passate al setaccio, prima di pervenire al giudizio di irragionevolezza delle norme censurate; due i profili di indagine sottesi alla parte motiva che conducono a ravvisare la disparità di trattamento.

In particolare, a parere della Corte, la ragionevolezza della disparità di trattamento non emerge «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». Ed infatti, come evidenziato nell'ordinanza di rimessione, non vi è attinenza tra la disciplina censurata ed il meccanismo impositivo che caratterizza i redditi da lavoro autonomo, differenziandoli da quelli da pensione, da lavoro dipendente o assimilato. Diversamente opinando, andrebbe ad integrarsi una presunzione (*iuris et de iure*) di non veridicità delle dichiarazioni fiscali effettuate dai lavoratori autonomi, inquadrando tale categoria di assegnatari, con un giudizio aprioristico, meno meritevole di beneficiare di politiche di giustizia sociale.

Escludendo tale chiave di lettura, la disparità di trattamento perde ogni giustificazione connessa alla fonte del reddito. In caso di trattamento differenziato nella quantificazione dei canoni di locazione, si determinerebbe una discrepanza nel

⁹ Nel punto 6 del considerato in diritto - sgombrando subito il campo da equivoci di sorta - la Corte ha opportunamente richiamato quanto già espresso in precedenza (sent. nn. 172 del 2013 e 107 del 2018), precisando 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...».

godimento di un diritto inviolabile, sulla base della diversa fonte di reddito del nucleo familiare e della sua provenienza da distinte tipologie di lavoro, in difformità da quanto disposto dall'art. 35, primo comma, Cost., ove è sancito che il lavoro deve essere tutelato "in tutte le sue forme".

In ordine al secondo profilo esaminato (contributo finanziario offerto dai soli lavoratori dipendenti), disattendendo le argomentazioni offerte dalla difesa regionale, la Corte ha escluso si trattasse di una giustificazione ragionevole della disparità di trattamento denunciata. L'irragionevolezza della disparità di trattamento determinata dalle disposizioni censurate si evince nella scelta di dare rilevanza a un risalente e neppure esclusivo contributo erogato dai lavoratori dipendenti per la realizzazione dell'edilizia residenziale pubblica, così pregiudicando nuclei familiari economicamente fra i più deboli, per il solo fatto che essi sono sostenuti dal reddito di un'altra categoria di lavoratori¹⁰.

Parimenti privo di pertinenza, infine, è stato valutato il rilievo della difesa regionale finalizzato a rimarcare la differenza che intercorre tra leggi regionali e provvedimenti statali in ordine alla disciplina delle locazioni nell'edilizia residenziale pubblica, in considerazione della tipologia di reddito percepito dal conduttore. Infatti, le norme evocate presentano anzitutto un differente tenore rispetto a quelle oggetto di censura, limitandosi a dettare un criterio preferenziale; peraltro, si tratta di disposizioni «del tutto inidonee a plasmare il parametro della legittimità costituzionale...peraltro mai sottoposte al sindacato di legittimità costituzionale»¹¹.

¹⁰ L'assunto difensivo della Regione, prende le mosse dal contributo che era stato 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. Si trattava, come evidenziato dalla Corte, di contributi che erano comunque integrati da una quota versata dallo Stato; tra l'altro, 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). Da ciò deriva che gli attuali lavoratori dipendenti che possono concretamente aver dato in passato un parziale contributo economico alla realizzazione delle opere di edilizia residenziale pubblica, deve oggi ritenersi certamente non rappresentativo di tutti i nuclei familiari con redditi da lavoro dipendente o assimilato, a tal punto da giustificare il loro esclusivo beneficio.

¹¹ Precisa la Corte che le disposizioni richiamate sono: 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).

L'assenza di una causa giustificativa idonea a rendere ragionevole la censurata disparità di trattamento, comporta che il comma 3, ultimo capoverso, e il comma 4, lettera a), dell'art. 31 della legge reg. Lombardia n. 27 del 2009, integrino la violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., determinando un'irragionevole disparità di trattamento.

4. Considerazioni conclusive.

L'interesse che la pronuncia in esame suscita è sicuramente correlato alla riaffermazione dei diritti inviolabili all'abitazione e al lavoro in tutte le sue forme. L'intervento additivo della Corte costituisce un'ulteriore occasione per rafforzare la funzione della disciplina normativa censurata volta a promuovere l'effettività della tutela del diritto all'abitazione e per evidenziare come diritto all'abitazione e al lavoro impongano che il principio di eguaglianza si dispieghi pienamente, senza che siano consentite irragionevoli disparità di trattamento e si pervenga, come nel caso di specie, all'applicazione delle medesime modalità di calcolo del canone di locazione, in favore di assegnatari che versino in situazioni di grave fragilità economica, al di là delle categorie lavorative di appartenenza.

Ogni occasione di chiarimento e rafforzamento della cornice dei diritti inviolabili garantiti dalla Carta costituzionale non può che essere recepita in termini positivi, sia che si tratti di principi consacrati esplicitamente ed in via diretta - come nel caso del diritto al lavoro e alla qualità e dignità dello stesso (art. 4 e 35 ss. Cost.) - sia nei casi in cui la tutela investa categorie di diritti di "nuova generazione", il cui fondamento si ricava attraverso la lettura sistematica delle stesse norme costituzionali o per il tramite della giurisprudenza costituzionale.

La creazione di "nuovi diritti", come il *diritto all'abitazione* è apparsa come un tentativo di cogliere le opportunità offerte da questo nuovo mondo senza doverne patire i rischi e gli abusi, cercando di riportare così sotto il controllo del diritto e dei cittadini processi che altrimenti potrebbero travolgere, insieme, le persone e la democrazia. La proclamazione di un diritto non ne assicura rispetto ed effettività e la tendenza in graduale affermazione è di costruire una rete di convenzioni, protocolli e

accordi che trasferiscano nella dimensione sovranazionale poteri e responsabilità legati appunto alla tutela dei diritti, che portino al rafforzamento delle Corti internazionali, al fine di elidere le profonde disuguaglianze materiali e gli ostacoli che limitano, di fatto, la libertà degli individui¹². I diritti umani di seconda generazione, essenzialmente di natura economica, sociale e culturale, si sono affermati proprio come garanzia dell'uguaglianza tra gli individui ed in questa cornice insistono il diritto ad avere un'occupazione, un'abitazione, il riconoscimento di cure sanitarie, sicurezza sociale e indennità di disoccupazione, come riconosciuto dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e dalla Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali.

La tutela del diritto all'abitazione è ormai entrata in una dimensione di "tutela multilivello dei diritti" e necessita di un intervento del legislatore, statale e regionale, contraddistinto da nuovi modelli di politiche abitative che possano garantire una maggiore effettività del diritto all'abitazione, più assimilabile ai parametri indicati dalle Carte e Corti sovranazionali, cui sempre più incessantemente si sta conformando anche la Corte costituzionale¹³.

¹² Per una disamina della categoria dei "nuovi diritti", sia consentito rinviare a F. PERCHINUNNO, *La libertà personale in trasformazione. Genesi, itinerari e mutazioni*, Collana del Dipartimento Jonico dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro, Cacucci, Bari, 2020. Prendendo le mosse dall'esame dell'infinita querelle sull'effettiva natura dell'art. 2 Cost., se da intendersi quale norma a fattispecie "chiusa" o "aperta", ossia se la norma esaurisca la sua potenzialità richiamando i soli diritti dell'uomo espressamente disciplinati in Costituzione, o se possa interpretarsi con una "clausola aperta", in grado di ricomprendervi anche altri diritti privi di esplicito riconoscimento, si è evidenziato quanto è stato incisivo l'apporto di Augusto Barbera nel senso di ritenere la sussistenza di una disposizione a fattispecie aperta, «un principio che non si esaurisce nelle libertà espressamente garantite ma in grado di ricomprendere tutte le nuove domande di libertà che vengono fatte proprie dalla coscienza sociale e progressivamente riconosciute attraverso l'azione della giurisprudenza o del legislatore ordinario», cfr. A. BARBERA, F. COCOZZA, G. CORSO, *Le libertà dei singoli e delle formazioni sociali. Il principio di eguaglianza*, in G. AMATO – A. BARBERA (a cura di), Bologna, 1986, spec. p. 207. Cfr., altresì, A. BARBERA, *Commento all'art. 2 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, p. 50 ss.; P. F. GROSSI, *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, Padova, 1972. L'interpretazione della norma come clausola a fattispecie aperta ha consentito di integrare la schiera dei diritti di libertà riconosciuti dall'art. 13 in poi, con una nutrita schiera di altri diritti scaturiti dai primi approcci dottrinali e giurisprudenziali dell'era repubblicana (ad es. il diritto all'obiezione di coscienza, alla riservatezza, all'immagine, all'informazione, all'integrità psico-fisica, al libero sviluppo della personalità anche attraverso l'interruzione volontaria della gravidanza e alle libere relazioni omosessuali) e dei diritti di nuova generazione (nuovi diritti), tutti a pieno titolo introdotti nell'ordinamento, come comprovato dai frequenti approdi giurisprudenziali e dalla diffusa tutela multilivello degli stessi (si pensi al diritto alla socializzazione dei disabili, dei minori, alla salubrità dell'ambiente, all'abitazione e ai beni comuni essenziali e all'accesso ad internet).

¹³ Sul punto, *ex multis*, P. BILANCIA, *Possibili conflittualità e sinergie nella tutela dei diritti fondamentali ai diversi livelli istituzionali*, in P. BILANCIA - E. DE MARCO - F.G. PIZZETTI, "Nuovi diritti" e "tutela multilivello dei diritti", in P. BILANCIA - E. DE MARCO (a cura di), *L'ordinamento della Repubblica. Le Istituzioni e la Società*, terza ed., Cedam,

In un quadro così univocamente indirizzato verso il consolidamento dei diritti inviolabili in esame, la sentenza n.112 del 2021 si colloca in piena conformità e potrebbe fungere da apripista per ulteriori interventi finalizzati ad una maggiore effettività di tutela.

Milano, 2018, pp. 462 ss., G. MARCHETTI, *Il diritto all'abitazione tra ordinamento statale ed europeo e prospettive di valorizzazione nel quadro dell'Europa sociale*, in P. BILANCIA, *La dimensione europea dei diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 261 ss.; S. SCAGLIARINI, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1/2012, p. 1 ss. Nel nostro ordinamento costituzionale, il diritto all'abitazione è ricavabile da diverse disposizioni costituzionali, costituendo il presupposto per la realizzazione di un'eguaglianza sostanziale tra cittadini (art. 3, comma 2 Cost.) e per l'esercizio di diritti e libertà tra cui la libertà di domicilio (art. 14 Cost.), i diritti familiari (artt. 29-31 Cost.), il diritto alla salute (art. 32 Cost.) e il diritto al lavoro (art. 4, 35 e ss.). La Corte costituzionale ha fornito un apporto determinante, sia pur graduale, avendo dapprima negato la configurabilità del diritto all'abitazione. Le pronunce degli anni '80 - cui si è detto al § 3 e nella parte motiva della sentenza n.112/2021 - hanno contribuito all'affermazione del diritto all'abitazione come "diritto sociale fondamentale" da inquadrarsi tra i diritti inviolabili (art. 2 Cost.) Sul punto, si rinvia a A. BARBERA, *Commento all'art. 2 Cost.*, op. cit. p. 107 ss. e alle riflessioni di cui alla nota precedente.