

IL CANONE DELLA RAGIONEVOLEZZA (E DELLA PROPORZIONALITÀ) NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN MATERIA DI EDILIZIA ABITATIVA. SPUNTI A PARTIRE DALLA SENTENZA N. 1 DEL 2025*

di Francesco Zammartino **

65

Sommario. 1. Premessa – 2. Alcune note sulla vicenda processuale. – 3. Verso quali declinazioni dei giudizi di ragionevolezza e proporzionalità della Corte costituzionale in materia di edilizia abitativa. – 4. Considerazioni finali.

1. Premessa. Recentemente la Corte costituzionale, dichiarando l'illegittimità costituzionale degli artt. 5, c. 2-*bis*, e 3, c. 2-*bis*, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 15/2015, recante *Disposizioni in materia di politica provinciale della casa*, offre alcuni (nuovi?) spunti di riflessione riguardo al criterio di ragionevolezza (nonché di proporzionalità), quale parametro di legittimità delle leggi e atti ad esse equiparati. Come è noto, da tempo la Consulta ha sancito che la legge difetta nella sua ragionevolezza laddove manchi il suo obiettivo e tradisca la sua *ratio*¹; ciò ha comportato che in sede di valutazione di legittimità delle leggi la ragionevolezza è diventata sinonimo di proporzionalità ovvero congruità «tra il mezzo ed il fine», costituendo l'unico limite invalicabile per il legislatore². Ma, sebbene la Corte costituzionale si sia prodigata nel costruire i contenuti e le modalità del giudizio da un punto di vista concreto, fa difetto ancora oggi una precisa teoria sul principio in esame che permetta di avere un contesto ben definito in merito alla legittimità costituzionale. Vengono posti in rilievo questioni che da anni sono al centro del dibattito dottrinale quali, tra le altre, la ragionevolezza qualora si liberi dal giudizio di comparazione costruito su uno schema ternario, diviene canone a sé stante? L'autonomia della ragionevolezza rispetto al giudizio di eguaglianza appare con tutta realtà solo nel caso l'art. 3 Cost. venga richiamato all'unisono sotto il profilo della disparità di trattamento? La ragionevolezza affrancatasi dal rapporto con l'art. 3 Cost., diviene operativa anche in relazione a parametri costituzionali diversi? Con queste brevi riflessioni, s'intende approfondire come il giudice delle leggi, pur con qualche carenza argomentativa, abbia voluto riaffermare, tra l'altro, l'esistenza di un sindacato

* Sottoposto a referaggio.

** Professore Ordinario di Diritto costituzionale e pubblico – Università di Napoli L'Orientale.

¹ Corte cost., sent. 43/1997, punto 2 del *Considerato in diritto*.

² In dottrina, *ex plurimis*, P. Barile, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici*, Milano, 1994, 21 ss.; M. Luciani, *Lo spazio della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, ivi, Milano, 1994, 245 ss.; R. Romboli, *Ragionevolezza, motivazione delle decisioni ed ampliamento del contraddittorio nei giudizi costituzionali*, ivi, 229 ss.; S. Bartole, *L'elaborazione del parametro e del protocollo delle argomentazioni*, in *Corte costituzionale e principio di eguaglianza*, Atti del Convegno di L. Paladin, Padova, 2002, 35 ss.; V. Onida, *Eguaglianza e diritti sociali*, ivi, 116 ss.; L. Carlassare, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismi.it*, 3, 2015, 154.

di natura «elastica», fondato non tanto sui contenuti specifici della disposizione legislativa, quanto, invece, sulle finalità manifestate dell'intervento normativo.

2. Alcune note sulla vicenda processuale. Alla luce del quadro ora descritto, conviene illustrare le vicende concrete dalle quali origina il giudizio poi culminato con la sentenza di cui sopra.

In estrema sintesi, contro l'accoglimento del giudice di appello di Trento della domanda di un titolare di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, previa disapplicazione della normativa provinciale, in quanto confliggente con il principio di parità di trattamento, sancito dall'art. 11, par. 1, lett. *d)* e *f)*, direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, si è opposta la Provincia autonoma di Trento che impugnava la sentenza del giudice di seconda cure, in quanto riteneva che il requisito della residenza decennale sul territorio italiano previsto dalla normativa provinciale, quale condizione tanto per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica quanto per l'erogazione del contributo integrativo del canone di locazione, non fosse in contrasto con gli artt. 3 e 11 Cost.

Con l'ordinanza n. 105/2024, la Cassazione, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, co. 2-*bis*, e 3, co. 2-*bis*, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 15/2005, recante *Disposizioni in materia di politica provinciale della casa e modificazioni della legge provinciale 13 novembre 1992, n. 21 (Disciplina degli interventi provinciali in materia di edilizia abitativa)*, come introdotti, rispettivamente, dai co. 6 e 2 dell'art. 38 della legge della Provincia autonoma di Trento n. 5/2019 (*Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2019-2021*), in quanto contrasterebbero con gli artt. 3 e 117, co. 1 e 5, Cost.

In particolare, il supremo giudice di legittimità ha affermato che le disposizioni censurate contrasterebbero con l'art. 3 Cost., in quanto avrebbero previsto, per l'accesso all'alloggio e per l'erogazione del contributo integrativo del canone di locazione condizioni irragionevoli, svincolate dalla valutazione dello stato di bisogno. Inoltre, il requisito della residenza decennale discriminerebbe gli stranieri e confliggerebbe, pertanto, con l'art. 117, co. 1 e 5, Cost., in relazione all'art. 11, par. 1, lett. *d)* e *f)*, direttiva 2003/109/CE, che salvaguarda la parità di trattamento dei soggiornanti di lungo periodo rispetto ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano, nei settori delle prestazioni sociali e dell'accesso all'alloggio.

La Provincia autonoma di Trento, dal canto suo, ha contestato la fondatezza delle questioni sollevate dalla Corte di cassazione, poiché gli articoli oggetto della censura, da una parte, avrebbero l'obiettivo di coordinare l'accesso all'edilizia residenziale pubblica con la disciplina statale del reddito di cittadinanza, contraddistinto, per una sua componente, da una funzione simile a quella del contributo integrativo del canone di locazione, dall'altra, lungi dal discriminare gli stranieri, conferirebbero un rilievo ragionevole, in un contesto di risorse limitate, al radicamento sul territorio, a cui la stessa direttiva 2003/109/CE mostra di risalire.

3. Verso quali declinazioni dei giudizi di ragionevolezza e proporzionalità della Corte costituzionale in materia di edilizia abitativa. La pronuncia della Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 5, co. 2-*bis*, e 3, co. 2-*bis*, della legge della Provincia autonoma di Trento n. 15/2005, nella parte in cui richiedono, per l'assegnazione dell'alloggio a canone sostenibile e per il contributo integrativo del canone di locazione, la residenza in Italia per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo, induce, come è stato anticipato, ad analizzare alcune questioni che ineriscono

al controllo di ragionevolezza e all'intensità del suo sindacato.

Una definizione stipulativa preliminare è forse opportuna: il criterio di ragionevolezza prende origine dall'interazione tra primo e secondo comma dell'art. 3 Cost.³ e per un periodo non breve era asservito al principio di eguaglianza⁴, per poi, affrancatosi dal disposto costituzionale in esame, divenire quale «disposizione testuale necessaria per veicolare il parametro della ragionevolezza negli atti di promovimento del giudizio davanti alla Corte»⁵. Da questo momento il giudizio di ragionevolezza ha sempre più assunto un controllo sulla necessità della norma adottata riguardo al fine da raggiungere nel caso concreto, finendo per assumere le caratteristiche di un giudizio sull'esercizio della funzione legislativa⁶, un giudizio sulle ragioni che hanno indotto il legislatore a deviare dal fine da perseguire⁷, al di là di ogni sillogismo giudiziale e molto attento al fatto⁸; al dato di realtà, insomma. Non risolvendosi più il giudizio in parola nella razionalità astratta del sistema giuridico, è accaduto che la Corte abbia ravvisato una illegittimità costituzionale non già nella regola in quanto tale, bensì negli effetti della stessa, fino ad esplorare l'applicazione concreta della norma oggetto del suo giudizio⁹. Le considerazioni che precedono mettono in evidenza la specificità di un giudizio che, nonostante la Corte costituzionale si sia prodigata nel costruirne i contenuti e le modalità da un punto di vista concreto, fa difetto ancora oggi di una precisa teoria che tenga conto anche (ma direi soprattutto) del delicato equilibrio tra principi o diritti costituzionali, spesso in tensione fra loro. In altri termini, che la «debole» predeterminazione dei paradigmi di giudizio non ha certo agevolato il compito della Corte stessa, che non di rado, invece di sindacare l'irragionevolezza della legge, ha esteso il suo giudizio fino a censurare le scelte di opportunità del legislatore¹⁰.

Ciò si è verificato soprattutto quando il giudice costituzionale è stato chiamato ad effettuare, in assenza di gerarchie in Costituzione¹¹, un bilanciamento tra principi o diritti costituzionali in tensione fra loro¹², per il quale non è più bastato la ricerca della mera congruità del mezzo rispetto al fine¹³, dovendo ricorrere a un ulteriore principio, qual è quello di proporzionalità, che, mediante l'utilizzo alternato dei criteri di idoneità e necessità, limitasse le pur necessarie limitazioni dei diritti o dei principi costituzionali nella misura strettamente indispensabile¹⁴. Ora ripercorrendo, infatti, i passaggi più significativi della sentenza, vanno innanzitutto esaminati, tra l'altro, alcuni aspetti dell'impianto argomentativo, in quanto il giudice delle leggi, applicando una logica aperta e flessibile, ha assunto, ancora una volta, quali limiti indicati dalla stessa giurisprudenza costituzionale, quelli della ragionevolezza e non arbitrarietà a tutela delle posizioni soggettive incise da atti potenzialmente arbitrari e discriminatori¹⁵.

³ Così, L. Paladin, *Ragionevolezza (principio di)*, in *Enc. dir. Aggiornamento I*, Milano, 1997, 889 ss.

⁴ Cfr. G. Scaccia, *Gli strumenti della ragionevolezza nel giudizio*, Torino, 2000.

⁵ M. Cartabia, *Ragionevolezza proporzionalità: oltre l'eguaglianza delle leggi*, *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, Napoli, 2024, 2383.

⁶ Cfr. G. Zagrebelsky, V. Marcenò, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 2021, 212 ss.

⁷ Corte cost. sent., n. 267/2007, punto 3 del *Considerato in diritto*.

⁸ Per tutti, C. Lavagna, *Ragionevolezza e legittimità costituzionale*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, III, Padova, 1973, 1573 ss.

⁹ Corte cost., sent. n. 347/1995.

¹⁰ *Ex plurimis*, Corte Cost. sent. n. 1130 del 1988.

¹¹ Corte cost., sent. n. 85/2013.

¹² A. Morrone, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001, *passim*.

¹³ Cfr. B. Caravita, *Le quattro fasi del giudizio di eguaglianza-ragionevolezza*, in *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano, 1994, 165 ss.

¹⁴ Corte cost., sent. n. 264/2012.

¹⁵ Si cfr. Corte cost., sentt., nn 143/1989; 346/1991; 429/1995; 85/2013. In dottrina, per tutti, C. Esposito, *La Corte costituzionale come giudice della "non arbitrarietà" delle leggi*, in *Giur. cost.*, 1962, 78 ss.

La Corte, che, a latere, ha anche riaffermato l'incompatibilità del diritto nazionale con il diritto dell'Unione europea, ribadendo che quest'ultimo se dotato di efficacia diretta impone al giudice di non applicare la normativa interna e, all'occorrenza, rinviare la questione pregiudiziale alla Corte di giustizia (art. 267 TFUE), nella sentenza in esame non rinuncia, nella configurazione del diritto all'abitazione¹⁶, al noto duplice criterio oggettivo e soggettivo, riconducendolo, per quanto attiene al profilo oggettivo, a quel «tratto saliente della socialità» cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione¹⁷, per quanto riguarda al profilo soggettivo, alla «dignità della persona»¹⁸.

Ciò induce il Giudice delle leggi a considerare che le prestazioni in materia di edilizia residenziale sono fondamentalmente un servizio pubblico finalizzato a impedire che le persone, soprattutto quelle economicamente deboli, siano private di un alloggio. Secondo la Corte appare palesemente arbitrario o sproporzionato il bilanciamento effettuato dal legislatore della Provincia autonoma di Trento tra le finalità d'interesse generale perseguite ed il sacrificio imposto agli interessi dei privati, e quanto statuito è il frutto di un ragionamento che il Giudice delle leggi fa alla luce del fatto che le alternative esegetiche riguardano la combinazione di disposizioni, il cui rapporto crea la regola da adottare al caso concreto, configurandola anche in rapporto al parametro costituzionale.

Secondo la Consulta nella scelta del normatore della provincia di Trento di considerare la necessità abitativa più indifferibile solo perché più prolungata è la permanenza sul territorio italiano, s'annida un'intrinseca irragionevolezza che prospetta una discriminazione indiretta anche per i soggiornanti di lungo periodo «i quali, pur potendo vantare la permanenza quinquennale, necessaria per conseguire il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, più difficilmente cumulano i dieci anni di residenza richiesti dalla disposizione censurata»¹⁹.

In altre e sintetiche parole, la Corte individua nel requisito della residenza protratta un presupposto distortivo, in quanto essa «smarrisce ogni legame con le situazioni di bisogno e di disagio riferibile alla persona in quanto tale»²⁰.

Trattasi certamente di uno sviluppo giurisprudenziale importante²¹, in quanto consente alla Corte di ricostruire estensivamente la pretesa abitativa degli immigrati extracomunitari, riconducendola non più al solo diritto dell'abitazione in senso tradizionale, ma, altresì, a una seconda declinazione del diritto in esame, che sottintende ad una definizione più ampia del concetto di casa: la residenza di un nucleo familiare.

Per il Giudice costituzionale, quindi, il congegno indicato dal legislatore si presenta incongruo rispetto alle finalità perseguite ed incoerente nella sua configurazione interna, in contrasto, con il principio di ragionevolezza stabilito dall'art. 3 Cost.

È incoerente ed incongrua, infatti, la norma che prevede la regola della esclusione «unidirezionale» che viene in concreto fatta dipendere, quanto alla sua effettiva operatività, dalla circostanza – meramente casuale – connessa alla cadenza temporale.

Un filone argomentativo che porta il giudice costituzionale ad affermare che il mancato riconoscimento del diritto all'abitazione si traduce anche in un limite alla libertà, all'uguaglianza, alla dignità sociale e allo sviluppo della personalità dell'individuo.

Per quanto riguarda poi il bilanciamento, sembra però emergere dalla sentenza in esame una declinazione di quest'ultimo non come una modalità di giudizio della Corte, che investita di

¹⁶ Per tutti, F. Lucarelli, *Diritto all'abitazione e preesistenze urbane*, Napoli, 1976, *passim*.

¹⁷ Corte cost., sent. n. 217/1988.

¹⁸ Corte Cost., sent. n. 6/2024.

¹⁹ Punto 9.6. del *Considerato in diritto*.

²⁰ Punto 7 del *Considerato in diritto*.

²¹ Cfr. Corte cost., sentt. n. 7/2021 e 9/2021.

una questione su un interesse specifico deve necessariamente tenere conto delle implicazioni rispetto ad altri interessi costituzionali coinvolti, ma come una modalità di intervento che riguarda esclusivamente l'attività legislativa. Anche perché se il giudizio è in termini di ragionevolezza, la Corte avrebbe forse dovuto richiamare come *tertium comparationis* una norma in vigore che disciplina in maniera diversa un caso analogo e non una norma antecedente, al solo scopo di dimostrare che dal confronto con essa «traspare che la norma oggetto di censura si discosta in modo significativo [...]». Si tratta, infatti, di un paragone che in sé non può esprimere molto in termini di incostituzionalità, potendo al limite risultare di ausilio per descrivere l'evoluzione legislativa verso un progressivo allontanamento dai parametri costituzionali, ma non esaurire in via esclusiva il giudizio di incostituzionalità. Nella cornice qui esaminata sembra prendere così avvio un nuovo schema decisionale nel quale l'intervento del legislatore è considerato preferibile, purché le soluzioni normative risultino conformi a Costituzione.

Per di più, la sentenza in esame, al di là dell'innovativo approccio teleologico, si caratterizza anche per il rigoroso metodo di scrutinio utilizzato, affinché il rischio di scelte irragionevoli siano meglio calibrate. Come è stato precedentemente detto, la Corte utilizza il canone della ragionevolezza e, quindi, della proporzionalità. Nello statuire che «il requisito della residenza prolungata sul territorio nazionale, in ultima analisi, si dimostra irragionevole e sproporzionato per tutti coloro, cittadini e stranieri, cui si applica»²² essa ripercorre le caratteristiche tipiche del sindacato in parola, il quale, rifuggendo da rigidi schematismi si svolge attraverso ponderazioni assiologiche e casistiche che permettono di esaminare la proporzionalità dei mezzi legislativi prescelti, nel senso della loro idoneità e della necessità, ai fini stabiliti.

Nel riconoscimento e nella conseguente tutela di un (nuovo) diritto, non (ancora) preso in considerazione dalla legislazione ordinaria, la Corte costituzionale non andrebbe a colmare una vera e propria lacuna costituzionale ma ad esplicitare, presupponendo un nuovo circuito formativo tra legislatore e giudice costituzionale, le potenzialità insite nel Testo costituzionale (in questo specifico caso la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica). Strada, quest'ultima, se percorsa, potrebbe sciogliere qualche nodo dei problematici profili relazionali tra Corte e legislatore, a patto però di non oltrepassare una «soglia invalicabile», ovvero sia quel limite insito all'attività ermeneutica che vede nel suo superamento il sostanziale ed indebito rifacimento del dettato costituzionale²³.

4. Considerazioni finali. La sentenza in esame è interessante perché innanzitutto s'inquadra, a parere dello scrivente, in quel contesto di giudizi di ragionevolezza²⁴ e proporzionalità²⁵ della Corte in cui vengono rilevate illegittimità costituzionale non tanto nella regola in quanto tale, ma nel suo carattere inderogabile e inflessibile: ciò che viene censurato, in effetti, è l'automatismo legislativo²⁶, più della regola in sé e per sé analizzata, atteso che la sentenza del Giudice costituzionale ha quale obiettivo quello di ridare all'interprete la necessaria flessibilità che gli permetterebbe di conformare le norme al dato reale. Da ciò deriva il principio secondo cui il diritto all'abitazione si configura come «un

²² Punto 10 del *Considerato in diritto*.

²³ Sul punto, autorevolmente, M. Luciani, *Ogni cosa al suo posto*, Milano, 2023, 185 ss.; A. Lucarelli, *Diritto e conflitti nell'incertezza della produzione giuridica*, in *Rivista AIC*, 3, 2024, 79 ss.

²⁴ Recentemente, Corte cost., sentt. nn. 77/2023 e 147/2024.

²⁵ Corte cost., sentt. nn. 270/2010, 20/2019, 14/2023.

²⁶ Più recentemente, L. Pace, *L'adeguatezza della legge e gli automatismi. Il giudice della legge fra norma astratta e caso "concreto"*, Napoli, 2020.

diritto fondamentale di natura sociale»²⁷, intimamente connesso alla dignità della persona. Nelle motivazioni addotte dalla Corte emergono chiaramente le caratteristiche proprie del giudizio di ragionevolezza in cui la realtà empirica, facendo da reagente sulla norma oggetto del giudizio, agevola la Corte nel valutare la conformità ai principi costituzionali. Per quelle scelte legislative, che «condizionano alla residenza protratta l'erogazione di prestazioni a servizi destinati a soddisfare bisogni vitali, come quello abitativo», secondo la Corte va imposto un concetto di «razionalità formale», quale principio logico di non contraddizione, ed un principio di «razionalità pratica», come utilizzo della ragione vicino al «senso comune» per limitare la discrezionalità del legislatore. In considerazione di questo contesto, si potrebbe pensare all'utilizzo di quello scrutinio in senso stretto²⁸ che direttamente investe il merito delle scelte del legislatore nel momento in cui si «appalesi, in concreto, come espressione di un uso distorto della discrezionalità, che raggiunga una soglia di evidenza tale da atteggiarsi alla stregua di una figura, per così dire, sintomatica di eccesso di potere e, dunque, di sviamento rispetto alle attribuzioni che l'ordinamento assegna alla funzione legislativa»²⁹. Ma anche mediante una lettura estensiva della sentenza in epigrafe, non pare che si possa trarre un'inversione di rotta della Corte atteso che nelle modalità e nei contenuti del giudizio non si rileva un vizio di eccesso di potere legislativo.

Ma l'illegittimità degli articoli della legge provinciale di Trento è la conseguenza, come è stato anticipato, anche del fatto che, secondo la Consulta, essi non superano il c.d. test di proporzionalità, nel bilanciamento tra esigenze della disciplina normativa generale e tutela del diritto abitativo per le persone più vulnerabili.

Sempre più utilizzato negli ultimi tempi, tale canone, nonostante le sue tante cromature e sfumature, è coesistente alla teoria stessa dei diritti fondamentali se è vero che esso stabilisce la misura legittima dei loro limiti. Specificamente, è «sproporzionato il requisito della residenza per tutti coloro, cittadini o stranieri, cui si applica prolungata sul territorio nazionale»³⁰.

Per la Corte a ciò tende la proporzionalità nei suoi fattori, per cui una limitazione a un diritto sarà legittima solo se stabilita per un fine appropriato e con il minor grado di compressione delle situazioni giuridiche coinvolte. E a tale standard, non pare che gli artt. 5, co. 2-*bis*, e 3, co. 2-*bis*, legge della Provincia autonoma di Trento n. 15/2015 si conformino.

Abstract. Recentemente la Corte costituzionale, con la sentenza n. 1/2025, offre alcuni (nuovi?) spunti di riflessione riguardo al criterio di ragionevolezza (nonché di proporzionalità), quale parametro di legittimità, riguardo a un tema delicato qual è l'edilizia abitativa.

Con queste brevi riflessioni s'intende approfondire come il giudice delle leggi, pur con qualche carenza argomentativa, abbia voluto riaffermare, tra l'altro, l'esistenza di un sindacato di natura «elastica», fondato non tanto sui contenuti specifici della disposizione legislativa, quanto, invece, sulle finalità manifestate dell'intervento normativo.

Abstract. Recently, the Constitutional Court, with ruling no. 1/2025, offered some (new?) food for thought regarding the criterion of reasonableness (as well as proportionality) as a parameter of legitimacy regarding the sensitive issue of housing construction. These brief reflections aim to explore how the Constitutional Court, despite some shortcomings in its

²⁷ Punto 5 del *Considerato in diritto*. Ma si cfr. anche sent. n. 209/2009.

²⁸ Corte cost. sent. n. 37/69.

²⁹ Corte cost. sent. 313/95, punto 4 del *Considerato in diritto*.

³⁰ Punto 10 del *Considerato in diritto*.

reasoning, sought to reaffirm, among other things, the existence of a «flexible» review, based not so much on the specific content of the legislative provision as on the stated purposes of the regulatory intervention.

Parole chiave. Irragionevolezza – proporzionalità – arbitrio – bilanciamento.

Key words. Unreasonableness – proportionality – arbitrariness – balancing.