



Giustizia amministrativa
A cura del Segretariato Generale della Giustizia amministrativa

Consiglio di Stato
Tribunali Amministrativi Regionali

News n. 77 dell'8 giugno 2023
a cura dell'Ufficio del massimario

Il T.a.r. per le Marche solleva questione di legittimità costituzionale della legge Regione Marche n. 36 del 2005 nella parte in cui, all'art. 20 *quater*, comma 1, lett. a-bis), esclude dall'accesso alle graduatorie per gli alloggi ERP (Edilizia Residenziale Pubblica) sovvenzionata coloro i quali non siano residenti "nell'ambito territoriale regionale da almeno cinque anni consecutivi".

T.a.r. per le Marche, sezione I, sentenza non definitiva 19 dicembre 2022, n. 771 – Pres. Capitano, Est. Daniele.

Edilizia popolare, economica e sovvenzionata – Regione Marche - Requisiti per l'accesso – Residenza ultraquinquennale nella regione – Questione non manifestamente infondata di costituzionalità.

È rilevante e non manifestamente infondata, per violazione dell'art. 3, commi 1 e 2, Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20 quater, comma 1, lett. a-bis), della legge Regione Marche 16 dicembre 2005, n. 36 e s.m.i., nella parte in cui – in materia di accesso all'edilizia residenziale pubblica – prevede il requisito della residenza anagrafica per almeno cinque anni. (1).

(1) I. – Con la sentenza non definitiva in rassegna, il T.a.r. per le Marche dubita della legittimità costituzionale – per contrasto con i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, Cost., e con il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost. – dell'art. 20 *quater*, comma 1, lett. a-bis), della legge Regione Marche 16 dicembre 2005, n. 36 e s.m.i. nella parte in cui tra i requisiti per conseguire un alloggio Edilizia residenziale pubblica (E.R.P.) sovvenzionata, richiede all'istanza la residenza ultraquinquennale nel territorio regionale.

II. – La vicenda contenziosa nella quale si innesta la q.l.c. si può così riassumere:

- a) con ricorso proposto dinnanzi al T.a.r. per le Marche, uno straniero cittadino non comunitario – titolare di un permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo e residente nella regione Marche – ha impugnato la sua esclusione dalla graduatoria – predisposta dal Comune all’esito di un apposito bando – per l’assegnazione di un alloggio E.R.P., motivata sulla base dell’assenza in possesso del requisito “della residenza nell’ambito territoriale regionale da almeno cinque anni consecutivi” in territorio marchigiano;
- b) Il T.a.r., al fine di delineare la rilevanza della q.l.c., ha definito, ai sensi dell’art. 36 c.p.a., alcune questioni pregiudiziali e preliminari, e segnatamente:
 - b1) ha rigetta l’eccezione preliminare di inammissibilità del ricorso – per omessa impugnazione del bando – sollevata dal Comune resistente richiamando, a tal fine, il consolidato orientamento secondo cui, l’oggetto del giudizio dinnanzi al giudice amministrativo non è mai la legge o l’atto avente forza di legge, stante la natura fisiologicamente incidentale del giudizio di costituzionalità, ma gli atti amministrativi applicativi anche se di contenuto vincolato rispetto alla legge, deducendo l’incostituzionalità della stessa (si veda sull’argomento T.a.r. per il Lazio, sez. IV, sentenza non definitiva 29 dicembre 2022, n. 17819 e la relativa News UM n. 26 del 22 febbraio 2023);
 - b2) ha affermato la persistenza dell’interesse a ricorrere, giacché, a prescindere dall’effettive possibilità di assegnazione dell’alloggio, la permanenza nella graduatoria costituisce – in base al regolamento comunale – presupposto per l’attribuzione di un ulteriore punteggio per le future selezioni;
 - b3) ha disatteso l’opzione interpretativa offerta dalla parte ricorrente secondo cui il requisito della residenza si sarebbe potuto dimostrare con qualunque mezzo di prova senza la necessità di ancorarlo alle risultanze dei registri anagrafici comunali o di altre attestazioni ufficiali aventi il medesimo valore probatorio;
- c) non sussistendo, pertanto, questioni in rito o preliminari di merito in grado di incidere sulla rilevanza della questione, giacché la disposizione di legge regionale, per la sua univocità, non consente diverse interpretazioni, il T.a.r., in punto di manifesta infondatezza, si è limitato a richiamare un precedente della Corte costituzionale che, con riferimento a norme regionali di uguale tenore, ne ha rilevato il contrasto con l’art. 3, comma 1 e 2, Cost. (Corte cost., 9 marzo 2020, n. 44, in *Foro it.*, 2020, I, 1885, cui si rinvia per ulteriori approfondimenti e riferimenti giurisprudenziali), secondo cui “È incostituzionale l’art. 22, comma 1, lett. b), legge Regione Lombardia 8 luglio 2016 n. 16, nella parte in cui fissa il requisito della residenza (o dell’occupazione) ultraquinquennale in regione come condizione di accesso al beneficio dell’alloggio di edilizia residenziale pubblica” poiché: i) il diritto all’abitazione, anche se non espressamente elencato nella Costituzione, rientra tra i diritti fondamentali in quanto strettamente collegato con la tutela della dignità umana; ii) l’edilizia residenziale pubblica tende a realizzare questo

diritto, risultando, quindi, irragionevole, in quanto privo di collegamento con il diritto da garantire, la richiesta del requisito della residenza o dell'occupazione nella regione da più di cinque anni; *iii*) non essendo tale requisito rivelatore di alcuna condizione rilevante in funzione del bisogno che il servizio tende a soddisfare, esso si risolve semplicemente in una soglia rigida che porta a negare l'accesso al beneficio a prescindere da qualsiasi valutazione attinente alla situazione di bisogno o disagio del richiedente, il che rende la disposizione incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, come servizio destinato prioritariamente ai soggetti economicamente più deboli.

III – Per completezza, si segnala quanto segue:

- d) con riferimento all'estraneità della materia dell'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica – e dell'individuazione dei relativi criteri – alle questioni connesse alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale e l'appartenenza della materia stessa al novero di quelle di competenza residuale delle regioni, ai sensi dell'art. 117, comma 4, Cost.: v. Corte cost., ordinanza 21 febbraio 2008, n. 32 (in *Foro it.*, 2008, I, 3055);
- e) con riferimento alla natura “trasversale” della materia “edilizia residenziale pubblica” che si articola su tre livelli normativi: *i*) con la competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., sulla determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti e sulla fissazione di principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale (così Corte cost., 20 novembre 1995, n. 486, in *Foro it.*, 1996, I, 793); *ii*) con la competenza legislativa concorrente ricompresa nella materia «governo del territorio», ai sensi dell'art. 117, comma 3. Cost., con riguardo alla programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica (v. Corte cost., 28 dicembre 2006, n. 451, in *Giur. costit.*, 2006, 4552, con nota di BRANCASI, *La perequazione dei bisogni tra determinazione del costo delle funzioni, da un lato, e risorse aggiuntive ed interventi speciali, dall'altro*); *iii*) con competenza regionale residuale, ai sensi dell'art. 117, comma 4 Cost., riguardo alla gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale;
- f) con riguardo a leggi regionali limitative dell'accesso alle graduatorie E.R.P. in ragione della continuativa e regolare residenza su un determinato territorio:
 - f1) con riferimento alla Regione Liguria: v. Corte cost., 20 aprile 2023, n. 77 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera b), della legge della Regione Liguria 29 giugno 2004, n. 10, recante «*Norme per l'assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e modifiche alla legge regionale 12 marzo 1998, n. 9 (Nuovo ordinamento degli enti operanti nel settore dell'edilizia pubblica e riordino delle attività di servizio*

all'edilizia residenziale ed ai lavori pubblici)», nella parte in cui stabilisce che “[i] requisiti del nucleo familiare per partecipare all’assegnazione degli alloggi di E.R.P.” sia la “residenza o attività lavorativa da almeno cinque anni nel bacino di utenza a cui appartiene il Comune che emana il bando tenendo conto della decorrenza della stessa nell’ambito del territorio regionale” limitatamente alle parole “da almeno cinque anni”;

f2) con riferimento alla Regione Abruzzo: v. Corte cost., 29 gennaio 2021, n. 9, (in Repertorio Foro Italiano 2021, *Edilizia popolare, economica e sovvenzionata*, n.° 10; , in *Riv. giur. edilizia*, 2021, I, 405) che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 4, comma 1, della legge Regione Abruzzo 31 ottobre 2019, n. 34 nella parte in cui l’anzianità di residenza in comuni della regione Abruzzo attribuisce un punteggio ulteriore in graduatoria per le assegnazioni di alloggi E.R.P.;

f3) con riferimento alla Regione Liguria: v. Corte cost., 24 maggio 2018, n. 106 (in *Foro it.*, 2018, I, 2252, con nota di ROMBOLI, in *Giur. costit.*, 2018, 1202, con nota di GORLANI, *La Corte non cede a suggestioni “sovraniste” delle Regioni e conferma la vocazione universalistica dei servizi sociali*) che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 4, comma 1, della legge della Regione Liguria 6 giugno 2017, n. 13, recante «Modifiche alla legge regionale 29 giugno 2004, n. 10 (Norme per l’assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e modifiche alla legge regionale 12 marzo 1998 (Nuovo ordinamento degli enti operanti nel settore dell’edilizia pubblica e riordino delle attività di servizio all’edilizia residenziale ed ai lavori pubblici)) e alla legge regionale 3 dicembre 2007, n. 38 (Organizzazione dell’intervento regionale nel settore abitativo) nella parte in cui stabilivano, ai fini dell’assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP), il requisito prescritto per i cittadini di paesi extracomunitari sia quello della regolare residenza “da almeno dieci anni consecutivi nel territorio nazionale”;

f4) con riferimento alla Regione autonoma della Valle d’Aosta: v. Corte cost. 11 giugno 2014, n. 168 (in *Foro it.*, 2014, I, 1989; *Dir., immigrazione e cittadinanza*, 2014, fasc. 2, 195; *Giur. costit.*, 2014, 2678; *Riv. giur. edilizia*, 2014, I, 750) che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 19, comma 1, lettera b), della legge della Regione Valle d’Aosta 13 febbraio 2013, n. 3, nella parte in cui indica, fra i requisiti di accesso all’edilizia residenziale pubblica, quello della «residenza nella Regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente», per violazione dell’art. 3 e dell’art. 117, primo comma, Cost. in riferimento all’art. 21, paragrafo 1, del TFUE, all’art. 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, nonché all’art. 11, paragrafo 1, lettera f), della direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003;

g) con riguardo alle ipotesi in cui il requisito della residenza continuativa non costituisce una scelta irragionevole e costituzionalmente illegittima:

g1) Corte cost., 19 luglio 2013, n. 222 (in *Foro it.*, 2014, I, 1989; *Giur. costit.*, 2013, con nota di PRINCIPATO, *L’integrazione sociale, fine o condicio sine qua non*

dei diritti costituzionali?) secondo cui: «In tema di accesso degli stranieri alle prestazioni di assistenza sociale [...] mentre la residenza costituisce, rispetto a una provvidenza regionale, «un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio» (Corte cost., 2 dicembre 2005, n. 432, in *Giur. costit.*, 2005, 6, 4657, con nota di RIMOLI, *Cittadinanza, eguaglianza e diritti sociali: qui passa lo straniero*, e di GNES, *Il diritto degli stranieri extracomunitari alla non irragionevole discriminazione in materia di agevolazioni sociali*; in *Giur. it.*, 2006, 12, con nota di ARCONZO, *Il processo costituzionale, la ragionevolezza e l'illegittimità consequenziale. note a margine della sentenza n. 432 del 2005*), non altrettanto può dirsi quanto alla residenza protratta per un predeterminato e significativo periodo minimo di tempo (nella specie, quinquennale). La previsione di un simile requisito, infatti, ove di carattere generale e dirimente, non risulta rispettosa dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, in quanto «introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari», non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata prolungata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che in linea astratta ben possono connotare la domanda di accesso al sistema di protezione sociale (Corte cost., 9 febbraio 2011, n. 40, *Foro it.* 2011, 11, I, 2930);

g2) laddove ragionevole: Corte cost., ordinanza 21 febbraio 2008, n. 32 (in *Foro it.*, 2008, I, 3055);

g3) laddove funzionale al risanamento di alcune aree: Corte cost., 22 ottobre 1990, n. 493 (in *Foro it.*, 1991, I, 3460);

- h) con riferimento alla Regione Lombardia a leggi regionali limitative della determinazione del canone di locazione: v. Corte cost., 28 maggio 2021, n. 112 (in *Foro it.*, 2021, I 2658, nonché oggetto della News US n. 54 del 14 giugno 2021) che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 31, comma 3, ultimo capoverso, e comma 4, lettera a), della legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2009, n. 27 (Testo unico delle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica), nella parte in cui 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 area;
- i) sull'art. 47 Cost. e sull'abitazione come diritto involabile: i) Corte cost., 27 giugno 2013, n. 161 (in *Foro it.*, 2013, I, 2361; *Giur. costit.*, 2013, 2357; *Riv. giur. edilizia*, 2013, I, 755), ii) Corte cost., 25 febbraio 2011, n. 61 (in *Foro it.*, 2012, I, 389), iii) Corte cost., ordinanza 26 febbraio 2010, n. 76 (in *Giur. costit.*, 2010, 860), iv) Corte cost., 11 febbraio 1988, n. 217 secondo cui il diritto all'abitazione rientra «fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione» secondo cui «L'art. 47, secondo comma, Cost., nel disporre che la Repubblica "favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione", individua nelle misure volte ad agevolare e, quindi, a render effettivo il diritto delle persone più bisognose ad avere un alloggio in proprietà una forma di garanzia privilegiata dell'interesse primario ad avere un'abitazione. E, inoltre, nell'addossare il compito di predisporre tale garanzia alla Repubblica, precisa che la soddisfazione di un

interesse così imperativo come quello in questione non può adeguatamente realizzarsi senza un concorrente impegno del complesso dei poteri pubblici (Stato, regioni o province autonome, enti locali) facenti parte della Repubblica.»;

j) in dottrina:

- j1) per una ricostruzione sistematica del diritto all'abitazione in Italia: v. S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, 163;
- j2) per i profili di giurisdizione: G. POLI, *La giurisdizione in materia di alloggi pubblici non può che essere esclusiva e del G.A.: la natura concessoria del rapporto di assegnazione (di un bene pubblico) e l'indole pubblicistica del relativo atto di decadenza.*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, 1065;
- j3) per un'ampia ed esaustiva ricognizione del diritto all'abitazione nel diritto eurounitario e convenzionale: V. R. ROLLI, *Il diritto all'abitazione nell'Unione Europea*, in AA.VV., *L'esigenza abitativa*, Padova, 2013.

