



**News n. 112 del 20 settembre 2023
a cura dell'Ufficio del massimario**

Non è possibile imporre il requisito della c.d. "residenza protratta" nella Regione (nella specie pari a cinque anni), al fine di poter accedere alle misure di assistenza sociale, tra le quali l'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica.

Corte costituzionale 17 luglio 2023, n. 145; Presidente: Sciarra - Redattore: De Pretis

**Edilizia popolare, economica e sovvenzionata – Regione Marche - Requisiti per l'accesso –
Residenza ultraquinquennale nella regione - Incostituzionalità**

E' incostituzionale, in riferimento all'art. 3, commi 1 e 2, Cost., l'art. 20-quater, comma 1, lettera a-bis), della legge della Regione Marche 16 dicembre 2005, n. 36 ("Riordino del sistema regionale delle politiche abitative"), limitatamente alle parole «avere la residenza o», ossia nella misura in cui impone la c.d. "residenza protratta" tra i requisiti utili per l'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata. (1)

(1) I – La Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 20-quater, comma 1, lettera a-bis), della legge della Regione Marche 16 dicembre 2005, n. 36, recante il riordino normativo del sistema regionale delle politiche abitative, nella misura in cui imponeva il requisito della c.d. *residenza protratta*, nella specie pari a cinque anni consecutivi, al fine di poter accedere all'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica (ERP), a margine di una controversia concernente un bando pubblicato dal Comune di Ascoli Piceno.

La q.l.c. era stata sollevata con sentenza non definitiva del T.a.r. per le Marche, 19 dicembre 2022, n. 771 (oggetto della News UM n. 77, dell'8 giugno 2023), in riferimento ai principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, Cost., e al principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., in relazione alla domanda presentata da un cittadino straniero - regolarmente soggiornante sul territorio nazionale e titolare di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo - che risiedeva nel territorio della Regione Marche.

La disposizione censurata era, come detto, l'art. 20-quater, comma 1, della legge regionale cit., il quale elenca una serie di requisiti, per ottenere l'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale

pubblica sovvenzionata; tra questi, v'è la lettera *a-bis*) – aggiunta dall'art. 13, comma 2, della legge reg. Marche n. 49 del 2018 – la quale prevede l'obbligo di: «*avere la residenza o prestare attività lavorativa nell'ambito territoriale regionale da almeno cinque anni consecutivi. Nell'ipotesi in cui il numero delle domande di assegnazione pervenute sia inferiore rispetto al numero degli alloggi disponibili, il Comune, al fine di assegnare gli alloggi residui, può ridurre il suddetto periodo sino ad un massimo di due anni previa autorizzazione regionale*».

II – Questo in sintesi il percorso della motivazione della sentenza:

- a) l'art. 20-*quater*, comma 1, lettera *a-bis*), della legge reg. Marche n. 36 del 2005 reca, all'interno della medesima disposizione, due diversi e alternativi requisiti, accomunati dal medesimo riferimento all'ambito territoriale e alla durata, e riguardanti, rispettivamente, la residenza o la prestazione di attività lavorativa nella Regione Marche da almeno cinque anni consecutivi;
- b) questa previsione, introdotta solo nel 2018, si affianca (e in parte si sovrappone) a quella contenuta nella successiva lettera *b*) dello stesso art. 20-*quater*, comma 1, in base alla quale occorre «*avere la residenza o prestare attività lavorativa nel Comune in cui si concorre per l'assegnazione, salva la possibilità per il Comune di estendere la partecipazione al bando anche a cittadini di altri Comuni della regione*»;
- c) nel caso di specie, la disposizione censurata, la lettera *a-bis*), viene in rilievo solo per la parte riguardante il requisito della residenza da almeno cinque anni consecutivi (e non anche per l'altra, concernente l'alternativo requisito della prestazione di attività lavorativa); mentre, resta fermo l'ulteriore requisito previsto dalla citata lettera *b*), secondo cui il richiedente dev'essere, al momento della domanda, residente nel Comune in cui si concorre per l'assegnazione;
- d) la q.lc. è fondata, in quanto, già in precedenza, in numerosi casi simili, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme regionali di analogo contenuto. *Ex multis*: Corte cost. 20 aprile 2023, n. 77 (in *Foro it.*, 2023, I, 1309); 8 luglio 2022, n. 199 (in *Foro it.*, 2023, I, 1309); 22 gennaio 2021, n. 7 (in *Giur. cost.*, 2021, 1, 74); 29 gennaio 2021, n. 9 (in *Giur. cost.*, 2021, 1, 77); 9 marzo 2020, n. 44 (in *Foro it.*, 2020, I, 1885); 23 dicembre 2020, n. 281 (in *Giur. cost.*, 2020, 6, 3254); 20 luglio 2018, n. 166 (in *Foro it.*, 2018, I, 3833; in *Giur. cost.*, 2018, 4, 1728, con nota di BILANCIA);
- e) segnatamente, nella citata sentenza n. 44 del 2020, in particolare, si afferma che il diritto all'abitazione «*rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione*» ed è compito dello Stato garantirlo, contribuendo così «*a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana*»;
- f) benché non espressamente previsto dalla Costituzione, tale diritto deve dunque ritenersi incluso nel catalogo dei diritti inviolabili (fra le altre, sentenze n. 161 del 2013, n. 61 del 2011 e n. 404 del 1988 e ordinanza n. 76 del 2010) e il suo oggetto, l'abitazione, deve considerarsi «*bene di primaria importanza*» (sentenza n. 166 del 2018; si vedano anche le sentenze n. 38 del 2016, n. 168 del 2014 e n. 209 del 2009). L'edilizia residenziale pubblica è quindi diretta ad assicurare in concreto il soddisfacimento di questo bisogno primario (punto 3 del *Considerato in diritto*);
- g) sempre nella sentenza n. 44 del 2020 la Corte ha ribadito che «*i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio*» e che «*[i]l giudizio sulla sussistenza e sull'adeguatezza di tale collegamento - fra finalità del servizio da erogare e caratteristiche soggettive richieste ai suoi potenziali beneficiari - è operato da questa Corte secondo la struttura tipica del sindacato svolto ai sensi dell'art. 3, primo comma, Cost., che muove dall'identificazione della ratio della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale ratio del filtro selettivo introdotto*»;

- h) all'esito di questa verifica, è stata dunque rilevata l'«*irragionevolezza del requisito della residenza ultraquinquennale previsto dalla norma censurata come condizione di accesso al beneficio dell'alloggio ERP. Se infatti non vi è dubbio che la ratio del servizio è il soddisfacimento del bisogno abitativo, è agevole constatare che la condizione di previa residenza protratta dei suoi destinatari non presenta con esso alcuna ragionevole connessione (sentenze n. 166 del 2018 e n. 168 del 2014). Parallelamente, l'esclusione di coloro che non soddisfano il requisito della previa residenza quinquennale nella regione determina conseguenze incoerenti con quella stessa funzione*»;
- i) di conseguenza, il requisito della residenza quinquennale «*si risolve [...] semplicemente in una soglia rigida che porta a negare l'accesso all'ERP a prescindere da qualsiasi valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio del richiedente (quali ad esempio condizioni economiche, presenza di disabili o di anziani nel nucleo familiare, numero dei figli). Ciò è incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, come servizio destinato prioritariamente ai soggetti economicamente deboli (sentenza n. 107 del 2018, che cita l'art. 2, comma 3, della legge n. 328 del 2000)*»;
- j) sempre nella medesima sentenza n. 44 del 2020 (così anche in altre successive), la Corte costituzionale ha precisato che il requisito della residenza protratta per cinque anni o più «*non è di per sé indice di un'elevata probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale, mentre a tali fini risulterebbero ben più significativi altri elementi sui quali si può ragionevolmente fondare una prognosi di stanzialità. In altri termini, la rilevanza conferita a una condizione del passato, quale è la residenza nei cinque anni precedenti, non sarebbe comunque oggettivamente idonea a evitare il "rischio di instabilità" del beneficiario dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica, obiettivo che dovrebbe invece essere perseguito avendo riguardo agli indici di probabilità di permanenza per il futuro*»;
- k) preminente rilievo va in ogni caso assegnato allo stato di bisogno dei richiedenti, con la conseguenza che «*[l]a prospettiva della stabilità può rientrare tra gli elementi da valutare in sede di formazione della graduatoria [...] ma non può costituire una condizione di generalizzata esclusione dall'accesso al servizio, giacché ne risulterebbe negata in radice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica*»;
- l) in ragione dell'assoluta sovrapposibilità della fattispecie normativa oggetto del richiamato giudizio a quella qui in esame, le stesse riferite argomentazioni possono essere estese alle odierne questioni; di qui la fondatezza delle questioni sollevate, limitatamente alle parole «*avere la residenza o*».

III – Per completezza, va osservato quanto segue:

- m) particolarmente rilevante è la precisazione fatta dalla Corte costituzionale, recata nella sentenza n. 107 del 2018 e ripresa nella sentenza n. 44 del 2020, secondo cui «*a differenza del requisito della residenza tout court (che serve a identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione ed è un requisito che ciascun soggetto può soddisfare in ogni momento), quello della residenza protratta integra una condizione che può precludere in concreto a un determinato soggetto l'accesso alle prestazioni pubbliche sia nella regione di attuale residenza sia in quella di provenienza (nella quale non è più residente)*»;
- n) da qui la necessità che le norme che introducono requisiti di questo tipo siano «*vagliate con particolare attenzione, in quanto implicano il rischio di privare certi soggetti dell'accesso alle prestazioni pubbliche solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza*»;
- o) la Corte ha affermato la natura “trasversale” della materia “edilizia residenziale pubblica” che si articola su tre livelli normativi:
- o1) il primo, affidato alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., concernente la determinazione dell'offerta minima di alloggi

-
- destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti e la 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);
- o2) il secondo, affidato alla 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. cost.*, 2006, 4552, con nota di BRANCASI);
- o3) il terzo, affidato alla competenza regionale residuale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, 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;
- p) in dottrina, in materia di diritto all'abitazione e, più in particolare, di edilizia residenziale sociale:
- p1) sui profili di giurisdizione: 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;
- p2) per una ricognizione del diritto all'abitazione nel diritto euro-unitario e convenzionale: ROLLI, *Il diritto all'abitazione nell'Unione Europea*, in AA.VV., *L'esigenza abitativa*, Padova, 2013;
- p3) per una ricostruzione storico-sistematica: ROEHRSEN (voce) *Edilizia popolare ed economica*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, 1965; BARGELLI, (voce) *Abitazione (diritto alla)*, in *Enc. dir.*, Annali VI, 2013, 1; CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, 163.
- 