

DIRITTO ALLA CASA, SOPRAVVENIENZE NORMATIVE E COSTITUZIONALI: LE SITUAZIONI SOGGETTIVE ESAURITE DAL TEMPO TRASCORSO COME LIMITI ALL'AUTOTUTELA VERSUS LA NON APPLICAZIONE DELLE REGOLE INDIRETTAMENTE DISCRIMINATORIE

Autore: Dott. Giovanni Montaccini

Segretario generale, Dirigente del Comune di Ancona

Sunto redazionale.

Abstracht.

Viene qualificato il diritto alla casa ed alla abitazione quale diritto essenziale e vengono poste le tematiche che interessano tale diritto per l'Edilizia Residenziale Pubblica (ERP). Il riferimento è, in particolare al celere utilizzo delle graduatorie, all'effetto delle sopravvenienze normative, alla presenza, all'interno delle leggi regionali di norme discriminatorie, in particolare rispetto alla normativa regionale della Regione Marche.

La definizione contenutistica del diritto alla casa la si trova nella costituzione, nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, nelle regole CEDU, in tanti altri trattati e convenzioni internazionali.

In sostanza la casa è il mezzo di irradiazione degli altri diritti fondamentali, dal momento che la sua garanzia rappresenta il mezzo per renderli non solo effettivi, ma anche dotati di senso

Si passa, poi, a trattare il tema amministrativo inerente la valutazione in ordine agli effetti che i cambiamenti normativi hanno in ordine alla validità od efficacia o meno, parziale o totale della graduatoria comunale.

Poi viene trattato il tema delle sopravvenienze normative e di come vadano ad incidere rispetto alle assegnazioni degli alloggi ai bisognosi.

Chiarita la prevalenza del Diritto unionale, si passa ai doveri degli uffici della P.A. comunale: i dipendenti pubblici sono obbligati a rispettare le regole unionali direttamente applicabili; di conseguenza, debbono disapplicare le regolazioni regionali (ed in particolare quelle della Regione Marche) che operino in fatto delle "discriminazioni indirette" nei cfr. dei bisognosi a causa dei criteri di attribuzione del diritto alla casa con modalità indebite (pregressa residenza in Italia, pregresso lavoro in Italia, etc.).

Vengono poi riportate ed, in sintesi, analizzate significative sentenze costituzionali di incostituzionalità, da cui trarre anche i principi di effetto disapplicativo in ordine alla Leggi Regionali contrastanti (in particolare nelle Marche) con regole dell'Unione direttamente applicabili nell'ordinamento italiano; l'aggiornamento arriva sino alla sentenza della Corte costituzionale n. 1 dell'8 Gennaio 2026.

Infine, sono valutati come da disapplicare alcuni criteri escludenti di natura penale nelle Marche, poiché eccedenti, irragionevoli e sostanzialmente discriminatori rispetto ai soggetti bisognosi.

Editorial Summary.

Abstract.

The right to housing and habitation is defined as an essential right, and the issues affecting this right for Public Housing (ERP) are addressed. Reference is made, in particular, to the rapid use of rankings, the effect of regulatory changes, and the presence of discriminatory provisions within regional laws, particularly with respect to the regional legislation of the Marche Region.

The substantive definition of the right to housing is found in the Constitution, the Universal Declaration of Human Rights, the ECHR, and many other international treaties and conventions.

Essentially, housing is the medium for the implementation of other fundamental rights, since its guarantee is the means to make them not only effective, but also meaningful.

We then move on to address the administrative issue of assessing the effects that regulatory changes have on the validity or ineffectiveness, partial or total, of the municipal ranking.

The topic of regulatory supervening events and their impact on the allocation of housing to those in need is then addressed.

Having clarified the prevalence of EU law, the chapter moves on to the duties of municipal public administration offices: public employees are required to comply with directly applicable EU rules; consequently, they must disregard regional regulations (particularly those of the Marche Region) that constitute "indirect discrimination" in the case of those in need due to improper criteria for granting housing rights (prior residence in Italy, previous employment in Italy, etc.).

Significant constitutional rulings of unconstitutionality are then reported and summarized, from which the principles of disapplication are drawn regarding regional laws that conflict (particularly in the Marche region) with EU rules directly applicable in Italian law. The update extends to Constitutional Court ruling no. 1 of January 8, 2026.

Finally, certain exclusionary criteria of a criminal nature in the Marche region are deemed to be disregarded, as they are excessive, unreasonable, and substantially discriminatory towards individuals in need.

SOMMARIO

PREMESSA

A.- IL DIRITTO ALLA CASA

B.- EFFETTI DELLE SOPRAVVENIENZE NORMATIVE SULLA GRADUATORIA VIGENTE

C.- SOPRAVVENIENZE NORMATIVE ED APPLICAZIONE DELLE REGOLE DI ASSEGNAZIONE DEGLI ALLOGGI E NEI CONTRATTI

D.- LA CORTE COSTITUZIONALE E LE DISCRIMINAZIONI VIOLATIVE DEL DIRITTO DI UGUAGLIANZA

E.- LA NON APPLICABILITA' DEI REQUISITI "PENALI" CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLA LR MARCHE

Bibliografia

PREMESSA

E' di stretta attualità un tema di interesse della comunità locale e relativo al diritto alla casa di soggetti "bisognosi".

Garantire la fruizione di un diritto essenziale come il diritto ad una abitazione ERP per soggetti deboli e fragili, sociale e fondamentale per la realizzazione compiuta

della persona umana; l'argomento va calato nella normativa regionale, in particolare quella marchigiana, trattandosi, per inciso, di competenza legislativa regionale. Trattasi di graduatorie di durata biennale, a seguito di avviso pubblico (art. 20 c. 1 lett. a) L.R. 36/2005).

Si pongono varie tematiche di interesse:

- 1). l'utilizzo della graduatoria: se in vigore da mesi, è un valore, avendo consolidato dei valori pretensivi in capo ai privati che si sono visti riconoscere il "diritto alla casa". La presenza di alloggi da assegnare implica il dovere di provvedere celermente, nel rispetto delle norme e regole;
- 2). verificare come le sopravvenienze normative incidano o d abbiano inciso su graduatorie esistenti e "cristallizzate";
- 3). valutare la presenza nelle leggi regionali di regole discriminatorie, dirette od indirette e gli effetti di questa verifica in capo al funzionario/dirigente comunale.

La norma di riferimento è, per la Regione Marche, la L.R. n. 36 del 16.12.2005¹. Il "caso Marche" è frutto di una serie di cambiamenti normativi a vario titolo verificatisi attinenti ai requisiti di accesso e di valutazione della fruizione del bene della vita casa: la norma regionale ha visto, a stretto giro temporale, il susseguirsi di modifiche normative e di una sentenza della corte Costituzionale che ha dichiarato illegittima una parte di una norma regionale, successivamente ad un bando, alla presentazione delle domande da parte dei privati interessati ed inseriti in graduatoria pubblicata.

Di seguito le modifiche, sia normative sia per gli interventi costituzionali, specificamente intervenute in ordine alla L.R. 36/2005:

A). L. R. Marche n. 16 del 15/07/2021 (pubblicata sul BUR n. 56 del 22/07/2021) che portato modifiche alla L. R. Marche n. 36/2005;

B). Effetti della Sentenza della Corte Costituzionale n. 145/2023, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della lettera a-bis) del comma 1 dell'art. 20 quater (Requisiti per l'accesso e per la permanenza), limitatamente alle seguenti parole: "avere la residenza o". Il comma di interesse, collegato all'incipit del comma 1, così recita: "*Art. 20 quater. (Requisiti per l'accesso e per la permanenza). 1. Per conseguire l'assegnazione di un alloggio di ERP sovvenzionata sono richiesti i seguenti requisiti: ... OMISSIS ... a bis) ~~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;*"

C). Legge Regione Marche 33 del 2 dicembre 2021, art. 25, relativa ai "Requisiti per l'assegnazione di un alloggio di ERP sovvenzionata"

Per affrontare il tema in modo organico, è necessario individuare alcuni snodi tematici che devono orientare l'interpretazione di un caso complesso, che in sostanza è quello delle cd. "sopravvenienze" normative (legislative e da sentenze di incostituzionalità) che colpiscono la regolazione del "diritto all'abitazione" e di come queste sopravvenienze incidano sul tema dei provvedimenti ampliativi della P.A., cristallizzatisi da tempo, i quali necessitano comunque di un ulteriore attività amministrativa attuativa, con ulteriore esercizio del potere da parte dei Comuni e, quindi, dell'ERAP.

¹ "Riordino del sistema regionale delle politiche abitative" (pubblicato nel B.U. 19 dicembre 2005, n. 114)

A.- IL DIRITTO ALLA CASA

L'art. **47 della Costituzione** recita
*“La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito.
Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese”.*

Va ricordato che “Il riconoscimento del diritto ad un tenore di vita adeguato a garantire un'abitazione trova il suo fondamento nell'**art. 25 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo**. A sostegno del diritto alla proprietà dell'abitazione si sono susseguite nel tempo una serie di misure di agevolazione (mutui agevolati, sgravi fiscali ecc.) soprattutto rispetto all'acquisto della prima casa”².

² Tratto da <https://www.brocardi.it/costituzione/parte-ii/titolo-iii/art47.html> Va segnalato che acuti commentatori non individuano un **“diritto alla casa” espressamente indicato in Costituzione italiana**, ma lo ricavano, oltretutto dall'art. 47 Cost., anche da altri articoli che indirettamente ne confermano il valore di principio cardine dell'esplicazione della persona umana: *“Tuttavia, il diritto all'abitazione è ricavabile da diverse disposizioni costituzionali, in quanto l'abitazione costituisce il presupposto — oltre che per la realizzazione di un'eguaglianza sostanziale tra cittadini di cui all'art. 3, comma 2 — per l'esercizio di diritti e libertà costituzionalmente riconosciuti, tra i quali la libertà di domicilio (art. 14 Cost.), i diritti della famiglia (artt. 29-31 Cost.), il diritto alla salute (art. 32 Cost.) e il diritto al lavoro (art. 4, comma 1 e 35, comma 1).* Del resto, appare innegabile che il tema dell'abitazione assuma una particolare rilevanza proprio perché incide sul godimento di diritti fondamentali. La Corte costituzionale, sebbene in un primo momento della sua giurisprudenza aveva negato la configurabilità del diritto all'abitazione, a partire dalla fine degli anni '80, ha riconosciuto l'esistenza di quest'ultimo qualificandolo come **“diritto sociale fondamentale”** e **annoverandolo “fra i diritti inviolabili (...) di cui all'art. 2 Cost.”**.>. Ugualmente, va ricordato che *“L'affermazione di un diritto a un'abitazione adeguata emerge in numerosi documenti internazionali, nell'ambito dei quali viene generalmente riconosciuto come l'accesso a un simile bene sia indispensabile per il godimento di ulteriori diritti fondamentali, come la salute, lo sviluppo infantile, la vita familiare,*

Ugualmente, il diritto ad avere una abitazione è riconosciuto dalla CEDU: art. 1 del protocollo n. 1, intitolato “protezione della proprietà”, per il quale “ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale. Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di mettere in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle amme

Anche l'articolo 11 della Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ICESCR) riconosce il diritto alla casa come parte del diritto ad un adeguato standard di vita.

La Corte europea dei diritti dell'uomo ritiene che la perdita dell'abitazione costituisce una violazione al diritto al rispetto della libertà di domicilio (art. 7 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea): chiunque subisca tale violazione deve poter essere

*l'istruzione, la sicurezza e la riservatezza. Tra i testi adottati nell'ambito delle Nazioni Unite sui diritti umani merita un cenno la **Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale conclusa nel 1965**, che include, nel suo art. 5, l'obbligo per gli Stati parti di garantire il diritto di ognuno, senza alcuna distinzione di razza, colore, origine nazionale o etnica, all'eguaglianza di fronte alla legge e, segnatamente per quanto riguarda il godimento dei diritti economici, sociali e culturali, anche il diritto all'alloggio. La **Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne**, adottata nel 1979, punta invece l'attenzione sulle necessità abitative delle donne che vivono nelle zone rurali. L'art. 14, secondo comma, lettera h), obbliga gli Stati parti a prendere ogni misura appropriata per eliminare la discriminazione nei confronti delle donne nelle zone rurali al fine di assicurare, su base di parità tra uomo e donna, la loro partecipazione allo sviluppo rurale e ai suoi benefici, in particolare garantendo loro: «di godere di condizioni di vita adeguate, in particolare per quanto riguarda l'alloggio, i servizi igienici, la fornitura di acqua ed elettricità, i trasporti e le comunicazioni»”*

tutelato, sottoponendo ad una autorità superiore la proporzionalità di tale misura³.

Nell'ambito internazionale, il diritto alla casa è altresì sancito anche dall'articolo 28 della Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità, dall'articolo 16 della Carta sociale europea (articolo 31 della Carta sociale europea riveduta) e nella Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli.

Bisogna ben intendere il valore strutturale del diritto a vivere in un alloggio dignitoso: poter godere di una casa è un diritto assolutamente fondativo della possibilità di fruire di altri diritti essenziali per lo sviluppo della persona umana sia singolarmente, sia socialmente intesa.

Quale famiglia, intesa come la cellula base della società umana, può esercitare i suoi diritti, senza una casa? Perciò, il diritto alla casa non può essere solo affermato, poiché l'effettività della sua fruizione e la tempestività nell'assegnazione degli alloggi ERP, sia per singoli che per le famiglie, è lo strumento per poter rendere efficaci e realmente utilizzabili tutti gli altri diritti della persona e delle strutture sociali di base; opera da “motrice” che trasporta gli altri “vagoni” di tutti gli altri diritti “fondamentali”, dei diritti attinenti ai “rapporti civili”, “Rapporti etico-sociali”, “Rapporti economici”, “Rapporti politici”.

In questo senso, “... il fondamento costituzionale del diritto alla casa non trova legami e chiarimenti nel solo articolo 47 Cost.. Se infatti la casa viene concepita come componente essenziale e dunque presupposto logico di quei valori collegati al pieno sviluppo della persona umana che la Costituzione pone, accanto all'istanza partecipativa, quale elemento centrale della democrazia sostanziale, allora è consequenziale ritenere la casa uno strumento di irradiazione degli altri diritti fondamentali, dal momento che la sua

garanzia rappresenta il mezzo per renderli non solo effettivi, ma anche dotati di senso.

Per tale ordine di motivi un primo fondamento costituzionale dal quale trae ragion d'essere il diritto in esame è dato dall'art. 14 della Costituzione che tutela l'inviolabilità del domicilio, prevedendo sia il divieto di immissione da parte degli organi dello Stato che di terzi, sia l'impegno ad assicurare le condizioni indispensabili per tutelarne la riservatezza. Proprio la riservatezza si intende possibile solo laddove sussista un bene sul quale rivendicarla (chi dorme sotto ad un ponte, per strada, non gode di tale diritto). Per cui, «costituzionalmente rilevante non è qualsiasi riparo bensì l'alloggio che, per le sue caratteristiche, risulti inviolabile». Leggendo questo articolo insieme al secondo comma dell'art. 3 Cost., se ne deduce che i poteri pubblici sono costituzionalmente impegnati a realizzare una delle condizioni fondamentali affinché il principio di uguaglianza diventi concreto e operante, mediante una serie di iniziative, che, accanto al “diritto sull'abitazione”, rendano effettivo il “diritto all'abitazione”.

Altro parametro normativo di rilievo è l'art. 29 Cost. laddove afferma che la Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio. Operando secondo le indicazioni della giurisprudenza, se può considerarsi famiglia anche l'unione non fondata sul matrimonio, si può riconoscere il diritto all'abitazione anche ad essa. Sul punto si ricorda l'intervento della Corte Costituzionale, che ha riconosciuto al convivente more uxorio il diritto alla successione nel contratto in caso di morte dell'altro convivente.

Anche l'art. 31 Cost. che riconosce l'importanza di un aiuto alle famiglie da parte della Repubblica, attraverso misure economiche ed altre provvidenze, mira a favorire la formazione del nucleo familiare e l'adempimento dei doveri dei genitori, difficili da realizzare in assenza di entrate idonee a permettersi l'acquisto o la locazione di un immobile.

Non bisogna dimenticare nemmeno l'art. 32 Cost. nella misura in cui qualifica il diritto

³ Cfr. sentenze Corte EDU, McCann c. Regno Unito, n. 19009/04, § 50, CEDU 2998, e Rousk c. Svezia, n. 27183/04, § 137

alla salute come “fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività”. **L’assenza, l’insalubrità della casa, possono minacciare fortemente la salute dell’individuo.** E, se la Repubblica riconosce il diritto degli indigenti a cure gratuite, si deve ritenere esistente anche il diritto a che lo Stato provveda ad assicurare situazioni esistenziali tali da impedire l’insorgenza di malattie ed infermità.

Ancora rilevante è, poi, l’**art. 42 Cost.** che riconosce costituzionalmente il diritto di proprietà ma lo lega al necessario bilanciamento con la sua funzione sociale, che determina l’inclusione della rilevanza di interessi differenti da quelli del proprietario. A tal proposito, la norma in questione prevede che la proprietà possa essere espropriata per motivi di interesse generale. Prevale quindi il diritto alla abitazione rispetto al diritto sulla (proprietà della) abitazione ogni volta che non sia possibile una conciliazione. In tal direzione si pongono tutte le misure di giustizia distributiva come il blocco degli affitti, l’equo canone, l’acquisizione ai comuni dei suoli da destinare all’edilizia economica e popolare, il risanamento dei quartieri urbani, etc”⁴.

Per questo motivo, l’effettivo godimento dell’abitazione è un prerequisito che attua in concreto i diritti fondamentali, quali la sicurezza della famiglia, la riservatezza, la salute e tanti altri. Da come i Comuni si rendono garanti, per gli aventi diritto, di un accesso effettivo e tempestivo all’abitazione ERP, dimostrano la capacità di risposta agli essenziali bisogni basici per tutta la collettività: una degna misura per la dignità e libertà della vita umana, poiché l’adeguatezza dell’accesso reale ad una abitazione dignitosa è la giusta risposta ai bisogni della persona e della sua famiglia.

Il legislatore costituzionale⁵ ha ridefinito le competenze per materia: si deve <qualificare

⁴ Tratto da Gerardo Scotti, **Il diritto alla casa tra la Costituzione e le Corti**, 18.09.2015, su <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2015/10/scotti.pdf>

⁵ La Corte costituzionale definisce il diritto alla casa come valore primario in diverse sentenze:

la materia “edilizia residenziale pubblica”, che, come tale, non compare negli elenchi di materie di cui ai commi 2 e 3 dell’art. 117 nel testo riformulato dalla legge cost. 3/2001, come materia “trasversale” la quale, afferma appunto la Corte, “si estende oggi su tre livelli normativi. Il primo riguarda la determinazione dell’offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti – che, qualora esercitata, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett. m), Cost. –. In tale competenza si inserisce la riserva allo Stato della determinazione dei criteri di assegnazione degli alloggi, in vista della loro necessaria uniformità su tutto il territorio nazionale. Il secondo livello normativo riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia “governo del territorio”, ai sensi del comma 3 dell’art. 117 (“Sono materie di legislazione concorrente”, NDR). **Il terzo livello normativo, rientrante**

- “è doveroso da parte della collettività intera impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione” (n. 49/1987);
- “Il diritto all’abitazione rientra infatti, fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione” (Corte cost., sent. n. 217 del 1988);
- “il diritto a una abitazione dignitosa rientra, innegabilmente, fra i diritti fondamentali della persona” (Corte cost. sent. n. 119 del 24 marzo 1999);
- “Creare le condizioni minime di uno Stato sociale, concorrere a garantire al maggior numero di cittadini possibile un fondamentale diritto sociale, quale quello all’abitazione, contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l’immagine universale della dignità umana, sono compiti cui lo Stato non può abdicare in nessun caso” (Corte cost. sent. n. 217 del 25 febbraio 1988);
- “indubbiamente l’abitazione costituisce, per la sua fondamentale importanza nella vita dell’individuo, un bene primario che deve essere adeguatamente e concretamente tutelato dalla legge” (sentenza n. 252 del 1983)”, tratto da https://it.wikipedia.org/wiki/Diritto_all'abitazione

nel comma 4 dell'art. 117⁶, riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli istituti autonomi case popolari o degli altri enti secondo quanto oggi previsto dalla legislazione regionale⁷. Quindi vi è una competenza piena ed esclusiva regionale in tema di gestione dell'ERP.

B.- EFFETTI DELLE SOPRAVVENIENZE NORMATIVE SULLA GRADUATORIA VIGENTE

B.1.- Un tema importante è la valutazione in ordine agli effetti che i cambiamenti normativi hanno in ordine alla validità od efficacia o meno, parziale o totale della graduatoria comunale.

In ordine a ciò valgono le seguenti affermazioni:

B.1.1). Qualora la graduatoria sia cristallizzata poiché non impugnata nei termini (poiché decorsi) vi è decadenza dall'impugnabilità del provvedimento⁸.

⁶ L'art. 117 c. 4 così recita: "Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato"

⁷ Tratto da Francesco Bilancia, Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione,

⁸ Articoli e commi estratti dal "Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104. Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo. ... ALLEGATO 1 - **Codice del processo amministrativo**

...
-. Art. 29. Azione di annullamento. 1. L'azione di annullamento per violazione di legge, incompetenza ed eccesso di potere si propone nel termine di **decadenza di sessanta giorni**.

-. Art. 30. Azione di condanna. ... 3. La domanda di risarcimento per lesione di interessi legittimi è proposta entro il termine di **decadenza di centoventi giorni** decorrente dal giorno in cui il fatto si è verificato ovvero dalla conoscenza del provvedimento se il danno deriva direttamente da questo. Nel determinare il risarcimento il giudice valuta tutte le circostanze di fatto e il comportamento complessivo delle parti e, comunque, esclude il risarcimento dei danni che si sarebbero potuti evitare usando l'ordinaria diligenza, anche attraverso l'esperimento degli strumenti di tutela previsti.

B.1.2). Da questo punto di vista, sia l'intervento della sentenza che dichiara incostituzionale la norma regionale, sia le successive modificazioni alla normativa regionale non incidono rispetto a situazioni soggettive pretensive cd. "esaurite"⁹, qualora la graduatoria definitiva sia stata approvata con determinazione dirigenziale n. 236 del 03/02/2023. Da tale data decorrono i termini di impugnazione inutilmente decorsi: la graduatoria non è stata oggetto di alcun gravame. Anche di recente, il Consiglio di Stato ha chiarito questo aspetto, limitatamente a quanto di Ns. interesse¹⁰: "... OMISSIS ...9.3. In proposito, giova richiamare quanto ha affermato il Consiglio di Stato (sez. IV, n. 8363 del 2010), raggiungendo un punto di equilibrio tra l'interesse generale alla legalità costituzionale e la natura del giudizio amministrativo (innervato dal principio dispositivo e dunque ancorato ai motivi di ricorso). In particolare, sono stati fissati i principali passaggi logico-giuridici della questione:

a) dalla carenza in astratto del potere esercitato deriva, per pacifica giurisprudenza civile ed amministrativa, la nullità del provvedimento che ne costituisce

-. Art. 31. Azione avverso il silenzio e declaratoria di nullità. ... 4. La domanda volta all'accertamento delle nullità previste dalla legge si propone entro il termine di **decadenza di centottanta giorni**. La nullità dell'atto può sempre essere opposta dalla parte resistente o essere rilevata d'ufficio dal giudice. Le disposizioni del presente comma non si applicano alle nullità di cui all'articolo 114, comma 4, lettera b), per le quali restano ferme le disposizioni del Titolo I del Libro IV".

⁹ Cfr. Consiglio di Stato, sezione quinta, Sentenza 14 gennaio 2019, n. 284, massima estrapolata: "Nell'ordinamento, un rapporto giuridico può definirsi esaurito se: a) discende da un giudicato formatosi nell'applicazione della disciplina precedente alla pronuncia di incostituzionalità e che, pertanto, sopravvive alla sentenza ad efficacia retroattiva poiché ormai fa stato tra le parti, i loro eredi e gli aventi causa, secondo il paradigma dell'art. 2909 Cod. civ.; b) si connota per **inoppugnabilità derivante dall'intervenuta prescrizione o decadenza della relativa situazione giuridica soggettiva**.", su <https://renatodisa.com/rapporto-giuridico-puo-definirsi-esaurito/?amp=1>

¹⁰ Consiglio di Stato, Sez. IV, 4/5/2023 n. 4523, su <http://www.dirittodeiservizi pubblici.it/sentenze/sentenza.asp?sezione=detsentenza&id=7353>

estrinsecazione (cfr. da ultimo, Cons. Stato, ad plen., 22 ottobre 2007, n. 12, Cass. ss. uu. 23 gennaio 2006, n. 1207); in tal modo si completa il catalogo delle patologie più radicali per le quali l'ordinamento ha previsto espressamente la massima sanzione della nullità (art. 21 septies, 1^a comma, L. n. 241 del 1990.

b) le sentenze di incostituzionalità producono effetti retroattivi erga omnes, con il limite dei rapporti esauriti; esse non travolgono, pertanto, le situazioni consolidate. Fra le quali è annoverata l'ipotesi della decadenza dall'impugnativa di un provvedimento amministrativo, ovvero della mancata tempestiva proposizione di un motivo di ricorso avente ad oggetto il contenuto precettivo della norma dichiarata incostituzionale; ... OMISSIS ...

La L. 11 marzo 1953, n. 87, art. 30 stabilendo che "le norme dichiarate incostituzionali non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione", va interpretato nel senso che la decisione dichiarativa di incostituzionalità ha efficacia anche relativamente ai rapporti giuridici sorti anteriormente, purché ancora pendenti e cioè non esauriti, per tali dovendosi intendere quei rapporti nell'ambito dei quali non siano decorsi i termini di prescrizione o decadenza per l'esercizio dei relativi diritti e per i quali non si sia formato il giudicato. Questo accade poiché l'ordinamento italiano tutela le situazioni già consolidate, quale limite sia per il Giudice delle Leggi sia per il Legislatore stesso¹¹.

¹¹ Cfr. TEMISTOCLE MARTINES, in Diritto pubblico, Varese, 1992., pag. 435: "la sentenza della Corte si applica...a tutti i rapporti in qualunque modo ancora pendenti, vale a dire non ancora <esauriti> ... OMISSIS ... trattandosi, cioè, di -NDR- un rapporto che richieda prestazioni non ancora esaurite o in via di esecuzione".

La cassazione, da tempo risalente afferma lo stesso principio. In questo senso, cfr. Cass. Civ., Sez. I, 11 gennaio 1979 n. 187, in Rass. giur. Enel, 1979, 620: "la disposizione dell'art. 136 cost., in base alla quale la norma di legge dichiarata illegittima cessa di avere efficacia a partire dal giorno successivo a quello di pubblicazione (nella G.U.) della decisione della Corte Costituzionale, va interpretata nel senso che la **pro-nuncia di incostituzionalità**, mentre **lascia salvi tutti gli effetti prodotti in maniera definitiva**, spiega, inve-

B.2- Altro aspetto importante, rispetto alle sopravvenienze, è la comprensione dei poteri che restano in capo alla P.A. che gestisce la graduatoria. La competenza in ordine alla assegnazione degli alloggi è in capo ai Comuni marchigiani, ai sensi dell'art. 20-quinquies della L.R. 36/2005.

Benché siano rapporti esauriti (in ordine alla graduatoria, che resta inoppugnabile di fronte alla magistratura) e le situazioni soggettive pretensive siano ormai consolidate, restano in astratto in capo al Comune (invero per poco tempo, causa l'importante decorso del tempo avvenuto) i classici poteri della cd. "autotutela.

A giudizio dello scrivente, **si tratta non della revoca**¹² di cui all'art. 21-quinquies L. 241/1990 (opera per un diverso caso, non

ce, la sua efficacia sulle situazioni giuridiche non esaurite, per tali intendendosi solo quelle che non siano state regolate in modo definitivo ed irrevocabile, in virtù o di atti amministrativi non più impugnabili, ovvero di atti negoziali rilevanti sul piano negoziale con efficacia preclusiva, ovvero ancora di giudicato. Ne consegue che, eccettuate le dette ipotesi di situazioni giuridiche oramai esaurite, il giudice, nel pronunciare sul rapporto sottoposto al suo esame deve, anche d'ufficio, in ogni stato e grado del giudizio, disapplicare la norma della quale, nel frattempo, sia stata dichiarata la illegittimità costituzionale".

¹² Art. 21-quinquies. (Revoca del provvedimento).

1. Per sopravvenuti motivi di pubblico interesse ovvero nel caso di mutamento della situazione di fatto non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento o, salvo che per i provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, di nuova valutazione dell'interesse pubblico originario, il provvedimento amministrativo ad efficacia durevole può essere revocato da parte dell'organo che lo ha emanato ovvero da altro organo previsto dalla legge. La revoca determina la inidoneità del provvedimento revocato a produrre ulteriori effetti. **Se la revoca comporta pregiudizi in danno dei soggetti direttamente interessati, l'amministrazione ha l'obbligo di provvedere al loro indennizzo.**

1-bis. Ove la revoca di un atto amministrativo ad efficacia durevole o istantanea incida su rapporti negoziali, l'indennizzo liquidato dall'amministrazione agli interessati è parametrato al solo danno emergente e tiene conto sia dell'eventuale conoscenza o conoscibilità da parte dei contraenti della contrarietà dell'atto amministrativo oggetto di revoca all'interesse pubblico, sia dell'eventuale concorso dei contraenti o di altri soggetti all'erronea valutazione della compatibilità di tale atto con l'interesse pubblico".

legato alle sopravvenienze normative, ma, sostanzialmente, per la rivalutazione dell'interesse, cosa che riguarda il merito dell'interesse pubblico, mentre nel caso di norme sopravvenute, vi potrebbe essere una illegittimità derivata e sopravvenuta), ma dell'art. 21-nonies L. 241/1990, applicabile astrattamente a causa dell'illegittimità potenzialmente derivata dell'atto provvedimento (determina di approvazione della graduatoria di Febbraio 2023), causa normativa e sentenza costituzionale sopravvenute¹³. Qualora si volesse inquadrare il caso nell'istituto della revoca, a mezzo di altra ricostruzione logica, le conclusioni di seguito indicate ai successivi punti B.2.2). e B.2.4) valgono anche per l'istituto della revoca.

Il primo comma dell'art. 21-nonies prevede che un provvedimento asserito come

¹³ Il citato articolo della L. 241/1990, per quanto di interesse, così recita al comma 1:

“Art. 21-nonies. (Annullamento d'ufficio)”¹³

1. Il provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell'articolo 21-octies, esclusi i casi di cui al medesimo articolo 21-octies, comma 2, può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole, comunque non superiore a dodici mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, inclusi i casi in cui il provvedimento si sia formato ai sensi dell'articolo 20, e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge. Rimangono ferme le responsabilità connesse all'adozione e al mancato annullamento del provvedimento illegittimo ...”.

Cfr. anche l'articolo 1, comma 136, della legge n. 311 del 2004.

Per completezza, i successivi commi del 21-nonies, così recitano:

“2. È fatta salva la possibilità di convalida del provvedimento annullabile, sussistendone le ragioni di interesse pubblico ed entro un termine ragionevole.

2-bis. I provvedimenti amministrativi conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato, possono essere annullati dall'amministrazione anche dopo la scadenza del termine di dodici mesi di cui al comma 1, fatta salva l'applicazione delle sanzioni penali nonché delle sanzioni previste dal capo VI del testo unico di cui al d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445”

illegittimo (in assenza di un pronunciamento giurisdizionale) possa essere annullato d'ufficio purché sia compresente tutta una serie di requisiti (non alternativi tra di loro) da valutare da parte dell'ufficio. L'annullamento d'ufficio appartiene alla categoria dei provvedimenti amministrativi di secondo grado, autotutela decisoria, atto di ritiro, con effetto retroattivo (*ex tunc*), che incide sul provvedimento affetto da un vizio di legittimità, operante in assenza di una autonoma sentenza dell'autorità giudiziaria. La P.A. deve compiere diverse valutazioni, tutte analiticamente e positivamente riscontrate, per provvedere correttamente all'annullamento d'ufficio. I requisiti che debbono essere compresenti ai fini dell'applicazione dell'istituto, sono i seguenti:

B.2.1). Valutazione in merito alla illegittimità dell'atto (rientrante nei casi di incompetenza, eccesso di potere, violazione di legge): in tal senso qualsiasi ufficio deve valutare se i mutamenti normativi siano tali da essere forieri di illegittimità degli atti di assenso già manifestati dalla P.A. rispetto agli interessi pretensivi consolidati dei privati (inserimento in graduatoria). La sopravvenienza di Sentenza della Corte costituzionale che dichiara illegittima una norma regionale e la sopravvenienza normativa regionale rendono astrattamente illegittima tutta la graduatoria? La graduatoria è “travolta” o può essere totalmente resa invalida a causa delle sopravvenienze normative? Tutto ciò determina l'esistenza del vizio? Certamente è eccedente ritenere tutta la graduatoria astrattamente illegittima per alcune sopravvenienze, poiché alla fase di approvazione della graduatoria, ormai cristallizzata, secondo la L.R. 36/2005 segue la fase di assegnazione (e successiva contrattualizzazione ed eventuale revoca).

In realtà, come vedremo nel prosieguo, la valutazione da parte del Dirigente in merito ad una sicura e certa illegittimità totale di una graduatoria non più impugnabile deve essere necessariamente estremamente rigorosa, anche in relazione agli interessi pubblici e

privati in gioco: la Legge 241/1990 ritiene, infatti, obbligatorio effettuare una certissima comparazione tra interesse pubblico all'eliminazione dell'atto (trattasi di graduatorie, sovente con tantissimi soggetti inseriti ed aventi diritto) con i plurimi interessi tutelati dall'ordinamento per gli affidamenti incolpevoli dei privati, nonché con la valutazione dell'interesse pubblico ulteriore alla conservazione del provvedimento già rilasciato ed infine con l'interesse primario e prevalente alla casa. Per poter passare nel merito di tali valutazioni inerenti gli interessi in gioco, l'illegittimità del provvedimento deve essere quanto meno inequivocabile, ma ciò non basta perché gli altri interessi legati all'autotutela sono tutelati ampiamente dall'ordinamento sia nazionale sia unionale.

B.2.2). Valutazione dell'interesse pubblico: da intendersi come concreto ed attuale e non meramente astratto, diverso dalla rimozione dell'atto stesso per un mero e teorico ripristino della legalità violata. Trattasi di valutazione chiaramente discrezionale, da svolgersi nel merito del caso di specie: se da un lato uno dei punti essenziali intorno al quale ruota la disciplina dell'annullamento d'ufficio resta comunque la tutela dell'interesse pubblico, dall'altro nell'ipotesi di annullamento d'ufficio la tutela di detto interesse può eccezionalmente e comunque discrezionalmente essere slegato dal rispetto della legittimità dell'azione amministrativa. Infatti, l'art. 21 nonies esclude una sovrapposibilità tra illegittimità dell'atto e necessità di una sua obbligatoria rimozione: **un atto asserito come illegittimo non "deve" perciò solo e necessariamente esser annullato d'ufficio.** Detto altrimenti, ed in modo paradossale, l'atto illegittimo potrebbe dover essere "tollerato" qualora l'interesse pubblicistico alla rimozione del provvedimento medesimo non superasse il giudizio di prevalenza rispetto all'interesse privato: nel concreto potrebbe restare dominante l'interesse di non affievolire/caducare le posizioni giuridiche dei terzi, benché fondate sul provvedimento illegittimo.

In pratica, occorre valutare se l'eliminazione del provvedimento invalido sia conforme all'assetto complessivo dell'interesse pubblico, "ulteriore" rispetto al mero ripristino della legalità violata. Per poter esercitare il potere di auto-annullamento, quindi, il legislatore rimette alla P.A. il potere-dovere di svolgere una duplice valutazione comparativa relativa alla rimozione del provvedimento da comparare con l'entità del sacrificio imposto all'interesse privato. Di conseguenza vi è anche la necessità che la P.A. provveda a motivare puntualmente una scelta di tal fatta. Sul punto, la giurisprudenza ritiene che l'onere motivazionale dell'amministrazione risulti più leggero laddove l'annullamento sia disposto a salvaguardia di un interesse pubblico di primaria importanza e forte (come tale prevalente), come avviene nel caso in cui l'interesse pubblico primario venga a confliggere con gli interessi sacrificabili (quali quelli patrimoniali) dei soggetti interessati. In particolare, visto da un altro punto di vista, tanto maggiore è il pregiudizio che il destinatario privato subisce dall'atto della P.A., tanto più rilevante deve essere l'interesse pubblico che si intende curare con l'adozione della misura di autotutela. Anche partendo da alcuni principi formulati dalla Corte di Giustizia per l'annullamento da parte delle istituzioni comunitarie di propri atti illegittimi, è stato chiarito che deve sussistere un rapporto di equa e congrua proporzione fra l'interesse pubblico che viene curato e l'interesse privato che viene sacrificato, considerato il principio generale della certezza del diritto e quello connesso della tutela dell'aspettativa qualificata e del legittimo affidamento, valore entrato prepotentemente nel sistema italiano per il tramite dei principi unionali. Al contrario, se il sacrificio imposto al privato è di minima entità o addirittura inesistente, perché l'atto illegittimo (che nel Ns. caso sarebbe tale ex post, causa sopravvenienze normative a vario titolo regolatorie) non ha ancora prodotto nessun effetto vantaggioso per il terzo, l'interesse pubblico da curare può essere anch'esso di scarsa entità ed avvicinarsi al mero ripristino della legalità. In particolare, qualora la graduatoria, oltretutto non più

impugnabile, sia anche ferma da tempo ed i diritti “acquisiti” dai cittadini in graduatoria siano certi, qualificati e, l’autotutela che comprime tali situazioni soggettive è sostanzialmente inutilizzabile: un provvedimento di secondo grado (come che sia qualificato) adottato su iniziativa della stessa Amministrazione che ha approvato la graduatoria, poi cristallizzatasi da tempo, sarebbe irragionevole e sproporzionato.

B.2.3). Annullamento d’ufficio entro un termine ragionevole. La ragionevolezza è incentrata sul contemperamento dell’interesse pubblico (concreto) alla rimozione dell’atto illegittimo con l’affidamento del privato, il quale ha un evidente interesse alla conservazione del provvedimento. Il legislatore ha volutamente utilizzato una formula elastica che consente un sindacato del Giudice amministrativo sotto forma di eccesso di potere: la norma, infatti, pone un termine prescrizione definito al potere della P.A. nei 12 mesi, ma tale termine è comunque da ultimo applicabile operando senza esercizio di alcuna discrezionalità al decorrere dei 12 mesi; ma prima dei 12 mesi comunque vi è necessità di valutare secondo ragione e proporzionalità il valore del decorso del tempo rispetto degli interessi pretensivi privati ben consolidati; il potere di autotutela non può operare se non tenendo conto, nel suo esercizio, della crescente rilevanza che, nel tempo, possono assumere le posizioni giuridiche private che sarebbero sacrificate da un eventuale annullamento. Come detto, tale interesse va valutato con estremo rigore: l’annullamento d’ufficio, chiarisce il Consiglio di Stato, non può essere legittimamente esercitato “dopo un considerevole lasso di tempo”, da intendersi in termine di ragionevolezza: in presenza di posizioni già da tempo consolidate, occorre procedere ad un “puntuale apprezzamento del ragionevole affidamento suscitato sull’amministrato sulla regolarità della sua posizione”. Tali logiche sono frutto di principi immanenti presenti nell’ordinamento, in particolare nei valori costituzionali di buon andamento ed imparzialità (art. 97 Cost.) e nei valori comunitari denominati

cumulativamente come “principio di proporzionalità”, per cui la P.A. ha il dovere di non comprimere le situazioni soggettive dei privati se non nei casi di stretta necessità. In particolare più tempo trascorre dall’emanazione dell’atto più deve essere approfondita la valutazione da parte della P.A. ed intenso lo sforzo motivazionale in ordine alla valutazione dell’esistenza (an) ed intensità/prevalenza dell’interesse pubblico all’annullamento: il decorso del tempo consolida e solidifica gli interessi privati creati dall’atto (asserito come illegittimo, ma pur sempre proveniente dalla P.A.) attenuando la forza e la primauté dell’interesse pubblico all’annullamento, sempre meno attuale e concreto.

Qualora sia decorso molto tempo dalla pubblicazione delle graduatorie, non più impugnabili o diversamente aggredibili, se non attraverso una forma di autotutela, lo scrivente non ritiene sia applicabile una rivalutazione dell’atto: **depongono a sfavore di una rivisitazione in autotutela della graduatoria, in primis la necessità di provvedere celermente ad assegnare le abitazioni (attuazione concreta del diritto alla casa), in secondo luogo il decorso del tempo che rende “pesanti” i diritti soggettivi pieni ed assoluti dei soggetti inseriti in graduatoria, oltre alla necessità di considerare che non vi è interesse pubblico a dedicare ulteriore tempo per assegnare degli alloggi agli aventi diritto.**

Quest’ultimo aspetto non è indifferente, ma estremamente rilevante: dopo la pubblicazione della graduatoria, l’interesse pubblico è nell’assegnare le case a tutti i soggetti utilmente inseriti in graduatoria e non si rinviene il contrario interesse pubblico a rimettere in gioco, con evidenti rischi di contenzioso e di soccombenza del Comune, una graduatoria che contiene in sé situazioni soggettive piene (diritti soggettivi) non più aggredibili e come tali, “esaurite”.

B.2.4). Debita valutazione degli interessi dei destinatari (e dei controinteressati). Secondo migliore dottrina e giurisprudenza, risponde all’interesse pubblico l’annullamento d’ufficio improntato a criteri di economicità, di

efficacia, di pubblicità e di trasparenza, nonché e soprattutto di proporzionalità dell'azione amministrativa. Sono "principi del diritto comunitario" consolidati anche nella giurisprudenza italiana. Il principio di proporzionalità è il dovere in capo alla P.A. di non comprimere le situazioni giuridiche soggettive dei privati, se non nei casi di stretta necessità ovvero di indispensabilità, tenendo in debito conto gli interessi dei destinatari dell'annullamento. Applicando il principio di proporzionalità, la P.A. è obbligata ad assicurare il minor danno possibile agli interessi privati coinvolti e solo se strettamente necessario; pertanto dovrà valutare la sussistenza di effetti giuridici ampliativi che il provvedimento in modo più o meno intenso possa aver prodotto nella sfera giuridica dei privati (nei quali potrebbe essersi ingenerato un ragionevole affidamento in ordine alla definitività dell'assetto delle posizioni di interesse o di diritto composte con il provvedimento). La proporzionalità impone, inoltre, alla P.A. di dover valutare i pregiudizi a carico dei privati derivanti dall'atto illegittimo. Detto altrimenti, in considerazione del principio di proporzionalità, l'amministrazione procederà all'annullamento d'ufficio esclusivamente nel caso in cui ciò sia necessario al fine di evitare un danno non proporzionato agli interessi dei privati coinvolti nel procedimento. Tale valutazione deve essere chiarita adeguatamente nella motivazione: infatti le motivazioni di pubblico interesse debbono essere comparate con gli interessi (privati ed anche pubblici) contrari all'annullamento d'ufficio, dovendo salvaguardare il legittimo affidamento dei privati: a causa della natura discrezionale dell'annullamento d'ufficio è necessaria una ponderazione tra l'interesse alla rimozione dell'illegittimità e quello alla conservazione di un atto che, *medio tempore*, ha prodotto effetti e suscitato legittime aspirazioni. Nella motivazione sarà anche necessario esplicitare l'apprezzamento -anche sul piano comparativo- in merito al sacrificio imposto al privato, ovvero circa la possibilità di ovviare all'errore commesso con appositi strumenti giuridici. Peraltro, se il vizio che inficia il provvedimento può essere rimosso senza addivenire all'annullamento dell'atto,

l'amministrazione dovrà procedere in tal senso. L'organo valutante dovrà sempre tenere in debito conto (con un giudizio prodromico, *ex ante*) anche il rischio del contenzioso e di una possibile soccombenza da parte dell'amministrazione rispetto alla tutela che l'ordinamento garantisce agli interessi pretensivi consolidati; la valutazione che il servizio comunale dovrà svolgere riguarda le tutele (tutte) che il privato potrà azionare. Trattasi di un ragionamento prognostico (che l'ufficio competente dovrà ragionevolmente svolgere e motivatamente argomentare qualora intendesse procedere verso l'annullamento d'ufficio) sul possibile rischio di soccombenza della P.A. che operasse in autotutela, con riferimento sia alla possibile illegittimità dell'annullamento d'ufficio, sia alla possibile richiesta di risarcimento danni da parte del privato.

Da questo punto di vista, va ricordato agli uffici che un provvedimento di secondo grado su di una graduatoria inattaccabile, rende il tutto nuovamente aggredibile di fronte al giudice da parte di qualsiasi interessato (ad es. tutti coloro che si vedano pretermessi rispetto alla graduatoria vigente, ormai cristallizzatasi). Detto altrimenti, quando un ente o un'amministrazione pubblica come un Comune provvede con un atto di secondo livello in autotutela ad intaccare in tutto od in parte un atto ormai perfetto, valido ed efficace, basandosi sull'assunto che l'atto risulta essere in vigore in base ad una norma incostituzionale, nonostante che l'atto stesso risulti avere tali requisiti sin dall'inizio o li abbia acquisiti nel corso del tempo e, comunque, prima della sentenza d'incostituzionalità ovvero, in caso di vizi, quest'ultimi non siano stati fatti valere nella sede opportuna rispettando i modi e i tempi dell'impugnazione, è possibile ricorrere ai T.A.R. per l'annullamento del provvedimento.

In sostanza, il principio in diritto è che, in caso di norma abrogata a seguito di sentenza della Corte costituzionale, detta norma incostituzionale:

a.. non opera certamente per situazioni soggettive “nuove”, cioè successive alla sentenza (i “nuovi” rapporti o quelli in corso di costituzione, comunque non perfezionati): la graduatoria di interesse consta in un diritto per chi vi è inserito, aldilà dell’assegnazione e successiva contrattualizzazione; la situazione soggettiva pretensiva per i soggetti ivi inseriti è risalente e non “nuova”;

b.. opera e continua a produrre effetti rispetto ai rapporti di interesse che implicano l’esistenza di una situazione soggettiva pretensiva e piena in capo al cittadino e privato: sono i rapporti perfezionatisi in momenti precedenti al giudizio della Corte Costituzionale, per i quali la sentenza non può scalfirne la pienezza ormai entrata quale bene della vita effettivo in capo al portatore di interessi.

B.2.5). L’annullamento d’ufficio deve avvenire con le stesse forme con le quali venne adottato, a suo tempo l’atto annullato. E’ il cd. principio del *contrarius actus*¹⁴.

¹⁴ Cfr. sentenza Consiglio di Stato n. 11307 del 29.12.2023, Sez. V, commento di Valerio de Gioia, **L’annullamento d’ufficio del provvedimento illegittimo**, su <https://www.latribuna.it/news/1-annullamento-d-ufficio-del-provvedimento-illegittimo/>

“L’eliminazione dalla realtà giuridica di un atto, cioè, non può che spettare allo stesso soggetto pubblico che lo ha adottato, così da assicurare la costante aderenza dell’attività amministrativa al principio di legalità che deve conformarla. Di regola, cioè, solo all’organo che ha adottato un atto, in quanto titolare della competenza c.d. primaria, è riconosciuta la capacità di rivalutarlo, rivedendo lo stesso ordine di questioni di cui il provvedimento annullato costituiva espressione. In sintesi, è la stretta connessione che sussiste tra il provvedimento illegittimo e quello di secondo grado finalizzato al suo annullamento a richiedere l’attribuzione congiunta dei relativi poteri al medesimo organo amministrativo. In tal modo, infatti, si salvaguarda anche la pienezza e esclusività della potestà amministrativa di base, preordinata al perseguimento dell’interesse pubblico affidato all’organo di amministrazione attiva tenendo conto pure dell’eventuale riesercizio del potere, una volta che ne sia stata caducata la manifestazione provvedimento originaria, in via giurisdizionale o auto emendandosi (sul punto, cfr. Cons. Stato, sez. III, 3 aprile 2023, n. 3431). Da qui l’utilizzo della felice espressione latina del *contrarius actus*, che sintetizza proprio l’azione intesa ad annullare gli effetti della propria azione precedente (*actus primus*). Il legislatore non ha fatto distinzioni tra tipologie dei vizi tradi-

In conclusione, non ci sono elementi per applicare né l’istituto dell’annullamento di ufficio né, a maggior ragione per chi aderisse alla diversa tesi, quello della revoca, poiché sia l’interesse pubblico in concreto sia quello privato degli aventi diritto è nella celere assegnazione delle abitazioni ai soggetti utilmente collocati in graduatoria, dotati di una posizione soggettiva piena e “forte”, non affievolibile né diversamente “degradabile”.

Come noto, non c’è un obbligo di autotutela, sarebbe una contraddizione in termini alla luce di quanto esposto, né, peraltro, ricorrono i presupposti per un provvedimento di secondo grado, comunque denominato¹⁵.

zionali che si vanno ad emendare. In tutti i casi previsti dall’art. 21-octies, tra i quali rientra anche l’incompetenza non destinata a tradursi in un vero e proprio difetto di attribuzione (causa di nullità assoluta ex art. 21-septies), il provvedimento illegittimo può essere annullato d’ufficio solo «dall’organo che lo ha emanato [...]»

¹⁵ Non è più sostenibile la teoria annosa secondo cui **l’interesse pubblico all’annullamento di un atto illegittimo è in re ipsa. E’ vero il contrario.** Nella citata **sentenza n. 11307 del 29.12.2023**, il Consiglio di Stato, Sez. V, ha ribadito che l’annullamento d’ufficio opera sulla base di presupposti stringenti: “la disciplina legislativa è stata introdotta nel nostro ordinamento dall’art. 1, comma 136, legge finanziaria per il 2005 (L. 30 dicembre 2004, n. 311) e dalla L. 11 febbraio 2005, n. 15, che ha inserito nella legge 7 agosto 1990, n. 241, l’art. 21-novies, in seguito più volte modificato. Con tale norma sono stati legificati i principi ricostruiti in passato soltanto in via dottrinarie e giurisprudenziale, fornendo un quadro compiuto della materia, al fine di assicurare stabilità ad un istituto di particolare rilevanza per la cura degli interessi dei cittadini ... OMISSIS ... Si è sempre parlato, cioè, di una sorta di *ius poenitendi* di natura pubblica, consistente nella possibilità per l’amministrazione di tornare sui suoi passi ripristinando la legalità (dalla stessa) lesa ovvero valutando diversamente le circostanze di contesto. Il legame tra titolarità del potere originario e possibilità di riesercizio dello stesso è stato riconosciuto così inscindibile dal comportarne il trasferimento ogni qualvolta venga trasferita la competenza primaria da un’autorità ad un’altra (Cons. Stato, sez. V, 30 giugno 1995, n. 955). L’art. 21-novies, L. n. 241 del 1990, dispone dunque che il provvedimento illegittimo possa essere annullato d’ufficio dallo stesso organo che lo ha emanato, demandandone la facoltà ad un altro solo ove previsto dalla legge. Ciò avviene attraverso l’adozione di un provvedimento amministrativo di se-

Al contrario, vi è l'interesse alla celere assegnazione delle abitazioni ai soggetti utilmente collocati in graduatoria, poiché estrinsecazione di un diritto alla casa in capo alle persone umane, da garantire attraverso le graduatorie vigenti da utilizzare senza indugio.

condo grado che comporta la perdita di efficacia, con effetto retroattivo, di quello originario, inficiato dalla presenza di uno o più vizi di legittimità, dei quali l'amministrazione si avvede successivamente. In pratica, oggetto dell'annullamento d'ufficio è un provvedimento che, pur constando di tutti gli elementi essenziali per la sua giuridica esistenza, presenta uno dei tradizionali vizi di legittimità delineati dall'art. 26 del Testo Unico 26 giugno 1924, n. 1054 sul Consiglio di Stato. La L. n. 15 del 2005, infatti, ha ovviamente inteso conformarsi a tale norma e all'unanime dottrina e giurisprudenza dell'epoca, specificando all'art. 21-ocies della medesima legge n. 241/1990 che è annullabile il provvedimento amministrativo adottato in violazione di legge, viziato da eccesso di potere o, per quanto qui di interesse, da incompetenza.

La disposizione ha altresì codificato la tipologia di valutazione richiesta alla pubblica amministrazione che decide di autoemendarsi, ovvero l'individuazione di un interesse pubblico che in comparazione con l'affidamento riposto dal privato sulla correttezza dell'operato della p.a., risulti comunque prevalente. Esso non si identifica nel mero ripristino della legalità lesa, ma richiede una approfondita analisi di contesto costituzionalmente orientata secondo i canoni dell'imparzialità e del buon andamento (art. 97 Cost.), retta altresì dai principi generali dell'azione amministrativa sanciti dall'art. 1 della medesima legge n. 241/1990, non a caso di recente modificato mediante l'introduzione di un comma espressamente consacrato al rispetto della leale collaborazione e della buona fede nei rapporti reciproci (comma 2-bis, introdotto dall'art. 12, D.L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 settembre 2020, n. 120). Di fatto, dunque, occorre tenere conto in particolare della necessaria "proporzionalità" dell'azione amministrativa, intesa quest'ultima come dovere di non comprimere le situazioni giuridiche soggettive dei privati, se non nei casi di stretta necessità ovvero di indispensabilità, procedendo all'annullamento d'ufficio quando ciò sia necessario al fine di evitare un danno non proporzionato agli interessi dei privati coinvolti nel procedimento (v. direttiva del Ministro della Funzione pubblica del 17 ottobre 2005, emanata nell'immediatezza dell'entrata in vigore della novella) ... *OMISSIS* ...". Tratto da, **L'annullamento d'ufficio del provvedimento illegittimo**, di Valerio de Gioia, citato, su <https://www.latribuna.it/news/l-annullamento-d-ufficio-del-provvedimento-illegittimo/>

C. - SOPRAVVENIENZE NORMATIVE ED APPLICAZIONE DELLE REGOLE DI ASSEGNAZIONE DEGLI ALLOGGI E NEI CONTRATTI

Chiarito quanto sopra, passo ora a definire il *quomodo* applicativo, *pro futuro*, per avvisi e graduatorie non ancora avviati.

In altre parole, stabilito *ut supra* che la graduatoria pubblicata e non impugnata non si tocca e non può essere oggetto di autotutela nel rispetto dei principi di certezza del diritto, buona fede e lealtà pubblico-privato e di affidamento incolpevole in capo ai beneficiari utilmente inseriti in graduatoria, si pone il successivo importante quesito di come debba essere gestito l'insieme della graduatoria in fase di assegnazione da parte degli uffici. Pertanto, da un lato, resta il principio della intangibilità, da parte delle nuove regole, dei rapporti esauriti, che le nuove norme non travolgono le situazioni consolidate (la graduatoria resta come è); dall'altro, come vedremo, in sede applicativa non vanno applicate regole che riducono indebitamente ed irragionevolmente il diritto all'accesso al bene della vita "casa" per soggetti fragili e deboli.

Sono due regole diverse, in sé non contraddittorie, poiché si applicano in momenti diversi:

-A). l'intangibilità della graduatoria risponde ai principi di certezza del diritto, di leale affidamento in capo al titolare di una situazione soggettiva pretensiva (diritto all'abitazione certificato da graduatoria non impugnabile), di leale collaborazione e buona fede nei rapporti reciproci: si parla di intangibilità del provvedimento, frutto di una valutazione discrezionale che tenga conto della necessaria "proporzionalità" dell'azione amministrativa, che non può comprimere situazioni giuridiche soggettive pretensive dei privati già "atterrate", se non nei casi di stretta necessità ovvero di indispensabilità, cosa che non si rinviene ordinariamente (anzi, è necessario procedere celermente all'assegnazione).

-B). attribuire il bene della vita "casa", pro futuro, in modo non discriminatorio alle

persone bisognose da inserire in future graduatorie, arrivando a “non applicare” regole lesive del diritto all’abitazione in forma specifica. Questo principio regola la gestione delle graduatorie ancora in corso di definizione e non intangibili.

Procedo per punti, innanzitutto analizzando le norme regionali e, quindi, passando all’analisi sui principi unionali e costituzionali e sul come applicarli:

C.1.- La Legge regionale 36/2005 propone una lettura delle sopravvenienze normative in 2 articoli, che si riportano per quanto di interesse:

- *Art. 20 novies (Annullamento dell’assegnazione). 1. L’annullamento dell’assegnazione è disposto dal Comune, anche su segnalazione dell’ente gestore, nel rispetto delle garanzie procedurali previste dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) e successive modifiche ed integrazioni, nei seguenti casi:*

a) per assegnazione avvenuta in contrasto con la normativa vigente al momento dell’assegnazione medesima; ... OMISSIS ...”;

- *Art. 20 decies (Decadenza dall’assegnazione). 1. La decadenza dall’assegnazione è disposta dal Comune, d’ufficio o su richiesta dell’ente gestore, nei casi in cui: ... OMISSIS ...*

e) siano venuti meno i requisiti prescritti per l’assegnazione previsti dall’articolo 20 quater; ... OMISSIS ...”

I 2 articoli danno una lettura, in parte chiara ed in parte meno, della volontà del legislatore che ha approvato le modifiche alla L.R. 36/2005 (artt. 20 novies e 20 decies): nel novies si chiarisce che i requisiti di assegnazione possono portare all’annullamento se l’assegnazione contrasta con la normativa vigente al momento dell’assegnazione medesima; da ciò si arguisce che il Comune, in sede di assegnazione debba valutare i requisiti

“nuovi”, eventualmente medio tempore sopravvenuti. E’ come dire: le modifiche normative vanno da subito applicate anche alle graduatorie in corso; il legislatore della novella, pertanto, ha voluto da subito applicare requisiti “postumi” (modificati) rispetto agli avvisi precedenti, poiché le graduatorie “cristallizzate” sono state redatte e pubblicate secondo i criteri originari dell’avviso, che hanno portato a graduatorie formatesi secondo criteri originari contenuti nell’avviso da cui è scaturita la graduatoria. Tale scelta normativa è, a giudizio dello scrivente, discutibile perché, nella sua absolutezza, non rende salve le posizioni soggettive cristallizzate ed “esaurite”, cioè non più impugnabili, paradossalmente legando al tempo della valutazione dell’ufficio stesse situazioni giuridiche soggettive ormai non più aggredibili. Come detto, tali situazioni soggettive non sono degradabili neanche a seguito di sopravvenienze costituzionali. Il 20 decies, per la decadenza, rinvia all’art. 20-quater, pilatescamente non chiarendo se i “(Requisiti per l’accesso e per la permanenza)” debbano essere quelli posseduti in origine al momento dell’avviso o al momento dell’assegnazione. Nel silenzio legislativo, si può interpretare che la logica dell’annullamento (che avviene a “normativa vigente”) sia la stessa della decadenza, nel senso che debba applicarsi la normativa vigente per i requisiti di accesso e di assegnazione vigenti al momento dell’assegnazione e non al momento dell’avviso.

Allo stesso modo, sempre la L.R. 36/2005, in articoli precedenti legifera come segue:

-. *“CAPO II Beneficiari dell’edilizia agevolata e operatori privati. Art. 18 (Requisiti soggettivi dei beneficiari). 1. Per beneficiare degli alloggi di edilizia agevolata sono richiesti i seguenti requisiti: ... OMISSIS ... 2. I requisiti devono essere posseduti dal richiedente e, limitatamente a quelli di cui alle lettere c) ed e) del comma 1, anche da tutti i componenti del nucleo familiare al momento della presentazione della domanda e debbono permanere al*

momento dell'assegnazione e
successivamente nel corso della locazione”

-. “**TITOLO III bis Assegnazione e gestione degli alloggi di ERP sovvenzionata ... OMISSIS ... Capo II Assegnazione e disciplina del rapporto contrattuale. Art. 20 quater. (Requisiti per l'accesso e per la permanenza) ... OMISSIS ... 2. I requisiti devono essere posseduti dal richiedente e, limitatamente a quelli di cui alle lettere c) ed e) del comma 1, anche da tutti i componenti del nucleo familiare al momento della presentazione della domanda e debbono permanere al momento dell'assegnazione e successivamente nel corso della locazione”**

-. Pertanto il Legislatore regionale chiarisce che:

*. Il “diritto alla casa” si acquisisce in capo ai richiedenti al momento della domanda. Il diritto è cristallizzato in capo al richiedente a tale data: è il diritto che implica che la graduatoria resti in vigore, poiché in essa è cristallizzato il diritto ad essere assegnatario dell’abitazione;

*. Tuttavia, tale diritto, benché acquisito, deve fare i conti con la natura del rapporto di durata tipico della locazione: la P.A. locatrice, prima di sottoscrivere il contratto, deve verificare che il diritto sia odiernamente qualificato per i requisiti dei richiedenti: in altre parole, in primis vi è il diritto a che la graduatoria resti in piedi e che ne sia rispettata la priorità, ma vi è anche la necessità che i requisiti attuativi, sostiene la Legge regionale, siano conformi all’ordinamento nel Suo susseguirsi nel tempo.

C.2.- Di seguito propongo una lettura, che potrà essere ben seguita da tanti Uffici comunali.

C.2.1). Presuppone una visione unionale dei diritti legati alla persona umana e da una lettura sistematica del diritto all’abitazione.

Un diritto fondamentale come quello alla casa ed alla abitazione (come prima illustrato) è un requisito di qualità della vita e costituisce una pretesa che rende il vivere dignitoso e costituisce un diritto assoluto che nasce già con la domanda (poi assentita e verificata con la graduatoria istruita dall’ufficio), il cui godimento consente al cittadino di avere un prerequisito che gli consente di fruire di altri diritti essenziali e di avere un pieno sviluppo della persona umana sia singolarmente che socialmente intesa. Per questo è un “diritto sociale fondamentale” e viene annoverato “fra i diritti inviolabili (...) di cui all'art. 2 Cost.”.

Per questo motivo, immaginare che le sopravvenienze normative (nel caso della Regione Marche, nel biennio di validità della graduatoria) possano mutarne il contenuto, limitandolo o affievolendo le posizioni soggettive cristallizzate in capo agli aventi diritto inseriti utilmente in graduatoria, a seconda del momento in cui gli uffici comunali operino nell’assegnare concretamente l’abitazione ai singoli beneficiari, appare allo scrivente una lettura normativa con effetti applicativi discriminatori e non paritari, peraltro su un tema così strategico come il diritto alla casa.

Per comprendere tale logica, basta pensare ad un esempio: Tizio e Caio sono inseriti in graduatoria in successione (con i medesimi requisiti originari); a Tizio si applica una determinata normativa che coincide con quella originaria dell’avviso, poiché l’ufficio ha assegnato l’abitazione con celere istruttoria o perché l’alloggio è di già disponibile; Caio, posto in posizione successiva in graduatoria, secondo la normativa originaria dell’avviso sarebbe pienamente assegnatario di alloggio (ha gli stessi requisiti di Tizio), ma si vede istruita per l’assegnazione la pratica in tempi successivi e, medio tempore, intercorre una sopravvenienza normativa più restrittiva poiché l’ufficio per vari motivi transeunti ha tardato ad assegnargli la casa. Si aggiunge che, se si fosse applicata la normativa subentrata anche a Tizio, anche il medesimo non sarebbe assegnatario della casa. Applicando la logica del legislatore, a parità di condizioni, Tizio si vede assegnare la casa

e Caio si vede pretermesso a causa di fattori di merito imponderabili (istruttoria di assegnazione successiva), solo perché vi è stata una diversa tempestività istruttoria, lasciata al caso, secondo la mutevole capacità e volontà degli uffici pubblici.

Non si può aderire a tale logica, che non è accettabile in quanto disparitaria nel metodo.

Non a caso, il tema da affrontare è quello della eventuale disparità di trattamento nell'applicare, rispetto ad uno stesso diritto, una diversa regolamentazione, non tenendo conto del momento in cui il diritto si sia costituito in modo stabile in capo all'interessato. Come già anticipato, secondo una lettura organica della Legge regionale 36/2005, **il "diritto alla casa" si acquisisce in capo ai richiedenti al momento della domanda, cristallizzandosi a quel momento e le verifiche degli uffici servono solo per controllare** se la situazione di fatto sia reale e rispondente a quanto affermato dai richiedenti ed a tale data inizia il diritto ad essere assegnatario dell'abitazione. Da questo punto di vista, di estremo interesse è la Sentenza della Corte costituzionale che parla di attività discriminatoria in relazione alla differenza di trattamento tra chi abbia avuto una istruttoria definita e chi, pur presentando tempestivamente la domanda per ottenere l'assegno di invalidità civile, si veda pretermesso a causa di una istruttoria non definita (imputabile ad una differente tempistica istruttoria dal parte della PA): trattasi della Sentenza 209/1995: considera discriminatorio il fatto che si consideri quesito il diritto dall'accertamento dell'invalidità (ad istruttoria perfezionata e non dalla data di presentazione della domanda)¹⁶. Secondo tale sentenza, da

¹⁶ "la discriminazione degli assicurati, operata dalla norma transitoria in funzione della data di accertamento dell'invalidità, anziché in funzione della sola data di presentazione della domanda, si pone in contraddizione col sistema della legge del 1971, al quale il d.lgs. n. 509 del 1988 intende derogare esclusivamente in ordine al requisito della percentuale minima di invalidità. Se la domanda di assegno è stata presentata anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto ministeriale, la ratio sistematica vuole che sia

applicare anche al caso delle graduatorie, si deve stabilire quando il "diritto alla casa" venga in essere in capo agli interessati richiedenti.

Più di recente lo stesso principio è stato affermato per altri diritti fondamentali della persona, con riferimento all'applicazione del principio del "tempus regit actionem", piuttosto che di quello tradizionale del "tempus regit actum"¹⁷.

applicata la regola (più favorevole) dell'art. 13 della legge del 1971 ... OMISSIS ... mentre è irrilevante che l'accertamento sia intervenuto posteriormente a tale data (per un caso che presenta qualche analogia cfr. sent. n. 270 del 1994)"

¹⁷ "... OMISSIS... il principio 'tempus regit actum' individua il paradigma normativo del provvedimento amministrativo nel regime esistente al momento della sua adozione, non anche nel regime in vigore al momento di avvio del procedimento.

Ne consegue che, in ipotesi di sopravvenienze normative nel corso del procedimento volto all'adozione di un atto amministrativo, laddove quest'ultimo non sia ancora intervenuto, troverà applicazione lo jus superveniens in luogo della norma vigente al momento di avvio del procedimento.

L'applicazione del principio 'tempus regit actum' in materia procedimentale non è altro se non un riflesso del più generale principio di irretroattività della legge nel tempo [NDR: CFR 2. Articolo 11 Preleggi: "La legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo"], dal quale, contrario, si deduce che lex posterior derogat priori.

In giurisprudenza è stato, tuttavia, rilevato come il richiamato principio risulti inconciliabile con l'esigenza di tutela del legittimo affidamento del richiedente, esponendo, altresì, al rischio di una discriminazione per effetto del mutamento di disciplina.

Tali ragioni hanno, dunque, ispirato l'elaborazione giurisprudenziale del principio 'tempus regit actionem', in virtù del quale trova applicazione la normativa vigente al momento in cui prende avvio il procedimento amministrativo. Ne consegue l'inapplicabilità, in ambito amministrativo, del jus superveniens.

Siffatto principio ha orientato le S.U. in un recente pronunciamento in materia di immigrazione [NDR. CFR. 3. Sentenza della Corte di Cassazione, Sez. Un., 13 novembre 2019, n. 29459], con il quale, aderendo all'orientamento maggioritario, la Corte ha affermato che, benché il diritto di asilo nasca quando il richiedente faccia ingresso in Italia in condizioni di vulnerabilità che mettano a repentaglio l'esercizio dei propri diritti fondamentali, è la presentazione della domanda che identifica ed attrae il regime normativo della protezione per ragioni umanitarie da applicare. Invero, a partire dalla presentazione della domanda il titolare del diritto esprime il bisogno di tutela, ed il bisogno di tutela per ragioni umanitarie deve essere

regolato secondo le modalità previste dal Legislatore nazionale.

Sarebbe, al contrario, irragionevole assegnare un trattamento normativo diverso a situazioni sostanziali già sorte e fatte valere con la domanda, per il sol fatto che taluna di esse, al momento della entrata in vigore della novella, per ragioni che sfuggono alla possibilità di controllo dei rispettivi titolari, sia stata già favorevolmente deliberata nel corso di un procedimento, il quale, peraltro, è esercizio di un potere vincolato, ricognitivo della sussistenza dei presupposti già individuati dalla legge. Del resto, in un siffatto contesto di rilievo costituzionale, risulterebbe ben difficile prospettare la retroattività delle disposizioni abrogatrici dell'art. 5, comma 6 del D.Lgs. n. 286/1998, posto che la retroattività debba trovare adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata [NDR: CFR. in tal senso, Corte Cost., 12 luglio 2019, n. 174; Corte Cost., 22 febbraio 2017, n. 73]. In merito, la Corte ha, altresì, aggiunto che laddove, nel caso in esame, si ammettesse una diversa valutazione giuridica dei fatti già accaduti, e posti alla base del riconoscimento per via giudiziale del diritto al rilascio del permesso di soggiorno per ragioni umanitarie, l'effetto preclusivo che deriverebbe provocherebbe una collisione del sistema con i valori costituzionalmente tutelati, primo tra tutti il diritto di asilo di cui all'art. 10, comma 3, Cost.¹⁷.

Pertanto, è la domanda ad incanalare il bisogno di tutela nella sequenza procedimentale, ed è, quindi, il tempo della sua presentazione ad individuare il complesso delle regole applicabili. In conclusione, la Suprema Corte di Cassazione, con la sentenza n. 29459/2019 ha statuito che "In tema di successioni di leggi nel tempo, in materia di protezione umanitaria, il diritto alla protezione, espressione di quello costituzionale di asilo, sorge al momento dell'ingresso in Italia in condizioni di vulnerabilità per rischio di compromissione dei diritti umani fondamentali e la domanda volta ad ottenere il relativo permesso attrae il regime normativo applicabile; ne consegue che la normativa introdotto con il D.L. n. 113 del 2018, convertito con L. n. 132 del 2018, nella parte in cui ha modificato la preesistente disciplina contemplata dal D.Lgs. n. 286 del 1998, at. 5, comma 6, e dalle altre disposizioni consequenziali, non trova applicazione in relazione domande di riconoscimento del permesso di soggiorno per motivi umanitari proposte prima della nuova legge; tali domande saranno, pertanto, scrutinate sulla base della normativa esistente al momento della loro presentazione, ma, in tale ipotesi, l'accertamento della sussistenza dei presupposti per il riconoscimento del permesso di soggiorno per motivi umanitari sulla base delle norme esistenti prima dell'entrata in vigore del D.L. n. 113 del 2018, convertito nella L. n. 132 del 2018, comporterà il rilascio del permesso di soggiorno per "casi speciali" previsto dall'art. 1, comma 9, del suddetto decreto legge"

In merito, la Corte ha, altresì, aggiunto che laddove, nel caso in esame, si ammettesse una diversa valutazione giuridica dei fatti già accaduti, e posti alla base del riconoscimento per via giudiziale del diritto al rilascio del permesso di soggiorno per ragioni umanitarie, l'effetto preclusivo che deriverebbe provocherebbe una collisione del sistema con i valori costituzionalmente tutelati, primo tra tutti il diritto di asilo di cui all'art. 10, comma 3, Cost.¹⁸.

Pertanto, è la domanda ad incanalare il bisogno di tutela nella sequenza procedimentale, ed è, quindi, il tempo della sua presentazione ad individuare il complesso delle regole applicabili. In conclusione, la Suprema Corte di Cassazione, con la sentenza n. 29459/2019 ha statuito che "In tema di successioni di leggi nel tempo, in materia di protezione umanitaria, il diritto alla protezione, espressione di quello costituzionale di asilo, sorge al momento dell'ingresso in Italia in condizioni di vulnerabilità per rischio di compromissione dei diritti umani fondamentali e la domanda volta ad ottenere il relativo permesso attrae il regime normativo applicabile; ne consegue che la normativa introdotto con il D.L. n. 113 del 2018, convertito con L. n. 132 del 2018, nella parte in cui ha modificato la preesistente disciplina contemplata dal D.Lgs. n. 286 del 1998, at. 5, comma 6, e dalle altre disposizioni consequenziali, non trova applicazione in relazione domande di riconoscimento del permesso di soggiorno per motivi umanitari proposte prima della nuova legge; tali domande saranno, pertanto, scrutinate sulla base della normativa esistente al momento della loro presentazione, ma, in tale ipotesi, l'accertamento della sussistenza dei presupposti per il riconoscimento del permesso di soggiorno per motivi umanitari sulla base delle norme esistenti prima dell'entrata in vigore del D.L. n. 113 del 2018, convertito nella L. n. 132 del 2018, comporterà il rilascio del permesso di soggiorno per "casi speciali" previsto

dall'art. 1, comma 9, del suddetto decreto legge¹⁹.

C.2.2). A questo approccio, che mi appartiene, si potrebbe agevolmente rispondere che si debba applicare la Legge, cosa a cui gli uffici sono tenuti, secondo il motto “*dura lex, sed lex*”.

A questa logica e comprensibile valutazione si può opporre un importante tema unionale che vincola comunque i pubblici funzionari nell'applicazione delle regole dell'UE, tra queste includendo gli orientamenti CGUE in materie tipicamente riservate all'Unione europea. Infatti, le regole unionali sono di rango superiore rispetto alla normativa nazionale e regionale ed è un dovere dei servizi amministrativi applicare le regole “comunitarie” come emergenti sia dai regolamenti sia dalle direttive self executing sia i principi e regole stabilite dalla CGUE²⁰.

¹⁹ Trattato da ‘**Tempus regit actum**’ e ‘**tempus regit actionem**’ in materia di immigrazione e diritto di asilo alla luce delle S.U. n. 29459 del 13/11/2019” di Chiara Gargiulo, pubblicato il 03.06.2021, su <https://www.iusinitinere.it/il-tempus-regit-actum-e-il-tempus-regit-actionem-in-materia-di-immigrazione-e-diritto-di-asilo-alla-luce-delle-s-u-n-29459-del-13-11-2019-39017>

²⁰ In questo senso, cfr. “*TAR Lombardia-sezione staccata di Brescia- dell’ 08.02.2022, n. R.G. 00112 (vedi sotto), il giudice amministrativo, coerentemente all’orientamento espresso in materia, ha ribadito il principio in base al quale le norme comunitarie, essendo di rango superiore a quello della normativa nazionale, vanno applicate non solo dal giudice nazionale adito, ma anche dagli apparati amministrativi. Ciò si traduce quindi in un potere-dovere da parte anche dei funzionari delle stazioni appaltanti a disapplicare le norme nazionali in contrasto con il diritto comunitario, soprattutto se tale conflitto è stabilito da una fonte univoca, quale appunto le sentenze della Corte di Giustizia Europea, poiché la disapplicazione è un obbligo per lo Stato membro in tutte le sue articolazioni e, quindi, anche per gli apparati amministrativi che, attraverso i suoi funzionari, siano chiamati ad applicare la norma interna contrastante con il diritto euro – unitario (al riguardo, cfr. ex multis CGUE, 22 giugno 1989, C-103/88 e 24 maggio 2012, C-97/11; Corte Costituzionale, sentenza 21 aprile 1989 n. 232; Cons. Stato, VI, 23 maggio 2006 n. 3072; VI, 7874/2019; V, 5 marzo 2018, n. 1342)”, su [In particolare le sentenze della Corte di giustizia costituiscono diritto vivente da applicare da parte degli apparati amministrativi e norme nazionali o regionali con esse contrastanti vanno “non applicate” da parte dei funzionari pubblici²¹. Non è più](https://www.ancecatania.it/2022/02/21/tar-lombardia-sezione-brescia-n-112-2022-obbligo-di-</p></div><div data-bbox=)*

[disapplicazione-delle-norme-interne-grava-anche-sulle-amministrazioni/](#)

²¹ In tal senso cfr. Nicola Di Leo, “Le sentenze della Corte di giustizia nel problematico rapporto tra gli ordinamenti. La disapplicazione tramite la Carta di Nizza e la tesi della doppia pregiudizialità”, su <https://www.lavorodirittieuropa.it/dottrina/diritto-comunitario-e-diritto-del-lavoro/1258-le-sentenze-della-corte-di-giustizia-nel-problematico-rapporto-tra-gli-ordinamenti-la-disapplicazione-tramite-la-carta-di-nizza-e-la-tesi-della-doppia-pregiudizialita>

“*L’attuale sistema è di tipo integrato, multilevel, composto da una molteplicità di fonti di carattere nazionale e soprannazionale e risulta privo dei caratteri di un sistema gerarchico piramidale di tipo kelseniano.*

In tale ambito, perciò, si pone in modo importante il problema dei rapporti corretti tra l’ordinamento comunitario e quello interno dei singoli Stati, ossia la tematica della prevalenza di una fonte sull’altra.

Notoriamente, con riguardo a questa questione non vi è stata mai assoluta chiarezza, essendo note le contrapposte teorie della Corte di giustizia che li considera “un solo sistema” (tesi monista) e della Corte costituzionale che li ritiene “autonomi e distinti, ancorché coordinati” (tesi dualista).

... OMISSIS...

L’approccio monistico della Corte di giustizia ha, infatti, determinato che in alcune sentenze venga proposto al giudice ordinario un potere di disapplicazione molto ampio, simile al sindacato proprio della Corte costituzionale.

In questo senso, si possono ricordare, innanzitutto, la sentenza Mangold del 2005, poi ancora la sentenza Küçükdeveci del 19.1.10 e la sentenza Petersen del 12 gennaio 2010, C 341/08 .

Vi è, però, una significativa differenza tra la sentenza Mangold e la Küçükdeveci, perché, in quest’ultima, il giudice comunitario ha sviluppato, per la prima volta, una particolare argomentazione per giustificare la propria soluzione ermeneutica nei termini suddetti, interpretando la modifica dell’art. 6 del TUE , - per la quale, dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona , la “Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea del 7 dicembre 2000” ha “lo stesso valore giuridico dei trattati” - nel senso che al singolo giudice nazionale sarebbe concesso, in virtù dell’articolo 21 della Carta di Nizza, il potere di disapplicazione della legge interna di fronte alla violazione del principio di non discriminazione di derivazione comunitaria e, per di più, anche nei rapporti tra privati, quindi, con efficacia diretta “orizzontale”.

... OMISSIS...

Ugualmente, d’altronde, per le disposizioni dei trattati e, in genere, del “diritto primario”, la Corte di Giusti-

zia, fin dalla storica sentenza *Van Gend en Loos*, ha sancito il principio dell'efficacia diretta, subordinando tuttavia alla condizione che gli obblighi siano precisi, chiari e incondizionati e non richiedano misure complementari di carattere nazionale o comunitario e, nelle pronunce successive, in alcuni casi, ha riconosciuto alle relative statuizioni del Trattato UE un'efficacia diretta "orizzontale" (ad esempio, per gli articoli 39, 43, 50, 81 e 141), mentre, per altre, solo "verticale" (ad esempio, gli articoli 12 e 95) ..

Anche per il "diritto primario", dunque, la condizione dell'efficacia diretta è quella finora analizzata, ossia l'esigenza che la previsione sia volta a regolamentare in modo definito e specifico, da sé sola, un determinato assetto di interessi, come nel caso dell'art. 141 del Trattato Istitutivo della CE, mentre, come si analizzerà, tale carattere non appare proprio dell'articolo 21 della Carta di Nizza.

... OMISSIS...

3. Dopo la sentenza *Küçükdeveci*: le successive pronunce della Corte di giustizia sulla disapplicazione ex articolo 21 della Carta di Nizza.

Si può ben comprendere allora come tale sistema sia stato fortemente perturbato dalla pronuncia *Küçükdeveci* del 19.1.10 della Corte di giustizia, che, per quanto accolta favorevolmente da parte della dottrina, non poteva inserirsi armonicamente nel quadro ordinamentale così delineato, venendo ad attribuire al giudice sostanzialmente un potere di disapplicazione ben più ampio, ossia un sindacato diffuso sulla norma interna, ove ravvisi una violazione del principio di non discriminazione di cui all'articolo 21 della Carta di Nizza e anche nei rapporti di tipo orizzontale e senza necessità di ricorrere alla Corte costituzionale.

Tale pronuncia è, ovviamente, espressione della diversa visione della Corte di giustizia dei rapporti tra gli ordinamenti e della propria concezione di tipo monistico, già menzionata nell'introduzione del presente contributo.

Occorre, peraltro, qui sottolineare come risulti oggi ancor più problematica, non essendo restata isolata negli anni a seguire, avendo il giudice comunitario riproposto la stessa versione esegetica in altre decisioni

. Si possono, in questo senso, ricordare, tra le pronunce della Corte di giustizia, la sentenza *Petya Milkova* del 9 marzo 2017, la sentenza *Vera Egenberger* della Grande Sezione del 17 aprile 2018, la sentenza *JQ – IR* della Grande Sezione del 11 settembre 2018, la sentenza *Minister for Justice and Equality* della Grande Sezione 4 dicembre 2018 e la sentenza *Cresco Investigation* della Grande Sezione del 22 gennaio 2019.

Anche in tutte queste decisioni, infatti, è richiamato l'articolo 21 della Carta di Nizza per giustificare un potere di disapplicazione della statuizione interna da parte del giudice ordinario di fronte a un trattamento differenziato collegato ai fattori di rischio menzionati nella stessa norma.

Considerata tale insistenza della Corte di giustizia nel riproporre tale opzione ermeneutica, occorre allora approfondire il giudizio e per comprendere bene la

portata di tali decisioni e per studiarle alla luce del quadro sistematico finora delineato, è utile, innanzitutto, riportare il testo dell'articolo 21 cit. per cui "1. è vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale. 2. Nell'ambito d'applicazione dei trattati e fatte salve disposizioni specifiche in essi contenute, è vietata qualsiasi discriminazione in base alla nazionalità".

È agevole, per la sola lettura di tale disposizione, appurarne la stretta somiglianza con l'articolo 3 della nostra Costituzione, ossia a quel parametro che la nostra Corte costituzionale utilizza abitualmente per la verifica di manifesta irragionevolezza di una previsione di legge alla luce del principio di uguaglianza, verificando il bilanciamento operato dal legislatore nell'ambito della stessa, tramite un *tertium comparationis* e il canone della proporzionalità.

... OMISSIS...

7. Le conclusioni: un potere di disapplicazione non mutato per il giudice ordinario.

Dopo tale percorso, si può, dunque, giungere a delle conclusioni.

Certamente la tendenza espansiva della Corte di giustizia ha portato quest'ultima a sviluppare un'interpretazione che conferirebbe al giudice ordinario un sindacato diffuso molto ampio sulla norma interna, utilizzando i parametri, simili a quelli costituzionali, contenuti nella Carta di Nizza e tra questi l'articolo 21.

Al contempo, la Corte costituzionale, probabilmente anche avvedendosi della possibilità che il giudizio secondo i parametri costituzionali rischiasse di essere effettuato dal giudice ordinario con un sindacato diffuso tramite tali norme della Carta dei diritti fondamentali, ha affermato, iniziando con la sentenza n. 269/17, l'impostazione per cui, laddove insieme ai parametri costituzionali (pacificamente di competenza della stessa), entrassero nella valutazione anche i diritti della Carta di Nizza, sarebbe stato necessario il sindacato accentrato della medesima. In tal modo, la Corte ha sostenuto la propria precedenza di competenza circa il giudizio sui diritti fondamentali e costituzionali, secondo un orientamento in passato già avviato con le sentenze n. 311 e 317 del 2009 e con la n. 303 del 2011, che avevano sostenuto tale ruolo, motivandolo con l'argomentazione che la tutela dei diritti fondamentali deve essere sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro e come spettasse, quindi, al nostro Giudice delle Leggi la verifica ultima del corretto equilibrio tra i diritti stessi anche se introdotti con fonti internazionali.

Poi, nelle successive pronunce successive alla n. 269/17 sopra esaminate, ha, comunque, confermato la possibilità del giudice ordinario di disapplicare la norma interna, ma solo "ricorrendone i presupposti",

in discussione la primauté del Diritto unionale rispetto alle regole dei sistemi nazionali (ed anche regionali), **né si può più mettere in dubbio che le pronunce della Corte di Giustizia abbiano valore giuridico vincolante** per l'ordinamento italiano, come chiarito anche dalla Cassazione in modo risalente²²: la non applicazione della norma

ossia, si deve intendere, secondo le regole tradizionali, allorché il magistrato si trovi di fronte a una norma di un regolamento, di una direttiva o di un trattato che possa definirsi autoapplicativa in quanto sufficientemente specifica, senza necessità di ulteriori integrazioni e direttamente applicabile alle parti in causa.

Tale percorso, infine, ha mostrato la sua coerenza con la sentenza n. 67/22, nella quale la Corte ha sostenuto il potere di disapplicazione da parte del giudice ordinario a fronte di norme self executing di due direttive.

Ne emerge, dunque, un quadro di continuità tra le decisioni della Corte costituzionale volto ad evitare che al giudice ordinario sia consentito ogni tipo di bilanciamento, in violazione dell'articolo 101 Cost., per disapplicare una norma di legge, anche ove tale operazione coinvolga i diritti fondamentali della Carta di Nizza e la conferma della valutazione di una assoluta problematicità sistematica e non persuasività delle citate sentenze della Corte di giustizia per la non applicazione della norma interna tramite l'articolo 21 della stessa.

Resta la curiosità di verificare come si svilupperà ulteriormente questo cammino parallelo delle due Corti Superiori e se sapranno giungere nuovamente alla ricostruzione di un quadro sistematico coerente e compatibile nei suoi principi”

²² La Corte di cassazione ha più volte chiarito che “il giudice nazionale deve disapplicare la norma dell'ordinamento interno, per incompatibilità con il diritto comunitario, sia nel caso in cui il conflitto insorga con una disciplina prodotta dagli organi della C.E.E. mediante regolamento, sia nel caso in cui **il contrasto sia determinato da regole generali dell'ordinamento comunitario, ricavata in sede di interpretazione dell'ordinamento stesso da parte della Corte di Giustizia delle Comunità Europee ... OMISSIS ...**”, Cass. 3 febbraio 1995 n. 1271 e 9 ottobre 1998 n. 10035

Cassazione Sezioni Unite civili - Sentenza 5 giugno-11 novembre 1997 n.11129, su <https://www.omceo.me.it/odontoiatri/leggi/motivi.pdf> chiarisce che le sentenze CGUE operano quale fonte del diritto per il sistema nazionale per le materie unionali: valgono “i seguenti principi, che l'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale, quest'ultima soprattutto della Corte Costituzionale, ha enucleato in tema di rapporti tra norme statali e norme comunitarie e dei compiti riguardo a tali rapporti spettanti alla stessa Corte Costituzionale, alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee - CGCEE - ed ai giudici ordinari.

interna incompatibile con quella dell'Unione è

A) *L'ordinamento statale e quello comunitario sono distinti ed al tempo stesso coordinati secondo la ripartizione di competenze stabilita dai trattati istitutivi delle comunità, ora Unione Europea (v. Corte Cost. 8 giugno 1984 n.170; Corte Cost. 11 luglio 1989 n.389; Corte Cost. 18 aprile 1991 n.168).*

B) *Nelle materie in cui sono competenti gli organi della Comunità, le norme comunitarie prevalgono su quelle statali. Il fondamento della diretta applicazione del diritto comunitario in Italia si rinviene essenzialmente - anche se, secondo alcuni, che richiamano anche l'art.10, non esclusivamente - nell'art.11 della Costituzione, la cui seconda parte stabilisce che l'Italia “consente in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo” (v., oltre quelle già citate, Corte Cost. 27 dicembre 1973 n.183).*

C) *il contrasto tra norme statali e disciplina comunitaria non dà luogo all'invalidità o alla illegittimità delle prime, ma comporta la loro disapplicazione o meglio, sotto un profilo prettamente terminologico, alla loro «non applicazione», potendo richiamare il vocabolo “disapplicazione”, per il suo significato tecnico nel nostro ordinamento, aspetti, inesistenti, di illegittimità dell'atto (v. Corte Cost. 168/91 cit.).*

A tale orientamento la Corte è pervenuta abbandonando quello originario secondo il quale le norme comunitarie abrogavano le norme statali incompatibili preesistenti e potevano determinare l'illegittimità costituzionale di quelle sopravvenute per violazione dell'art.11 Cost. (v. Corte Cost. 232/75 e 163/77). Secondo l'orientamento più recente, l'effetto connesso alla vigenza della norma comunitaria “è perciò quello, non già di caducare, nell'accezione propria del termine, la norma interna incompatibile, bensì di impedire che tale norma venga in rilievo per la definizione della controversia innanzi al giudice nazionale” (v. Corte Cost. 170/84 cit., v. anche Cass. 21 marzo 1994 n.2659; Cass. 3 febbraio 1995 n.1271).

D) *L'interpretazione del diritto comunitario, con efficacia vincolante per tutte le autorità (giurisdizionali o amministrative) degli Stati membri, anche ultra partes compete alla Corte di Lussemburgo. “Poiché ai sensi dell'art.164 del Trattato spetta alla Corte di giustizia assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del medesimo trattato, se ne deve dedurre che **qualsiasi sentenza che applica e/o interpreta una norma comunitaria ha indubbiamente carattere di sentenza dichiarativa del diritto comunitario, nel senso che la Corte di Giustizia, come interprete qualificato di questo diritto, ne precisa autoritariamente il significato con le proprie sentenze e, per tal via, ne determina, in definitiva, l'ampiezza e il contenuto delle possibilità applicative**”.*

“figlia” di tale primato. **Le sentenze CGUE costituiscono fonte del diritto interno per l'Italia**²³. Il primato di tutte le fonti unionali

²³ Vedasi Gianluca Grasso, La disapplicazione della norma interna contrastante con le sentenze della Corte di giustizia dell'UE, su <https://www.unisob.na.it/universita/facolta/giurisprudenza/age/grasso.pdf>

“2. La “primazia” del diritto dell'Unione. La disapplicazione della norma interna contrastante col diritto dell'Unione.

In conformità all'articolo 4 n. 3 TUE «gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione». Il principio di leale cooperazione impone allo Stato di fare quanto in suo potere per dare effettiva attuazione al diritto dell'Unione.

..... OMISSIS ...

La primazia (“primauté”) del diritto dell'Unione, già diritto comunitario, costituisce uno degli assi portanti dell'ordinamento europeo, a partire dalla sentenza Costa c. E.N.E.L., grazie all'inquadramento della natura del sistema comunitario disposto dalla pronuncia van Gend en Loos.

La conseguenza immediata è l'applicazione della norma dell'Unione nel caso in cui risulti chiara e precisa e incondizionata.

..... OMISSIS ...

4. L'obbligo di interpretazione conforme. Espansione del principio.

L'obbligo di interpretazione conforme è stato sancito per la prima volta dalla sentenza Von Colson et Kamann, punto 2624: «l'obbligo degli stati membri, derivante da una direttiva, di conseguire il risultato da questa contemplato, come pure l'obbligo loro imposto dall'art. 5 del trattato di adottare tutti i provvedimenti generali o particolari atti a garantire l'adempimento di tale obbligo, valgono per tutti gli organi degli stati membri ivi compresi, nell'ambito di loro competenza, quelli giurisdizionali. ne consegue che nell'applicare il diritto nazionale, e in particolare la legge nazionale espressamente adottata per l'attuazione della direttiva n. 76/207, il giudice nazionale deve interpretare il proprio diritto nazionale alla luce della lettera e dello scopo della direttiva onde conseguire il risultato contemplato dall'art. 189, 3° comma». Il principio è poi stato ribadito in maniera costante dalla giurisprudenza successiva.

..... OMISSIS ...

5. La non applicazione della norma interna contrastante con le norme dell'Unione europea provviste di effetto diretto: Trattati istitutivi, regolamenti, direttive d'immediata applicabilità e sentenze della Corte di giustizia.

..... OMISSIS ...

Il fondamento della diretta applicazione del diritto del diritto dell'Unione in Italia si rinviene nell'art. 11 Cost., la cui seconda parte stabilisce che l'Italia «consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento

che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo» cui si è aggiunto l'art. 117 Cost., 1° comma, nel testo modificato dall'art. 3 l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, ove si specifica che «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

Il contrasto tra norme statali e disciplina UE non dà luogo all'invalidità o all'illegittimità delle norme interne, ma comporta la loro disapplicazione o non applicazione al caso concreto.

Il giudice nazionale e, **prima ancora, l'amministrazione, hanno dunque il potere-dovere di dare immediata applicazione alle norme dell'UE provviste di effetto diretto**, con i soli limiti derivanti dai principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale o dei diritti inalienabili della persona, nel cui ambito resta ferma la possibilità del controllo di costituzionalità della legge di esecuzione del Trattato.

..... OMISSIS ...

Tali principi sono stati riferiti dalla Corte costituzionale, nella pronuncia n. 170 del 1984, ai regolamenti comunitari, che – come fonte di diritto derivato – riscontrano la connotazione di normazione compiuta e immediatamente applicabile, anche se in ipotesi contrastante con una norma di legge statale, sia essa anteriore che successiva.

La giurisprudenza ha in seguito ulteriormente elaborato il tema della “diretta applicabilità” della normativa di derivazione comunitaria.

La sentenza 19 aprile 1985 n. 11345 ha ritenuto immediatamente applicabili non solo le norme prodotte mediante regolamento ma anche le statuizioni risultanti dalle sentenze interpretative della Corte di giustizia ai sensi dell'art. 177 del Trattato (attuale art. 267 TFUE).

Analoga efficacia è stata riconosciuta, con sentenza n. 389 del 1989 anche alle norme comunitarie come interpretate in pronunce rese dalla Corte di giustizia in sede contenziosa ai sensi dell'art. 169 del trattato (ora art. 258 TFUE): «poiché ai sensi dell'art. 164 del Trattato spetta alla Corte di giustizia assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del medesimo Trattato, se ne deve dedurre che qualsiasi sentenza che applica e/o interpreta una norma comunitaria ha indubbiamente carattere di sentenza dichiarativa del diritto comunitario, nel senso che la Corte di giustizia, come interprete qualificato di questo diritto, ne precisa autoritariamente il significato con le proprie sentenze e, per tal via, ne determina, in definitiva, l'ampiezza e il contenuto delle possibilità applicative. Quando questo principio viene riferito a una norma comunitaria avente “effetti diretti” - vale a dire a una norma dalla quale i soggetti operanti all'interno degli ordinamenti degli Stati membri possono trarre situazioni giuridiche direttamente tutelabili in giudizio-non v'è dubbio che la precisazione o l'integrazione del significato normativo compiute attraverso una sentenza dichiarativa della Corte di giustizia ab-

biano la stessa immediata efficacia delle disposizioni interpretate».

... OMISSIS ...

La facoltà di chiedere alla Corte di giustizia un'interpretazione pregiudiziale prima di disapplicare la norma nazionale contraria al diritto dell'Unione non rappresenta un obbligo salvo che per i giudici di ultima istanza (art. 267, 3° comma, TFUE), al di fuori delle ipotesi indicate dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Lo impone, in tal senso, la primazia del diritto dell'Unione

... OMISSIS ...

L'obbligo di disapplicare la norma interna, dunque, si rinviene sia nel caso in cui il conflitto insorga con una disciplina contenuta in un regolamento o con una direttiva self-executing dopo la scadenza del termine per il recepimento o con le norme immediatamente applicabili contenute nei trattati, sia nel caso in cui il contrasto sia determinato da regole generali dell'ordinamento europeo, ricavate in sede di interpretazione dell'ordinamento da parte della Corte di giustizia.

L'art. 19 TUE sancisce che spetta alla Corte di giustizia assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati. Secondo una giurisprudenza costante della Corte di Lussemburgo, l'interpretazione che la Corte fornisce di una norma di diritto UE, nell'esercizio della competenza attribuitale dall'art. 267 TFUE (già art. 234 TCE), chiarisce e precisa il significato e la portata della norma stessa come deve o avrebbe dovuto essere intesa e applicata dal momento della sua entrata in vigore. L'interpretazione del diritto UE, che compete alla Corte di giustizia, ha dunque efficacia vincolante per tutte le autorità (giurisdizionali o amministrative) degli Stati membri.

La Corte costituzionale, a partire dalle sentenze 113/85 e 389/8968 ha con continuità affermato che «le statuizioni interpretative della Corte di giustizia delle comunità europee hanno, al pari delle norme comunitarie direttamente applicabili, operatività immediata negli ordinamenti interni».

Tale efficacia è stata riconosciuta riconosciuta dalla Consulta a tutte le sentenze della Corte di giustizia, sia pregiudiziali ai sensi dell'art. 267 TFUE, sia che siano state emesse in sede contenziosa ai sensi dell'art. 258 TFUE.

Se l'interpretazione del diritto all'Unione spetta esclusivamente alla Corte di giustizia, qualsiasi sentenza che applica o interpreta una norma del diritto dell'UE ha carattere di sentenza dichiarativa, nel senso che la Corte, come interprete qualificato di questo diritto, ne precisa autoritariamente il significato con le proprie sentenze e, per tal via, ne determina, in definitiva, l'ampiezza e il contenuto delle possibilità applicative.

Con specifico riguardo alla declaratoria d'inadempimento, da parte di uno Stato membro, degli obblighi comunitari a esso imposti implica, sia per le autorità giudiziarie sia per quelle amministrative del medesimo Stato membro, il divieto assoluto di applicare il regime

(comprese le sentenze CGUE) “**impone [...] a tutte le istituzioni degli Stati membri di dare pieno effetto alle varie norme dell'Unione, dato che il diritto degli Stati membri non può sminuire l'efficacia riconosciuta a tali differenti norme nel territorio dei suddetti Stati**”²⁴.

legale interno dichiarato incompatibile con la disciplina comunitaria.

Secondo la Corte di cassazione, il dictum della Corte di giustizia costituisce una regola iuris applicabile dal giudice nazionale in ogni stato e grado di giudizio, con la conseguenza che la sentenza della Corte di giustizia è fonte di diritto oggettivo.

La Cassazione ha più volte ribadito che l'interpretazione offerta dalla Corte di giustizia, interprete qualificato del diritto UE, ha efficacia ultra partes, sicché alle sentenze dalla stessa rese, sia pregiudiziali sia emesse in sede di verifica della validità di una disposizione UE, va attribuito «il valore di ulteriore fonte del diritto comunitario, non nel senso che esse creino ex novo norme comunitarie, bensì in quanto ne indicano il significato ed i limiti di applicazione, con efficacia erga omnes nell'ambito della Comunità».

Ciò perché l'interpretazione di una norma di diritto UE fornita dalla Corte di giustizia si limita a chiarire e a precisare il significato e la portata della norma stessa, così come essa avrebbe dovuto essere interpretata sin dal momento della sua entrata in vigore, con la conseguenza che la norma interpretata - purché dotata di efficacia diretta (in quanto dalla stessa i soggetti operanti all'interno

degli ordinamenti degli Stati membri possono trarre situazioni giuridiche direttamente tutelabili in giudizio) - può e deve essere applicata dal giudice anche a rapporti giuridici sorti e sviluppatasi prima della sentenza interpretativa⁷⁶, purché non esauriti.

.... OMISSIS ...

La Corte di cassazione nel respingere il ricorso ha ribadito⁸⁴ il principio secondo il quale «il giudice nazionale deve disapplicare la norma dell'ordinamento interno, per incompatibilità con il diritto comunitario, sia nel caso in cui il conflitto insorga con una disciplina prodotta dagli organi della C.E.E. mediante regolamento, sia nel caso in cui il contrasto sia determinato da regole generali dell'ordinamento comunitario, ricavata in sede di interpretazione dell'ordinamento stesso da parte della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, nell'esercizio dei compiti istituzionali che ad essa sono attribuiti dagli artt. 169 e 177 del Trattato del 25 marzo 1957, reso esecutivo con legge 14 ottobre 1957 n. 1203»”

²⁴ Corte giust. 24 giugno 2019, Poplawski, C-573/17, su <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/c741eacb-c257-11e9-9d01-01aa75ed71a1>

Nello stesso senso cfr. Corte giust. 26 febbraio 2013, Melloni, C-399/11, punto 59: “Secondo una giurisprudenza consolidata, infatti, in virtù del principio del primato del diritto dell'Unione, che è una caratteristica

C.2.3). Sia il Diritto dei Trattati, sia le sentenze CGUE impongono agli uffici comunali di operare

nel rispetto di alcune importanti regole fondamentali, nel caso disapplicando quanto con esse incompatibile:

C.2.3.1). **Va garantito il principio di libera circolazione di persone** (in particolare art. 21 TFUE), oltreché di beni e servizi, oltre al **principio di libertà di stabilimento** (in particolare art. 49 TFUE), come chiarito dal TFUE:

-. “PARTE SECONDA. NON DISCRIMINAZIONE E CITTADINANZA DELL'UNIONE. Articolo 18 (ex articolo 12 del TCE). Nel campo di applicazione dei trattati, e senza pregiudizio delle disposizioni

essenziale dell'ordinamento giuridico dell'Unione (v. pareri 1/91, del 14 dicembre 1991, Racc. pag. I-6079, punto 21, e 1/09, dell'8 marzo 2011, Racc. pag. I-1137, punto 65), il fatto che uno Stato membro invochi disposizioni di diritto nazionale, quand'anche di rango costituzionale, non può sminuire l'efficacia del diritto dell'Unione nel territorio di tale Stato (v. in tal senso, in particolare, sentenze del 17 dicembre 1970, Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Racc. pag. 1125, punto 3, e dell'8 settembre 2010, Winner Wetten, C-409/06, Racc. pag. I-8015, punto 61)”, su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A62011CJ0399>

Nello stesso senso su <https://www.lavoripubblici.it/documenti2023/lvpb4/studio-cavalleri-121023.pdf> : “Come noto, la giurisprudenza amministrativa ha sotto questo profilo ribadito il principio secondo cui le norme euro-unitarie, essendo di rango superiore a quelle dell'ordinamento interno, vadano applicate non solo dal giudice nazionale, ma anche dagli apparati amministrativi. Quella stessa giurisprudenza ha altresì precisato che “tale meccanismo si traduce in un potere dovere da parte anche dei funzionari amministrativi di disapplicare le norme nazionali in contrasto con il diritto euro-unitario, soprattutto se tale conflitto è stabilito da una fonte univoca che rechi disposizioni “chiare, precise ed incondizionate”; in tal caso, **la disapplicazione è un obbligo per lo Stato membro in tutte le sue articolazioni e, quindi, anche per gli apparati amministrativi che, attraverso i suoi funzionari, siano chiamati ad applicare la norma interna contrastante con il diritto euro – unitario** (cfr, per tutte, CGUE, 22 giugno 1989, C-103/88 e 24 maggio 2012, C-97/11; Corte Costituzionale, sentenza 21 aprile 1989 n. 232; Cons. Stato, VI, 23 maggio 2006 n. 3072; VI, 7874/2019; V, 5 marzo 2018, n. 1342 e, da ultimo, Cons. Stato, Ad Plenaria, n. 17 e 18/2021)” (T.A.R. Lazio, I Ter, 30 dicembre 2022, n. 17925)”

particolari dagli stessi previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità ... OMISSIS ...

-.

-. PARTE TERZA. POLITICHE E AZIONI INTERNE DELL'UNIONE. TITOLO I MERCATO INTERNO Articolo 26 (ex articolo 14 del TCE). 1. L'Unione adotta le misure destinate all'instaurazione o al funzionamento del mercato interno, conformemente alle disposizioni pertinenti dei trattati.

2. Il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni dei trattati.

-. Articolo 26 (ex articolo 14 del TCE). 1. L'Unione adotta le misure destinate all'instaurazione o al funzionamento del mercato interno, conformemente alle disposizioni pertinenti dei trattati. 2. Il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni dei trattati”.

-. TITOLO IV. LIBERA CIRCOLAZIONE DELLE PERSONE, DEI SERVIZI E DEI CAPITALI. CAPO 1. I LAVORATORI. Articolo 45²⁵ (ex articolo 39 del TCE) .1. La libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione è assicurata.

2. Essa implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro.

3. Fatte salve le limitazioni giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica, essa importa il diritto:

- a) di rispondere a offerte di lavoro effettive;
- b) di spostarsi liberamente a tal fine nel territorio degli Stati membri;

²⁵ Le principali disposizioni UE, oltre all'art. 45 sono

- a. **Direttiva 2004/38/CE** relativa al diritto di circolare e di soggiornare;
- b. **Regolamento (UE) n. 492/2011** relativo alla libera circolazione dei lavoratori;
- c. **Regolamento (UE) 2019/1149** che istituisce l'Autorità Europea per il Lavoro

c) di prendere dimora in uno degli Stati membri al fine di svolgervi un'attività di lavoro, conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che disciplinano l'occupazione dei lavoratori nazionali;

d) di rimanere, a condizioni che costituiranno l'oggetto di regolamenti stabiliti dalla Commissione, sul territorio di uno Stato membro, dopo aver occupato un impiego.

4. Le disposizioni del presente articolo non sono applicabili agli impieghi nella pubblica amministrazione.

- CAPO 2. IL DIRITTO DI STABILIMENTO
Articolo 49 (ex articolo 43 del TCE)

Nel quadro delle disposizioni che seguono, le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro vengono vietate. Tale divieto si estende altresì alle restrizioni relative all'apertura di agenzie, succursali o filiali, da parte dei cittadini di uno Stato membro stabiliti sul territorio di un altro Stato membro.

La libertà di stabilimento importa l'accesso alle attività autonome e al loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese e in particolare di società ai sensi dell'articolo 54, secondo comma, alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini, fatte salve le disposizioni del capo relativo ai capitali ... OMISSIS ...

Articoli 50, 51, 52, 53, 54, 55 ... OMISSIS ...

- CAPO 3. I SERVIZI Articoli 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62 ... OMISSIS ...”

Si veda, inoltre l'art. 21 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea:

“Articolo 21 - Non discriminazione

1. È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale.

2. Nell'ambito d'applicazione dei trattati e fatte salve disposizioni specifiche in essi contenute, è vietata qualsiasi discriminazione in base alla nazionalità”.

E' un articolo che al primo comma **tratta puntualmente delle discriminazioni ad opera delle istituzioni e degli organi dell'Unione stessi nell'esercizio delle competenze conferite ai sensi dei trattati e ad opera degli Stati membri, specificamente quando danno attuazione al diritto dell'Unione.** Il paragrafo 2 corrisponde all'articolo 18, primo comma, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e va applicato in conformità di tale articolo²⁶.

²⁶ Nello stesso senso, “Il quadro, poi, si chiude con la sentenza 54 del 2022 e, con un'ulteriore conferma di quanto esposto, con la n. 67 del 2022, nella quale, in luogo di dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma interna, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione, ritenendo sufficientemente specifici e autoapplicativi, pur in contrasto con la valutazione della Corte di cassazione remittente, gli artt. 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109/CE e 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE, nella parte in cui prescrivono l'obbligo di parità di trattamento tra le categorie di cittadini di paesi terzi individuate dalle medesime direttive e i cittadini dello Stato membro in cui costoro soggiornano, con potere di disapplicazione, in questo caso, da parte del giudice ordinario della norma interna confliggente.

Nel caso, la Corte, a conferma del ragionamento fin qui esposto, ha, cioè, chiarito come dalle “previdenze dettagliate” di tali direttive derivi un obbligo specifico a cui corrisponde, nei soli rapporti verticali, il diritto del cittadino del paese terzo di ricevere le prestazioni sociali alle stesse condizioni previste per quelli dello Stato membro”, tratto da Nicola Di Leo, **Le sentenze della Corte di giustizia nel problematico rapporto tra gli ordinamenti. La disapplicazione tramite la Carta di Nizza e la tesi della doppia pregiudizialità**, su <https://www.lavorodiritteuropa.it/dottrina/diritto-comunitario-e-diritto-del-lavoro/1258-le-sentenze-della-corte-di-giustizia-nel-problematico-rapporto-tra-gli-ordinamenti-la-disapplicazione-tramite-la-carta-di-nizza-e-la-tesi-della-doppia-pregiudizialita>

Ugualmente, **Doppia pregiudizialità: recenti pronunce**, su <https://www.diritto.it/doppia-pregiudizialita/> “La sentenza della Corte di Giustizia Europea, 5° Sezione, INPS c WS, pronunziatasi sulla questione sollevata con Ord. Corte di Cassazione- Sezione Lavoro 8.4.2021 n. 110, ha dichiarato che l'art. 11, par. 1, lett. d), della Direttiva 2003/109/CE deve essere interpretato nel senso che esso osta a una disposizione co-

C.2.3.2). Diversi commi, di recente modificati, di articoli della L.R. 36/2005 sono chiaramente confliggenti con il principio di libera circolazione di persone e con quello di libertà di stabilimento, in quanto discriminatori e comunque restano non proporzionati negli effetti applicativi, poiché costituiscono “**discriminazioni indirette**” e cioè le discriminazioni attuate mediante il riferimento ad un requisito solo apparentemente neutro; ergo **vanno non applicati da parte degli uffici comunali i seguenti commi degli articoli della detta Legge regionale 36 per le graduatorie future:**

- **Art. 18 comma 1, lettere b), e bis, comma 1 bis)**

- **Art. 20 quater, comma 1, lettere a bis), e bis), comma 1 bis)**

Di seguito **le norme da non applicare** a giudizio dello scrivente:

“- *CAPO II. Beneficiari dell'edilizia agevolata e operatori privati.*

Art. 18. (Requisiti soggettivi dei beneficiari)

-1. Per beneficiare degli alloggi di edilizia agevolata sono richiesti i seguenti requisiti:

... OMISSIS ...

- b) avere la residenza o prestare attività lavorativa nell'ambito territoriale regionale

me l'art. 2, comma 6-bis, della legge n. 153 del 1988, che esclude dalla composizione del nucleo familiare il coniuge nonché i figli ed equiparati di cittadino di Paese terzo che non abbiano la residenza nel territorio della Repubblica italiana, salve reciprocità o convenzione internazionale -non essendosi lo Stato Italiano avvalso della deroga consentita dall'art. 11, paragrafo 2, della medesima Direttiva 2003/109/CE in sede legislativa di recepimento- ed ha evidenziato che “**Il principio del primato del diritto dell'Unione e l'art. 4, paragrafi 2 e 3, TUE costituiscono dunque l'architettura su cui poggia la comunità di corti nazionali, tenute insieme da convergenti diritti e obblighi**” e che “**In tale sistema il sindacato accentrato di costituzionalità, configurato dall'art. 134 Cost., non è alternativo a un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo (sentenza n. 269 del 2017, punti 5.2 e 5.3 del Considerato; sentenza n. 117 del 2019, punto 2 del Considerato), ma con esso confluisce nella costruzione di tutele sempre più integrate**”

da almeno cinque anni consecutivi ovvero essere cittadini italiani residenti all'estero che intendono rientrare in Italia, iscritti nell'Anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE) istituita con la legge 27 ottobre 1988, n. 470 (Anagrafe e censimento degli italiani all'estero) di un Comune della regione. Nell'ipotesi di comprovata difficoltà da parte del soggetto attuatore di procedere alla locazione o alla vendita degli alloggi, il Comune può autorizzare la riduzione di tale periodo fino ad un massimo di due anni, previa autorizzazione regionale;

... OMISSIS ...

- e bis) non aver riportato negli ultimi dieci anni dalla data di pubblicazione del bando, a seguito di sentenza passata in giudicato ovvero di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'articolo 444 del Codice di procedura penale, condanna per delitti non colposi per i quali la legge prevede la pena detentiva non inferiore nel massimo edittale a due anni.

- 1 bis) Il requisito di cui alla lettera e bis) del comma 1 non si applica nell'ipotesi di intervenuta riabilitazione di cui agli articoli 178 e 179 del Codice penale. Possono altresì beneficiare degli alloggi di edilizia agevolata i soggetti che abbiano provveduto all'integrale risarcimento dei danni ed estinzione di ogni debito, entrambi derivanti dai reati di cui alla medesima lettera.

- Capo II. Assegnazione e disciplina del rapporto contrattuale.

Art. 20 quater. (Requisiti per l'accesso e per la permanenza) 1. Per conseguire l'assegnazione di un alloggio di ERP sovvenzionata sono richiesti i seguenti requisiti: ... OMISSIS ...

- a bis) avere la residenza (norma già dichiarata incostituzionale dalla Sent. 145/2023)²⁷ 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

²⁷ La Corte costituzionale, con sentenza 145/2023, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della lettera a-bis) del comma 1 di questo articolo, limitatamente alle seguenti parole: "avere la residenza o".

assegnare gli alloggi residui, può ridurre il suddetto periodo sino ad un massimo di due anni previa autorizzazione regionale; ... OMISSIS ...

-. e bis) non aver riportato negli ultimi dieci anni dalla data di pubblicazione del bando, a seguito di sentenza passata in giudicato, ovvero di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, condanna per delitti non colposi per i quali la legge prevede la pena detentiva non inferiore nel massimo edittale a due anni.

-. I bis. Il requisito di cui alla lettera e bis) del comma 1 non si applica nell' ipotesi di intervenuta riabilitazione di cui agli articoli 178 e 179 del Codice penale. Possono altresì beneficiare degli alloggi di edilizia sovvenzionata i soggetti che abbiano provveduto all'integrale risarcimento dei danni ed estinzione di ogni debito, entrambi derivanti dai reati di cui alla medesima lettera”.

Chiarisco e motivo ulteriormente.

Gli uffici sono tenuti a “non applicare” le norme sopraindicate, celermente procedendo ad applicare regole non discriminatorie per l’assegnazione degli alloggi ERP (per le graduatorie ancora da assegnare), in relazione alla necessità di garantire la tutela degli aventi diritto utilmente inseriti in graduatoria (va ricordato che **il diritto all’abitazione quale diritto primario si acquisisce a partire dalla domanda e non a seguito di pubblicazione di alcunché, come in precedenza chiarito**, poiché l’atto della P.A. comunale ha solo natura ricognitoria), contro sostanziali discriminazioni etnico, razziali e, in generale, in realtà legate alla nazionalità²⁸ che vedrebbe

²⁸ “Il diritto all’alloggio e l’edilizia residenziale pubblica Il diritto all’abitazione in generale già da tempo è stato chiaramente collocato dalla Corte costituzionale tra i diritti inviolabili dell’uomo (Sent. 7 aprile 1988, n. 404). Nello specifico, la normativa antidiscriminatoria sancisce il principio di parità di trattamento nell’esercizio dei diritti civili da parte dei cittadini non appartenenti all’Unione Europea rispetto ai cittadini italiani; in particolare, l’art. 2, comma 2, D.lgs. n. 286/98 ravvisa una discriminazione laddove,

ai sensi dell’ art. 43, comma 1 e comma 2, lett. c) “...illegittimamente si impongano condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire l’accesso all’occupazione, all’alloggio, all’istruzione, alla formazione e ai servizi sociali e socio assistenziali allo straniero regolarmente soggiornante in Italia soltanto in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità”. Il D.lgs. n. 215/2003 nell’identificare le discriminazioni basate sulla razza e sull’origine etnica, individua come specifico ambito di applicazione alla lett. i) dell’art. 3 l’“accesso a beni e servizi, incluso l’alloggio”.

Nel corso del 2021 numerosi sono stati i casi di bandi e avvisi regionali e comunali per l’erogazione di benefici contenenti requisiti, di fatto, preclusivi per talune categorie di soggetti (contributi per l’alloggio ecc.) sui quali l’Ufficio è spesso intervenuto ... OMISSIS ... L’UNAR è altresì intervenuto al fine di ottenere la rimozione da taluni bandi, finalizzati alla concessione di prestazioni sociali e alloggi, del criterio della cd. residenzialità storica, criterio che, seppur apparentemente neutro, di fatto favorisce le famiglie italiane e in via indiretta discrimina i nuclei familiari di cittadini stranieri regolarmente soggiornanti sul territorio comunale che ivi risiedono da un numero inferiore di anni rispetto a chi è nato in Italia. Al riguardo, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 9/2021, si è pronunciata ricordando che è la considerazione del bisogno a dover guidare l’azione pubblica in tema di prestazioni sociali e che la durata della residenza pregressa non è mai di per sé significativa di una condizione di maggior bisogno.

- La Corte di **Cassazione**, Prima Sezione civile, con sentenza del 15 febbraio **2021 n. 3842** ha ribadito il principio, già affermato dalle Sezioni Unite che “Il diritto a non essere discriminati si configura, in considerazione del quadro normativo costituzionale (art. 3 Cost), sovranazionale (direttiva 2000/43/CE) ed interno (artt. 3 e 4 d.lgs. 215/2003 e 44 d.lgs. 286/98) di riferimento, come un diritto soggettivo assoluto da far valere davanti al giudice ordinario, a nulla rilevando che il dedotto comportamento discriminatorio consista nell’emanazione di un atto amministrativo.
- Con due pronunce in un brevissimo lasso di tempo (**Tribunale Monza 9 dicembre 2021 e 13 gennaio 2022**) l’Autorità giudiziaria, in relazione alla richiesta di risarcimento dei danni non patrimoniali, è intervenuta nuovamente sulla questione della necessità o meno per gli stranieri di produrre documentazione aggiuntiva per poter concorrere all’assegnazione dell’alloggio. Trattandosi di attestazioni sostanzialmente impossibili da ottenere in paesi non dotati di efficienti sistemi di registrazione e trattamento dei dati, ha ritenuto concretizzarsi una discriminazione in danno

di persone di nazionalità diversa da quella italiana riconoscendo, pertanto, in loro favore il risarcimento del danno non patrimoniale, determinato in via equitativa.

Di seguito, una breve rassegna delle sentenze pubblicate nel corso dell'anno che hanno accertato e condannato profili discriminatori presenti in bandi e avvisi pubblici, monitorati dall'UNAR.

- La Corte d'Appello di Trieste ha respinto l'appello della regione Friuli-Venezia Giulia contro la sentenza di primo grado che aveva imposto la modifica del regolamento regionale n. 66/01 nella parte in cui richiedeva l'onere aggiuntivo ai cittadini non comunitari della produzione di documenti del paese di origine e di provenienza per accedere ai contributi per l'affitto.
- Il Tribunale di Ferrara, con sentenza n. 760/2021, ha condannato per discriminazione il Comune di Ferrara per l'adozione del criterio della "anzianità di residenza" nel Regolamento per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica prevedendo l'attribuzione di 0,5 punti per ogni anno di residenza continuativa nel territorio comunale, risultando ciò in contrasto con i principi fissati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 9/2021 con la quale era stato evidenziato il carattere discriminatorio della legge regionale dell'Abruzzo che aveva fissato principi del tutto analoghi a quelli contenuti nella Delibera e nel bando del comune di Ferrara.
... OMISSIS ...
- La Corte d'Appello di Trento, con la sentenza n. 56 del 23 giugno 2021, ha sancito che costituiscono discriminazione le disposizioni ai sensi dell'art. 5, comma 2-bis e dell'art. 3, comma 2-bis, della L.P. 7 novembre 2005, n. 15 in quanto incompatibili con il principio della parità di trattamento tra soggiornanti di lungo periodo e cittadini nazionali ex art. 11 comma 1, lett. f) e, rispettivamente, ex art. 11, par. 1, lett. d) della Direttiva 25.11.2003, n. 2003/109/CE, nella parte in cui subordinano l'ammissibilità della domanda volta all'assegnazione di un alloggio a canone sostenibile in locazione al possesso del requisito della residenza decennale nel territorio nazionale e, quindi, alla luce del principio del primato del diritto dell'Unione europea sul diritto interno, devono essere disapplicate sicché il Comune di Trento deve ammettere nella graduatoria per l'accesso agli alloggi pubblici a canone sostenibile in locazione per l'anno 2019 anche i richiedenti privi del requisito della residenza decennale sul territorio nazionale e pubblicare la decisione sulla home page del sito istituzionale.

- Il Tribunale di Ferrara, con l'ordinanza del 6 luglio 2021, ha stabilito che costituisce discriminazione la condotta tenuta dal Comune di Ferrara consistente nell'aver adottato il "Regolamento di assegnazione degli alloggi ERP" del 2 marzo 2020 nella parte in cui, alla Tabella B) allegata, lett. E.1., prevede l'assegnazione di un punteggio esorbitante di "0,5 punti per ciascun anno" nel caso di "richiedente che, alla data di presentazione della domanda e alla data di verifica dei requisiti e delle condizioni in sede di assegnazione, sia residente anche non continuativamente nel Comune" senza la previsione di un tetto massimo e nell'aver ... OMISSIS ...
- Vanno ricordate anche la sentenza n. 44/2020, nella quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 22, comma 1, della legge Regione Lombardia n. 16/2016 che condizionava l'accesso agli alloggi ERP al requisito della residenza anagrafica o dello svolgimento di attività lavorativa nella Regione Lombardia per almeno cinque anni precedenti la data di presentazione della domanda. Come nei precedenti, la Consulta ha dichiarato la norma incostituzionale sul presupposto che il requisito della residenza prolungata per cinque anni fosse irragionevole rispetto all'accesso al beneficio dell'alloggio ERP. Quel requisito, ribadiscono i giudici costituzionali, non è «rivelatore di alcuna condizione rilevante in funzione del bisogno che il servizio tende a soddisfare». A questo proposito i giudici non escludono del tutto il «radicamento» sul territorio come uno degli «elementi da valutare in sede di formazione della graduatoria», ma affermano che «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». ... OMISSIS ...

Tratto dalla "Relazione al Parlamento sull'attività svolta nel 2021 dall'Ufficio nazionale per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica (UNAR) e sull'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento e sull'efficacia dei meccanismi di tutela", a firma del Ministro per la Famiglia e la Natalità e le Pari Opportunità, Eugenia Maria Roccella, pagg 81 e ss.

Su

<https://outlook.office.com/mail/inbox/id/AAMkADg1MzVi-MDRmLTgwY2ItNDBhOS05YjA1LTdkZmRiOTMxMWEyOABGAAAAAADoJNxeVJIsQpLNvdgqtaCBBwCmS-shBeS4SZi4zNsVi9wiAAAAAEMAACmSshBeS4SZi4zNsVi9wiAAEmg1pOAAA%3D/sxs/AAMkADg1>

sostanzialmente svantaggiati coloro che debbono accedere a diritti essenziali come il diritto sociale alla casa, solo perché non risiedono o non lavorano da 5 anni nella Regione Marche o a seguito di una norma regionale che, in modo apodittico e sproporzionato, richiede l'assenza in capo ai beneficiari di una pena detentiva non inferiore nel massimo edittale a due anni:

- *“La Corte di Giustizia europea ha in tal senso evidenziato che anche il ricorso al criterio della residenza o di anzianità di residenza può determinare una discriminazione indiretta o dissimulata vietata dall'ordinamento europeo. Esso, infatti, se previsto quale requisito ai fini dell'accesso ad un beneficio può integrare una forma di illecita discriminazione "dissimulata" in quanto può essere più facilmente soddisfatto dai cittadini nazionali piuttosto che dai lavoratori comunitari, finendo dunque per privilegiare in misura sproporzionata i primi a danno dei secondi²⁹.”*

MzVi-MDRmLTgwY2ItNDBhOS05YjA1LTdkZmRiOTMxMWEyOABGAAAAAADoJNxeVJI-sQpLNvdgqtaCBBwCrmS-shBeS4SZi4zNsVi9wiAAAAAEMAACrmSshBeS4SZi4zNsVi9wiAAEmglpOAAABEgAQAGJai0sG7FRHieYq4rErTPA%3D

²⁹ “(ad es. CGE, Meints, causa 57/96, sentenza 27 novembre 1997; CGE, Meussen, causa 337/97, sentenza 8 giugno 1999; CGE, Commissione c. Lussemburgo, causa 299/01, sentenza 20 giugno 2002; CGE, Commissione c. Repubblica italiana, causa C-388/01, sentenza 16 gennaio 2003 ... OMISSIS ...) (Nota. Per una applicazione nella giurisprudenza italiana del divieto di discriminazioni indirette fondate sull'anzianità di residenza, con riferimento a normative regionali del FVG che subordinavano l'accesso al fondo di sostegno alle locazioni ad un requisito di anzianità di residenza decennale in Italia ovvero l'accesso ad un assegno di natalità ad un requisito di anzianità di residenza decennale in Italia e quinquennale nella Regione, si vedano: Tribunale di Trieste, ordinanza n. 479/2011 5 agosto 2011; Tribunale di Trieste, ordinanza 24.11.2012; Tribunale di Udine, ordinanza n. 530/2010 30 giugno 2010, poi confermata in sede di reclamo con ordinanza 15 novembre 2011; Tribunale di Udine, ordinanza n. 615/2010 del 17 novembre 2011, poi confermata in sede di reclamo con ordinanza

... OMISSIS...

A riguardo, ***L'orientamento ormai consolidato della giurisprudenza della Corte di Giustizia europea, è quello secondo il quale tali disposizioni concernenti il divieto di discriminazioni fondate sulla nazionalità nella materia della sicurezza sociale sono di immediata e diretta applicabilità nell'ordinamento degli Stati membri e hanno il rango di norme di diritto derivato del diritto comunitario, fonte dunque di obblighi e diritti, imponendo dunque la disapplicazione delle norme interne eventualmente confliggenti o incompatibili (in tal senso la causa di riferimento e' Kziber c. Germania, sentenza CGE 31 gennaio 1991, causa C-18/90)***³⁰”.

Si tratta di forme di ***“discriminazione indiretta”*** che si verificano ***“quando un criterio, una prassi, un atto, un patto o comportamento apparentemente neutri, mettono le persone di una determinata razza in una posizione di particolare svantaggio (ad esempio: previsione della residenza continuativa per l'accesso ai benefici alle famiglie prestazioni sociali di natura assistenziale degli enti pubblici ed ai profili discriminatori connessi a provvedimenti che escludono da tali benefici le persone che non abbiano cittadinanza italiana e/o residenza continuativa nel Comune***³¹”. In

za n. 6344/2010 del 7 marzo 2011; Tribunale di Gorizia, ordinanza n. 271/2011 del 30 giugno 2011; Tribunale di Gorizia, ordinanza n. 212/2011 del 26 maggio 2011)”

³⁰ Tratto da LA TUTELA CIVILE CONTRO LE DISCRIMINAZIONI ETNICO-RAZZIALI E RELIGIOSE guida pratica alla normativa e alla giurisprudenza, 2015, Quaderni dei Diritti, SUPPLEMENTO REGIONE AUTONOMA VENEZIA Giulia. GARANTE REGIONALE DEI DIRITTI DELLA PERSONA, su

<https://immigrazione.it/rivista/articolo/5195> Vedi anche https://file.asgi.it/guida_discriminazioni.pdf

³¹ “(in tal senso la causa di riferimento e' Kziber c. Germania, sentenza CGE 31 gennaio 1991, causa C-18/90) ... OMISSIS ... (nota. Tra i tanti casi, si segnalano quello relativo a delibera di Giunta del Comune di (omissis), per un bando per l'erogazione di buoni per l'acquisto della prima casa a favore di giovane coppie che ha escluso dal beneficio i richiedenti privi di cittadinanza e non residenti nel Comune; la delibera del Comune di (omissis) che ha determinato i contribu-

particolare “la discriminazione diretta è di più immediata evidenza; i suoi elementi identificativi sono costituiti:

- 1) dal trattamento sfavorevole;
- 2) dal nesso di derivazione causale di tale trattamento da uno dei motivi protetti... OMISSIS ...

Mentre la discriminazione diretta deriva dal trattamento diverso di persone in posizione comparabile (in ragione del fattore protetto) la discriminazione indiretta discende:

- dal riservare al lavoratore titolare del fattore di protezione un trattamento uguale a quello dei soggetti comparabili, senza tenere conto di una sua posizione di sostanziale svantaggio:

- ovvero dall'introdurre un trattamento differenziato per una ragione apparentemente neutra- cioè estranea al fattore di discriminazione- che, tuttavia, porti a sfavorire particolarmente i soggetti che possiedono la caratteristica protetta.

Nella discriminazione indiretta non è discriminatorio il trattamento in sé ma l'effetto che esso produce, in quanto esso incide diversamente ed in senso pregiudizievole per il soggetto discriminato.

Occorre dunque verificare non il trattamento ma l'effetto discriminatorio; a tal fine occorre procedere con gli stessi criteri del

ti per il contenimento delle rette d'iscrizione ad alcune scuole materne paritarie stabilendo che “per gli extracomunitari l'agevolazione è concessa se entrambi i genitori possiedono la carta di soggiorno o permesso di soggiorno in corso di validità e sono residenti da almeno 5 anni in Italia”; la delibera della Giunta Comunale del Comune di (omissis), che ha approvato un bando per la formazione delle graduatorie per l'assegnazione di alloggi per anziani, prevedendo tra i requisiti di accesso l'“essere cittadini italiani” e l'“essere residenti nel comune da almeno 10 anni”; la delibera del Consiglio comunale di (omissis), che richiede quale presupposto necessario per l'erogazione del cd. bonus bebè la cittadinanza italiana di entrambi i genitori; in materia di pubblico impiego il concorso pubblico per l'assunzione di personale infermieristico dell'ASL (omissis) che prevede tra i requisiti di accesso l'essere cittadini italiani o cittadino di uno dei paesi dell'UE”, tratto da **La disciplina giuridica dell'Unione Europea in tema di discriminazione e la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo Un confronto alla luce del processo di adesione in corso** Giornata di studio Modena, 13 maggio 2011, su https://www.cittametropolitana.bo.it/immigrazione/Engine/RAServeFile.php/f/Atti_per_sito.pdf

metodo comparativo e della verifica causale, riferendoli agli effetti e non al regime in sé³²”.

L'obbligo di “non applicare tali regole regionali è il frutto della tutela di principi basilari importanti per il TUE e per il TFUE: trattasi del principio di libera circolazione delle persone (oltreché di beni e servizi) e del principio di libertà di stabilimento, del principio di **proporzionalità che impone di avere norme non eccedenti e proporzionate alla necessità di garantire il “diritto alla casa”**, inteso quale “diritto sociale fondamentale” da annoverare “fra i diritti inviolabili (...) di cui all'art. 2 Cost.” perché incide sul godimento di diritti fondamentali di tutti i cittadini europei migranti³³. Tale logica

³² Tratto da **APPROFONDIMENTO SUL DIRITTO EUROPEO DELLA DISCRIMINAZIONE**, di Dott. Francesca Spena, Incontro di studio T19010 sul tema: INADEMPIMENTO, ILLECITO E RISARCIMENTO DEL DANNO NEL RAPPORTO DI LAVORO – Discriminazione: la definizione nel solco del principio di tipicità Approfondimento, rintracciabile su https://www.ca.milano.giustizia.it/allegato_corsi.aspx?File_id_allegato=3427

³³ “Una prima pronuncia in cui la Corte di giustizia ha cercato di adottare un approccio alla libera circolazione maggiormente fondato sui principi della cittadinanza europea e sulla non-discriminazione in base alla nazionalità è costituita dalla sentenza *Martinez Sala*. In tale occasione, la Corte di giustizia, sebbene non fosse ancora pronta ad affermare l'efficacia diretta dell'odierno articolo 21 TFUE (allora articolo 18 trattato CE), ha posto il primo tassello di quella **giurisprudenza che collega la cittadinanza europea tout court alla non-discriminazione nella generale architettura dell'esercizio della libertà di circolazione**. Infatti, il giudice UE sostenne che la sig.ra *Martinez Sala*, essendo cittadina europea ai sensi dell'odierno articolo 21 TFUE, aveva per ciò stesso titolo a non essere discriminata in base alla nazionalità, ai sensi dell'odierno articolo 18 TFUE.

Conseguentemente, la normativa tedesca, che richiedeva alla sig.ra *Martinez Sala* di produrre una regolare carta di soggiorno per poter beneficiare di un'indennità di educazione per il figlio, mentre lo stesso adempimento non era richiesto ai cittadini tedeschi, è stata ritenuta discriminatoria.

Nella successiva sentenza *Baumbast*, la Corte di giustizia ha affermato per la prima volta l'efficacia diretta dell'odierno articolo 21 TFUE per quanto concerne il riconoscimento del diritto di soggiorno, sebbene questo rimanesse pur sempre soggetto ad alcune limitazioni o condizioni legislative. **L'efficacia diretta del-**

è già stata ampiamente seguita dalla Corte costituzionale italiana in tante recenti sentenze; il Giudice delle Leggi, dopo una iniziale incertezza ha superato, a partire dal 2020, ogni dubbio per esprimere una chiara indicazione di incostituzionalità di regole che violano più precetti³⁴:

“-a) i principi di eguaglianza formale e sostanziale e di ragionevolezza di cui all’art. 3 Cost., in quanto la configurazione della residenza (o dell’occupazione) protratta come «condizione dirimente» per l’accesso ai servizi abitativi pubblici non avrebbe alcun ragionevole collegamento con la funzione sociale dei servizi abitativi pubblici»;

-b) l’art. 10, terzo comma, Cost. (in quanto la norma censurata si applica anche ai titolari di protezione internazionale e umanitaria, status che presuppone «l’impossibilità di fare ritorno nel proprio Paese d’origine», ragion per cui «[l]a possibilità di accedere al servizio di edilizia residenziale, per tali categorie di persone, non può [...] essere ragionevolmente legata al radicamento sul territorio (né tale radicamento può essere ritenuto rispettoso del principio di proporzionalità)»;

c) l’art. 117, primo comma, Cost., con riferimento al citato art. 11, par. 1, della direttiva 2003/109/CE ... OMISSIS ... Le

la norma sulla libera circolazione ed il soggiorno dei cittadini UE ha comunque costituito un importante passo in avanti verso l’abolizione del requisito della residenza legale, ancora l’ostacolo forse più evidente al godimento della parità di trattamento da parte dei cittadini europei migranti”

³⁴“La sentenza n. 44 del 2020 della Corte costituzionale si segnala principalmente per due profili: il primo attiene al merito della decisione presa, con la quale la Corte supera le oscillazioni della propria giurisprudenza in materia di requisiti di residenza prolungata (nel territorio regionale) per l’accesso all’edilizia residenziale pubblica (di seguito, ERP), affermando chiaramente la loro incostituzionalità per contrasto con l’art. 3 Cost.”, tratto da Carlo Padula, **Uno sviluppo nella saga della “doppia pregiudiziale”?** Requisiti di residenza prolungata, edilizia residenziale pubblica e possibilità di disapplicazione della legge, Consulta Online, Periodico telematico, 2020, Fascicolo I, estratto, su <file:///C:/Users/mongio/Downloads/padula4.pdf> La sentenza 44/2020 ha dichiarato l’incostituzionalità dell’art. 22, co. 1, lett. b), L.R. Lombardia n. 16/2016

norme europee (di vario livello: diritto primario, principi generali, diritto derivato) che sanciscono il principio generale di uguaglianza (art. 20 CDF -Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea-), il principio di uguaglianza fra cittadini europei (cioè, il divieto di discriminazione in base alla nazionalità: art. 18 TFUE e art. 21, par. 2, CDF), le applicazioni specifiche di quest’ultimo (libertà di circolazione delle persone, delle merci e dei servizi, libertà di stabilimento) e i singoli divieti di discriminazione (ad es. artt. 21, par. 1, e 23 CDF; artt. 45 e 157 TFUE) sono esempi “da manuale” di norme cui la Corte di giustizia ha riconosciuto effetto diretto (talora anche nei rapporti orizzontali) ... OMISSIS ... La diretta applicabilità dell’art. 11, par. 1³⁵,

³⁵ La Direttiva autoapplicativa 109/2003, all’art. 11 così recita

“**Articolo 11 Parità di trattamento**

1. Il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda:

- a) l’esercizio di un’attività lavorativa subordinata o autonoma, purché questa non implichi nemmeno in via occasionale la partecipazione all’esercizio di pubblici poteri, nonché le condizioni di assunzione e lavoro, ivi comprese quelle di licenziamento e di retribuzione;
 - b) l’istruzione e la formazione professionale, compresi gli assegni scolastici e le borse di studio secondo il diritto nazionale;
 - c) il riconoscimento di diplomi, certificati e altri titoli professionali secondo le procedure nazionali applicabili;
 - d) le prestazioni sociali, l’assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale;
 - e) le agevolazioni fiscali;
 - f) l’accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all’erogazione degli stessi, nonché alla procedura per l’ottenimento di un alloggio;
 - g) la libertà d’associazione, adesione e partecipazione a organizzazioni di lavoratori o datori di lavoro o a qualunque organizzazione professionale di categoria, compresi i vantaggi che ne derivano, fatte salve le disposizioni nazionali in materia di ordine pubblico e pubblica sicurezza;
 - h) il libero accesso a tutto il territorio dello Stato membro interessato, nei limiti che la legislazione nazionale prevede per ragioni di sicurezza
2. Per quanto riguarda le disposizioni del paragrafo 1, lettere b), d), e), f) e g), lo Stato membro interessato può limitare la parità di trattamento ai casi in cui il soggiornante di lungo periodo, o il familiare per cui questi chiede la prestazione, ha eletto dimora o risiede abitualmente nel suo territorio.

della direttiva 2003/109/CE è ricavabile anche dalla sentenza della Corte di giustizia Kamberaj³⁶ ... OMISSIS ... Inoltre, la Cassazione ha affermato la diretta applicabilità del citato art. 11 in relazione all'assegno per il nucleo familiare (v. da ultimo sent. Cass. sez. lavoro, n. 28745/2019³⁷). Infine, la Corte costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità di questioni incidentali perché il giudice a quo non aveva preso in considerazione una norma simile, cioè l'art. 12 della direttiva 2011/98/UE, che riconosce a determinati stranieri il diritto alla parità di trattamento con riferimento al

3. Gli Stati membri possono limitare il godimento degli stessi diritti riconosciuti ai cittadini nazionali come segue:

a) possono fissare limitazioni all'accesso al lavoro subordinato o autonomo nei casi in cui la legislazione nazionale o la normativa comunitaria in vigore riservino dette attività ai cittadini dello Stato in questione, dell'UE o del SEE;

b) possono esigere una prova del possesso delle adeguate conoscenze linguistiche per l'accesso all'istruzione e alla formazione. L'accesso all'università può essere subordinata all'adempimento di specifiche condizioni riguardanti la formazione scolastica.

4. Gli Stati membri possono limitare la parità di trattamento in materia di assistenza sociale e protezione sociale alle prestazioni essenziali.

5. Gli Stati membri possono decidere di concedere l'accesso ad altre prestazioni nei settori di cui al paragrafo 1.

Gli Stati membri possono altresì decidere di concedere la parità di trattamento in settori non contemplati nel paragrafo 1"

³⁶ Corte di giustizia Kamberaj, 24 aprile 2012, C-571/10 riguardante una discriminazione dei soggiornanti di lungo periodo in relazione ad un sussidio per l'alloggio previsto dalla Provincia autonoma di Bolzano

³⁷ NOTA «26. Tali requisiti [precisione e incondizionatezza] ritenuti necessari, in base alla giurisprudenza della Corte GUE [...], per l'efficacia diretta della direttiva, una volta scaduto il termine per il suo recepimento, erano infatti presenti nel caso in esame in quanto

(A) i beneficiari della posizione di vantaggio erano determinati (i cittadini non comunitari dotati di permesso di soggiorno di lungo periodo),

(B) il contenuto della posizione di vantaggio era specificato (trattandosi di "prestazione essenziale" individuabile dal giudice interno),

(C) il soggetto passivo tenuto ad assicurare il vantaggio era un'autorità pubblica».

Alla luce della citata sent. Kamberaj (v. i punti 91 e 92), **anche l'ERP è da annoverare fra le prestazioni «essenziali».**

settore della sicurezza sociale (ord. 52/2019) ... OMISSIS ... In sintesi, in base all'attuale orientamento (risultante dalla nota "trilogia" di sentenze: 269/2017, 20/2019 e 63/2019, sintetizzate dall'ord. 117/2019), la Corte decide nel merito le questioni di costituzionalità, a prescindere dalla possibilità della disapplicazione della legge, di fronte ai casi di "doppio vizio", cioè di contrasto sia con la CDF (Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea) sia con la Costituzione". Pertanto è un dovere o del Giudice nazionale o, ancor prima, della Pubblica Amministrazione italiana di "non applicare" regole disparitarie che violano

Pertanto, ove non sia ancora intervenuto il Giudice delle leggi, vi è il dovere da parte degli uffici pubblici comunali di non applicare regole discriminatorie, nel caso di specie in relazione ad evidenti e conclamate "discriminazioni indirette": "In materia di ragionevole bilanciamento con altri interessi costituzionalmente rilevanti è stata sottoposta all'attenzione della Corte la scelta operata da alcune Regioni³⁸ di inserire, tra i requisiti da possedere per potere accedere all'alloggio di edilizia residenziale pubblica, la residenza di lunga durata o lo svolgimento di attività lavorativa per un determinato lasso di tempo nel territorio regionale. Non si tratta di disposizioni isolate e i periodi di radicamento territoriale variano dai 10 anni della Liguria (di recente censurata)³⁹, ai 5 anni imposti dalla Regione Lombardia –ugualmente incostituzionale NDR-⁴⁰ ..."⁴¹. "La Corte

³⁸ Come afferma C. Corsi, il proliferare di tali disposizioni in termini discriminatori da parte dei legislatori regionali coincide con i primi anni 2000 quando «il tema dell'immigrazione diventa sempre più un tema politico sensibile, spesso strumentalizzato dalle forze politiche», Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. alcuni elementi sintomatici, in Rivista AIC, 1, 2018, p. 6

³⁹ L.r. Liguria n. 13/2017 **dichiarata illegittima** dalla Corte costituzionale con sent. n. 106/2018 nella parte in cui prevede per i soli cittadini extracomunitari la **residenza nel territorio nazionale di almeno dieci anni per poter accedere agli alloggi Erp**

⁴⁰ L'art. 22 comma 1, lett. b) della l.r. Lombardia n. 16/2016 prevede la residenza anagrafica o svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente prece-

costituzionale ha avviato una serie di sentenze di incostituzionalità che, in sostanza, hanno colpito svariate leggi regionali che, con forme di discriminazione indiretta violative del principio di uguaglianza, rendevano più difficile se non addirittura impossibile, accedere all'abitazione per alcune categorie di "sventurati". In tre pronunce del 2018 la Corte costituzionale è tornata a ribadire che l'art. 3 della Costituzione è un baluardo contro scelte politiche che strumentalizzano il requisito del radicamento nel territorio, ai fini dell'accesso a provvidenze sociali, e lo trasformano in una mal celata forma di xenofobia. La Corte riconosce che, in linea di principio, le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, costituiscono il presupposto di fruibilità delle provvidenze sociali. Il dettato costituzionale è rafforzato, in maniera significativa, dal diritto antidiscriminatorio UE⁴².

dente la data di presentazione della domanda. Con sentenza 44 del 2020, la Corte costituzionale ha dichiarato l'**illegittimità costituzionale** dell'art. 22, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lombardia 8 luglio 2016, n. 16 (Disciplina regionale dei servizi abitativi), limitatamente alle parole «**per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda**»

⁴¹ Tratto da *Il diritto all'abitare per i nuovi abitanti*, di Paola Capriotti, su https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_I_2019/Capriotti.pdf

⁴² Abstract di **Le politiche xenofobe continuano a essere incostituzionali**, di Diletta Tega, (Professore associato di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Bologna), pubblicazione del 28 agosto 2018. Chiariisce l'Autrice che "la Corte costituzionale ha reso pubbliche le sentenze nn. 106 e 107, ribadendo che nel nostro ordinamento non c'è posto per normative indirettamente discriminatorie. Posizione che è tornata a ripetere, a distanza di qualche mese, con la pronuncia n. 166. Le prime due decisioni sanzionano le politiche regionali in tema di accesso per i cittadini extracomunitari all'edilizia residenziale pubblica e agli asili nidi, mentre la terza colpisce il dettato normativo nazionale in relazione al sostegno al pagamento del canone di locazione degli alloggi: tutte dimostrano come il diritto antidiscriminatorio comunitario, recepito dal legislatore nazionale, in combinato disposto con il dettato costituzionale, in primis con l'art. 3, costituisca un baluardo nei confronti di scelte politiche che strumentalizzano il requisito del radicamento nel territorio, trasformandolo in una mal celata forma di xenofobia. La Corte riconosce che le situazioni di bisogno

o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, costituiscono il presupposto di fruibilità delle provvidenze sociali. A questa regola generale, si accompagnano dei distinguo che però devono sempre rispettare il principio di eguaglianza e di ragionevolezza, come si vedrà di seguito. ... OMISSIS ... La Corte costituzionale non è nuova a tali decisioni. Da tempo infatti si oppone al tentativo delle Regioni di rendere più difficile per gli stranieri extracomunitari l'assegnazione di una casa popolare, in un'ottica di solidarietà sociale, specificando il significato e il peso del criterio della residenza e concludendo, di norma, per la violazione dell'art. 3 Cost. In base ai precedenti, confermati nella decisione n. 106, il criterio della residenza non è irragionevole. Può esserlo invece la richiesta della protrazione per un determinato periodo di tempo di essa: se è vero che l'elemento del radicamento nel territorio è significativo sotto molteplici aspetti – potendo arrivare sino a rappresentare non più di una mera regola di preferenza – è altrettanto vero che esso non può assumere carattere generale e dirimente, senza violare i principi di ragionevolezza e di uguaglianza, principi cui non si può abdicare nemmeno in nome di limitate risorse economiche. Il legislatore regionale dunque può richiedere una residenza 'prolungata', benché la giurisprudenza costituzionale non perda occasione per qualificare il diritto sociale all'abitazione come diritto attinente alla dignità e alla vita di ogni persona e, quindi, anche dello straniero presente nel territorio dello Stato. ... OMISSIS ... si riconosce la violazione dell'art. 3 Cost. perché la norma impugnata, neutralizzando tanto la funzione sociale, quanto quella educativa degli asili, riduce all'ineffettività il principio di eguaglianza sostanziale e viola il principio di ragionevolezza: il servizio degli asili nido dovrebbe avere quali utenti privilegiati le famiglie in condizioni di disagio economico o sociale. La decisione mette in luce, correttamente, che norme di questo tenore rischiano 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»: chi si muove tra Regioni non avrà contribuito al welfare del territorio nel quale approda, ma ha pagato i tributi nella Regione dalla quale proviene. Come è possibile che sia costituzionalmente ammissibile sfavorirlo nell'accesso ai servizi pubblici solo per aver esercitato il proprio diritto costituzionale di circolazione? ... OMISSIS ... risulta fondata la questione relativa all'art. 117, comma 1, Cost. e all'art. 21 del TFUE sulla base del quale i cittadini dell'Unione hanno il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi (NOTA La Corte costituzionale ricorda a tal riguardo che: «In relazione ai requisiti di residenza prolungata, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato che «[u]na siffatta normativa nazionale, che svantaggia taluni cittadini di uno Stato membro per il solo fatto che essi hanno esercitato la loro libertà di circolare e di sog-

In molti altri casi è la stessa Corte costituzionale che ha chiarito l'obbligo autoapplicativo di regole unionali che impongono ai funzionari ed ai giudici italiani di "non applicare" il diritto confliggente, dichiarando inammissibili le questioni di legittimità costituzionale perché "le disposizioni censurate, ritenute dalla Corte di giustizia incompatibili con il diritto europeo, si prestano a essere disapplicate ... OMISSIS ... nei giudizi a quibus ricorrono le condizioni per fare luogo alla disapplicazione dell'art. 2, comma 6-bis, del d.l. n. 69 del 1988, come convertito. Pertanto, le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto tale disposizione devono essere dichiarate inammissibili per difetto di rilevanza"⁴³. In particolare, "La Corte costituzionale, con la decisione n. 67 del 2022, ha ricondotto all'inammissibilità, con invito alla non applicazione con una chiara riaffermazione del primato del diritto UE [Nota. «[...] Non è quindi la disciplina delle prestazioni sociali – nella specie dell'assegno per il nucleo familiare – l'oggetto delle direttive citate. Come ha chiarito la Corte di giustizia nelle sentenze rese a seguito del duplice rinvio pregiudiziale, l'organizzazione dei regimi di

giornare in un altro Stato membro, costituisce una restrizione alle libertà riconosciute dall'art. 21, n. 1, TFUE ad ogni cittadino dell'Unione», e che «[u]na simile restrizione può essere giustificata, con riferimento al diritto dell'Unione, solo se è basata su considerazioni oggettive indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate ed è proporzionata allo scopo legittimamente perseguito dal diritto nazionale» ... OMISSIS ...), su

<https://outlook.office.com/mail/inbox/id/AAMkADg1MzVi-MDRmLTgwY2ItNDBhOS05YjA1LTdkZmRiOTMxMWEyOABGAAAAAADoJNxeVJI-sQpLNvdgqtaCBBwCrnS-shBeS4SZi4zNsVi9wiAAAAAEMAACrnSshBeS4SZi4zNsVi9wiAAEmglpLAAA%3D/sxs/AAMkADg1MzVi-MDRmLTgwY2ItNDBhOS05YjA1LTdkZmRiOTMxMWEyOABGAAAAAADoJNxeVJI-sQpLNvdgqtaCBBwCrnS-shBeS4SZi4zNsVi9wiAAEmglpLAAABEGAQAJuVRM3TtBfJtoXDpd4eg%2Fc%3D>

⁴³ Tratto da Sentenza 67/2022, Presidente: AMATO - Redattore: SCIARRA, su https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:COST:2022:67

sicurezza sociale rientra tra le competenze degli Stati membri, che possono conformare e modificare il sistema delle provvidenze in coerenza con esigenze interne di sostenibilità complessiva. [...] L'intervento dell'Unione si sostanzia, dunque, nella **previsione dell'obbligo di non differenziare il trattamento del cittadino di paese terzo rispetto a quello riservato ai cittadini degli stati in cui essi operano legalmente**. Si tratta di un **obbligo imposto dalle direttive richiamate in modo chiaro, preciso e incondizionato, come tale dotato di effetto diretto**»⁴⁴.

⁴⁴ Cfr. Diletta Tega, **Sentenza 269 e doppia pregiudizialità nella giurisprudenza della Corte di Cassazione**, su <https://rivista.eurojus.it/sentenza-269-e-doppia-pregiudizialita-nella-giurisprudenza-della-corte-di-cassazione/> e su <https://cris.unibo.it/retrieve/1e4aa227-509c-4734-ae38-c921111e1d7c/EuroJus.pdf> Nella articolata relazione, viene meglio chiarito: "Nel 2019, le ordinanze della Cassazione, sez. lavoro, nn. 175, 177-182, 188-19022, hanno rivolto alla Corte una questione di legittimità circa la discriminazione degli stranieri nell'accesso all'assegno di natalità (tema sul quale il contenzioso con l'INPS è corposo). Pur riconoscendo che la questione avrebbe potuto essere esaminata alla stregua del diritto anti-discriminatorio UE, eventualmente previo rinvio pregiudiziale, si è optato per l'incidente di illegittimità costituzionale, citando, ad colorandum, l'art. 34 della Carta di Nizza allo scopo di ottenere una valutazione di ragionevolezza capace di produrre effetti erga omnes. Anche in questo caso la Corte costituzionale con l'ordinanza n. 182 del 2020 si è rivolta per un chiarimento interpretativo alla Corte di giustizia, cui, anche in questo frangente è seguita una sentenza di fondatezza. Di nuovo il rinvio è stato molto articolato. La Corte di Lussemburgo (2 settembre 2021, O.D. e altri c. INPS (C-350/20) ha affermato l'incompatibilità della normativa italiana con l'art. 12, paragrafo 1, lettera e) della direttiva della direttiva 2011/98/UE, sulla parità di trattamento tra cittadini di Paesi terzi e cittadini degli Stati membri (§ 34). Si è specificato che la questione sottoposta dai giudici costituzionali va esaminata unicamente alla luce della direttiva 2011/98/UE e non con riferimento all'art. 34 della Carta cui la direttiva dà espressione. Nel 2021, la Cassazione (sezione lavoro, ordd. nn. 110 e 111 dell'8 aprile 2021) si è rivolta alla Corte costituzionale, dopo aver adito la Corte di giustizia e aver da essa ricevuto una decisione che attesta il contrasto della norma censurata, in tema di riconoscimento dell'assegno familiare, con il diritto dell'Unione (25 novembre 2020, cause C-302/19 e C-303/19). Questa interpretazione eccentrica della precisazione ha offerto alla Corte costituzionale l'occasione per un importante chiarimento. Le due ordinanze sostenevano

D.- LA CORTE COSTITUZIONALE E LE DISCRIMINAZIONI VIOLATIVE DEL DIRITTO DI UGUAGLIANZA

Si ricordano di seguito alcune delle più significative sentenze costituzionali di incostituzionalità, da cui trarre anche i principi di effetto disapplicativo in ordine alla Legge Regionale 36/2005, ma anche per altre regole analoghe di altre regioni:

la violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione alla direttive n. 2003/109/CE, sullo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, n. 2011/98/UE, sullo status dei cittadini di paesi terzi che siano titolari di permesso unico di soggiorno e di lavoro.

Né l'una né l'altra ordinanza evocava la violazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

La Corte di cassazione, nelle ordinanze di rimessione, ha sostenuto di non poter procedere alla disapplicazione della disposizione poiché, con riferimento alla prestazione sociale in oggetto, il diritto europeo non detta una disciplina in sé compiuta, da applicare in luogo di quella dichiarata incompatibile.

La Cassazione ha preso un abbaglio che la Corte costituzionale, con la decisione n. 67 del 2022, ha ricondotto all'inammissibilità, con invito alla non applicazione con una chiara riaffermazione del primato del diritto UE [Nota. «[...] Non è quindi la disciplina delle prestazioni sociali – nella specie dell'assegno per il nucleo familiare – l'oggetto delle direttive citate. Come ha chiarito la Corte di giustizia nelle sentenze rese a seguito del duplice rinvio pregiudiziale, l'organizzazione dei regimi di sicurezza sociale rientra tra le competenze degli Stati membri, che possono conformare e modificare il sistema delle provvidenze in coerenza con esigenze interne di sostenibilità complessiva. [...] L'intervento dell'Unione si sostanzia, dunque, nella previsione dell'obbligo di non differenziare il trattamento del cittadino di paese terzo rispetto a quello riservato ai cittadini degli stati in cui essi operano legalmente. Si tratta di un obbligo imposto dalle direttive richiamate in modo chiaro, preciso e incondizionato, come tale dotato di effetto diretto», § 12. Silvana Sciarra, relatrice della decisione, aveva peraltro espresso molto chiaramente questa posizione: «Un sentiero giurisprudenziale comune deve servire a prevenire qualunque disorientamento dei giudici che fronteggiano la scelta del rinvio pregiudiziale, ponendo tale scelta in alternativa anche temporale rispetto alla sollevazione della questione di legittimità costituzionale. Quel sentiero deve perfino poter **rassicurare il giudice che sceglie consapevolmente di orientarsi verso la non applicazione delle disposizioni ritenute contrastanti con il diritto europeo, quando si profilano le condizioni per farlo**»⁷⁷

-1). Sentenza n. 44 del 2020: dichiara costituzionalmente illegittimo l'art. 22, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lombardia 8 luglio 2016, n. 16 (Disciplina regionale dei servizi abitativi), nella parte in cui prevedeva il requisito della residenza ultraquinquennale per l'accesso ai servizi abitativi pubblici. Trattasi del punto di approdo di una più ampia giurisprudenza costituzionale sui requisiti di accesso ai servizi sociali.⁴⁵ Il diritto all'abitazione rientra tra i «*requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione*»⁴⁶, qualificandolo come diritto inviolabile⁴⁷. Si afferma che l'edilizia residenziale pubblica è il mezzo per garantire in concreto il soddisfacimento del primario bisogno abitativo, onde «assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti» (cfr. l'art. 34 CDFUE).

-2). Corte Costituzionale, sentenza n. 9 del 29 gennaio 2021 – Politiche sociali/ERP Regione Abruzzo. E' una sentenza particolarmente interessante, poiché identifica, in modo esemplificativo, tutta una serie di “discriminazioni indirette” che possono fungere da linea guida per gli uffici, utile ai fini disapplicativi in relazione alle regole unionali, ove la Corte costituzionale non sia ancora arrivata a trattare gli stessi temi rispetto a normativa regionale marchigiana. La sentenza 9/2021 dichiara incostituzionale diversi articoli della L.R. Abruzzo 34/2019, come segue:

⁴⁵ Nella sentenza sono richiamate le sentenze n. 151 del 2013, n. 51 del 2011 e n. 404 del 1988, nonché l'ordinanza n. 76 del 2010), avente a oggetto un «bene di primaria importanza» (sono richiamate le sentenze n. 166 del 2018, n. 38 del 2016, n. 168 del 2014 e n. 209 del 2009).

⁴⁶ Cfr. le sentenze n. 106 del 2018, n. 168 del 2014, n. 209 del 2009, n. 404 e n. 217 del 1988

⁴⁷ Nella sentenza sono richiamate le sentenze n. 151 del 2013, n. 51 del 2011 e n. 404 del 1988, nonché l'ordinanza n. 76 del 2010), avente a oggetto un «bene di primaria importanza» (sono richiamate le sentenze n. 166 del 2018, n. 38 del 2016, n. 168 del 2014 e n. 209 del 2009)

-a). Contrasto con l'art. 3 Cost., principio di eguaglianza, per aver previsto che i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea debbano presentare una documentazione ulteriore rispetto a quella richiesta dalla normativa statale e regionale per i cittadini UE (presentazione di una attestazione da cui doveva risultare che i componenti del nucleo familiare non erano in possesso di alloggi adeguati nel Paese di origine o di provenienza). La Corte Costituzionale ha ritenuto fondata la questione e ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli della L.R. Abruzzo per violazione del principio di eguaglianza e della competenza esclusiva statale ex art 117, comma 2 lett. g) ed h) Cost.: i nuovi oneri burocratici comportano un aggravio del procedimento con discriminazioni a svantaggio di alcune categorie di individui (cfr. anche sentenze n. 186 del 2020 e n. 254 del 2019); è irragionevole e discriminatorio richiedere una documentazione ulteriore ai cittadini extra UE attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nei paesi di origine o di provenienza e di documentazione reddituale e patrimoniale del paese in cui hanno la residenza fiscale. La disposizione censurata infatti si rivolge solo ai «cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» e solo a costoro richiede di presentare, «[a]i fini della verifica del requisito di cui alla lettera d) del primo comma dell'articolo 2», «la documentazione che attesti che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel Paese, di origine o di provenienza». Oltre ad un indebito aggravamento istruttorio per arrivare a fruire di un diritto essenziale, come quello della casa, tale onere probatorio aggravato ricade, in modo irragionevolmente discriminatorio, solo in capo ai cittadini extra UE e ciò non vale per i cittadini italiani o di altri Paesi dell'Unione che, peraltro, anche essi potrebbero essere in possesso di alloggi in Paesi extraeuropei: quindi è da un lato una norma non solo indebitamente aggravatoria, ma anche ingiustificatamente applicabile solo a cittadini non europei;

-b). E' stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una norma specifica (art. 4,

comma 1), a causa della valutazione dei punteggi per l'assegnazione degli alloggi, poiché sono considerate particolari tipologie di residenza che non hanno alcuna correlazione con i criteri di priorità riferiti al livello di gravità del bisogno abitativo. In particolare, cosa estremamente interessante, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità della norma per violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'**art. 24 della direttiva 2004/38/CE** del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al **diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri**.

In sostanza **la Corte costituzionale chiarisce espressamente che il requisito della residenza prolungata (o altre formule equivalenti) viola il principio di libera circolazione di persone ed il principio di libertà di stabilimento**. La norma regionale si connota per:

- essere di natura discriminatoria, «non soltanto nei confronti dei cittadini italiani che risiedono nella Regione Abruzzo da meno di dieci anni, ma anche dei cittadini degli altri Stati membri dell'U.E., che versano nella medesima situazione, ai quali è attribuita la parità di trattamento con i cittadini degli Stati membri in cui risiedono ai sensi dell'art. 24 della direttiva 2004/39/CE [...] recepita con d.lgs. 30/2007».

- inserire indebitamente nei bandi di assegnazione di alloggi di ERP un requisito (quello dell'anzianità di residenza in un determinato territorio) che non appare in alcun ragionevole in relazione alla funzione sociale dei servizi resi (cfr., in modo conforme, le sentenze n. 281 e n. 44 del 2020, n. 166 e n. 107 del 2018, n. 168 del 2014, n. 172 e n. 133 del 2013 e n. 40 del 2011). Prevedere una precedente residenza quinquennale, come altre forme di prerequisito "storico" (come il lavorare già presso la regione Marche da almeno 5 anni) non è un proporzionato requisito rispetto alla esclusione dall'accesso al bene casa: questi requisiti "storici" non possono essere così "forti" e "pesanti" da escludere le persone dall'essenziale «funzione sociale del servizio

di edilizia residenziale pubblica [...] anche i soggetti più bisognosi siano esclusi a priori dall'assegnazione degli alloggi solo perché non offrirebbero sufficienti garanzie di stabilità». In realtà, chiarisce la Corte, il Legislatore regionale avrebbe dovuto valutare altri elementi ben più significativi rispetto al diritto alla casa per i bisognosi, ritenendo che tali requisiti temporali (che dimostrerebbero la mera stanzialità sul territorio) non possono essere così rilevanti rispetto alla finalità di selezionare “soggetti deboli” da tutelare per “diritti sociali” fondamentali.

- “sopravalutare” una «condizione del passato» (sentenza n. 44 del 2020) rispetto alle condizioni (soggettive e oggettive) del presente; non si comprende la ragione del requisito dei 5/10 anni rispetto alla ratio della norma, non se ne intravede un “effetto utile” rispetto alla finalità della regola regionale che è di rendere la casa ai bisognosi. In realtà, la Corte Costituzionale ha aggiunto che il legislatore regionale potrebbe dare un rilievo alla presenza stabile sul territorio, ma solo per una parte del punteggio di valutazione nel merito della domanda, non ai fini dell’“AN” di partecipazione, ma solo in ordine alla determinazione del punteggio per la formazione della graduatoria di accesso. E, comunque, deve restare centrale la valutazione dei requisiti del bisogno della persona, come deve emergere dagli elementi che indicano condizioni soggettive e oggettive dei richiedenti.

-3). Corte Costituzionale, sentenza n. 112/2021: dichiara la illegittimità costituzionale della L.R. Lombardia 27/2009 (Testo unico delle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica), art. 31, comma 3, ultimo capoverso, e comma 4, lettera a); l’incostituzionalità è nella parte in cui, ai fini della determinazione dei canoni di locazione tollerabili dagli assegnatari degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP), «non consentono la collocazione nell’area della protezione a soggetti che percepiscono redditi da lavoro autonomo». Ai nostri fini è importante quanto affermato dalla Corte costituzionale: il diritto all’abitazione «rientra fra i requisiti essenziali

caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione»; lo Stato deve garantirlo affinché «la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l’immagine universale della dignità umana». E’ un diritto che, pur non espressamente previsto in Costituzione, è incluso nel catalogo dei diritti inviolabili e il suo oggetto, l’abitazione, è riconosciuto quale «bene di primaria importanza» (cfr. ex multis, cfr. le sentenze n. 168/ 2014, n. 166/2018, n. 44/2020⁴⁸). Se la ratio legis è di garantire il primario diritto all’abitazione per persone che si trovino in una situazione di precarietà economica reddituale, la scelta operata dal legislatore lombardo si traduce in una **causa normativa irrazionale e arbitraria, non 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** (tra le tante, cfr sent. n. 172/2013). La sentenza 112/2021 conferma il principio della necessaria ragionevolezza del contenuto normativo regionale rispetto alla ratio che è quella di aiutare soggetti deboli rispetto al diritto sociale all’alloggio: richiedere una residenza protratta sul territorio per accedere agli alloggi di edilizia residenziale pubblica (si veda, di recente, la sent. n. 44/2020) e ai contributi per il

⁴⁸ In particolare, “la sent. 44/2020 afferma in modo chiaro che:

a) la residenza protratta in regione «non è di per sé indice di un’elevata probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale»: «evitare il “rischio di instabilità” del beneficiario dell’alloggio di edilizia residenziale pubblica» è un «obiettivo che dovrebbe invece essere perseguito avendo riguardo agli indici di probabilità di permanenza per il futuro», più che ad una situazione passata⁷³;

b) comunque, «[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», cioè non può fungere da soglia di accesso. (NOTA Anche la sent. 168/2014 nota che il requisito della residenza prolungata era presupposto di ammissione all’ERP e non «mera regola di preferenza». Si può aggiungere che pare paradossale porre una condizione di stabilità per l’accesso all’ERP, quando è la stessa assegnazione dell’alloggio che garantisce una certa stabilità del soggetto)”

pagamento del canone di locazione, previsti dalla Legge n. 431/1998 per il sostegno alle locazioni viola questa logica normativa. Preponderante è la verifica della situazione di debolezza economica e sociale ai fini dell'accesso alle provvidenze. Con medesima logica, la sentenza n. 166/2018 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 13, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, nella L. 6 agosto 2008, n. 133, nella parte in cui prevedeva tra i requisiti di accesso ai contributi, e solo per gli immigrati, il «possesso del certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima Regione».

-4). Corte Costituzionale, sentenza n. 77/2023: dichiara incostituzionale l'art. 5, comma 1, lettera b), della legge della Regione Liguria 29 giugno 2004, n. 10, in materia di ERP⁴⁹. Tale sentenza riepiloga come **vi**

⁴⁹ Per un sistematico commento, cfr. Giulia Santomau-ro, Ricercatrice in Diritto Pubblico, Corte costituzionale, **Sentenza del 20 aprile 2023, n. 77 Gli argomenti dell'eguaglianza e della ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale sull'accesso al diritto all'abitazione**, "Abstract. Nella sentenza n. 77 del 2023, la Corte costituzionale si pronuncia nuovamente in materia di requisiti di accesso ai servizi di edilizia residenziale pubblica (erp), ribadendo alcune recenti argomentazioni elaborate in relazione ai canoni dell'eguaglianza e della ragionevolezza. Nel caso di specie, viene dichiarata l'illegittimità dell'art. 5, comma 1, lettera b, della legge della Regione Liguria n. 10/2004 con riferimento all'art. 3, comma 1 Cost. La disposizione censurata fissava il criterio della residenza da almeno cinque anni nel bacino di utenza di appartenenza del Comune che emanava il bando di assegnazione degli alloggi di edilizia popolare sia per i cittadini italiani che per gli stranieri. Il commento alla decisione propone una riflessione incentrata sull'impiego del parametro dell'art. 3 Cost. da parte del Giudice delle leggi, nell'ambito del più articolato iter giurisprudenziale in tema di ragionevole differenziazione dei beneficiari per il godimento di prestazioni socio-assistenziali. ... OMISSIS ... Uno dei nodi fondamentali della pronuncia attiene allo sforzo ermeneutico della Corte costituzionale grazie al quale non si rileva semplicemente che la disposizione censurata produce una discriminazione verso i soggetti che non sono lungo-residenti, ma constata l'irragionevolezza di detta differenziazione con riferimento alla tutela del beneficio. Secondo questo punto di vista, la motivazione muove implicitamente le mosse dal corollario dell'art. 3, comma 1 Cost., ai sensi del quale è legitti-

mo trattare situazioni uguali in modo uguale e situazioni diverse in modo diverso, ma devono essere evitate distinzioni arbitrarie che non si pongono in ragionevole correlazione con l'obiettivo della normativa. In altri termini, nonostante siano consentite diversificazioni ragionevoli di situazioni giuridiche concretamente assumibili, la discrezionalità del legislatore incontra un limite laddove i filtri introdotti per accedere alla prestazione non siano coerenti con la salvaguardia del bene costituzionale in gioco.

In tal senso, la norma della Regione Liguria è soggetta ad un controllo di ragionevolezza sia per ciò che concerne il canone di non arbitrarietà della funzione legislativa nel suo complesso, sia per la coerenza e la congruità del mezzo legislativo a perseguire un determinato fine. Nello specifico, la Corte, riprendendo i numerosi precedenti giurisprudenziali soprammenzionati, pone in rilievo come l'esigenza alla base del servizio di erp debba essere rintracciato nel bisogno abitativo dei destinatari. La previa residenza protratta non appare, d'altro canto, un fattore in alcun modo emblematico della situazione di difficoltà socioeconomica che dovrebbe prioritariamente ispirare la concessione della prestazione. In sostanza, il requisito non potrebbe che risolversi 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 che «è incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale» (v. Corte cost., sent. n. 44/2020, § 3.1 cons. in dir.). Pertanto, ne discende che, anche nel caso esaminato, non si ravvisa un collegamento ragionevole tra la funzione della prestazione e il criterio adottato dal legislatore per la selezione dei beneficiari. ... OMISSIS ... la Consulta insiste sulla mancata attendibilità del requisito della lungoresidenza in relazione alla prospettiva della "stabilità" territoriale dell'interessato. Segnatamente, è stato riaffermato come l'utilizzo di tale parametro tenda a sopravvalutare una "condizione del passato" rispetto alla situazione soggettiva e oggettiva del presente, senza che dalla residenza protratta possa trarsi alcun ragionevole indice di probabilità della permanenza nel futuro. Difatti, «quand'anche il radicamento territoriale fosse adeguatamente valutato [...], non potrebbe comunque assumere importanza tale da escludere qualsiasi rilievo del bisogno». Conseguentemente, la residenza quinquennale dovrebbe essere assunta unicamente come elemento che concorre al punteggio della formazione della graduatoria, ma non come criterio di accesso agli alloggi erp. Se ne desume che il caposaldo interpretativo dell'art. 3 Cost. non retrocede neanche a fronte della potenziale precarietà della condizione di soggiorno dello straniero regolare, tanto più quando il trattamento diversificato è incoerente con la ratio della misura censurata (secondo questo indirizzo, v. altresì Corte costituzionale, sentenza del 31 luglio 2020, n. 186, in materia di divieto di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo). Dunque, con questa decisione il Giudice delle leggi, attraverso

debba essere una logica “proporzionale” tra regole regionali e ratio legis: “la norma qui in esame risulta del tutto simile a una disposizione legislativa della Regione Lombardia, dichiarata costituzionalmente illegittima da questa Corte con la sentenza n. 44 del 2020. La norma ivi censurata prevedeva, fra i requisiti che dovevano possedere gli aspiranti all'assegnazione di un alloggio ERP, la «residenza anagrafica o [lo] svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda». La citata pronuncia di illegittimità costituzionale ha investito la disposizione regionale della Lombardia «limitatamente alle parole "per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda"», trasformando così il requisito di residenza (o attività lavorativa) prolungata nella regione in requisito di residenza (o occupazione) tout court nella stessa regione. **Il motivo di illegittimità costituzionale è stato individuato nel contrasto del requisito della residenza (o occupazione) ultraquinquennale, come condizione di accesso all'ERP, «sia con i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, Cost., perché**

la chiave di lettura del principio di eguaglianza, coglie l'opportunità di ribadire il carattere solidale del diritto all'abitazione, che è, fra l'altro, espressione del principio personalista. Più chiaramente, è possibile trarre che, nella attuale stagione della giustizia costituzionale, la fruibilità dei diritti sociali, oltre a non poter essere circoscritta in funzione della sola nazionalità, debba essere regolata in virtù dell'applicazione dei parametri prevalenti della proporzionalità e della ragionevolezza”.

Su

<https://outlook.office.com/mail/inbox/id/AAMkADg1MzVi-MDRmLTgwY2ItNDBhOS05YjA1LTdkZmRiOTMxMWEyOABGAAAAADoJNxeVJI-sQpLNvdgqtaCBBwCrnS-shBeS4SZi4zNsVi9wiAAAAAEMAACrnsShBeS4SZi4zNsVi9wiAAEmg1pMAAA%3D/sxs/AAMkADg1MzVi-MDRmLTgwY2ItNDBhOS05YjA1LTdkZmRiOTMxMWEyOABGAAAAADoJNxeVJI-sQpLNvdgqtaCBBwCrnS-shBeS4SZi4zNsVi9wiAAAAAEMAACrnsShBeS4SZi4zNsVi9wiAAEmg1pMAAABEgAQABmFSSily7xLhW6FiFd6c4o%3D>

produce una irragionevole disparità di trattamento a danno di chi, cittadino o straniero, non ne sia in possesso, sia con il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., perché tale requisito contraddice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica». Sulla scia di numerosi precedenti, questa Corte ha ribadito, in primo luogo, che «i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio». Poiché la ratio del servizio di edilizia residenziale pubblica è il soddisfacimento del bisogno abitativo, questa Corte ha constatato «che la condizione di previa residenza protratta dei suoi destinatari non presenta con esso alcuna ragionevole connessione». Il relativo requisito «si risolve così 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 che «è incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale». In quel contesto questa Corte ha confutato l'argomento speso dalla Regione, secondo cui il requisito della residenza protratta servirebbe «a garantire un'adeguata stabilità nell'ambito della regione prima della concessione dell'alloggio» di edilizia residenziale pubblica, cioè di un «beneficio di carattere continuativo», osservando che «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». La pronuncia prosegue ancora osservando che, «[i]n ogni caso, [...] lo stesso "radicamento" territoriale, quand'anche fosse adeguatamente valutato (non con riferimento alla previa residenza protratta), non potrebbe comunque assumere importanza tale da escludere qualsiasi rilievo

del bisogno»: «è irragionevole che anche i soggetti più bisognosi siano esclusi a priori dall'assegnazione degli alloggi solo perché non offrirebbero sufficienti garanzie di stabilità». Cosicché «[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». La stessa sentenza ha poi rilevato che il requisito «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)», con la conseguenza che le norme che introducono tale requisito vanno «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». Infine, la sentenza n. 44 del 2020 ha argomentato anche l'assenza di una ragionevole connessione fra la condizione di previa occupazione protratta e la ratio dell'ERP. Dopo la sentenza n. 44 del 2020, altre pronunce di questa Corte hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme che davano rilievo alla durata della residenza ai fini dell'accesso a benefici sociali (sentenze n. 199 del 2022 e n. 281 del 2020, in materia di incentivi all'occupazione; n. 9 del 2021, anch'essa in materia di edilizia residenziale pubblica; n. 7 del 2021, riguardante il fondo per il contrasto alla povertà). In particolare, nella sentenza n. 199 del 2022 questa Corte ha ribadito che, «se la residenza costituisce un requisito ragionevole al fine d'identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione, non è invece possibile che l'accesso alle prestazioni pubbliche sia escluso per il solo fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza»; che «il radicamento nel territorio nel passato non è garanzia di futura stabile permanenza in un determinato ambito

territoriale»; che, comunque, la prospettiva di stabilità non può «assumere un'importanza tale da escludere il rilievo dello stato di bisogno, potendo semmai risultare più appropriato ai fini della formazione di graduatorie e criteri preferenziali». Con specifico riferimento all'edilizia residenziale pubblica, questa Corte, nel dichiarare costituzionalmente illegittima una norma abruzzese che dava rilievo all'«anzianità di residenza in Comuni della regione Abruzzo» al fine della formazione delle graduatorie di assegnazione degli alloggi ERP, ha ribadito la «debolezza dell'indice della residenza protratta quale dimostrazione della prospettiva di stabilità» e «il carattere marginale del dato medesimo [del radicamento territoriale] in relazione alle finalità del servizio di cui si tratta», condividendo, in particolare, l'argomento del ricorrente secondo cui la normativa riguardante l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica è «finalizzata a soddisfare un bisogno della "persona in quanto tale che, per sua stessa natura, non tollera distinzioni basate su particolari tipologie di residenza"» (sentenza n. 9 del 2021).

3.2.- La norma regionale qui in esame è sovrapponibile a quella oggetto della sentenza n. 44 del 2020, sia per il servizio sociale oggetto della limitazione, sia per la durata della residenza (o occupazione) richiesta come requisito di accesso, sia per il fatto di non distinguere tra italiani, cittadini dell'Unione europea e stranieri. In entrambi i casi, inoltre, la normativa regionale assegna alla residenza prolungata un doppio rilievo, come requisito di accesso e come elemento che concorre al punteggio per la formazione della graduatoria. L'unica differenza riguarda l'ambito territoriale cui il requisito stesso è riferito: l'intero territorio regionale, nella legge lombarda; il «bacino di utenza a cui appartiene il Comune che emana il bando» nella norma oggi al vaglio di questa Corte. Tale elemento distintivo non giustifica un esito diverso del presente giudizio rispetto al precedente. Esso anzi allarga la platea di coloro che sono esclusi dalla possibilità di fruire degli alloggi ERP, e sono dunque trattati in maniera ingiustificatamente

differenziata, in quanto la norma ligure penalizza, per essere privi del requisito, anche soggetti già residenti in regione e non solo quelli provenienti da altre regioni o dall'estero ... OMISSIS ...”.

In sostanza, la Corte esclude che il “radicamento territoriale” costituisca una legittima soglia di accesso: i bisogni del richiedente sarebbero frustrati in radice. Ciò conduce a negare compatibilità con il sistema unionale e costituzionale la presenza nelle norme di requisiti di accesso basati sul “radicamento territoriale” del soggetto, anche se di breve durata: i requisiti della residenza protratta o del lavoro continuativo integrano di per sé 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, peraltro, non è più residente).

5). Corte Costituzionale, sentenza n. 145/2023: dichiara l’illegittimità costituzionale dell’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». Grazie a questa sentenza, limitatamente alla norma regionale puntualmente descritta, nelle Marche non si rende necessaria alcuna disapplicazione; tuttavia, per tale requisito, come anche per quello dell’attività lavorativa quinquennale, non vi è stata una espressa richiesta di incostituzionalità anche per altra parte della L.R., poiché non vi è stata la giusta richiesta, nell’ambito del rapporto tra richiesto e pronunciato: *“All’esito della dichiarata illegittimità costituzionale parziale della disposizione censurata, residua la previsione del requisito della prestazione di attività lavorativa in ambito regionale da almeno cinque anni. In ragione delle operata delimitazione del thema decidendum, infatti, il requisito connesso all’attività lavorativa – oggetto invece anch’esso della più volte citata sentenza n. 44 del 2020, con cui questa Corte, investita di un’analoga questione su entrambi i requisiti di cui qui si discute, ne ha*

dichiarato l’illegittimità costituzionale sul presupposto della comune idoneità lesiva – non può essere oggetto della presente pronuncia”. Per tutti i casi in cui la Corte costituzionale non si è potuta pronunciare, per la L.R. 36/2005, vale l’obbligo disapplicativo sopra enunciato in ordine ai requisiti di aggravamento mascherato attraverso la durata dei 5 anni sia della residenza sia del rapporto lavorativo; e ciò si applica anche al caso del requisito della assenza della condanna penale edittalmente prevista nei 2 anni per reati on colposi: sono tutti, compreso quello penale, requisiti di accesso eccedenti, non consentendo ai bisognosi di accedere all’abitazione quale “AN” al servizio e non relativamente alla quantificazione del punteggio di accesso, che preveda il “giusto” peso ai requisiti soggettivi ed oggettivi delle persone bisognose e fragili. Pertanto, a giudizio dello scrivente, anche per tutti questi casi la disapplicazione è dovuta poiché vanno evitati in sede applicativa i requisiti che si risolvono in una sostanziale discriminazione indiretta poiché mascherata. In questo senso va ricordata un’altra sentenza la 9/2021, sub. -1), già citata per la Regione Abruzzo. Nella sentenza 9/2021, tra le richieste di incostituzionalità, in materia penale vi era quella, identica a quella della Regione Marche, in quanto la legge abruzzese prevedeva, quale ulteriore requisito per l’assegnazione degli alloggi, il «non avere riportato, negli ultimi dieci anni dalla data di pubblicazione del bando, a seguito di sentenza passata in giudicato ovvero di patteggiamento ai sensi dell’articolo 444 del codice di procedura penale, condanna per delitti non colposi per i quali la legge prevede la pena detentiva non inferiore nel massimo edittale a due anni». La Corte costituzionale però non ha potuto pronunciarsi, poiché, in un révirement legislativo, prima della decisione costituzionale con sentenza, tale parte è stata oggetto di abrogazione. La scelta del legislatore regionale ha evitato il pronunciamento della Corte costituzionale, che comunque ha chiarito come i requisiti di accesso debbano servire ad avere un accesso all’abitazione per i soggetti fragili, deboli: non è proporzionato il requisito penale

rispetto alla esclusione dall'accesso al bene casa, portando alla esclusione delle persone dall'essenziale funzione sociale del servizio di edilizia residenziale pubblica di soggetti più bisognosi, in modo aprioristico.

-6) Corte costituzionale, sentenza n. 15/2024: ha stabilito che vi è l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1-bis, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater), nella parte in cui stabilisce che l'ivi prevista documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel Paese di origine e nel Paese di provenienza – documentazione richiesta per dimostrare l'impossidenza di altri alloggi, ai sensi dell'art. 29, comma 1, lettera d), della medesima legge regionale – debba essere presentata dai cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo con modalità diverse rispetto a quelle utilizzabili dai cittadini italiani e dell'Unione europea.

Oltre a ciò, chiarisce che

“La non applicazione per contrasto con il diritto dell'Unione europea a efficacia diretta – necessaria per l'attribuzione immediata del bene della vita negato sulla base dell'accertata discriminazione – non rimuove la legge dall'ordinamento con immediata efficacia erga omnes, ma impedisce soltanto che tale norma venga in rilievo per la definizione della controversia innanzi al giudice nazionale”. Pertanto, **“2) dichiara che non spettava al Tribunale ordinario di Udine, in funzione di giudice del lavoro, ordinare la rimozione dell'art. 12, comma 3-bis, del decreto del Presidente della Regione Friuli-Venezia Giulia 13 luglio 2016, n. 0144 ... OMISSIS ... senza prima aver sollevato questione di legittimità costituzionale sull'art. 29, comma 1-bis, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016; né, conseguentemente, spettava al medesimo Tribunale adottare l'apparato coercitivo sanzionatorio conseguente al suddetto ordine di rimozione (punti 3, 7 e 8 del dispositivo della medesima ordinanza)”.** In tal senso **“3) annulla per l'effetto l'ordinanza 31 gennaio-1° febbraio 2023 del Tribunale ordinario di Udine, in funzione di giudice del lavoro, resa**

nel procedimento R.G. 358/2022, limitatamente ai punti 2, 3, 7 e 8 del dispositivo”.

-7) Corte costituzionale, sentenza n. 67 del 22 Aprile 2024⁵⁰: l'art. 25, comma 2, lettera a), la legge della Regione Veneto 3 novembre 2017, n. 39 contrasta con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza, previsti dall'art. 3 della Costituzione. E' irragionevole negare l'accesso all'edilizia residenziale pubblica a chi, italiano o straniero, al momento della richiesta non sia residente nel territorio della regione da almeno cinque anni, pur se calcolati nell'arco degli ultimi dieci e maturati eventualmente anche in forma non continuativa. In particolare, il richiedere quale requisito la prolungata residenza, impedisce di soddisfare il diritto inviolabile all'abitazione, funzionale a che *«la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana»*. Ergo, il criterio della residenza prolungata è irragionevole e comporta la violazione del

a.. principio di eguaglianza formale fra chi può e chi non può vantare il requisito fattuale della prolungata residenza nel territorio regionale, totalmente avulsa dalla ratio legis dell'ERP, che mira a tutelare lo stato di bisogno abitativo;

b.. principio di eguaglianza sostanziale, poiché tradisce la naturale «destinazione sociale al soddisfacimento paritario del diritto all'abitazione della proprietà pubblica degli immobili» dell'edilizia residenziale pubblica.

c.. la logica profonda della normativa inerente gli alloggi di residenzialità pubblica: viene impropriamente ed indirettamente violata la ragionevole correlazione il bisogno ed il soddisfacimento del bisogno abitativo dei

⁵⁰ Su <https://www.eius.it/giurisprudenza/2024/2150025>
Per un commento organico, cfr. Flavia Cerquozzi, **La Corte costituzionale ribadisce la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica: irragionevole aggiungere altri ostacoli all'accesso rispetto agli ostacoli di fatto costituiti dal disagio economico. Nota a sentenza Corte costituzionale del 22 aprile 2024, n. 67** su <https://www.iusinitinere.it/la-corte-costituzionale-ribadisce-la-funzione-sociale-delledilizia-residenziale-pubblica-irragionevole-aggiungere-altri-ostacoli-allaccesso-rispetto-agli-ostacoli-di-fatto-costituit-49562>

soggetti bisognosi e fragili: «*proprio chi versa in stato di bisogno si vede più di frequente costretto a trasferirsi da un luogo all'altro spinto dalla ricerca di opportunità di lavoro*».

-8) Corte costituzionale, sentenza n. 1 dell'8 Gennaio 2026⁵¹: la legge della Regione Toscana n. 2/2019, da cui è disceso il consequenziale bando ERP, dà un punteggio alla residenza pregressa (per la formazione di merito della graduatoria) da 1 a 4, a seconda che la presenza sul territorio sia, rispettivamente, di almeno tre, cinque, dieci, quindici o venti anni. Trattasi, secondo la Corte costituzionale, di un errore di impostazione valoriale, poiché la Legge regionale dà un punteggio alla residenza pregressa, attribuendole un particolare rilievo, incompatibile con la funzione del servizio di edilizia residenziale pubblica. La Corte ha ribadito che il diritto all'abitazione è un diritto sociale fondamentale, volto a garantire un'esistenza dignitosa a chi non dispone di risorse sufficienti. L'attribuzione di punteggi basati sul radicamento territoriale, scollegati dallo stato di bisogno, è irragionevole e contraria alla finalità del servizio pubblico, oltre a determinare una ingiustificata disparità di trattamento tra persone che versano in condizioni di fragilità. La L.R. Toscana ha conferito un peso eccessivo alla "storicità di presenza" rispetto alla condizione di bisogno, sminuendo la centralità di quest'ultima nell'assegnazione degli alloggi ERP. Pertanto, la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale di tale criterio, in violazione dell'art. 3 Cost.: il principio cardine per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica è rappresentato dallo stato di bisogno e da ciò deriva l'illegittimità costituzionale di ogni disposizione legislativa che preveda il radicamento territoriale o come requisito di accesso all'ERP o attribuisca alla permanenza sul territorio (residenza) un rilievo in termini di punteggio, tale da rendere recessivo il criterio dello stato di bisogno.

⁵¹ Su <https://www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/2026/1>

E.- LA NON APPLICABILITA' DEI REQUISITI "PENALI" CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLA LR MARCHE

In ordine ai requisiti "penali", vanno fatte le seguenti ulteriori considerazioni.

Come detto, con L.R. 15 luglio 2021 n. 16 è stato modificato

- l'art. 20 quater della richiamata L.R. Marche 36/2005, in ordine ai criteri per l'assegnazione degli alloggi di **edilizia residenziale "sovvenzionata"** (*art. 20 quater c. 1 requisito e bis*).
- l'art. 18 della richiamata L.R. Marche 36/2005, in ordine ai criteri per l'assegnazione degli alloggi di **edilizia residenziale "agevolata"** (*art. 18 c. 1 requisito e bis*)

La normativa opera in modo speculare per entrambe le tipologie di alloggi ERP.

In base alla formulazione che ne deriva, per essere assegnatari di alloggi di ERP sovvenzionata ed agevolata occorre, oltre a possedere tutti gli altri requisiti, "*non aver riportato negli ultimi dieci anni dalla data di pubblicazione del bando, a seguito di sentenza passata in giudicato, ovvero di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'[articolo 444 del codice di procedura penale](#), condanna per delitti non colposi per i quali la legge prevede la pena detentiva non inferiore nel massimo edittale a due anni*".

Con L.R. 33/2021, entrata in vigore il 3/12/2023, veniva introdotta all'art. 25 la seguente disposizione: "*per i soggetti che, alla data di entrata in vigore di questa legge, sono già assegnatari di un alloggio ERP sovvenzionata non costituisce causa di decadenza: a) l'assenza del requisito di cui alla lettera e bis) del comma 1 dell'articolo 20 quater della legge regionale 16 dicembre 2005, n. 36 (Riordino del sistema regionale delle 6 politiche abitative), limitatamente alle condanne riportate nel periodo precedente alla data di entrata in vigore di questa legge*".

b (omissis)”. Analoga regola è prevista per l’edilizia agevolata.

È dunque la medesima norma che distingue tra le condanne intervenute prima dell’entrata in vigore della norma e le condanne intervenute dopo l’entrata in vigore della stessa, nell’ambito di coloro che siano già assegnatari di alloggi ERP.

Per il caso di assegnazione non ancora intervenuta, si potrebbe operare in 2 modi diversi:

A). applicare i limiti delle condanne intervenute solo dopo l’entrata in vigore della nuova norma. Trattasi di una argomentazione ben sostenibile secondo il principio di addebitabilità di una condotta penale solo per condanna (sentenza di condanna in senso stretto o patteggiamento) successiva alla entrata in vigore della norma modificativa della L.R. 36/2005, in relazione alla non conoscibilità ex ante al momento della presentazione della domanda;

B). operare con una logica più sistematica, ad avviso di questo ufficio preferibile: occorre interrogarsi sulla conformità, rispetto al diritto unionale, della norma modificativa *in pejus* di natura penale, che limita l’accesso al diritto all’abitazione erp.

Come anticipato, è immanente nell’ordinamento, e più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale e unionale, un principio generale di proporzionalità delle conseguenze del reato rispetto alle responsabilità personali nonché alla lesione cagionata al bene giuridico tutelato.

Tale principio viene affermato, nell’ambito delle sanzioni penali, dalla Corte Costituzionale, che statuisce che *“il principio di proporzionalità esige un’articolazione legale del sistema sanzionatorio che renda possibile l’adeguamento della pena alle effettive responsabilità personali, svolgendo una funzione di giustizia, e anche di tutela delle posizioni individuali e di limite della potestà punitiva statale, in armonia con il “volto costituzionale” del sistema penale”*⁵². Vengono in questo senso richiamati gli artt. 3 e 27 della Costituzione, in materia di

eguaglianza, personalità della responsabilità penale e funzione rieducativa della pena, a fondamento del principio di proporzionalità. Non è rieducativa una pena che venga percepita dal soggetto che ha commesso il fatto come sproporzionata rispetto alla propria responsabilità e rispetto alla lesione effettivamente cagionata. Afferma la Corte che *“È costante, nella giurisprudenza costituzionale, la considerazione secondo cui l’art. 3 Cost. esige che la pena sia proporzionata al disvalore del fatto illecito commesso, in modo che il sistema sanzionatorio adempia nel contempo alla funzione di difesa sociale ed a quella di tutela delle posizioni individuali”*. Nello stesso senso si esprimono anche la Carta di Nizza⁵³, alla quale è attribuito il medesimo valore dei Trattati europei (TUE e TFUE) e va dunque applicata direttamente dall’operatore nazionale, oltre che la CEDU⁵⁴.

Il principio di proporzionalità sopra richiamato costituisce principio trasversale dell’ordinamento, che non trova applicazione per il solo ambito penale, bensì per ogni altro ambito del diritto e della società. Vigè in particolare una ulteriore declinazione che si concretizza nel principio di proporzionalità dell’azione amministrativa, come emergente anche dalle considerazioni già svolte. In base allo stesso, ciascun provvedimento

⁵³ Art 49 Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea – *“1. Nessuno può essere condannato per un’azione o un’omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o il diritto internazionale. Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso. Se, successivamente alla commissione del reato, la legge prevede l’applicazione di una pena più lieve, occorre applicare quest’ultima. 2. Il presente articolo non osta al giudizio e alla condanna di una persona colpevole di un’azione o di un’omissione che, al momento in cui è stata commessa, costituiva un crimine secondo i principi generali riconosciuti da tutte le nazioni. 3. Le pene inflitte non devono essere sproporzionate rispetto al reato”*.

⁵⁴ Art. 7 comma 1 CEDU – *“1. Nessuno può essere condannato per una azione o una omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o internazionale. Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso”*.

⁵² Corte Cost. 236/2016.

astrattamente adottabile da parte della Pubblica Amministrazione, soprattutto se sfavorevole al destinatario, deve essere lesivo nella minore misura possibile delle situazioni soggettive su cui incide. Il principio viene ben articolato dalla IV sezione del Consiglio di Stato che, sulla base dello stesso, ritiene insufficiente l'avvio di un procedimento penale per l'esclusione di un candidato dalla procedura. *“Come è noto, il principio di proporzionalità, di derivazione europea, impone all'amministrazione di adottare un provvedimento non eccedente quanto è opportuno e necessario per conseguire lo scopo prefissato. Alla luce di tale principio, nel caso in cui l'azione amministrativa coinvolga interessi diversi, è doverosa un'adeguata ponderazione delle contrapposte esigenze, al fine di trovare la soluzione che comporti il minor sacrificio possibile: in questo senso, il principio in esame rileva quale elemento sintomatico della correttezza dell'esercizio del potere discrezionale in relazione all'effettivo bilanciamento degli interessi. Date tali premesse, la proporzionalità non deve essere considerata come un canone rigido ed imm modificabile, ma si configura quale regola che implica la flessibilità dell'azione amministrativa ed, in ultima analisi, la rispondenza della stessa alla razionalità ed alla legalità. In definitiva, il principio di proporzionalità va inteso nella sua accezione etimologica e dunque da riferire al senso di equità e di giustizia, che deve sempre caratterizzare la soluzione del caso concreto, non solo in sede amministrativa, ma anche in sede giurisdizionale”*⁵⁵.

Peraltro, il principio di proporzionalità costituisce uno dei principi cardine del diritto comunitario, uno dei principi di maggiore importanza e applicazione pratica. Il medesimo è contenuto nel TUE, art 5⁵⁶, in

⁵⁵ Consiglio di Stato, sez IV, sentenza 26/12/2015 n. 964

⁵⁶ Art. 5 comma 4 TUE: *“In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di proporzionalità*

ordine alla proporzionalità dell'azione dell'Unione Europea rispetto agli Stati membri. Pur trattandosi di altro contesto, il principio generale risulta conferente al caso di specie con riferimento all'azione delle istituzioni globalmente intese: quest'ultima deve, comunque, essere ispirata dal principio di proporzionalità, qualunque sia il contesto. Nella sua utilizzazione pratica, la Corte di Giustizia, sin dalle prime applicazioni, statuisce che lo stesso *“esige l'accertamento di una rigorosa proporzione fra l'uso dei mezzi utilizzati e gli obiettivi da realizzare, in modo da considerare sproporzionate e quindi illegittime le misure del tutto inadeguate, o manifestamente eccessive rispetto allo scopo prefissato”*⁵⁷.

In applicazione di quanto espresso, stante la portata del principio di proporzionalità, chi scrive ritiene che qualsiasi ufficio incaricato dell'istruttoria per la formazione della graduatoria per l'assegnazione degli alloggi sia tenuto a disapplicare la norma che limita l'accesso all'erp per ragioni penali, in modo indiscriminato e non puntualmente ragionato per singoli tipi di reato. Risulta infatti eccedente, contrario al principio di proporzionalità dell'azione amministrativa, comprimere un diritto fondamentale quale il diritto ad una abitazione che, come detto, assurge a rango primario e fonte di altri diritti, in considerazione di un requisito quale quello di cui alla lettera e bis) per ragioni generiche di astratta fattispecie di reato (senza verificare le tipologie, ma solo il minimo edittale dei 2 anni e la dolosità dell'elemento soggettivo).

Il diritto alla casa, come sopra detto e integralmente rinviando sul punto alla lett. A della presente trattazione, costituisce il fondamento per lo sviluppo e l'espressione della personalità umana, che la Repubblica riconosce e garantisce a norma dell'art. 2 Cost. Costituisce cioè la condizione primaria, le fondamenta, affinché lo sviluppo della

conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità”.

⁵⁷ Corte di Giustizia, sentenza del 12 novembre 1996, causa C-84/94

persona possa estrinsecarsi e affinché possano essere effettivamente e concretamente goduti ed esercitati gli altri diritti di rango costituzionale.

Risulta pertanto a parere di chi scrive ingiustamente lesiva la compressione di un siffatto diritto – generatore in concreto di altri diritti - sulla scorta di un criterio quale quello di cui alla lettera e bis (sia dell’art. 18 sia dell’art. 20 L.R. 36/2005). Detta norma costituisce una forma di limitazione irragionevole al bene della vita “casa” poiché:

- tiene in considerazione un lasso di tempo estremamente lungo, di dieci anni;
- equipara irragionevolmente le sentenze di condanna a quelle di patteggiamento;
- non distingue, soprattutto, le tipologie di reati, basandosi sulla pena edittale massima, senza entrare nel merito della gravità del bene giuridico violato e, quindi, del disvalore della fattispecie di reato.

Viene meno in tal modo quella “*rigorosa proporzione fra i mezzi e gli obiettivi*” teorizzata dal giudice unionale. Obiettivo perseguito dalla norma è quello di assicurare l’onorabilità dei soggetti che ricevono un contributo rilevante dalla Pubblica Amministrazione in termini di assegnazione di un alloggio in edilizia sovvenzionata. Il legislatore si preoccupa di garantire che tale contributo non venga goduto da soggetti che hanno dimostrato di non rispettare l’ordinamento normativo, in sfregio delle istituzioni e ai consociati.

Chi scrive ritiene che, pur legittimo il fine, il mezzo sia eccedente, irragionevolmente sproporzionato.

Va intanto considerato che il periodo di tempo rilevante secondo la norma è estremamente lungo, posto che prende in considerazione le sentenze di condanna intervenute negli ultimi dieci anni. Peraltro, se la sentenza è intervenuta negli ultimi dieci anni, il fatto potrebbe essere estremamente risalente. La sentenza deve essere definitiva: si ipotizzi che 29/02/2024 venga pubblicato un nuovo bando e che vi siano stati tre gradi di giudizio e la sentenza sia intervenuta dieci

anni prima del 29/02/2024, cioè nel 2014. Il fatto potrebbe essere antecedente anche di diversi anni. Ebbene, sulla scorta di un fatto commesso, ipotizziamo, nel 2010, un soggetto, che ha già scontato la pena ed è stato rieducato dall’ordinamento⁵⁸, laddove si trovi in condizioni di indigenza, non può ricevere una sovvenzione pubblica che garantisca una casa, un luogo sicuro, una *condicio sine qua non* per l’esercizio dei propri diritti fondamentali della persona umana. La conclusione è, a parere di chi scrive, incomprensibile, oltre che contraria al principio di proporzionalità e “dell’effetto utile” che le norme debbono avere, nella loro interpretazione ed applicazione, rispetto allo scopo di tutela degli indigenti, dei “deboli” e “bisognosi” (cfr. parte precedente del parere).

La medesima conclusione, peraltro, vanifica la funzione rieducativa della pena: se Tizio commette un fatto penalmente rilevante, e per il medesimo viene condannato con irrogazione di una sanzione, quella sanzione svolge quel ruolo di rieducazione cui le pene devono tendere secondo il disposto di cui all’art. 27 della Costituzione. Impedire al reo che abbia scontato la propria pena, dopo dieci anni, non dal fatto bensì dalla sentenza, di ricevere un alloggio in edilizia sovvenzionata/agevolata qualora si trovi nelle condizioni per riceverlo, risulta una inaccettabile compressione di un diritto fondamentale, fonte di altri diritti: ciò è contrario ai principi generali dell’ordinamento nazionale ed europeo. La circostanza che la riabilitazione, a norma del comma 1 bis dell’art. 20 quater e del comma 1 bis dell’art. 18⁵⁹, impedisca detta conseguenza ne attenua la portata lesiva di diritti fondamentali, ma non la esclude.

⁵⁸ Sulla funzione rieducativa della pena cfr. https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU_205_Finalita.pdf

⁵⁹“1 bis. Il requisito di cui alla lettera e bis) del comma 1 non si applica nell’ipotesi di intervenuta riabilitazione di cui agli articoli 178 e 179 del Codice penale. Possono altresì beneficiare degli alloggi di edilizia sovvenzionata i soggetti che abbiano provveduto all’integrale risarcimento dei danni ed estinzione di ogni debito, entrambi derivanti dai reati di cui alla medesima lettera”

Altro elemento che occorre considerare è l'equiparazione tra la sentenza di condanna e il patteggiamento. Nel primo caso, vi è un accertamento compiuto della responsabilità penale del reo, nel secondo caso no. Due situazioni del tutto differenti vengono irragionevolmente equiparate, da una norma che in questo senso risulta contraria al principio di eguaglianza sostanziale di cui al comma 3 della Costituzione. Il ridetto principio impone infatti di trattare in modo differente situazioni differenti e in modo uguale situazioni uguali. Nel caso di specie, vengono equiparate quanto alle conseguenze due situazioni affatto diverse, posto che solo una delle due accerta effettivamente la sussistenza di una responsabilità penale.

Infine, appare sproporzionato ed irragionevole, precludere a chi ne abbia bisogno il diritto ad una abitazione ERP, senza valutare la tipologia di reato, inserendo una preclusione discriminatoria solo secondo la astratta durata edittale (2 anni) del reato doloso: il legislatore non valuta il merito dei fatti di reato commessi, aggrappandosi solo a casi i più diversi; ciò è illogico, irragionevole e soprattutto sproporzionato.

Alla luce di quanto sopra, stante la contrarietà dell'art. 18 e 20 quater lett. e bis) della L.R. Marche 36/2005 s.m.i. alla Costituzione e all'ordinamento europeo, chi scrive ritiene che uffici comunali debbano "non applicare" la norma onde non incorrere in violazioni di diritti fondamentali chiaramente espressi dal sistema unionale. Tanto, in considerazione della diretta applicabilità dei Trattati europei e della Carta di Nizza, ad essi equiparata, e del generale obbligo di disapplicazione delle norme agli stessi contrarie. Tale argomento è applicabile per qualsiasi regolazione regionale di altre realtà italiane diverse dalla marchigiana.

BIBLIOGRAFIA

Rocco Alessio Albanese “La resilienza del diritto all’abitare. Bisogni abitativi e tutele proprietarie tra diritto italiano e fonti europee”, su *Politica del diritto* (ISSN 0032-3063), Fascicolo 1, aprile 2023, <https://www.rivisteweb.it/doi/10.1437/106996>

Francesco Bilancia, “Brevi riflessioni sul diritto all’abitazione”, su *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, ISSN 1126-7917, N°. 3-4, 2010, https://www.regione.emilia-romagna.it/idf/numeri/2010/3-4_2010/bilancia.pdf

Francesco Bilancia, “La reciproca interferenza tra diritto di residenza e fruizione delle prestazioni sociali in relazione alla libertà di circolazione e soggiorno dei cittadini stranieri”, in *Giur. cost.*, 4/2018

Francesca Biondi Dal Monte, “Lo Stato sociale di fronte alle migrazioni. Diritti sociali, appartenenza e dignità della persona”, *Associazione Gruppo di Pisa*, 3 Settembre 2012, <https://www.gruppodipisa.it/8-rivista/258-francesca-biondi-dal-monte-lo-stato-sociale-di-fronte-alle-migrazioni-diritti-sociali-appartenenza-e-dignita-della-persona>

Francesca Biondi Dal Monte, “Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali”, *Torino*, 2013

Umberto Breccia, *Il diritto all’abitazione*, *Milano*, 1980

Marco Buccarella *I conflitti dell’azione amministrativa con il diritto dell’Unione europea. Quali rimedi per i provvedimenti amministrativi antieuropei?*, <https://rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/I-conflitti-dell'azione-amministrativa-con-il-diritto-UE-quali-rimedi-per-i-provvedimenti-amministrativi-antieuropei.pdf>

Paola Capriotti, “Il diritto all’abitare per i nuovi abitanti”, https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_1_2019/Capriotti.pdf

Sabino Cassese, “I diritti sociali <<degli altri>>”, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2015, 679

Elisa Cavasino, “Scelte di bilancio e principi costituzionali. Diritti, autonomie ed equilibrio di bilancio nell’esperienza costituzionale italiana”, *Editoriale scientifica*, *Napoli*, 2020

Flaviana Cerquozzi, “La Corte costituzionale ribadisce la funzione sociale dell’edilizia residenziale

pubblica: irragionevole aggiungere altri ostacoli all’accesso rispetto agli ostacoli di fatto costituiti dal disagio economico. Nota a sentenza Corte costituzionale del 22 aprile 2024, n. 67”

<https://www.iusinitinere.it/la-corte-costituzionale-ribadisce-la-funzione-sociale-delledilizia-residenziale-pubblica-irragionevole-aggiungere-altri-ostacoli-allaccesso-rispetto-agli-ostacoli-di-fatto-costituit-49562>

Antonello Ciervo, “I diritti sociali dei migranti”, *Rivista dell’associazione italiana dei costituzionalisti*, 02.07.2010

chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/site_AIC_2003-2010/vo_cronache/dossier/immigrazione072010/Ciervo01.pdf

Lucilla Conte, “Principio di eguaglianza e funzione sociale dell’edilizia residenziale pubblica. Il caso della Regione Piemonte” (doi: 10.1443/112536) *Le Regioni* (ISSN 0391-7576) Fascicolo 2-3, marzo-giugno 2023

Cecilia Corsi, “La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l’accesso alle prestazioni sociali”, 27.01.2019

chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2019/02/nota_106_107_166_2018_corsi.pdf

Cecilia Corsi, “Illegittimità costituzionale del requisito della residenza protratta per i servizi abitativi”,

https://www.questionegiustizia.it/articolo/illegittimita-costituzionale-del-requisito-della-residenza-protratta-per-i-servizi-abitativi_05-05-2020.php

Fabio Corvaja, “Libera circolazione dei cittadini e requisito di residenza regionale per l’accesso all’edilizia residenziale pubblica”, in *Le Regioni*, n. 3/2008 14 settembre 2008

chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2008/0016_nota_32_2008_corvaja.pdf

Pietro Cucumile, “I rapporti tra ordinamenti e la teoria dei controlli”, *IL DIRITTO AMINISTRATIVO*, rivista giuridica, Anno XVII - n. 02 - Febbraio 2025, su https://www.ildirittoamministrativo.it/l-rapporti-tra-ordinamenti-e-la-teoria-dei-controllimiti-cucumile/ted933#_ftnref12

Nicola Di Leo, “Le sentenze della Corte di giustizia nel problematico rapporto tra gli ordinamenti. La disapplicazione tramite la Carta di Nizza e la tesi della

doppia pregiudizialità”,
<https://www.lavorodirittieuropa.it/dottrina/diritto-comunitario-e-diritto-del-lavoro/1258-le-sentenze-della-corte-di-giustizia-nel-problematico-rapporto-tra-gli-ordinamenti-la-disapplicazione-tramite-la-carta-dinizza-e-la-tesi-della-doppia-pregiudizialita>

Carla Di Martino, “La tutela degli stranieri contro le discriminazioni nella giurisprudenza costituzionale più recente”, 14 maggio 2024, su Federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo,
[chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.astrid-online.it/static/upload/di-m/di-martino_federalismi_11_24.pdf](https://www.astrid-online.it/static/upload/di-m/di-martino_federalismi_11_24.pdf)

Caterina Domenicali, “Sull’illegittimità del criterio del radicamento territoriale per l’accesso all’edilizia popolare: dalla condizionalità all’universalità dei diritti sociali?”, in *Le Regioni*, 2020

Marco Fratini, *Manuale sistematico di diritto amministrativo*, edizione 2024-2025, NeldirittoEditore, Maggio 2024

Chiara Gargiulo, “‘Tempus regit actum’ e ‘tempus regit actionem’ in materia di immigrazione e diritto di asilo alla luce delle S.U. n. 29459 del 13/11/2019”, del 03.06.2021, <https://www.iusinitinere.it/il-tempus-regit-actum-e-il-tempus-regit-actionem-in-materia-di-immigrazione-e-diritto-di-asilo-alla-luce-delle-s-u-n-29459-del-13-11-2019-39017>

Valerio de Gioia, “L’annullamento d’ufficio del provvedimento illegittimo”,
<https://www.latribuna.it/news/l-annullamento-d-ufficio-del-provvedimento-illegittimo/>

Mario Gorlani, “Le politiche abitative regionali e il requisito della residenza qualificata: un monito della Corte convincente e, in un certo senso, conclusivo”, su (doi: 10.1443/97947) *Le Regioni* (ISSN 0391-7576) Fascicolo 3, giugno 2020,
<https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/?p=14666>

Gianluca Grasso, “La disapplicazione della norma interna contrastante con le sentenze della Corte di giustizia dell’UE”,
<https://www.unisob.na.it/universita/facolta/giurisprudenza/age/grasso.pdf>

Alberto Guariso, “Le sentenze della Corte costituzionale 106, 107 e 166 del 2018: diritto alla mobilità e illegittimità dei requisiti di lungo-residenza per l’accesso all’alloggio e alle prestazioni sociali”, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2018, n. 3/2018

Armando Lamberti, “Dignità, eguaglianza e ragionevolezza nella recente giurisprudenza

costituzionale sui diritti sociali degli stranieri”, *Nomos – Le attualità nel diritto*, 2-2022
[chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2022/10/Lamberti-Dignita-eguaglianza-e-ragionevolezza-nella-recente-giurisprudenza-costituzionale-sui-diritti-sociali-degli-stranieri.pdf](https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2022/10/Lamberti-Dignita-eguaglianza-e-ragionevolezza-nella-recente-giurisprudenza-costituzionale-sui-diritti-sociali-degli-stranieri.pdf)

Paola Lombardi, “Riflessioni sul diritto all’abitazione tra Carta sociale europea, Corte costituzionale e PNRR”, su Federalismi.it,
https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=46870&content=&content_auth_of=

Temistocle Martines, *Diritto pubblico*, Varese, 1992

Temistocle Martines, “Il diritto alla casa”, in Nicolò Lipari (a cura di), *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, Bari, 1974

Francesca Nugnes, “Gli strumenti di contrasto alla homelessness. Prime riflessioni”, su Federalismi.it, *RIVISTA DI DIRITTO PUBBLICO, ITALIANO, COMPARATO, EUROPEO* 22 Marzo 2023 n. 7/2023,
<https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=48558>

Francesca Nugnes, “Povertà abitativa e Costituzione”, Giappichelli Editore 2024

Carlo Padula, “Uno sviluppo nella saga della ‘doppia pregiudiziale’? Requisiti di residenza prolungata, edilizia residenziale pubblica e possibilità di disapplicazione della legge”, in *Consulta on line*, n. 1/2020,
[chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://giurcost.org/contents/giurcost/studi/padula4.pdf](https://www.giurcost.org/contents/giurcost/studi/padula4.pdf)

Francesco Pallante, “Gli stranieri e il diritto all’abitazione”, *Costituzionalismo.it*, Fascicolo 3/2016 *Crisi e conflitti nell’Unione Europea: una prospettiva costituzionale*,

[chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.costituzionalismo.it/download/Costituzionalismo_201603_600.pdf](https://www.costituzionalismo.it/download/Costituzionalismo_201603_600.pdf)

Francesco Pallante, “Il problema costituzionale dell’attuazione dei diritti sociali (con particolare riguardo al diritto all’abitazione)”,
https://www.questionegiustizia.it/articolo/il-problema-costituzionale-dell-attuazione-dei-dir_27-07-2018.php

Francesco Pallante, “La dicotomia individualismo vs. comunitarismo in azione Il caso della lungoresidenza sul territorio regionale quale requisito per

l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica", *Federalismi.it*, n. 9 del 23.03.2022, <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=46931>

Claudio Panzera, *"Immigrazione e diritti nello Stato regionale. Spunti di riflessione"*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2018

Claudio Panzera, *"Autonomia regionale, diritto europeo e inclusione sociale"*, *Diritti regionali Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, anno 2018 – Fascicolo I, <chrome-extension://efaidnbmnmbpcjpcglclefindmkaj/https://www.dirittiregionali.it/wp-content/uploads/2018/01/documento-integrale31.pdf>

Lino Panzeri, *"L'edilizia residenziale pubblica in Lombardia: alla (difficile) ricerca dell'uguaglianza sostanziale"* (doi: 10.1443/112530) *Le Regioni* (ISSN 0391-7576) Fascicolo 2-3, marzo-giugno 2023, <https://www.rivisteweb.it/doi/10.1443/112530>

Luca Passarini, *"Gli effetti dell'incompatibilità con il diritto dell'Unione sui provvedimenti amministrativi"*, *IL DIRITTO AMMINISTRATIVO*, rivista giuridica, Anno XVII - n. 02 - Febbraio 2025, su https://www.ildirittoamministrativo.it/Gli-effetti-incompatibilit%C3%A0-con-il-diritto-Unione-sui-provvedimenti-amministrativi/ted921#_ftnref6

Alberto Randazzo, *"Il "diritto all'abitare" al tempo delle migrazioni"*, *Dirittifondamentali.it* <chrome-extension://efaidnbmnmbpcjpcglclefindmkaj/https://dirittifondamentali.it/wp-content/uploads/2019/06/A.-Randazzo-Il-%E2%80%9Cdiritto-all%E2%80%99abitare%E2%80%9D-al-tempo-delle-migrazioni.pdf>

Stefano Rodotà, *"Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni"*, Il Mulino, Bologna, 2013

Orlando Scarcello, *"Un altro passo nel processo di riaccantonamento del sindacato di costituzionalità eurounitario"*. Nota a Corte cost., sentenza n. 15 del 2024, <https://www.osservatorioaic.it/it/osservatorio/ultimi-contributi-pubblicati/orlando-scarcello/un-altro-passo-nel-processo-di-riaccantonamento-del-sindacato-di-costituzionalita-eurounitario-nota-a-corte-cost-sentenza-n-15-del-2024>

Gerardo Scotti, *"Il diritto alla casa tra la Costituzione e le Corti"* 18.09.2015, <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2015/10/scotti.pdf>

Francesca Spena, *"Approfondimento sul diritto europeo della discriminazione, Incontro di studio T19010 sul tema: INADEMPIMENTO, ILLECITO E RISARCIMENTO DEL DANNO NEL RAPPORTO DI LAVORO – Discriminazione: la definizione nel solco del principio di tipicità"*, https://www.ca.milano.giustizia.it/allegato_corsi.aspx?File_id_allegato=3427

Diletta Tega, *"Sentenza 269 e doppia pregiudizialità nella giurisprudenza della Corte di Cassazione"*, <https://rivista.eurojus.it/sentenza-269-e-doppia-pregiudizialita-nella-giurisprudenza-della-corte-di-cassazione/> e <https://cris.unibo.it/retrieve/1e4aa227-509c-4734-ae38-c921111e1d7c/EuroJus.pdf>

Diletta Tega, *Le politiche xenofobe continuano a essere incostituzionali*, 28 agosto 2018, <https://outlook.office.com/mail/inbox/id/AAMkADg1MzViMDRmLTgwY2ItNDBhOS05YjA1LTdkZmRiOTMxMWEyOABGAAAAAADoJNxeVJIsQpLNvdgqtaCBBwCrnSshBeS4SZi4zNsVi9wiAAAAAEMAA CrnSshBeS4SZi4zNsVi9wiAAEmg1pLAAA%3D/sxs/AAMkADg1MzViMDRmLTgwY2ItNDBhOS05YjA1LTdkZmRiOTMxMWEyOABGAAAAAADoJNxeVJIsQpLNvdgqtaCBBwCrnSshBeS4SZi4zNsVi9wiAAA AAAEMAA CrnSshBeS4SZi4zNsVi9wiAAEmg1pLAA AABEGQAJuVRM3TibFJtoXDpd4eg%2Fc%3D>

Enrico Verdolini, *"La residenza protratta come condizione escludente dal diritto all'abitare: commento alla sentenza n. 147 del 2024"*, 1 Ottobre 2024, <https://www.diritticomparati.it/la-residenza-protratta-come-condizione-escludente-dal-diritto-allabitare-commento-alla-sentenza-n-147-del-2024/>

Stefano Vuoto, *"Il diritto all'abitazione degli stranieri. Profili problematici della normativa italiana, in Forum di Quaderni Costituzionali"*, 1, 2022, www.forumcostituzionale.it <chrome-extension://efaidnbmnmbpcjpcglclefindmkaj/https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2022/04/25-Vuoto-FQC-1-2022.pdf>



«.....GA.....»